EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.12.2025
COM(2025) 748 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Überprüfung der Verordnung (EU) 2019/125 vom 16. Januar 2019 über den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten

1. EINLEITUNG

Der Handel mit Gütern, die a) zur Vollstreckung der Todesstrafe und b) zum Zwecke der Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten, wird durch die Verordnung (EU) 2019/125[1] (im Folgenden „Verordnung“) geregelt. Die 2005 angenommene Verordnung spiegelt das nachdrückliche Engagement der EU für die Abschaffung von Folter und Todesstrafe wider.

Die Anti-Folter-Verordnung der EU hat dazu beigetragen, eine große Lücke in menschenrechtsbasierten Handelskontrollen zu schließen. Mit ihr wurden beispiellose, verbindliche Handelsbeschränkungen für eine Reihe von Gütern eingeführt, die oft nicht auf Ausfuhrkontrolllisten für militärische Güter, Güter mit doppeltem Verwendungszweck oder andere strategische Güter stehen. Die Verordnung wurde von internationalen Menschenrechtsakteuren weithin gelobt: so bezeichnete die VN-Sonderberichterstatterin über Folter die Verordnung als „ein positives Beispiel für einen regionalen Rahmen, der sich gegen Gegenstände richtet, die für Folter oder andere Formen der Misshandlung bestimmt sind“[2].

Im Jahr 2016 wurde die Verordnung, insbesondere ihre Verfahrensbestimmungen, wesentlich geändert. Im Jahr 2019 wurde die Verordnung kodifiziert. In den Jahren 2011, 2014, 2020 und 2025 wurden delegierte Rechtsakte erlassen, um die Anhänge der Verordnung zu aktualisieren oder zu erweitern.

In Übereinstimmung mit den Anforderungen von Artikel 32 der Verordnung liefert dieser Bericht Informationen über die Durchführung und die Auswirkungen der Verordnung im Zeitraum zwischen 2020 und Mitte 2025. Der Bericht behandelt insbesondere folgende Bereiche: Änderungen der Verordnung durch delegierte Rechtsakte, Umsetzung auf nationaler Ebene, Informationsanforderungen, Tätigkeiten der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe und von Unionsbürgern im Ausland im Zusammenhang mit der Verordnung. Dieser Bericht gibt auch einen Überblick über die Schlüsseldaten im Rahmen der Verordnung und bewertet die Durchführung der Verordnung mit Blick auf die Grundprinzipien Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und EU-Mehrwert.

2. VERORDNUNG (EU) 2019/125

2.1. Ziel und wichtigste Bestimmungen der Verordnung (EU) 2019/125

Ziel der Verordnung ist es, die Todesstrafe einerseits und Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in Drittländern andererseits zu verhindern.

Zu diesem Zweck führt die Verordnung Beschränkungen für den Handel mit Nicht-EU-Ländern ein. Die Verordnung untersagt insbesondere:

i. die Ein- und Ausfuhr sowie die Durchfuhr in, aus oder durch die EU von (in Anhang II aufgeführten) Gütern, die außer zur Vollstreckung der Todesstrafe oder der Folter keine

[1] Verordnung (EU) 2019/125 vom 16. Januar 2019 über den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten (ABl. L 30 vom 31.1.2019, S. 1).
[2] A/78/324 vom 24.8.2023.

praktische Verwendung haben. Die Bereitstellung technischer Hilfe im Zusammenhang mit diesen Gütern, insbesondere einschließlich der Ausbildung in ihrem Gebrauch, ist ebenfalls verboten. Darüber hinaus ist die Werbung für solche Güter im Internet, im Fernsehen, im Radio oder auf Handelsmessen verboten;

ii. (in Anhang III aufgeführte) Güter, die zu diesen Zwecken verwendet werden könnten, aber auch andere legitime Zwecke (Strafverfolgung und -vollzug) haben können, unterliegen einer vorherigen Ausfuhrgenehmigung und werden einer Einzelfallprüfung unterzogen. Diese Genehmigung ist auch für die Erbringung technischer Hilfe oder von Vermittlungstätigkeiten erforderlich, die sich auf diese Kategorien von Gütern beziehen. Anhang III umfasst nicht: a) Feuerwaffen, die den Kontrollen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 258/2012[3] unterliegen, b) Güter mit doppeltem Verwendungszweck, die den Kontrollen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 428/2009[4] unterliegen, c) Güter, die den Kontrollen gemäß dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP[5] unterliegen;

iii. Die Verordnung regelt den Handel mit Gütern – Chemikalien oder pharmazeutischen Stoffen (Anhang IV) –, die zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden könnten (z. B. Produkte, die zur Hinrichtung von Menschen durch tödliche Injektion verwendet werden könnten). Diese Güter wurden 2011 in die Liste der Güter aufgenommen, die der Ausfuhrkontrolle unterliegen. Eine gesonderte Art der Genehmigung („Allgemeine Ausfuhrgenehmigung der Union“) wurde eingeführt, um die Ausfuhr von Anästhesiechemikalien zu kontrollieren und ihre Weitergabe zur Verwendung bei Hinrichtungen durch die tödliche Injektion zu verhindern, ohne den Handel mit solchen Chemikalien für medizinische, veterinärmedizinische oder andere legitime Zwecke einzuschränken[6]. Ist für die Ausfuhr von Arzneimitteln eine Ausfuhrgenehmigung nach der Verordnung erforderlich und bestehen überdies für diese Ausfuhr Genehmigungserfordernisse gemäß internationalen Übereinkommen zur Kontrolle von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen wie dem Übereinkommen von 1971 über psychotrope Stoffe, so können die Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach dieser Verordnung und nach dem betreffenden Übereinkommen ein einheitliches Verfahren anwenden.

Die Durchfuhr (Beförderung innerhalb des Zollgebiets der EU von Nicht-EU-Gütern, die dieses Zollgebiet durchqueren und für Drittländer bestimmt sind) von in Anhang II aufgeführten Gütern ist untersagt. Die Durchfuhr von in Anhang III aufgeführten regulierten Gütern ist im Allgemeinen nicht verboten, sie ist jedoch untersagt, wenn den durchführenden Betreibern „bekannt ist, dass Teile der Lieferung solcher Güter dazu bestimmt sind, zu Folter

[3] Verordnung (EU) Nr. 258/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Umsetzung des Artikels 10 des Protokolls der Vereinten Nationen gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (VN-Feuerwaffenprotokoll) und zur Einführung von Ausfuhrgenehmigungen für Feuerwaffen, deren Teile, Komponenten und Munition sowie von Maßnahmen betreffend deren Einfuhr und Durchfuhr (ABl. L 94 vom 30.3.2012, S. 1).

[4] Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Rates vom 5. Mai 2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (ABl. L 134 vom 29.5.2009, S. 1).

[5] Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern (GASP) (2020/C 85/01) (ABl. C 85-1 vom 13.3.2020).

[6] Artikel 20 und Anhang V der Verordnung.

oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in einem Drittland verwendet zu werden“.

Die Verordnung kontrolliert weder die Einfuhr in die EU noch die Verbringung von Strafverfolgungs- und Vollzugsausrüstung und damit zusammenhängenden Gütern zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die legitime Strafverfolgungs- und Vollzugszwecke haben können, aber auch für Folter und andere Misshandlungen missbraucht werden könnten. Die Verordnung untersagt auch nicht die Verbringung von Gütern innerhalb der Union, die grundsätzlich missbräuchlich oder ungeeignet sind.

Die Verordnung ist in allen ihren Teilen rechtsverbindlich und gilt unmittelbar in jedem EU-Mitgliedstaat; sie enthält Pflichten für „Ausführer“ gemäß Artikel 2 Buchstabe n. Für die Durchführung und Durchsetzung der Verordnung sind die Mitgliedstaaten zuständig. Die gemäß Anhang I der Verordnung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, die Einhaltung der Verbote und Genehmigungsanforderungen der Verordnung zu überwachen, und die Zollbehörden sind dafür verantwortlich, an den EU-Außengrenzen zu prüfen, ob die ausgeführten oder eingeführten Güter den Anforderungen der Verordnung entsprechen.

Die Verordnung verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten zur Erstellung jährlicher Tätigkeitsberichte, in denen die entsprechenden Anträge und Genehmigungen im Einzelnen aufgeführt sind. Sie enthält weitere Maßnahmen, um die Transparenz zu erhöhen und einen EU-Mitgliedstaat davon abzuhalten, die Verweigerung einer Ausfuhrgenehmigung eines anderen Mitgliedstaates zu umgehen. Sie enthält auch Bestimmungen zur Erleichterung der regelmäßigen Überprüfung und Änderung von Listen verbotener und regulierter Güter, die es den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen, einen hinreichend begründeten Antrag zur Prüfung an die Kommission zu richten.

2.2. Handelsbeschränkungen: ein Schlüsselinstrument zur Verhinderung von Folter und Todesstrafe

Das bedingungslose und umfassende Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ist in Artikel 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 7 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und insbesondere im VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe festgeschrieben.

Im Jahr 2022 forderte die Generalversammlung der Vereinten Nationen (im Folgenden „VN-Generalversammlung“) alle Staaten auf, geeignete wirksame gesetzgeberische, administrative, gerichtliche und andere Maßnahmen zu ergreifen, um die Herstellung, den Handel, die Ausfuhr, die Einfuhr und die Verwendung von Ausrüstungsgegenständen zu verhindern und zu verbieten, die außer zum Zwecke der Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe keine praktische Verwendung haben[7].

Das absolute Verbot der Folter, das in den Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen verankert ist, spiegelt sich auf EU-Ebene in der Charta der Grundrechte der

[7] Resolution der Generalversammlung der VN, verabschiedet am 15. Dezember 2022, A/RES/77/209. Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.

Europäischen Union (im Folgenden „Grundrechtecharta“)[8] wider. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Grundrechtecharta darf niemand zur Todesstrafe verurteilt oder hingerichtet werden. Gemäß Artikel 4 der Grundrechtecharta darf niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

Trotz der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten kommt es nach wie vor weltweit zu Folterungen und anderen Misshandlungen. In den letzten Jahren hat die internationale Gemeinschaft zunehmend erkannt, dass der Handel mit bestimmten Strafverfolgungsausrüstungen reguliert und eingeschränkt werden muss, um sicherzustellen, dass diese Güter nicht für Folter oder andere Misshandlungen verwendet werden. Auch die Forderungen der Zivilgesellschaft nach weiteren Maßnahmen zur Regulierung und Beschränkung dieser Güter haben in den letzten Jahren weltweit zugenommen.

