EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.11.2024
COM(2024) 530 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. Einführung

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

Der vorliegende Bericht informiert über die Tätigkeiten der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe im Jahr 2023.

2. Regelungsrahmen

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

- Gütern, die per se missbräuchlich sind und überhaupt nicht gehandelt werden sollten (Anhang II), und
- Gütern, die zum Zwecke der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Anhang III) oder zur Vollstreckung der Todesstrafe (Anhang IV) verwendet werden könnten, aber auch rechtmäßige Verwendungszwecke wie etwa Strafverfolgung oder therapeutische Zwecke haben können.

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

i. Die Verordnung 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 Folter verwendet werden könnten, aber auch andere rechtmäßige Zwecke (z. B. im Rahmen der Strafverfolgung) haben können, unterliegen einer vorherigen Ausfuhrgenehmigung auf der Basis von Einzelfallprüfungen. Auch für die Erbringung technischer Hilfe oder von Vermittlungstätigkeiten in Bezug auf diese Kategorie von Gütern ist eine vorherige Ausfuhrgenehmigung erforderlich. 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] unterliegen, oder
c) Güter, die den Bestimmungen des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates unterliegen[4].

iii. Die Verordnung regelt den Handel mit in Anhang IV aufgeführten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe (z. B. durch tödliche Injektion), aber auch für rechtmäßige therapeutische Zwecke verwendet werden können. Eine besondere Genehmigung (Allgemeine Ausfuhrgenehmigung der Union) wurde eingeführt, um die Ausfuhr solcher Güter 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 dient als Plattform, die es Sachverständigen der Mitgliedstaaten und den Kommissionsdienststellen ermöglicht, Informationen über die Verwaltungspraxis auszutauschen 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 ergeben könnten, zu erörtern. Im Einklang mit der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung[6] konsultiert die Kommission die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe auch vor der Annahme delegierter Rechtsakte.

Die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe hielt im Jahr 2023 zwei Sitzungen in virtueller Form ab (am 27. April und am 23. November), um Informationen über verschiedene Fragen auszutauschen, die die Anwendung der Verordnung betreffen und im Folgenden zusammengefasst sind.

3.1 Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Basisrechtsakt

[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.

2023 wurden keine delegierten Rechtsakte zur Änderung der Verordnung erlassen.

3.2 Handelsangaben: Datenübermittlung

Die Kommission berichtete über den aktuellen Stand des in Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung genannten jährlichen Berichts. Die Kommission stellte eine neue Funktion vor, durch die die Behörden in den Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die erforderlichen Daten für Berichtszwecke direkt in die DUes-Bibliothek im Rahmen des Moduls zur Anti-Folter-Verordnung hochzuladen. Damit soll die Aggregation der Daten aus allen Mitgliedstaaten gestrafft und erleichtert werden. Gesammelt werden insbesondere Informationen zur Art der Güter, zum Ausfuhrziel und zur Endverwendung. Diese Elemente werden in dem Jahresbericht der Kommission wiedergegeben. Außerdem legte die Kommission nach der Annahme des oben genannten Berichts Angaben zu den darin enthaltenen Handelsdaten vor.[7]

3.3 Informelle Expertengruppe der Kommission

Die Kommission hat die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe weiter über die Tätigkeiten der informellen Expertengruppe unterrichtet, die im Einklang mit den Schlussfolgerungen ihres Überprüfungsberichts[8] eingesetzt wurde. Die informelle Gruppe vereint verschiedene Perspektiven (z. B. Interessenvertretung, Strafverfolgung, Forschung und Zoll). Sie hat ausschließlich beratende Funktion und ergänzt die Rolle der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe.

Im Laufe des Jahres 2023 wurde die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe über die Beratungen der informellen Expertengruppe, die mit der Verschärfung der Verordnung zusammenhingen, unterrichtet. Die informelle Expertengruppe hat technologische Entwicklungen und neue Produkte sowie den Einsatz bestimmter Strafverfolgungsausrüstung, die bei der Polizeiarbeit eingesetzt wird, darunter Güter, die in Situationen ohne Freiheitsentziehung, z. B. bei friedlichen Versammlungen, verwendet werden, bewertet.

Zur Verschärfung der Verordnung und im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Überprüfungsberichts der Kommission aus dem Jahr 2020 erwog die informelle Expertengruppe, einige Güter einer anderen Kategorie zuzuordnen (Anhang II statt Anhang III) und bestimmte neue Güter, die derzeit in keinem der Anhänge der Verordnung aufgeführt sind, aufzunehmen. Nach Einschätzung der Sicherheitsbereichs-Experten der informellen Gruppe ist bei der Prüfung von Gütern, die im Rahmen der Strafverfolgung oder bei Freiheitsentziehung verwendet werden, entscheidend, ob sie „erforderlich“ sind und, wenn dies der Fall ist, ob sie hinreichend menschenwürdig gestaltet sind.

Was die Kontrolle von Arzneimitteln betrifft, die für tödliche Injektionen verwendet werden können, so war der Schlüssel für die Wirksamkeit dieser Kontrollen die Partnerschaft mit der Industrie sowie deren Selbstregulierungsprotokolle, die sich als entscheidend erwiesen haben, um den Einsatz von Arzneimitteln aus der EU bei Hinrichtungen zu verhindern.

