EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 31.10.2022
COM(2022) 568 final

BERICHT DER KOMMISSION

AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Tätigkeiten und Konsultationen der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe gemäß Artikel 31 der Verordnung (EU) 2019/125 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

Gemäß Artikel 31 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2019/125 vom 16. Januar 2019 (im Folgenden die „Verordnung“) 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] legt die Kommission dem Europäischen Parlament einen schriftlichen Jahresbericht über die Tätigkeiten, Prüfungen und Konsultationen der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe vor. Der Bericht darf die wirtschaftlichen Interessen natürlicher oder juristischer Personen nicht beeinträchtigen.

Dieser Bericht enthält Informationen über die Tätigkeiten der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe im Jahr 2021.

2. Regelungsrahmen

Das Ziel der Verordnung ist es, einerseits die Todesstrafe und andererseits Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in Ländern außerhalb der EU durch Beschränkung des Handels mit bestimmten Gütern zu verhindern. Es wird unterschieden zwischen

- Gütern, die grundsätzlich missbräuchlich sind und überhaupt nicht gehandelt werden sollten (Anhang II), und
- Gütern, die rechtmäßige Verwendungszwecke haben können, z. B. als Strafverfolgungsausrüstung (Anhang III) und als Güter für therapeutische Zwecke (Anhang IV).

Der Handel mit den in den Anhängen III und IV aufgeführten Gütern unterliegt bestimmten Beschränkungen. Insbesondere sieht die Verordnung Folgendes vor:

i) Sie verbietet die Einfuhr in, die Ausfuhr aus und die Durchfuhr durch die EU von in Anhang II aufgeführten Gütern, die außer zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zum Zwecke der Folter keine praktische Verwendung haben. Die Bereitstellung technischer Hilfe im Zusammenhang mit diesen Gütern, einschließlich Schulungen zur Verwendung dieser Güter, ist ebenso verboten. Gleichfalls verboten ist die Werbung für diese Güter in Printmedien oder im Internet, durch Werbezeit im Fernsehen oder im Radio sowie die Ausstellung oder das Anbieten zum Verkauf solcher Güter im Rahmen von Ausstellungen oder Messen;

ii) in Anhang III aufgeführte Güter, die zum Zwecke der Todesstrafe oder der Folter verwendet werden könnten, aber auch andere legitime Zwecke (Strafverfolgung und -vollzug) haben können, unterliegen einer vorherigen Ausfuhrgenehmigung auf der Basis von Einzelfallprüfungen. Eine vorherige Ausfuhrgenehmigung ist auch für die Erbringung technischer Hilfe oder von Vermittlungstätigkeiten erforderlich, die sich auf diese Kategorie von Gütern bezieht. Anhang III umfasst nicht:

[1] ABl. L 30 vom 31.1.2019, S. 1. Nach mehreren Änderungen wurde die Verordnung (EG) Nr. 1236/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 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 200 vom 30.7.2005, S. 1), als Verordnung (EU) 2019/125 kodifiziert.

a) Feuerwaffen, die der Verordnung (EU) Nr. 258/2012[2] unterliegen;
b) Güter mit doppeltem Verwendungszweck, die der Verordnung (EU) Nr. 2021/821[3] oder
c) Güter, die den Bestimmungen des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates[4] unterliegen; und

iii) Die Verordnung regelt den Handel mit Chemikalien oder pharmazeutischen Stoffen (Anhang IV), die zur Vollstreckung der Todesstrafe verwendet werden könnten (z. B. durch tödliche Injektion). Es wurde eine besondere Genehmigung (Allgemeine Ausfuhrgenehmigung der Union) eingeführt, um die Ausfuhr solcher Anästhesiechemikalien zu kontrollieren und ihre Weitergabe zur Verwendung bei Hinrichtungen durch tödliche Injektion zu verhindern, ohne ihren Handel für medizinische, veterinärmedizinische oder andere legitime Zwecke einzuschränken.

3. Tätigkeiten der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe

Die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe wurde mit der Verordnung (EU) 2016/2134 des Europäischen Parlaments und des Rates[5] eingerichtet, um Fragen zu prüfen, die mit der Anwendung der genannten Verordnung zusammenhängen.

Die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe ist eine Plattform, auf der Sachverständige der Mitgliedstaaten und die Kommissionsdienststellen Informationen über die Verwaltungspraxis austauschen und Probleme mit der Auslegung der Verordnung, technische Fragen zu den aufgeführten Gütern, Entwicklungen im Zusammenhang mit der Verordnung und alle sonstigen Themen, die sich möglicherweise ergeben, erörtern können. Im Einklang mit der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung() konsultiert die Kommission die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe auch vor der Annahme delegierter Rechtsakte[6].