In Anlehnung an die EU-Verordnung wurde 2017 die globale Allianz zur Beendigung des Handels mit Folterwerkzeugen (im Folgenden „globale Allianz“) unter dem gemeinsamen Vorsitz der Europäischen Union, Argentiniens und der Mongolei ins Leben gerufen. Ihr Ziel ist es, den Handel mit Gütern, die für die Vollstreckung der Todesstrafe und Folter bestimmt sind oder potenziell dafür verwendet werden können, auf internationaler Ebene erheblich zu erschweren. Mit dem Beitritt zur globalen Allianz verpflichten sich die Länder unter anderem dazu, durch innerstaatliche Rechtsvorschriften und eine effiziente Durchsetzung wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um den Handel mit Gütern, die für Folter und für die Todesstrafe verwendet werden, einzuschränken.

In einer 2019 auf Initiative der globalen Allianz angenommenen Resolution der VN-Generalversammlung[9] wurde der Generalsekretär der Vereinten Nationen beauftragt, einen Bericht vorzulegen, in dem die Ansichten der Mitgliedstaaten zur Durchführbarkeit und zum möglichen Umfang einer Reihe von Optionen zur Festlegung gemeinsamer internationaler Standards für den Handel mit Gütern, die für Folter und die Todesstrafe verwendet werden, dargelegt werden[10]. In der Resolution wurde auch eine VN-Gruppe von Regierungssachverständigen (UN GGE) damit beauftragt, Optionen für die Festlegung gemeinsamer internationaler Normen für den Handel mit Foltergütern zu prüfen. Der 2022 vorgelegte Bericht[11] enthält überzeugende Argumente für die Forderung an die VN-Generalversammlung, einen zukunftsorientierten Prozess für folterfreien Handel im Hinblick auf die Regulierung des Handels mit Foltergütern zu etablieren.

Im Oktober 2023 legte die VN-Sonderberichterstatterin über Folter im Dritten Ausschuss der VN-Generalversammlung einen thematischen Bericht über den „weltweiten Handel mit Waffen, Ausrüstung und Geräten, die von Strafverfolgungsbehörden und anderen Behörden verwendet werden und für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe eingesetzt werden können“[12], vor. Der Bericht enthält einen Anhang, in dem grundsätzlich missbräuchliche Ausrüstungsgegenstände aufgeführt sind, die verboten werden sollten, und einen weiteren Anhang, in dem Strafverfolgungsausrüstung aufgeführt wird, die für Folter missbraucht werden könnte und deren Handel reguliert werden sollte. Neben der Empfehlung an die Staaten, ihre nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren in Bezug auf die aufgeführten Güter zu überprüfen und zu ändern, fordert die Sonderberichterstatterin auch, ein internationales Instrument für die Beendigung des Handels mit Folterwerkzeugen zu entwickeln, um bestehende Verpflichtungen zum Verbot und zur

[8] ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 389.
[9] A/RES/73/304, verabschiedet von der Generalversammlung am 28.6.2019.
[10] A/74/969 vom 28.7.2020.
[11] A/76/850 vom 31.5.2022.
[12] A/78/324 vom 24.8.2023.

Verhütung von Folter und anderer Misshandlungen oder Strafen zu verstärken. Im April 2024 wurde in zwei VN-Sonderverfahren eine ähnliche Forderung gestellt und betont: „Staaten sollten ihre nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren überprüfen und ändern, um die Herstellung, den Handel und die Verwendung von Werkzeugen und Ausrüstungsgegenständen, die das Recht auf Würde, Leben, Sicherheit und Freiheit verletzen, zu beenden und zu verbieten.“[13]

Die 2021 vom Ministerkomitee des Europarats angenommene Empfehlung des Europarats zu Maßnahmen gegen den Handel mit Gütern, die für die Todesstrafe, Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe verwendet werden[14], spiegelt weitgehend die EU-Verordnung wider[15]. Sie empfiehlt den Mitgliedstaaten des Europarates, den Handel mit Gütern und Ausrüstungen, die grundsätzlich missbräuchlich sind, zu verbieten, die Aus- und Durchfuhr bestimmter pharmazeutischer Chemikalien zu regulieren und unter Genehmigungspflicht zu stellen und wirksame nationale Maßnahmen zur Kontrolle der Ausfuhr und Durchfuhr in Bezug auf den Handel mit Gütern und Ausrüstungen für die Strafverfolgung einzuführen, die von Behörden für Folter und andere unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe missbraucht werden können. Die Empfehlung enthält drei Anhänge, in denen Folgendes aufgeführt ist: i) verbotene Güter und Ausrüstungen, die grundsätzlich missbräuchlich sind, ii) pharmazeutische Chemikalien, die bei Hinrichtungen durch tödliche Injektionen verwendet werden und deren Ausfuhr und Durchfuhr reguliert und unter Genehmigungspflicht gestellt werden sollten, und iii) kontrollierte Güter und Ausrüstungen, die im Einklang mit internationalen und regionalen Menschenrechtsnormen rechtmäßige Strafverfolgungszwecke haben können, aber zur Folter oder zu anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe missbraucht werden können. In der Empfehlung werden auch alle Mitgliedstaaten des Europarates aufgefordert, der globalen Allianz zur Beendigung des Handels mit Folterwerkzeugen beizutreten. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts sind alle Mitgliedstaaten des Europarates mit Ausnahme von dreien Mitglieder der globalen Allianz[16].

2.3 Überprüfung der Verordnung (EU) 2019/125 (Artikel 32)

Artikel 32 der Verordnung schreibt vor, dass die Kommission bis zum 31. Juli 2020 und danach alle fünf Jahre dem Europäischen Parlament und dem Rat einen umfassenden Durchführungs- und Folgeabschätzungsbericht vorlegt, der Vorschläge zur Änderung der Verordnung enthalten kann. Die Verordnung schreibt vor, dass im Rahmen der Überprüfung beurteilt wird, ob es notwendig ist, die Tätigkeiten von Unionsbürgern im Ausland einzubeziehen.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, der Kommission alle sachdienlichen Angaben zur Ausarbeitung dieses Berichts zu übermitteln. Der Bericht enthält eigene Abschnitte zu der gemäß der Verordnung (Artikel 31) eingesetzten Anti-Folter-Koordinierungsgruppe und ihren Tätigkeiten und zu den von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 33 Absatz 1 (Sanktionen) ergriffenen Maßnahmen.

[13] UN experts call for international torture-free trade agreement | OHCHR.
[14] CM/Rec (2021) 2.
[15] Combatting torture globally: Council of Europe’s Recommendation inspired by EU’s ‘Anti-Torture’ Regulation - Service for Foreign Policy Instruments.
[16] Andorra, Aserbaidschan und die Türkei sind derzeit nicht Mitglied der globalen Allianz zur Beendigung des Handels mit Folterwerkzeugen.

2.3.1. Bericht 2020 über die Überprüfung der Verordnung

Der erste Überprüfungsbericht der Kommission[17] wurde 2020 vorgelegt; er deckt Tätigkeiten in den Jahren 2017, 2018 und 2019 ab. In dem Bericht wurde festgestellt, dass mit der Verordnung eine Lücke in den menschenrechtsbasierten Handelskontrollen der EU geschlossen wurde, und dass die Verordnung maßgeblich zur Förderung der Achtung des menschlichen Lebens und der grundlegenden Menschenrechte beigetragen hat.

Die Prüfung der Verordnung ergab zwar eine zufriedenstellende Durchführung, doch wurde in dem Bericht betont, dass ihr Geltungsbereich den technologischen und marktwirtschaftlichen Entwicklungen Rechnung tragen und Änderungen in der Art der Verwendung und des Missbrauchs von Strafverfolgungs- und Vollzugsausrüstung berücksichtigen sollte. Zudem wurde die Möglichkeit erwähnt, Anleitungen für die praktische Anwendung bestimmter Aspekte der Verordnung zu geben, Möglichkeiten für eine bessere Überwachung von Verstößen und die Endverwendung ausgeführter Güter zu prüfen sowie Informationen über die Durchführung der Verordnung einschließlich Risikobewertung auszutauschen.

Darüber hinaus schlug die Kommission die Einsetzung einer Expertengruppe vor, bestehend unter anderem aus Vertretern einschlägiger Nichtregierungsorganisationen, internationaler Organisationen, der Wissenschaft und der Industrie, um die Kommission zur besseren Durchführung der Verordnung zu beraten.

2.3.2. Prüfungsbericht 2025: Gegenstand dieses Berichts

Der vorliegende Bericht ist der zweite seiner Art und enthält Informationen über die Durchführung und die Auswirkungen der Verordnung von 2020 bis zur Veröffentlichung der Delegierten Verordnung (EU) 2025/928 der Kommission vom 21. Mai 2025[18]. Für bestimmte Aspekte der Durchführung der Verordnung, insbesondere Ausfuhrgenehmigungen und die Arbeit der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe (siehe Abschnitte 3.2, 3.3, 3.4 und 3.5) enthält der Bericht jedoch Daten bis Ende 2024, da Daten für 2025 von den Mitgliedstaaten erst 2026 gemeldet werden.

In dem Bericht wird auch die Durchführung der Verordnung in Bezug auf die Grundprinzipien Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und EU-Mehrwert beurteilt. Diese Bewertung konzentriert sich darauf, ob die Verordnung ihre Hauptziele erreicht und ob seit 2020 neue Herausforderungen entstanden sind. Dies soll dabei helfen zu beurteilen, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind, um festgestellte Mängel zu beheben.

3. DURCHFÜHRUNG DER VERORDNUNG

3.1. Regulierungsrahmen

Die Verordnung wurde ursprünglich als Verordnung (EG) Nr. 1236/2005 des Rates betreffend den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten, angenommen. Die Verordnung wurde am 27. Juni 2005 angenommen und trat am 30. Juli 2006 in Kraft[19]. Die letzte Änderung wurde am 21. Mai 2025 angenommen (siehe Abschnitt 3.1.2.).

[17] COM(2020) 343 vom 30.7.2020.
[18] ABl. L, 2025/928.
[19] ABl. L 200 vom 30.7.2005, S. 1.

Die Verordnung wurde als Verordnung (EU) 2019/125 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Januar 2019 über den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten[20], kodifiziert.

3.1.1. Befugnisübertragung an die Kommission

Gemäß Artikel 29 der Verordnung (EU) 2019/125 wird der Kommission die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zur Änderung der Anhänge I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII und IX der Verordnung zu erlassen. Laut Artikel 29 Absatz 2 der Verordnung verlängert sich die Befugnisübertragung stillschweigend um Zeiträume gleicher Länge, es sei denn, das Europäische Parlament oder der Rat widersprechen einer solchen Verlängerung spätestens drei Monate vor Ablauf des jeweiligen Zeitraums. Im Einklang mit Artikel 29 Absatz 2 der Verordnung nahm die Kommission am 22. Februar 2021 einen Bericht über die Befugnisübertragung[21] an, in dem sie sich dafür aussprach, die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte um weitere fünf Jahre zu verlängern, und das Europäische Parlament und den Rat ersuchte, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

3.1.2. Änderungen der Verordnung

Der Kommission wird die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zur Änderung der Liste der verbotenen oder kontrollierten Güter zu erlassen.