Ferner wurde die Idee eines pauschalen Verbots von Schulungen zur missbräuchlichen Verwendung von Strafverfolgungsausrüstung, die Folter oder Misshandlungen Vorschub leisten, angesprochen. Die Beratungen der informellen Gruppe lieferten Input für den

[7] COM(2023) 689 final vom 8.11.2023 und Anhänge 1 bis 11 in der berichtigten Fassung (C(2024) 2491 final vom 10.4.2024).
[8] COM(2020) 343 final vom 30.7.2020.

Entwurf eines Vorschlags für einen delegierten Rechtsakt, den die Kommission der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe vorgelegt hat.[9]

3.4 Beendigung des Handels mit Folterwerkzeugen

Die Kommission unterrichtete die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe über den Inhalt des am 24. August 2023 veröffentlichten thematischen Jahresberichts der VN-Sonderberichterstatterin zu Folter, Alice Edwards, über den „weltweiten Handel mit Waffen, Ausrüstungen und Geräten, die von Strafverfolgungsbehörden und anderen Behörden verwendet werden und für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe eingesetzt werden könnten".

In dem Bericht gibt die VN-Sonderberichterstatterin einen jährlichen Überblick über die Trends und Entwicklungen im Zusammenhang mit Folter und präsentiert eine thematische Studie über den weltweiten Handel mit Waffen, Ausrüstungen und Geräten, die von Strafverfolgungsbehörden und anderen Behörden verwendet werden und für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe eingesetzt werden könnten.

Die Kommission wies darauf hin, dass dieser Bericht im Zusammenhang mit einer möglichen Verschärfung der EU-Verordnung von Bedeutung ist.

Darüber hinaus enthält der Bericht eine Liste von Gegenständen, die per se als grausam, unmenschlich oder erniedrigend gelten und als solche verboten werden sollten (nicht erschöpfende Liste von 20 Arten von Ausrüstung/Waffen). Ferner wird darin eine Liste von Gütern aufgeführt, deren Regulierung auf nationaler und internationaler Ebene empfohlen wird. Dabei handelt es sich um Güter, die zwar rechtmäßige Verwendungszwecke haben, die aber für Folter missbraucht werden können und für die daher ein gewisses Maß an Aufsicht erforderlich ist.

Abschließend wird in dem Bericht empfohlen, „ein internationales Instrument für die Beendigung des Handels mit Folterwerkzeugen zu entwickeln, um bestehende Verpflichtungen zum Verbot und zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu ergänzen und zu stärken".

Die Kommission unterrichtete die Anti-Folter-Koordinierungsgruppe ferner über eine Gruppe von mehr als 30 zivilgesellschaftlichen Organisationen aus allen Regionen, die die laufenden Bemühungen zur Beendigung des Handels mit Folterwerkzeugen, unterstützt. Diese Organisationen haben sich zusammengetan, um gemeinsam ein internationales Übereinkommen über die Kontrolle des Handels mit Folterwerkzeugen, die weltweit zur Unterdrückung gewaltfreier Proteste und zur Misshandlung von Häftlingen verwendet werden, zu fordern. In einer im Januar 2023 in London unterzeichneten Erklärung forderten nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen ein Übereinkommen über ein Verbot der Herstellung und des Handels mit per se missbräuchlicher Ausrüstung sowie die Einführung von menschenrechtsbasierten Kontrollen des Handels mit Standardausrüstung für die Strafverfolgung.

[9] Die Zusammenarbeit mit Experten innerhalb der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe ist im Gange.

3.5 Folgemaßnahmen zum Überprüfungsbericht der Kommission: Verschärfung der Verordnung (EU) Nr. 2019/125 des Rates

Die Kommission legte der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe den Entwurf eines Vorschlags für einen delegierten Rechtsakt vor, der anschließend den Experten der Anti-Folter-Koordinierungsgruppe mit Bitte um Rückmeldung übermittelt wurde. Der Entwurf des Vorschlags, mit dem die Verordnung (EU) 2019/125 gestärkt werden soll, baut auf dem Überprüfungsbericht der Kommission aus dem Jahr 2020, der Arbeit der informellen Expertengruppe und den Berichten der VN-Sonderberichterstatterin zu Folter auf. Die Kommission wies auf den Bericht der VN-Sonderberichterstatterin zu Folter, Dr. Alice Jill Edwards, vom Oktober 2023 hin, in dem sie 20 Arten von Strafverfolgungsausrüstung aufführt, die per se missbräuchlich sind und verboten werden sollten, sowie weitere 17 Arten von Strafverfolgungsausrüstung, die zwar rechtmäßige Verwendungszwecke haben, aber für Folter missbraucht werden können und deren Handel streng kontrolliert werden muss. Die Kommission betonte, dass bei der Ausarbeitung ihres Vorschlags die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit berücksichtigt würden und dass sie die Koordinierungsgruppe für die Bekämpfung von Folter konsultieren werde.