Die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe hielt im Jahr 2021 drei Sitzungen in virtueller Form ab (am 10. März, 10. Juni und 24. November), um Informationen über eine Reihe von Fragen auszutauschen, die die Anwendung der Verordnung betreffen und im Folgenden zusammengefasst sind.

[2] Verordnung (EU) Nr. 258/2012 vom 14. März 2012 zur Umsetzung des Artikels 10 des Protokolls der Vereinten Nationen gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen, 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).
[3] Verordnung (EU) 2021/821 des Rates vom 20. Mai 2021 über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Vermittlung, der technischen Unterstützung der Durchfuhr und der Verbringung betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck (Neufassung) (ABl. L 206 vom 11.6.2021, S. 1).
[4] Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern (ABl. L 335 vom 13.12.2008, S. 99).
[5] 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).
[6] ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1.

3.1 Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Basisrechtsakt

Die Kommission unterrichtete die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe über den angenommenen Bericht über die Ausübung der der Kommission mit der Verordnung (EU) 2019/125 übertragenen Befugnis[7]. Gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Verordnung verlängert sich die Befugnisübertragung stillschweigend um Zeiträume mit gleicher Länge, es sei denn, das Europäische Parlament oder der Rat widersprechen einer solchen Verlängerung spätestens drei Monate vor Ablauf des jeweiligen Zeitraums. In dem Bericht wurde vorgeschlagen, die Befugnisübertragung zum Erlass delegierter Rechtsakte um weitere fünf Jahre zu verlängern. Es gab keine Einwände gegen eine solche Verlängerung. Die Verlängerung wurde als notwendig erachtet, um unter anderem zu reagieren, wenn neue Güter entwickelt werden oder wenn ein oder mehrere Drittländer, die die Anforderungen für die Anwendung der allgemeinen Ausfuhrgenehmigung der Union erfüllen, gegen eine internationale Verpflichtung zur Abschaffung der Todesstrafe bei allen Straftaten verstoßen oder wenn sich die Einzelheiten der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ändern.

2021 wurden keine delegierten Rechtsakte zur Änderung der Verordnung erlassen.

3.2 Handelsangaben: Datenübermittlung

Die Kommission stellte Informationen über den aktuellen Stand des jährlichen Berichts gemäß Artikel 26 Absatz 3 bereit. Insbesondere wurden die Daten für 2020 aller Behörden in den Mitgliedstaaten sowie des Vereinigten Königreichs vorgelegt, die die Grundlage für die Ausarbeitung des Jahresberichts der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat bildeten. Außerdem legte die Kommission nach seiner Annahme Angaben zu den Handelsdaten in diesem Bericht vor[8].

In diesem Zusammenhang wies die Kommission die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe darauf hin, dass die zuständigen Behörden verpflichtet sind, über das Dual-Use Electronic System (DUeS) erteilte Ablehnungen zu notifizieren.

3.3 Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung der Verordnung (EU) 2019/125

Die Kommission führte auf Ersuchen eines Mitgliedstaats einen Meinungsaustausch über die Nutzung von Wasserwerfern und ganz allgemein über die Verwendung anderer Güter, die für die Kontrolle von Aufständen oder den Selbstschutz von Strafverfolgungsbediensteten bestimmt sind, für Polizeieinsätze bei Versammlungen und Demonstrationen, was zunehmend Anlass zur Sorge gibt. Die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe erkannte die im Zusammenhang mit Wasserwerfern bestehenden Herausforderungen an, da ihre Verwendung von der Brandbekämpfung auf eine missbräuchliche Nutzung gegen Demonstranten umgeleitet werden könnte. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass bei der Bewertung der potenziellen Risiken im Ausfuhrland besonders wachsam vorgegangen werden muss.

[7] COM(2021) 75 final vom 22.2.2021.
[8] COM(2021) 632 final vom 14.10.2021.

3.4 Dual-Use Electronic System - aktuelle Entwicklung

Die Kommission unterrichtete die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe über ihren Beschluss betreffend den Zugang des Vereinigten Königreichs zu Netzen, Informationssystemen und Datenbanken (auf der Grundlage von Artikel 13 Absatz 5 des Protokolls zu Irland/Nordirland) und seinen am 16. Oktober 2020 angenommenen Anhang[9]. Mit diesem Beschluss wird dem Vereinigten Königreich ein teilweiser Zugang (Schriftzugang und Lesezugriff) zu dem Dual-Use Electronic System gewährt. Dieser Zugang wird als notwendig erachtet, damit das Vereinigte Königreich seinen Verpflichtungen aus dem Protokoll zu Irland/Nordirland nachkommen kann. Die Kommission informierte daher über eine neue Notifizierungsfunktion im Dual-Use Electronic System, mit der die ordnungsgemäße Umsetzung von Artikel 23 Absatz 5 der Verordnung unterstützt und dafür der Informationsaustausch zwischen dem Vereinigten Königreich und der Kommission bzw. einem Mitgliedstaat ermöglicht wird.