Im Berichtszeitraum wurde die Verordnung dreimal durch delegierte Rechtsakte geändert, und zwar zweimal im Jahr 2020 und einmal im Jahr 2025.

Durch die DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) 2020/621 DER KOMMISSION vom 18. Februar 2020[22] wurden Anhang I (Aktualisierung der Einträge mehrerer zuständiger Behörden) und Anhang V (Aufnahme von Gambia und Madagaskar in die Liste der Bestimmungsländer, für die die allgemeine Ausfuhrgenehmigung der Union gilt) der Verordnung geändert.

Mit der DELEGIERTEN VERORDNUNG (EU) 2021/139 DER KOMMISSION vom 4. Dezember 2020[23]wurden die Anhänge I und V der Verordnung geändert, um dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union[24] Rechnung zu tragen.

Mit der DELEGIERTEN VERORDNUNG (EU)2025/928 DER KOMMISSION vom 21. Mai 2025[25]wurden die Anhänge II und III der Verordnung geändert.

Wie im Überprüfungsbericht 2020 der Kommission dargelegt, muss die Liste der in den Anhängen der Verordnung beschriebenen Güter auf dem neuesten Stand gehalten werden, um Veränderungen auf dem internationalen Sicherheitsmarkt und bei der Verwendung und dem Missbrauch von Strafverfolgungsausrüstung sowie neuen Entwicklungen und

[20] ABl. L 30 vom 31.1.2019, S. 1.
[21] COM(2021) 75.
[22] ABl. 144 vom 7.5.2020, S. 1.
[23] ABl. L 43 vom 8.2.2021, S. 5.
[24] Nach Artikel 5 Absatz 4 des Protokolls zu Irland/Nordirland (ABl. C 384/1 vom 12.11.2019) gelten die in Anhang 2 des Protokolls aufgeführten Bestimmungen des Unionsrechts auch für das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich in Bezug auf Nordirland. Die Verordnung (EU) 2019/125 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Januar 2019 über den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten, ist in Anhang 2 Nummer 47 des Protokolls enthalten.
[25] ABl. L, 2025/928.

Herausforderungen im Zusammenhang mit der Todesstrafe, Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu Rechnung zu tragen.

Durch die rasanten technologischen Entwicklungen wurden neue Instrumente für die Strafverfolgung auf dem Sicherheitsmarkt eingeführt. Gleichzeitig sind Folter und andere Misshandlungen nicht nur in Haftanstalten weitverbreitet, sondern auch außerhalb von Haftsituationen, z. B. im Rahmen der Überwachung von Versammlungen[26]. Mit der Delegierten Verordnung (EU) 2025/928 der Kommission vom 21. Mai 2025 wird diesen Entwicklungen Rechnung getragen und werden die in den Anhängen II und III der Verordnung aufgeführten Kategorien von Gütern erweitert.

Die oben genannte Delegierte Verordnung der Kommission stützt sich in erster Linie auf die Schlussfolgerungen des Überprüfungsberichts 2020 der Kommission, umfassende Konsultationen mit der Koordinierungsgruppe zur Bekämpfung von Folter, die Arbeit der informellen Expertengruppe der Kommission für die Durchführung der Verordnung, Berichte der VN-Sonderberichterstatterin über Folter, insbesondere den in Abschnitt 2.2 genannten thematischen Bericht 2023 sowie Nichtregierungsorganisationen mit Fachwissen in diesem Bereich.

3.1.3. Nationale Durchführungsmaßnahmen

Die Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Daher werden die Bestimmungen über Ein- und Ausfuhrverbote im TARIC[27] umgesetzt. Dadurch wird die einheitliche Anwendung im gesamten Zollgebiet der EU sichergestellt. Für die Durchführung der Verordnung sind die Mitgliedstaaten zuständig. Es obliegt den Mitgliedstaaten, von Fall zu Fall zu entscheiden, ob sie für die in Anhang III und IV der Verordnung aufgeführten regulierten Güter eine Ausfuhrgenehmigung erteilen oder einen Antrag ablehnen.

Um Umgehungen zu verhindern, verpflichtet die Verordnung die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten, alle anderen Behörden der Mitgliedstaaten und die Kommission zu unterrichten, wenn sie die Erteilung einer Genehmigung verweigern oder eine bestehende Genehmigung für ungültig erklären. Folglich muss jeder EU-Mitgliedstaat, der erwägt, eine Transaktion zu genehmigen, die „im Wesentlichen identisch“ mit einer Transaktion ist, die von einem anderen Mitgliedstaat abgelehnt wurde, innerhalb von drei Jahren nach dieser Ablehnung den Mitgliedstaat konsultieren, der die Transaktion abgelehnt hatte. Wenn eine Genehmigung dennoch erteilt wird, muss der genehmigende Mitgliedstaat der Kommission und allen Mitgliedstaaten eine detaillierte Erläuterung seiner Gründe vorlegen. Bei der Prüfung eines Antrags haben die Behörden Überlegungen über die beabsichtigte Endverwendung und das Risiko einer Umlenkung für unrechtmäßige Zwecke zu berücksichtigen.

Die Mitgliedstaaten erteilen keine Genehmigung, wenn hinreichender Grund zu der Annahme besteht, dass in Anhang III aufgeführte Güter von einer Strafverfolgungs-/Vollzugsbehörde oder einer natürlichen oder juristischen Person in einem Drittland zum Zwecke der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe,

[26] https://fpi.ec.europa.eu/news/eus-fight-against-torture-and-other-ill-treatment-working-towards-torture-free-trade-2025-05-21_de.

[27] Der integrierte Zolltarif der Europäischen Union ist eine mehrsprachige Datenbank, in der alle Maßnahmen im Zusammenhang mit der Zoll-, Handels- und Agrargesetzgebung der EU enthalten sind. Siehe Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. L 256 vom 7.9.1987).

einschließlich gerichtlich angeordneter körperlicher Züchtigung, oder zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden könnten.

Die Verordnung führt die folgenden Informationsquellen auf, an denen sich die Behörden bei ihren Entscheidungen orientieren können[28]:

- verfügbare internationale Gerichtsurteile,
- die Untersuchungsergebnisse der zuständigen Organe der Vereinten Nationen, des Europarates und der EU,
- die Berichte des vom Europarat eingesetzten Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe und des VN-Sonderberichterstatters über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.

Weitere Informationen, die die Behörden bei der Entscheidungsfindung verwenden können, sind:

- verfügbare nationale Gerichtsurteile,
- Berichte von Organisationen der Zivilgesellschaft, und
- Informationen über Ausfuhrbeschränkungen des Bestimmungslandes für die in den Anhängen II und III aufgeführten Güter.

Dieselben Kriterien gelten bei der Entscheidung über Anträge im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Vermittlungsdiensten oder technischer Hilfe.

Die Mitgliedstaaten haben der Kommission im Berichtszeitraum (2020-2024) 42 Ablehnungen mitgeteilt. Einzelheiten zu den während des Berichtszeitraums erteilten und abgelehnten Ausfuhrgenehmigungen sind in Abschnitt 3.6 zu finden.

Auf der Grundlage von Artikel 23 der Verordnung werden die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten außerdem aufgefordert, in einer Datenbank der Kommission alle Daten über die Ablehnung von Anträgen auf eine Ausfuhrgenehmigung einzutragen. In der Datenbank namens „Dual Use Electronic System“ (DUeS) werden die zuständige EU-Behörde, der endgültige Bestimmungsort, das betreffende Gut, die Beschreibung des Gutes und der Name des Empfängers sowie des Endverwenders angegeben.

Die Verordnung definiert einen Mechanismus zur Aufnahme von Gütern in Anhang II, Anhang III oder Anhang IV, der es einem EU-Mitgliedstaat ermöglicht, einen hinreichend begründeten Antrag zur Prüfung an die Kommission zu richten. Die Kommission hat während des Berichtszeitraums keinen derartigen Antrag erhalten.

Neben der Liste der Güter, deren Handel verboten oder reguliert ist, enthält die Verordnung auch Bestimmungen, die es den EU-Mitgliedstaaten erlauben, autonom weitere nationale Maßnahmen zur Regulierung des Handels mit bestimmten zusätzlichen Gütern einzuführen.

Gemäß Artikel 10 der Verordnung können die Mitgliedstaaten einzelstaatliche Maßnahmen ergreifen oder aufrechterhalten, um die Beförderung, Finanzdienstleistungen, die Versicherung und Rückversicherung sowie allgemeine Werbung und Verkaufsförderung im Zusammenhang mit in Anhang II aufgeführten Gütern zu beschränken. Ferner kann ein Mitgliedstaat gemäß Artikel 14 der Verordnung ein Verbot der Aus- und Einfuhr von Fußeisen, Mehr-Personen-Fesseln und tragbaren Elektroschock-Geräten beschließen oder aufrechterhalten. Die

[28] Artikel 12 der Verordnung enthält eine nicht erschöpfende Liste von Quellen, die die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über Anträge auf Ausfuhrgenehmigungen berücksichtigen sollten.

Mitgliedstaaten können auch eine Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von übergroßen Handschellen auferlegen.

Darüber hinaus unterrichten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Kommission über ihre Tätigkeiten im Rahmen der Verordnung, einschließlich der Zahl der eingegangenen Anträge. Der Jahresbericht der Kommission basiert auf den von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen, unter anderem durch die gemäß Artikel 26 Absatz 3 erstellten nationalen Berichte. Während des Berichtszeitraums nahm die Kommission Berichte über die erteilten und verweigerten Genehmigungen der Mitgliedstaaten in den Jahren 2020[29], 2021[30], 2022[31], 2023[32] und 2024 für die Ausfuhr von Gütern, die zur Folter oder zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden könnten, an[33]. Ein Bericht über die Ausfuhrgenehmigungen im Jahr 2025 wird voraussichtlich in der zweiten Hälfte des Jahres 2026 angenommen.

3.2. Tätigkeit der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe

Die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe wurde nach der Änderung der Verordnung im Jahr 2016[34] eingerichtet und „prüft alle Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung dieser Verordnung“. Die Koordinierungsgruppe, in der die Kommission den Vorsitz führt, dient den Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission als Plattform für den Informationsaustausch zur Verwaltungspraxis. Außerdem konsultiert die Kommission die Koordinierungsgruppe bei der Erarbeitung delegierter Rechtsakte entsprechend den Grundsätzen der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016[35].

Die Koordinierungsgruppe trat im Berichtszeitraum zehnmal zusammen[36].

In Übereinstimmung mit Artikel 31 Absatz 4 der Verordnung legt die Kommission dem Europäischen Parlament einen Bericht über die Tätigkeiten, Prüfungen und Konsultationen der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe vor. Im Berichtszeitraum dieses Berichts nahm die Kommission Berichte über die Tätigkeiten der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe in den Jahren 2020[37], 2021[38], 2022[39], 2023[40] und 2024[41] an. Ein Bericht über die Aktivitäten der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe im Jahr 2025 wird voraussichtlich in der zweiten Hälfte des Jahres 2026 angenommen.

Im Berichtszeitraum führte die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe einen Datenaustausch über die in der elektronischen Datenbank der Kommission, d. h. dem Dual Use Electronic System (DUeS), verfügbaren Instrumente durch, einem sicheren und verschlüsselten System, das

[29] COM(2021) 632 vom 14.10.2021.
[30] COM(2022) 567 vom 31.10.2022.
[31] COM(2023) 689 vom 8.11.2023.
[32] COM(2024) 529 vom 19.11.2024.
[33] COM(2019) 445 vom 1.10.2019.
[34] Verordnung (EU) 2016/2134 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. November 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1236/2005 des Rates betreffend den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten (ABl. L 338 vom 13.12.2016, S. 1).
[35] ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1.
[36] Die Treffen der Koordinierungsgruppe fanden am 12. Oktober 2020, 10. März, 10. Juni und 24. November 2021, 12. Mai und 1. Dezember 2022, 27. April und 23. November 2023 und 6. Juni und 5. Dezember 2024 statt.
[37] COM(2021) 633 vom 14.10.2021.
[38] COM(2022) 568 vom 31.10.2022.
[39] COM(2023) 694 vom 8.11.2023.
[40] COM(2024) 530 vom 19.11.2024.
[41] COM(2025) 482 vom 12.9.2025.

geschaffen wurde, um den für Ausfuhrkontrollfragen zuständigen nationalen Behörden beim Informationsaustausch mit der Kommission zu helfen. Nach Artikel 23 Absatz 5 der Verordnung sind die zuständigen Behörden verpflichtet, dieses System zur Übermittlung von Informationen über Fälle zu nutzen, in denen ein Antrag auf eine Ausfuhrgenehmigung abgelehnt wurde (sogenannte „Ablehnungen“).

Im Einklang mit Erwägungsgrund 48 prüfte die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe auch die delegierten Rechtsakte zur Änderung der Anhänge der Verordnung, die von der Kommission im Berichtszeitraum vorgeschlagen wurden (siehe Abschnitt 3.1.2. oben). Im Jahr 2020 erörterte die Gruppe den am 18. Februar 2020 erlassenen delegierten Rechtsakt zur Änderung des Anhangs I der Verordnung sowie den am 4. Dezember 2020 angenommenen delegierten Rechtsakt zur Änderung der Anhänge I und V der Verordnung, um dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union Rechnung zu tragen. In den Jahren 2023 und 2024 organisierte die Kommission mehrere technische Konsultationen mit Mitgliedern der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe zu dem delegierten Rechtsakt zur Änderung der Anhänge II und III der Verordnung, der schließlich 2025 angenommen wurde.

Die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe wurde auch regelmäßig über die Tätigkeiten der informellen Expertengruppe der Kommission unterrichtet. Schließlich tauschte sich die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe über die globale Allianz und über internationale Entwicklungen bei der Bekämpfung des Handels mit Folterwerkzeugen aus. Insbesondere informierte die Kommission die Gruppe über den Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2020, den Bericht der VN-Gruppe der Regierungssachverständigen aus dem Jahr 2022 und den thematischen Bericht der VN-Sonderberichterstatterin über Folter aus dem Jahr 2023 (siehe Abschnitt 2.2.) und deren Relevanz für die Stärkung der EU-Verordnung. In diesem Zusammenhang erörterte die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe Fortschritte bei möglichen gemeinsamen internationalen Standards im Bereich der Beendigung des Handels mit Folterwerkzeugen.

3.3. Informelle Expertengruppe der Kommission

Die informelle Expertengruppe der Kommission für die Durchführung der Anti-Folter-Verordnung der EU wurde 2021 im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Überprüfungsberichts 2020 über die Durchführung der Verordnung eingesetzt. Im Berichtszeitraum leistete die informelle Expertengruppe der Kommission technische Unterstützung in beratender Funktion zu verschiedenen Aspekten der Verordnung, einschließlich der Frage, welche Güter verboten werden und Kontrollen unterliegen sollten. Im Februar 2025 wurde das Mandat der Gruppe um weitere zwei Jahre verlängert[42].

3.4. Transparenz und Information

Gemäß Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung erstellen die Mitgliedstaaten einen jährlichen, öffentlichen Tätigkeitsbericht mit Informationen über die Zahl der eingegangenen Anträge, die von diesen Anträgen betroffenen Güter und Länder sowie über die zu diesen Anträgen getroffenen Entscheidungen.

[42] https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=de&groupID=3762

Österreich, Tschechien[43], Dänemark[44], Ungarn[45], die Niederlande[46], Rumänien[47], Spanien[48] und Schweden[49] haben die Kommission über ihre öffentlichen jährlichen Tätigkeitsberichte 2024 unterrichtet. Die Verordnung ist in Anhang 2 des Protokolls zu Irland/Nordirland[50] enthalten, in dem die Bestimmungen des Unionsrechts aufgeführt sind, die auch für das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich in Bezug auf Nordirland gelten. Das Vereinigte Königreich teilte ferner mit, dass es seinen jährlichen Tätigkeitsbericht 2024[51] veröffentlicht habe. Es sei darauf hingewiesen, dass diese Berichte gemäß Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung keine Informationen enthalten, „deren Weitergabe ein Mitgliedstaat als unvereinbar mit seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen ansieht".

Eine begrenzte Anzahl zuständiger nationaler Behörden hat auf ihrer jeweiligen Regierungswebsite Informationen über die Regeln und Vorschriften veröffentlicht, die für die in den Geltungsbereich der Verordnung fallenden Güter gelten, um die Wirtschaftsbeteiligten über Ausfuhrgenehmigungsverfahren und weitere Anforderungen zu informieren.

3.5. Durchsetzung der Ausfuhrkontrollen

Für die Durchsetzung der Ausfuhrkontrollen sind die EU-Mitgliedstaaten zuständig. Gemäß Artikel 33 der Verordnung erlassen die Mitgliedstaaten „Vorschriften über Sanktionen, die bei Verstößen gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und treffen alle für die Anwendung der Sanktionen erforderlichen Maßnahmen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein". Daher entwickeln die EU-Mitgliedstaaten nationale Sanktionen, die für Verstöße gegen die Verordnung seitens Personen und Organisationen gelten.

Diese nationalen Sanktionen umfassen sowohl Verwaltungs- als auch strafrechtliche Sanktionen, die in der Regel von Geldstrafen bis hin zu Freiheitsstrafen einschließlich der Beschlagnahme der Güter reichen.

Während des Berichtszeitraums haben die zuständigen Behörden die Kommission über keine Verstöße gegen die Verordnung unterrichtet. Die Verordnung verpflichtet die zuständigen Behörden nicht dazu.

3.6. Ausfuhrgenehmigungen: Eckdaten

Die Kommission holt bei den zuständigen Behörden Daten ein, die es ihr ermöglichen, einen Überblick über die erteilten (oder verweigerten) Ausfuhrgenehmigungen für die in den Anhängen III und IV der Verordnung aufgeführten kontrollierten Güter zu erhalten.

---

[43] Tschechien: „Mučicí" nástroje | MPO.

[44] Dänemark: https://eksportkontrol.erhvervsstyrelsen.dk/tilladelser-til-eksport-af-produkter-fordelt-paa-kategorinumre.

[45] Ungarn: https://mkeh.gov.hu/index.php?name=OE-eLibrary&file=download&keret=N&showheader=N&id=292660.

[46] Niederlande: Het Nederlander exportcontrolebeleid in 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl.

[47] Rumänien: https://economie.gov.ro/structura-organizatorica/directia-politici-comerciale/.

[48] Spanien: https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Paginas/Hitorico_Material_Defensa.aspx.

[49] Schweden: https://www.kommerskollegium.se/contentassets/77abf57e47584da190a1537a7ac025d2/arsredovisning-24.pdf.

[50] ABl. CI 384/1 vom 12.11.2019

[51] Vereinigtes Königreich: https://www.gov.uk/government/collections/united-kingdom-strategic-export-controls-annual-report.

Ausgehend von den Daten aus den Berichten der Kommission für den Zeitraum 2020-2024 lässt sich die Zahl der erteilten (oder verweigerten) Ausfuhrgenehmigungen wie folgt zusammenfassen[52]: Im Jahr 2020 wurden insgesamt 247 von 11 Mitgliedstaaten erteilte Genehmigungen gemeldet. Im Jahr 2021 meldeten 9 Mitgliedstaaten die Erteilung von insgesamt 275 Genehmigungen. Im Jahr 2022 wurden insgesamt 246 von 10 Mitgliedstaaten erteilte Genehmigungen gemeldet. Im Jahr 2023 meldeten 11 Mitgliedstaaten die Erteilung von insgesamt 214 Genehmigungen. Im Jahr 2024 wurden insgesamt 248 von 7 Mitgliedstaaten erteilte Genehmigungen gemeldet. Somit beläuft sich die Gesamtzahl der über den gesamten fünfjährigen Berichtszeitraum (2020-2024) erteilten Genehmigungen auf 1 230.

Fünfzehn Mitgliedstaaten teilten der Kommission mit, dass im Berichtszeitraum keine Anträge auf Genehmigungen gemäß der Verordnung (EU) 2019/125 eingegangen waren.