Darüber hinaus unterrichtete die Kommission die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe über die zweite Faktorauthentifizierung für Nutzer des Dual-Use Electronic Systems, die im Einklang mit dem Sicherheitskonzept der Kommission ab dem 3. Dezember 2021 für alle Informationssysteme zur Verwaltung sensibler Informationen anzuwenden ist.

3.5 Informelle Expertengruppe der Kommission

Die Kommission unterrichtete die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe über die informelle Expertengruppe, die im Einklang mit den Schlussfolgerungen ihres Überprüfungsberichts eingesetzt wurde[10]. Die informelle Gruppe vereint verschiedene Perspektiven (z. B. Interessenvertretung, Strafverfolgung, Forschung und Zoll). Ein Mitgliedstaat (Deutschland) hat einen Vertreter für die informelle Gruppe ernannt. Der informellen Gruppe gehören auch Vertreter des Europarats und des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) an. Sie hat ausschließlich beratende Funktion und ergänzt die Rolle der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe.

Die informelle Gruppe leistete technische Unterstützung in beratender Funktion zu verschiedenen Aspekten wie dem Anwendungsbereich verbotener oder regulierter Güter im Hinblick auf eine konsequentere Umsetzung der Verordnung. In diesem Zusammenhang wurde die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe über den Meinungsaustausch zu Trends und Herausforderungen im Zusammenhang mit Waffen und Geräten, die für die Kontrolle von Unruhen oder zum Selbstschutz konzipiert wurden, bei Polizeieinsätzen zur Überwachung von Versammlungen und Demonstrationen unterrichtet. Bestimmte Reizstoffe (wie gewöhnliche Tränengase), die derzeit nicht unter die Verordnung fallen, werden häufig eingesetzt, um interne Repressionen zu erleichtern oder durchzuführen. Es wurde angesprochen, ob Standardschläger und Gummigeschosse in die Liste der kontrollierten Güter in der Verordnung aufgenommen werden sollten. Der Einsatz von akustischen Geräten oder Lasertechnik bei der Kontrolle von Menschenansammlungen ist ein weiterer Bereich, der geprüft werden sollte.

Die informelle Gruppe hat maßgeblich dazu beigetragen, das Bewusstsein für die Verordnung zu schärfen, auch indem sie einen Bezug zur Arbeit der Gruppe von Regierungssachverständigen der Vereinten Nationen (VN GGE) und damit eine wichtige

[9] C(2020) 7126 final vom 16.10.2020.
[10] COM(2020) 343 final vom 30.7.2020.

Verbindung zwischen der Verordnung und den internationalen Bemühungen zur Förderung des Handels ohne Folter herstellte (siehe nachstehend Abschnitt 3.6).

3.6 Beendigung des Handels mit Folterwerkzeugen — regionale und internationale Entwicklungen

Die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe war Plattform für den Informationsaustausch und die Sensibilisierung für regionale und internationale Entwicklungen bei der Förderung des Handels ohne Folter.

Die Kommission unterrichtete die Delegierten der Koordinierungsgruppe über Folgemaßnahmen zum Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen mit dem Titel „Dem Handel mit Folterwerkzeugen ein Ende setzen: Prüfung der Möglichkeit, gemeinsame internationale Standards, ihren Geltungsbereich und entsprechende Parameter festzulegen“[11], insbesondere über die Einsetzung der Gruppe von Regierungssachverständigen (VN GGE), die die Arbeit auf der Grundlage dieses Berichts fortsetzen.

Nach einigen Verzögerungen bei der Benennung der Experten wurde die VN-Gruppe von Regierungssachverständigen im Oktober 2021 mit zwei Sachverständigen pro regionale VN-Gruppe offiziell eingerichtet. Die Kommission unterrichtete die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe über den VN-Konsultationsprozess mit VN-Mitgliedstaaten, der Zivilgesellschaft und externen Sachverständigen, die zur Ausarbeitung des Berichts der VN-Gruppe von Regierungssachverständigen beitragen würden.

Einige EU-Mitgliedstaaten nahmen am VN-Konsultationsprozess mit der Regierungssachverständigengruppe der VN teil.

Der am 30. Mai 2022 angenommene Bericht der VN-Gruppe von Regierungssachverständigen befasste sich mit folgenden Themen: i) Möglichkeit der Festlegung gemeinsamer internationaler Standards; ii) Bandbreite der zu berücksichtigenden Güter und iii) Entwürfe von Parametern für eine Reihe von Optionen für die Festlegung gemeinsamer internationaler Standards in diesem Bereich.

[11] Bericht des Generalsekretärs A/74/969 vom 28. Juli 2020.