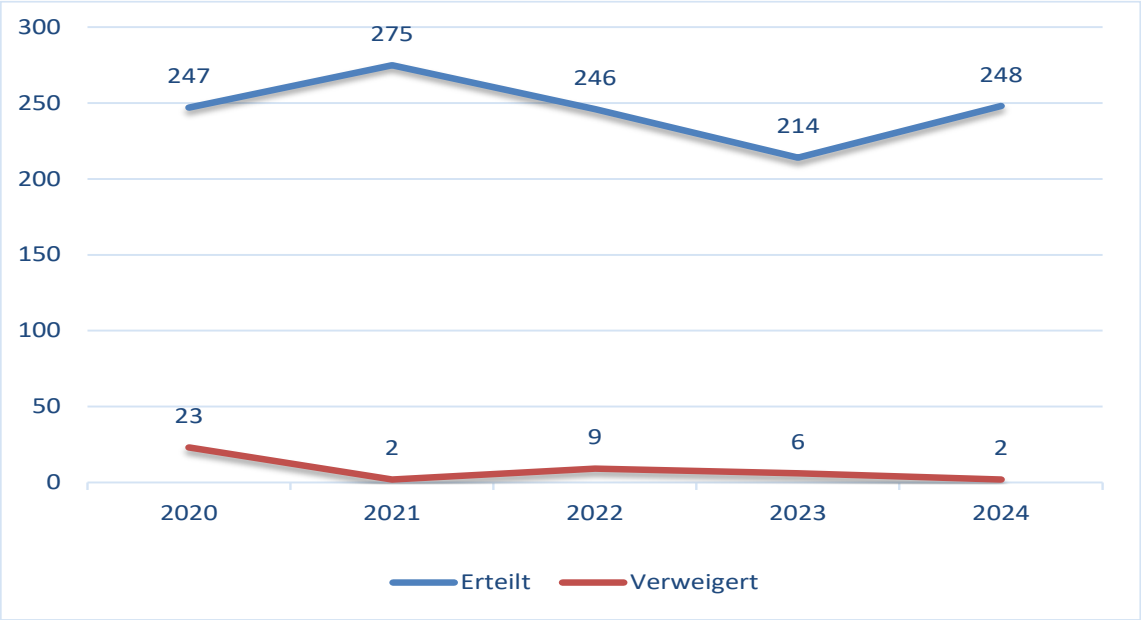
Die Verordnung legt das Erfordernis der Ausfuhrgenehmigung fest, damit die zuständigen Behörden prüfen können, ob es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Güter, sollten sie ausgeführt werden, zu Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Anhang III) oder zur Vollstreckung der Todesstrafe (Anhang IV) verwendet werden könnten. Zu diesem Zweck muss die zuständige Behörde nach Artikel 20 Absatz 8 der Verordnung „alle Informationen erhalten, insbesondere über den Endverwender, das Bestimmungsland und die Endverwendung der Güter“.

Während des fünfjährigen Berichtszeitraums wurden 42 Anträge auf eine Ausfuhrgenehmigung als abgelehnt gemeldet: 23 im Jahr 2020, 2 im Jahr 2021, 9 im Jahr 2022, 6 im Jahr 2023 und 2 im Jahr 2024.

Es sei darauf hingewiesen, dass nicht alle Mitgliedstaaten vollständige Angaben und/oder Informationen über die Endverwender vorlegen. Die Kommission ist daher nicht in der Lage, auf der Grundlage der von den zuständigen Behörden übermittelten Daten eine detaillierte Übersicht über die Endverwendung der im Berichtszeitraum genehmigten Ausfuhren zu erstellen.

[52] Diese Informationen der Mitgliedstaaten bezüglich der Anzahl der erteilten Genehmigungen erstrecken sich nicht auf Ausfuhren, die Gegenstand einer allgemeinen Ausfuhrgenehmigung der Union (Anhang V der Verordnung) sind.

Übersicht: gemeldete Ausfuhrgenehmigungen, die von den Mitgliedstaaten im Zeitraum 2020-2024 erteilt bzw. verweigert wurden



3.7. Unionsbürger im Ausland

Die Verordnung kontrolliert oder verbietet derzeit eine Reihe von Tätigkeiten innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs der Verordnung[53]. Obwohl dies streng genommen nicht Teil der Bewertung der Durchführung der Verordnung ist, sieht Artikel 32 der Verordnung vor, dass bei der Überprüfung auch geprüft wird, ob es notwendig ist, die Tätigkeiten von Unionsbürgern im Ausland einzubeziehen. Solche Tätigkeiten könnten die Vermittlung, Absatzförderung/Vermarktung sowie die Bereitstellung von technischer Hilfe und Ausbildung umfassen.

Im Rahmen des Überprüfungsberichts 2020 wurde diese Angelegenheit geprüft und festgestellt: „Die Behandlung der hervorgehobenen Fragen wirft Schwierigkeiten in Bezug auf den räumlichen Anwendungsbereich der EU-Gerichtsbarkeit auf“. Des Weiteren wurde angemerkt: „Im Völkerrecht ist die Gerichtsbarkeit grundsätzlich räumlich begrenzt und kann von einem Staat außerhalb seines Staatsgebiets nur aufgrund einer permissiven Regel ausgeübt werden, die sich aus dem Völkergewohnheitsrecht oder aus einem Übereinkommen ergibt“. Im Bericht wurde allerdings ebenfalls angemerkt: „Das Völkerrecht sieht beispielsweise die Bestrafung extraterritorialer Tätigkeiten von Staatsangehörigen eines Staates vor, wenn es um Straftaten geht, die außerhalb des Staatsgebietes begangen wurden[54]. Bei besonders schweren Verbrechen, die entweder durch einen multilateralen Vertrag[55] oder nach Völkergewohnheitsrecht der universellen Gerichtsbarkeit unterstellt worden sind, wie Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Folter, kann ein Staat die Gerichtsbarkeit für Verbrechen unabhängig vom Ort des Verbrechens und unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Täters oder des Opfers ausüben“.

[53] Artikel 34 der Verordnung.
[54] Siehe Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b des VN-Übereinkommens von 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe ([angenommen am 10. Dezember 1984 und in Kraft getreten am 26. Juni 1987] 1465 UNTS 112, „CAT“).
[55] Siehe die Genfer Konventionen I-IV (1949).

In dem Bericht 2020 wurde festgestellt, dass einseitige Entscheidungen zur Ausübung der Gerichtsbarkeit außerhalb des Gebiets der Union im Lichte des Völkerrechts und der internationalen Praxis sorgfältig geprüft werden sollten. Da die Frage, ob ein Staat rechtmäßig extraterritoriale Gerichtsbarkeit ausüben darf, eine Frage des Völkerrechts ist, ist es wichtig, die Beendigung des Handels mit Folterwerkzeugen in den entsprechenden internationalen Foren mit Nachdruck und wirksam zu fördern, um zu gewährleisten, dass den Zielen, die mit der Verordnung gefördert werden sollen, weltweit vermehrt Rechnung getragen wird. Zudem wurde angemerkt, dass nicht-legislative Maßnahmen geprüft werden könnten, um Unionsbürger und in der Union ansässige Unternehmen, die im Ausland tätig sind, von bestimmten unangemessenen Tätigkeiten abzuhalten (wie z. B. die Förderung oder Vermarktung von Gütern und Dienstleistungen und die Bereitstellung von technischer Hilfe und Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für einen unangemessenen oder missbräuchlichen Einsatz von Strafverfolgungsausrüstung). Diese Maßnahmen könnten z. B. Maßnahmen für mehr Transparenz und Bewusstseinsbildung oder zur Förderung der wirksamen Einhaltung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen zu Wirtschaft und Menschenrechten umfassen.

Die vorliegende Überprüfung hat bestätigt, dass die Schlussfolgerungen des Überprüfungsberichts von 2020 nach wie vor Bestand haben.

4. ÜBERPRÜFUNG DER DURCHFÜHRUNG DER VERORDNUNG

4.1. Beurteilungskriterien und Datenquellen

Unter Einbeziehung der inhaltlichen Beurteilungskriterien von Artikel 32 der Verordnung hat die Kommission die Wirkung der Verordnung in Übereinstimmung mit ihren Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung[56] überprüft und dabei die folgenden Elemente berücksichtigt:

- *Relevanz*: Das Ausmaß, in dem die Gesamtziele der Verordnung, ihre Gestaltung und die in der Verordnung vorgesehenen nationalen Durchführungsmaßnahmen den EU-Prioritäten zum Zeitpunkt der Annahme der Verordnung sowie den aktuellen EU-Prioritäten entsprechen.
- *Effizienz*: Inwieweit die Verordnung effizient durchgeführt wird. Dies umfasst die Effizienz der Durchführung durch die Mitgliedstaaten und die Überwachung durch die Kommission, während gleichzeitig bewertet wird, ob es Lücken oder Überschneidungen bei den Informationsanforderungen gibt, die die Wirksamkeit oder effiziente Durchführung der Verordnung untergraben könnten, und ob die Berichtspflichten angemessen und verhältnismäßig sind.
- *Wirksamkeit*: Inwieweit die Verordnung ihren Zielen und EU-Prioritäten gerecht wird.
- *Kohärenz und Komplementarität*: Inwieweit die Verordnung die Kohärenz und Komplementarität mit anderen relevanten Initiativen der EU und der Mitgliedstaaten erleichtert.
- *Europäischer Mehrwert*: Inwieweit die Verordnung den Einzelmaßnahmen der EU-Mitgliedstaaten einen Mehrwert verleiht.

[56] https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_de.

Die Hauptinformationsquellen für das Einholen von Anhaltspunkten für die Bewertung waren schriftliche Eingaben, d. h. in Form von Antworten auf die Fragebögen/Erhebungen[57], sowie Interviews mit wichtigen Interessenträgern einschließlich der zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten, der informellen Expertengruppe und sonstigen spezialisierten Nichtregierungsorganisationen (NRO), internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen und dem Europarat sowie anderen Generaldirektionen der Kommission. Die Bewertung der eingeholten Daten und Informationen führte zu folgenden Ergebnissen.

4.2. Relevanz

4.2.1. Politische Erwägungen

Die Verordnung, so wie sie 2005 angenommen wurde, erfüllte den Bedarf, „in Bezug auf den Handel mit Drittländern mit Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, und Güter, die zum Zwecke der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten, Unionsregeln aufzustellen“. Diese Regeln zielten darauf ab, eine festgestellte Lücke in den menschenrechtsbasierten Handelskontrollen der EU zu schließen, und stellten weltweit das erste verbindliche Instrument dar, das sich speziell mit diesem Thema befasste. Um ihre Relevanz zu erhalten, wurden die Anhänge der Verordnung in den Jahren 2011, 2014, 2016 und 2025 geändert. Die an der Überprüfung beteiligten Interessenträger haben die anhaltende Relevanz der Verordnung für ihre Priorität – die Beendigung des Handels mit Folterwerkzeugen – und damit ihren Beitrag zum Ziel der EU, Folter und andere Formen der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe weltweit zu beenden, bestätigt[58].

Sie stellt nicht nur den weltweit ersten operativen Rahmen zur Regulierung des Handels mit Foltergütern dar, ihre Relevanz wurde vielmehr auch dadurch bestätigt, dass sie eine Inspirationsquelle für die Arbeit anderer Länder und Organisationen in diesem Bereich war (siehe Abschnitt 2.2.).

4.2.2. Relevanz der unter die Verordnung fallenden Güter und Dienstleistungen

Die Verordnung deckt derzeit ein breites Spektrum von **Gütern** im Zusammenhang mit der Vollstreckung der Todesstrafe und Folter ab.

Um ihre Relevanz zu wahren, muss die Liste der in den Anhängen der Verordnung beschriebenen Güter auf dem neuesten Stand gehalten und regelmäßig überprüft werden. In ihrem Überprüfungsbericht 2020 kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Liste der Güter an Veränderungen auf dem internationalen Sicherheitsmarkt und bei der Verwendung und dem Missbrauch von Strafverfolgungsausrüstung sowie an neue Entwicklungen und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Todesstrafe, Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe angepasst werden muss. Zu diesem Zweck wurde mit der Delegierten Verordnung (EU) 2025/928 der Kommission vom 21. Mai 2025 die Liste der in den Anhängen der Verordnung beschriebenen Güter aktualisiert (Abschnitt 3.1.2). Insgesamt haben die am Überprüfungsprozess beteiligten Interessenträger

[57] 23 Mitgliedstaaten sowie eine internationale Organisation und drei NRO, die Mitglieder der informellen Expertengruppe der Kommission sind, übermittelten Rückmeldungen über den schriftlichen Fragebogen. Die Kommission erhielt auch Beiträge von spezialisierten NRO.
[58] EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020-2027.

die Relevanz des Anwendungsbereichs der Verordnung in Bezug auf Güter und Dienstleistungen hervorgehoben.

Die Kommission stellte fest, dass die Interessenträger die derzeitige Struktur der Verordnung weitgehend unterstützen, wobei zwischen Gütern, die grundsätzlich missbräuchlich sind und deren Handel verboten ist (Anhang II), und Gütern, die rechtmäßig verwendet werden können und deren Handel reguliert ist (Anhang III und Anhang IV), unterschieden wird. Die derzeitigen Güterlisten in der kürzlich geänderten Fassung werden weithin als umfassend, angemessen und zielgerichtet angesehen. Mehrere Mitgliedstaaten und NRO, die an der Überprüfung teilgenommen haben, betonten, wie wichtig die Delegierte Verordnung (EU) 2025/928 der Kommission für die Aufrechterhaltung der Relevanz der Verordnung ist. Die VN-Sonderberichterstatterin zu Folter, Alice Jill Edwards, begrüßte die Annahme der Delegierten Verordnung der Kommission und bezeichnete es als „ermutigend, in einer eher düsteren Zeit, in der Sicherheitskräfte die Regeln menschenrechtskonformer Methoden zur Kontrolle größerer Menschenmengen regelmäßig missachten, solche Fortschritte zu sehen". Sie erklärte ferner, dass die aktualisierte Verordnung „den Schutz vor Folter und anderen Misshandlungen, die durch Waffen und Ausrüstungsgegenstände erleichtert werden, deutlich stärken" werde[59].

Zwei Mitgliedstaaten vertraten die Auffassung, dass die Delegierte Verordnung der Kommission zwar ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung sei, dass aber nach wie vor Wachsamkeit, Überwachung und Informationsaustausch auf diesem Gebiet von wesentlicher Bedeutung seien. In diesem Zusammenhang forderte ein Mitgliedstaat die Einrichtung eines Mechanismus, mit dem die Mitgliedstaaten regelmäßig Informationen über neue Entwicklungen beim Missbrauch von Gütern, neuen Arten von Ausrüstung oder verdächtigen Aktivitäten austauschen können. Ein anderer Mitgliedstaat bestätigte zwar die Relevanz des derzeitigen Anwendungsbereichs der Verordnung, betonte jedoch, dass die Produktabdeckung weiterhin fest in evidenzbasierten Bewertungen von Risiken und Missbrauch verankert bleiben und dem breiteren handelspolitischen Kontext Rechnung tragen sollte.

Zwei Menschenrechts-NRO, die sich an der Überprüfung beteiligten, verwiesen auf die Prävalenz von Folter und anderen Misshandlungen außerhalb des Strafvollzugs im Zusammenhang mit der Polizeiarbeit bei öffentlichen Versammlungen. Vor diesem Hintergrund empfahlen sie, den Anwendungsbereich der in den Anhängen der Verordnung beschriebenen Güter weiter auszuweiten, um die Verordnung vollständig mit den Empfehlungen des Berichts der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen über Folter aus dem Jahr 2023 in Einklang zu bringen. Einer NRO zufolge könnten einige Güter, die derzeit in Anhang III aufgeführt sind, in Anhang II verschoben werden, wie z. B. bestimmte Elektroschockgeräte mit direktem Körperkontakt, Geschosse mit multipler kinetischer Wirkung, Mehrlauf-Werfer und einige Mehrpunkt-Fesselungsvorrichtungen. Weitere Güter könnten in Anhang II aufgenommen werden, z. B. Millimeterwellenwaffen, und andere könnten in Anhang III aufgenommen werden, darunter gewöhnliche Handschellen, besonders für Strafverfolgungszwecke konstruierte handgeführte Schlagwaffen, insbesondere Standard-Schlagstöcke, sowie einige akustische Geräte und Waffen und Betäubungsgranaten.

Eine NRO war der Ansicht, dass der Schwerpunkt der Verordnung weitgehend auf physischen Gütern liegt und nicht-physische Instrumente wie Überwachungssoftware, biometrische Datenbanken und Cyber-Kontrollsysteme vernachlässigt werden, die zunehmend genutzt werden, um Folter oder Misshandlung zu erleichtern.

[59] https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/08/un-expert-welcomes-revised-eu-regulations-against-trade-instruments-torture.

Was die in Anhang IV aufgeführten Güter angeht, sind in der Verordnung bestimmte Chemikalien/Arzneimittel aufgelistet, die dazu bestimmt sind, das Leben und die Gesundheit von Patienten zu retten und zu verbessern, die aber zur Verwendung als tödliche Injektion verwendet werden könnten. Im Gegensatz zu den in den Anhängen II und III aufgeführten Gütern erfüllen diese Arten von Chemikalien und Arzneimitteln eine wesentliche lebensrettende Funktion, weshalb Maßnahmen, die ihren Handel einschränken könnten, sorgfältig geprüft werden müssen, um zu verhindern, dass dieser Handel mit legitimen lebensrettenden medizinischen Hilfsmitteln negativ beeinflusst wird.

Nach Angaben einer Organisation, die sich für die Verhinderung des Missbrauchs von Arzneimitteln bei tödlichen Injektionen einsetzt, könnte eine vorzeitige Erweiterung der Liste in Anhang IV die Versorgung mit lebenswichtigen lebensrettenden Arzneimitteln unnötig belasten, allerdings sei anhaltende Wachsamkeit erforderlich. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang das Selbstregulierungssystem mehrerer EU-Unternehmen, das von verschiedenen Interessengruppen als Verhinderung eines unangemessenen Gebrauchs von aus der EU exportierten Arzneimitteln angesehen wird. Dieselbe Organisation betonte, wie wichtig es sei, die Entwicklungen im Zusammenhang mit der Verwendung von Stickstoffgas bei Hinrichtungen genau zu verfolgen. In diesem Zusammenhang schlug ein Mitgliedstaat vor, die Aufnahme von Stickstoffgas in Anhang IV der Verordnung in Erwägung zu ziehen.

Bei der Überprüfung bestätigten die Interessenträger auch die Relevanz der **Dienstleistungen**, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, d. h. Vermittlungsdienste, technische Hilfe, Ausbildung und Werbung im Zusammenhang mit den unter die Verordnung fallenden Gütern. Eine nichtstaatliche Menschenrechtsorganisation kam zu dem Schluss, dass die Verordnung auch die Bereitstellung technischer Hilfe umfassen sollte, die unabhängig von der Ausrüstung, auf die sich die Verordnung bezieht, Folter und andere Misshandlungen erleichtern oder dazu eingesetzt werden könnte. Zu beachten ist jedoch, dass die Bereitstellung von technischer Hilfe, einschließlich Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, nur dann verboten wird oder der Kontrolle unterliegt, wenn sie sich direkt auf die unter die Verordnung fallende Ausrüstung bezieht (Anhang II oder Anhang III).

Bei der Bewertung der Relevanz der unter die Verordnung fallenden Güter und Dienstleistungen könnte auch das Hinzufügen einer gezielten Endverwendungs- oder Generalklausel in die Verordnung in Erwägung gezogen werden. An der Überprüfung beteiligte Menschenrechts-NRO haben sich für die Aufnahme einer solchen Klausel ausgesprochen. Konkret würde eine solche Klausel einzelnen EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, eine spezifische Verbringung eines bestimmten Gutes, das nicht ausdrücklich in den Anhängen II oder III der Verordnung aufgeführt ist, zu stoppen. Es müsste festgestellt werden, dass ein solches Gut eindeutig keinen anderen praktischen Nutzen hat als die Todesstrafe, Folter und andere Misshandlungen. Die Klausel könnte auch Fälle abdecken, in denen es Beweise dafür gibt, dass die potenzielle Verbringung des nicht im Anhang aufgeführten Gutes zu seiner Verwendung für solche Zwecke führen würde.

4.3. Effizienz

4.3.1. Genehmigungen und Verweigerungen

Ausgehend von den Daten in diesem Bericht und dem vorherigen Bericht der Kommission über die Ausfuhrgenehmigungen in den Jahren 2020, 2021, 2022, 2023 und 2024 (siehe Abschnitt 3.5) ist festzustellen, dass eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten (15) über den Fünfjahreszeitraum keine Genehmigungen gemeldet hat. Darüber hinaus melden einige Mitgliedstaaten deutlich mehr Genehmigungen als andere.

Die vorgelegten Daten zeigen auch eine begrenzte Anzahl von Verweigerungen der Genehmigungen für Güter (42 im fünfjährigen Berichtszeitraum), wobei für die unter die Verordnung fallenden Dienstleistungen keine Genehmigungen (oder Verweigerungen) erteilt wurden. Für die Durchführung sind die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zuständig.

Die internen Verfahren für die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen können von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein. Nach den von den Behörden der Mitgliedstaaten übermittelten Informationen umfassen diese Verfahren häufig Konsultationen zwischen verschiedenen Ministerien, Behörden und Stellen, und Entscheidungen werden unter anderem auf der Grundlage einer Bewertung der Endverwendung, des Endverwenders und des Risikos der Umlenkung getroffen. Zu den Informationsquellen, die einer solchen Bewertung zugrunde liegen, gehören zahlreiche offene Informationsquellen, darunter Berichte der Vereinten Nationen, der EU und des Europarats sowie Berichte zivilgesellschaftlicher Organisationen und verfügbare nationale und internationale Gerichtsurteile. Einige Mitgliedstaaten erwähnten auch Analysen, die von ihren Behörden und Botschaften durchgeführt wurden, sowie frühere Verweigerungen durch andere EU-Mitgliedstaaten.

Zwar sind die verfügbaren Informationen über die nationalen Risikobewertungen insgesamt begrenzt, doch ist klar, dass diese von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind. In diesem Zusammenhang wiesen einige Mitgliedstaaten und NRO, die am Überprüfungsprozess beteiligt waren, auf die Notwendigkeit hin, die nationalen Verfahren in Bezug auf die Erteilung/Verweigerung von Ausfuhrgenehmigungen zu harmonisieren.

Aus den oben dargestellten Informationen ergibt sich ein Bedarf an Leitlinien der Europäischen Union oder an bewährten Verfahren zur Durchführung der Verordnung (z. B. im Hinblick auf die Definition der erfassten Güter, Risikobewertungen, Verweigerungen, Meldungen usw.) sowie an mehr Informationen seitens der zuständigen Behörden über die praktische Anwendung der Verordnung.

4.3.2. Handelsmessen

Artikel 8 der Verordnung verbietet das Ausstellen oder Anbieten zum Verkauf von in Anhang II aufgeführten Gütern auf einer Ausstellung oder Messe, die in der EU stattfindet.

Einige Mitgliedstaaten erlauben, erleichtern und/oder sind Mitveranstalter von Handelsmessen oder Ausstellungen für Strafverfolgungsausrüstung. Zwei Menschenrechts-NRO, die an der Überprüfung teilgenommen haben, haben eine dieser Messen überwacht und bei einigen Gelegenheiten festgestellt, dass unter Anhang II der Verordnung fallende Güter ausgestellt wurden. Die NRO vermeldeten eine gute Zusammenarbeit mit den Veranstaltern der Messe, die die gemeldeten Güter entfernten und Maßnahmen ergriffen, um die Ausstellung von unter Anhang II fallenden Gütern zu verhindern und zu bekämpfen.

Keiner der Mitgliedstaaten, die sich an der Überprüfung beteiligt haben, verfügt über ein spezielles Protokoll oder Verfahren, um die Einhaltung von Artikel 8 der Verordnung bei Ausstellungen oder Handelsmessen zu gewährleisten. Ein Mitgliedstaat, der an der Überprüfung teilgenommen hat, schlug die Ausarbeitung eines Leitfadens für bewährte Verfahren für die Behörden und Unternehmen der Mitgliedstaaten vor, die an der Organisation von Handelsmessen mit Ausrüstung für die Strafverfolgung beteiligt sind. Dies wurde auch von einer Reihe von NRO vorgeschlagen, die sich an der Überprüfung beteiligt haben.

4.3.3. Berichterstattung

Wie in Abschnitt 3.3 erwähnt, sind in Artikel 26 der Verordnung die Berichtspflichten der zuständigen Behörden festgelegt. Alle Mitgliedstaaten, die am Überprüfungsprozess teilgenommen haben, halten solche Berichtspflichten für angemessen und verhältnismäßig.

Dennoch bestätigten nur acht Mitgliedstaaten, dass sie 2024 jährliche Tätigkeitsberichte im Einklang mit Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung veröffentlicht haben. Gemäß Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung enthalten die öffentlichen Berichte „keine Informationen, deren Weitergabe ein Mitgliedstaat als unvereinbar mit seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen ansieht". Der Grad der Detailgenauigkeit dieser Jahresberichte ermöglicht unter Umständen nicht immer eine genaue Bewertung der Durchführung der Verordnung auf nationaler Ebene. Nur wenige Mitgliedstaaten stellen öffentlich zugängliche Informationen über Verfahren zur Risikobewertung von Gütern oder über Folgemaßnahmen, die zur Überwachung der Endverwendung ergriffen wurden, zur Verfügung, noch melden sie das Volumen und den Wert der betreffenden Güter oder geben an, ob bei Verstößen gegen die Verordnung Sanktionen verhängt wurden. Auch über den Notifizierungs- und Konsultationsmechanismus nach Artikel 23 sind nur begrenzte Informationen verfügbar.

Nach Artikel 26 Absatz 4 muss die Kommission einen jährlichen Tätigkeitsbericht erstellen. Alle Mitgliedstaaten haben der Kommission Informationen für die Ausarbeitung dieser Berichte zur Verfügung gestellt. Im Berichtszeitraum wurden Jahresberichte zu den Ausfuhrgenehmigungen der Mitgliedstaaten in den Jahren 2020, 2021, 2022, 2023 und 2024 veröffentlicht. NRO, die an der Überprüfung beteiligt waren, hielten den Jahresbericht der Kommission für ein wesentliches Instrument zur Gewährleistung der Transparenz bei der Durchführung der Verordnung, insbesondere, da mehrere Mitgliedstaaten keine nationalen Berichte veröffentlichten. Die NRO empfahlen, weitere sachdienliche Informationen in den Jahresbericht der Kommission aufzunehmen, insbesondere in Bezug auf die erteilten und verweigerten Genehmigungen, einschließlich z. B. der Endverwendung, des Wertes und des Volumens der Güter.

4.4 Wirksamkeit

Insgesamt hat die Verordnung das spezifische Ziel erreicht, den EU-Handel mit Drittländern mit Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zu Folter und anderer grausamer, erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten, wirksamer zu kontrollieren. Die an der Überprüfung beteiligten Interessenträger hoben die präventiven und normativen Auswirkungen der Verordnung hervor. Mehrere Mitgliedstaaten vertraten die Auffassung, dass die Verordnung den Handel mit Gütern im Zusammenhang mit Folter und anderen Misshandlungen erfolgreich verhindert und Wirtschaftsbeteiligte davon abgehalten hat, verbotene Güter oder Güter, die in Drittländern missbraucht werden könnten, auszuführen. Nach Angaben der Behörden eines Mitgliedstaats ist eine wirksame Abschreckung im vorgelagerten Bereich einer der Faktoren, die den derzeit begrenzten Umfang des Handels mit Gütern, die unter die Verordnung fallen, erklären.

Eine NRO war der Ansicht, dass die Verordnung bestimmte Aspekte des Handels mit bestimmten Gütern im Zusammenhang mit Folter verringert habe. Sie wies insbesondere darauf hin, dass die Vermarktung von unter Anhang II fallenden Gütern auf Waffenmessen und im Internet durch EU-Unternehmen seit Inkrafttreten der Verordnung zurückgegangen sei. Nach Angaben einer NRO, die sich für die Verhinderung des Missbrauchs von Arzneimitteln in tödlichen Injektionen einsetzt, hat die Verordnung erhebliche und positive Auswirkungen darauf gehabt, die Ausfuhr bestimmter europäischer Arzneimittel zur Verwendung in tödlichen Injektionen zu verhindern, indem sie auch die von der Industrie geleiteten Kontrollen verstärkt

und einen klaren Rechtsrahmen zur Unterstützung von Unternehmen bei der Sicherung ihrer Lieferketten geschaffen hat.

Dennoch stellten die an der Überprüfung teilnehmenden NRO fest, dass es aufgrund der begrenzten Menge an öffentlich zugänglichen Informationen schwieriger ist, die Wirksamkeit der Verordnung vollständig zu bewerten. In diesem Zusammenhang wären jedoch mehr Informationen über die Verhängung von Sanktionen durch die EU-Mitgliedstaaten gemäß Artikel 33 der Verordnung von Interesse, um besser beurteilen zu können, inwieweit Verstöße gegen die Verordnung festgestellt und geahndet werden.

Insgesamt vertraten die Interessenträger die Auffassung, dass das Inkrafttreten der Verordnung selbst die Unternehmer für die in der EU bestehenden Kontrollen sensibilisiert hat. Darüber hinaus veröffentlichen mehrere Mitgliedstaaten Informationen über die wichtigsten Bestimmungen der Verordnung auf der Website ihres jeweiligen Ministeriums/der zuständigen Behörde. Sechs Mitgliedstaaten haben außerdem angegeben, dass sie Veranstaltungen zur Sensibilisierung und/oder gezielte Öffentlichkeitsarbeit organisieren. Ein Mitgliedstaat und drei NRO empfahlen weitere Sensibilisierungsmaßnahmen, um die Verordnung besser bekannt zu machen und sicherzustellen, dass ihre Bestimmungen von den Interessenträgern gut verstanden werden. Eine NRO schlug vor, dass die Kommission Standardtexte und zusätzliche Leitlinien für die Durchführung der Verordnung bereitstellen sollte, um die staatlichen Akteure stärker zu sensibilisieren und für Kohärenz zwischen den nationalen Verfahren zu sorgen.

Inwieweit das umfassendere Ziel, zur Verhinderung der Todesstrafe und von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Drittländern beizutragen, erreicht wurde, ist schwieriger zu beurteilen, da viele andere Faktoren eine Rolle spielen. Die Beschränkung des Handels mit diesen Gütern und Dienstleistungen ist nur ein Element im Kampf gegen Folter. Darüber hinaus sind zum Zwecke der Folter oder anderer Misshandlungen nicht unbedingt ausgefeilte Instrumente erforderlich, oft werden die einfachsten und am leichtesten verfügbaren Instrumente, z. B. Stöcke, Schlagstöcke oder Standard-Handschellen, und übermäßige körperliche Gewalt eingesetzt.

4.5. Kohärenz und Komplementarität

Um die Komplementarität zu gewährleisten, nimmt die Verordnung ausdrücklich Bezug auf andere einschlägige EU-Instrumente oder -Rahmenregelungen und schließt die von ihnen erfassten Güter ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Verordnung aus. Die Verordnung bezieht sich auf Güter, die in keinem anderen Rechtsinstrument aufgeführt sind, und ist in dieser Hinsicht komplementär zu anderen europäischen Regelungsrahmen. Die Verordnung zielt nicht auf Güter ab, die im Zusammenhang mit anderen Verordnungen stehen und für die bereits ein Zulassungssystem besteht, d. h.:

i. Feuerwaffen, die den Kontrollen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 258/2012 unterliegen,
ii. Güter mit doppeltem Verwendungszweck, die den Kontrollen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 428/2009 unterliegen,
iii. Güter, die den Kontrollen gemäß dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP und der dazugehörigen Gemeinsamen Militärgüterliste[60] unterliegen.

[60] Gemeinsame Militärgüterliste der Europäischen Union, vom Rat am 24. Februar 2025 angenommen (vom Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern erfasste Ausrüstung) (ABl. C, C/2025/1499).

Dieser Ansatz zur Gewährleistung der Komplementarität der Ausfuhrkontrollinstrumente war zwar weitgehend erfolgreich, doch wurden einige Unstimmigkeiten von Menschenrechts-NRO, die an der Überprüfung beteiligt waren, angesprochen. Einige Reizstoffe, wie z. B. Pfefferspray und Oleoresin Capsicum (OC), sind in der Verordnung enthalten, während andere, wie z. B. gewöhnliche Tränengase (CS-Gas, CR-Gas und CN-Gas), die in der Gemeinsamen Militärliste der EU aufgeführt sind, nicht enthalten sind, obwohl sie häufig zur Erleichterung oder Durchführung von Folter und anderen Misshandlungen eingesetzt werden. Es wäre angebracht zu untersuchen, wie am besten sichergestellt werden kann, dass beide Instrumente konsistenter sind, dass die Genehmigungsverfahren einheitlich sind und dass Ablehnungsmitteilungen unter beiden Kontrollregelungen übermittelt werden.

Im Hinblick auf ihr umfassenderes EU-Menschenrechtsziel steht die Verordnung weitgehend im Einklang mit anderen einschlägigen EU-Instrumenten und -Initiativen und ergänzt diese. Es besteht jedoch Raum für größere Synergien zwischen der Menschenrechtsüberwachungsarbeit in Drittländern einerseits und der Kontrolle der Endverwendung der im Rahmen der Verordnung ausgeführten Güter und Dienstleistungen andererseits.

Es besteht ein hohes Maß an Kohärenz und Komplementarität mit Initiativen auf globaler und regionaler Ebene (globale Allianz, Europarat). Während des Berichtszeitraums stand die Europäische Union sowohl auf technischer als auch auf diplomatischer Ebene an vorderster Front bei Initiativen zur Sensibilisierung der internationalen Regierungen für den Handel mit Ausrüstungen, die für Folter, Misshandlung und die Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden. Die EU setzte ihre Zusammenarbeit mit Drittländern in dieser Frage fort, auch im Rahmen der globalen Allianz.

4.6. Europäischer Mehrwert

Bei der Bewertung des EU-Mehrwerts wird geprüft, ob es aufgrund des Einsatzes der EU zu Änderungen kam, die über das hinausgehen, was vernünftigerweise von nationalen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu erwarten gewesen wäre.

Der Handel ist gemäß Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ein Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Union. Der EU-Mehrwert der Verordnung liegt auf der Hand, da die Verordnung in einen Bereich fällt, in dem die EU ausschließliche Zuständigkeit hat, und die Ziele der Verordnung daher am besten auf Unionsebene erreicht werden können.

Obwohl die Verordnung den Mitgliedstaaten erlaubt, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, können die in der Verordnung vorgesehenen Maßnahmen im Großen und Ganzen als angemessen betrachtet werden.

4.7. Anti-Folter-Koordinierungsgruppe

Die Rechtsgrundlage dieser Koordinierungsgruppe ist in der Verordnung selbst enthalten. Unter dem Vorsitz der Kommission ist ihre Zusammensetzung auf einen von jedem Mitgliedstaat ernannten Vertreter beschränkt. Die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe hat einen spezifischen Aufgabenbereich: Sie kann Fragen zur Anwendung der Verordnung prüfen, einschließlich des Informationsaustauschs über Verwaltungspraktiken. Die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe kann sich auf Ad-hoc-Basis mit Ausführern, Vermittlern, Anbietern von technischer Hilfe und anderen von der Verordnung betroffenen relevanten Interessengruppen beraten. Gemäß Erwägungsgrund 48 der Verordnung kommt der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe eine besondere Rolle bei der Vorbereitung delegierter Rechtsakte zu, da die Mitgliedstaaten über die Koordinierungsgruppe formell zu Entwürfen

delegierter Rechtsakte konsultiert werden, die von der Kommission gemäß den in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung festgelegten Grundsätzen vorgelegt werden.

Die Mitgliedstaaten, die zum Überprüfungsprozess beigetragen haben, erkannten die Schlüsselrolle an, die der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe bei der Gewährleistung einer wirksamen und kohärenten Durchführung der Verordnung zukommt. Insgesamt betrachteten die Mitgliedstaaten die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe als nützliche Plattform für die Koordinierung und den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren. Die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe wird von einigen Mitgliedstaaten auch als Forum für die Erörterung von Herausforderungen im Zusammenhang mit der Durchführung der Verordnung angesehen, einschließlich Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung und der rechtlichen und regulatorischen Auslegung sowie der Kohärenz und Konsistenz der nationalen Verfahren der Mitgliedstaaten.

In diesem Zusammenhang schlugen zwei Mitgliedstaaten vor, dass Sitzungen der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe Präsentationen nationaler Praktiken mit spezifischen Fallstudien umfassen könnten, insbesondere von Mitgliedstaaten, die im Rahmen der Verordnung mehr Anträge erhalten. Drei weitere Mitgliedstaaten empfahlen, dass die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe regelmäßig spezifische Situationen in Drittländern erörtern und sich über Methoden und Indikatoren für die Bewertung der Menschenrechtsrisiken in den Bestimmungsländern austauschen sollte. Die Rolle der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe bei der Marktüberwachung durch einen regelmäßigen Austausch über technische Entwicklungen, die möglicherweise Aktualisierungen der Anhänge der Verordnung rechtfertigen, wurde ebenfalls hervorgehoben. In diesem Zusammenhang forderten einige Mitgliedstaaten eine engere Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und verwiesen insbesondere auf die Arbeit der informellen Expertengruppe. Dieser Aspekt wurde auch von einigen NRO hervorgehoben, die Mitglieder der informellen Expertengruppe sind und am Überprüfungsprozess teilgenommen haben. Insbesondere wurde vorgeschlagen, eine engere Verknüpfung zwischen der informellen Expertengruppe und der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe sicherzustellen, unter anderem durch die Organisation regelmäßiger Präsentationen der Mitglieder der informellen Expertengruppe bei den Sitzungen der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Die Verordnung wurde angenommen, um ein Instrument der Europäischen Union mit Drittländern zu schaffen, das den Handel mit Gütern und damit zusammenhängenden Dienstleistungen, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter und zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten, regulieren soll. Sie hat maßgeblich zur Förderung der **Achtung des menschlichen Lebens und der grundlegenden Menschenrechte** beigetragen.

Die Verordnung füllt weiterhin eine festgestellte Lücke in den menschenrechtsbasierten Handelskontrollen der EU. Sie leistet einen **positiven Beitrag** zur Erreichung ihres Hauptziels, wirksame, konkrete Maßnahmen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu ergreifen.

Die Überprüfung hat bestätigt, dass die Verordnung insgesamt **zufriedenstellend durchgeführt wird** und weiterhin zweckdienlich ist. Sie wird als ausreichend solide erachtet, weshalb eine vollständige Aktualisierung der Rechtsvorschriften zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht für notwendig erachtet wird.

Andererseits hat die Überprüfung gezeigt, dass die **nationale Praxis** bei der Durchführung der Verordnung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein kann, insbesondere in Bezug auf die Verfahren, die Entscheidungen über die Erteilung oder Verweigerung von Ausfuhrgenehmigungen zugrunde liegen. In diesem Zusammenhang könnten nichtlegislative Maßnahmen zur Unterstützung einer wirksameren und kohärenteren Durchführung bestimmter Bestimmungen der Verordnung weiter geprüft werden.

Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, eine **Checkliste** für **Risikobewertungen** zu entwickeln, einschließlich einer Methodik für die Bewertung der Menschenrechtsrisiken in den Zielländern. Die Möglichkeit, eine spezifische Checkliste für **Handelsmessen und Ausstellungsprotokolle** zu entwickeln, könnte ebenfalls geprüft werden. Darüber hinaus wird der Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten, auch im Rahmen der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe, weiter gefördert.

Der Anwendungsbereich der unter die Verordnung fallenden Güter sollte weiterhin **mit den sich wandelnden technologischen Entwicklungen und Marktentwicklungen Schritt halten** und **Veränderungen in der Art der Verwendung und des Missbrauchs von Strafverfolgungsausrüstung** sowie **Trends bei Folter und anderen Formen der Misshandlung** Rechnung tragen.

In diesem Zusammenhang hat die Überprüfung die **Relevanz der Güter und Dienstleistungen bestätigt, die unter die Verordnung** in der durch die Delegierte Verordnung der Kommission vom Mai 2025 geänderten Fassung **fallen**.

Die Notwendigkeit, **kontinuierliche Wachsamkeit** zu gewährleisten und entsprechend den vorgenannten Trends die potenzielle weitere Ausweitung der unter die Anhänge der Verordnung fallenden Güter zu erörtern, hat sich jedoch während des Überprüfungsprozesses gezeigt. Unter anderem werden die **Erkenntnisse** der zuständigen Gremien der **Vereinten Nationen** und der **VN-Sonderberichterstatterin über Folter** und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe weiterhin als Grundlage für diese Praxis dienen. Die Abwägung zwischen Menschenrechtserwägungen und der Notwendigkeit, den Handel mit rechtmäßigen **lebensrettenden medizinischen Hilfsgütern** zu schützen, sollte bei der Bewertung der (etwaigen) Möglichkeit, den Umfang der erfassten Chemikalien zu aktualisieren, ebenfalls weiterhin sorgfältig geprüft werden.

Die Kommission wird die Durchführbarkeit eines **informellen Warnmechanismus** innerhalb der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe untersuchen – mit einem systematischeren Informationsaustausch und Analysen sowie einem Austausch über technische Entwicklungen und Marktentwicklungen sowie deren Nutzung durch die Strafverfolgungsbehörden in Drittländern. Die informelle Expertengruppe, deren wichtige Rolle bei der technischen Beratung bei der Überprüfung anerkannt wurde, könnte durch die Vorlage von Berichten oder mündliche Ad-hoc-Briefings an diesem Prozess beteiligt werden.

Die Möglichkeiten einer genaueren **Überwachung** der **Endverwendung** der ausgeführten Güter sollten weiter untersucht werden. Es besteht zudem Raum für größere **Synergien** zwischen der Menschenrechtsüberwachungsarbeit in Drittländern einerseits und der Kontrolle der Endverwendung der im Rahmen der Verordnung ausgeführten Güter und Dienstleistungen andererseits.

Die Notwendigkeit, insbesondere durch die Veröffentlichung jährlicher Tätigkeitsberichte für **mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht** zu sorgen, wird ebenfalls bestätigt. Darüber hinaus unterstreicht die Überprüfung die Notwendigkeit eines verstärkten **Informationsaustauschs** über die Art und Weise, wie die Verordnung umgesetzt wird, insbesondere in Bezug auf Risikobewertungen und die Lizenzpolitik. Gegebenenfalls könnten

zusätzliche sachdienliche Informationen auch über Endverwendung, Verstöße und Sanktionen in die jährliche Berichterstattung der Kommission aufgenommen werden.

Als weltweit erstes rechtsverbindliches Regulierungsinstrument in diesem Bereich dient die Verordnung auch als **Beispiel für die Entwicklung ähnlicher handelspolitischer Maßnahmen** durch Drittländer und internationale Organisationen. Die EU sollte ihre Erfahrungen mit der Verordnung weiterhin mit Partnerländern und -organisationen austauschen, die daran interessiert sind, Maßnahmen zur Verhinderung des Handels mit Foltergütern zu ergreifen. Als Mitvorsitzende der globalen Allianz wird die EU weiterhin Initiativen zur Beendigung des Handels mit Folterwerkzeugen auf multilateraler Ebene, auch in VN-Gremien, unterstützen.