

Brüssel, den 12.12.2017
COM(2017) 737 final

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

nach Artikel 21 Absatz 3 der 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

{SWD(2017) 442 final}

1. EINLEITUNG

1.1. HINTERGRUND

- (1) Legal hergestellte Feuerwaffen können viele Jahre lang verwendet werden. Wenn keine geeigneten Maßnahmen getroffen werden, können sie leicht aus dem legalen Handel umgelenkt und von einem Konfliktschauplatz zum nächsten geschmuggelt oder an kriminelle Organisationen oder terroristische Vereinigungen verkauft werden. Ihre Verwendung ist ein wesentlicher Bestandteil terroristischer und ganz allgemein der meisten kriminellen Aktivitäten, deren besonderes Merkmal sie häufig ist.
- (2) Die vollständige Rückverfolgbarkeit des legalen Handels ist die Voraussetzung für die Bekämpfung des illegalen Handels mit Feuerwaffen, und diese erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden auf internationaler Ebene. Deshalb konzentriert sich ein Protokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (das Feuerwaffenprotokoll) darauf, der unerlaubten Herstellung von Feuerwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und dem unerlaubten Handel damit entgegenzuwirken. Insbesondere Artikel 10 zielt darauf ab, die weltweite Zusammenarbeit zu fördern, zu erleichtern und zu verstärken, um den illegalen Waffenhandel zu beseitigen und Verwaltungsverfahren einzuführen, die eine wirksame Kontrolle der Herstellung, Kennzeichnung, Einfuhr und Ausfuhr von Feuerwaffen ermöglichen.
- (3) Auf dem Gebiet der Kleinwaffen und leichten Waffen mit militärischem Charakter stützt sich die allgemeine Politik der Europäischen Union auf die vom Europäischen Rat 2005 angenommene Strategie¹. In Bezug auf Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch hat die Europäische Union die Richtlinie 91/477/EWG über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen² erlassen, um im Binnenmarkt gemeinsame Vorschriften für den Besitz und die Verwendung von Feuerwaffen zu legitimen zivilen Zwecken festzulegen. Die Union verfügt daher auch über die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte zu Fragen, die unter ihre interne Zuständigkeit fallen. Um das Feuerwaffenprotokoll³ ratifizieren und die

¹ Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und dazugehöriger Munition vom 16. Dezember 2005.

² Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (ABl. L 256 vom 13.9.1991, S. 51), geändert durch die Richtlinie (EU) 2017/853 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (ABl. L 137 vom 24.5.2017, S. 22).

³ Beschluss 2014/164/EU des Rates vom 11. Februar 2014 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Protokolls gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen

Rückverfolgbarkeit von Feuerwaffen an den Außengrenzen der Europäischen Union sicherstellen zu können, musste sie deshalb die Verordnung (EU) Nr. 258/2012⁴ erlassen.

- (4) Das allgemeine strategische Ziel der Bekämpfung des illegalen Handels mit Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch ist in drei besonderen Zielen konkretisiert worden:⁵
- Sicherstellung einer harmonisierten Anwendung der Verordnung in allen Mitgliedstaaten im Einklang mit Artikel 10 des Feuerwaffenprotokolls
 - Förderung einer besseren Rückverfolgbarkeit von Feuerwaffen im internationalen Handel (d. h. zwischen dem Ort der Ausfuhr und dem Ort der Einfuhr), um die Information der nationalen Behörden zu verbessern, damit diese den illegalen Handel durch Verbesserung von Prävention und Repression wirksamer bekämpfen können
 - Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den nationalen Behörden, um die Zusammenarbeit bei der Rückverfolgung und der Kontrolle von Feuerwaffen zu erleichtern und eine Umlenkung aus dem legalen Handel zu verhüten und zu untersuchen
- (5) Diese drei Ziele werden durch ein weniger explizites viertes Ziel ergänzt, das die möglichen Auswirkungen der Verordnung (EU) Nr. 258/2012 auf die Erleichterung legaler internationaler Transaktionen betrifft. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Produktion und die Ausfuhr von Waffen (vor allem Munition) auf einem hochgradig konzentrierten Markt (auf die großen Unternehmen, die 4,8 % der Gesamtzahl der Unternehmen ausmachen, entfallen 78,8 % des Gesamtumsatzes) stetig zunimmt. Der Marktanteil der europäischen Waffenausfuhren ist dagegen zurückgegangen, was jedoch nicht mit dem Inkrafttreten der Verordnung korreliert.

Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (ABl. L 89 vom 25.3.2014, S. 7).

⁴ 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).

⁵ Die sich aus der 2010 vorgenommenen Folgenabschätzung (SEK(2010) 662 endg.) und dem letztlich verabschiedeten Text ergeben.

1.2. WESENTLICHE BESTIMMUNGEN DER VERORDNUNG

- (6) Um diese Ziele zu erreichen, macht die Verordnung die Ausfuhr ziviler Feuerwaffen grundsätzlich von einer Ausfuhrgenehmigung abhängig. Im Falle von Ausfuhren, die sowohl Rüstungsgüter⁶ als auch Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch umfassen, können die Staaten ein einheitliches Verfahren anwenden. Über die Anträge müssen die zuständigen Behörden innerhalb von sechzig Arbeitstagen entscheiden.
- (7) Dabei müssen sie sich vergewissern, dass der Antragsteller im Bestimmungsdrittland und gegebenenfalls in den Durchfuhrdrittländern über eine Einfuhrgenehmigung verfügt (die Staaten können sich mit einer stillschweigenden Zustimmung zur Durchfuhr begnügen).
- (8) Die Mitgliedstaaten müssen für eine geeignete Zusammenarbeit der Verwaltungen im Falle der Verweigerung, Aussetzung oder Änderung von Genehmigungen sorgen, um eine Umgehung und eine unterschiedliche Behandlung zu verhindern.
- (9) Der Ausführer muss der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats alle verlangten Belege übermitteln, gegebenenfalls zusammen mit einer Übersetzung.
- (10) Für die vorübergehende Ausfuhr, insbesondere durch Jäger oder Sportschützen, können vereinfachte Verfahren angewendet werden.
- (11) Die Daten in Bezug auf die Feuerwaffen, die Ausfuhrgenehmigungen und ihre Inhaber sind mindestens 20 Jahre lang aufzubewahren.
- (12) Die bei Verstößen gegen die Verordnung zu verhängenden Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

1.3. ZIELE DER EVALUIERUNG UND METHODEN

- (13) Durch die Evaluierung sollte festgestellt werden, ob die erwarteten Ergebnisse mit den derzeitigen Verfahren und den Bestimmungen der Verordnung effizient erzielt werden können und ob die Verordnung noch aktuell ist. Diese Evaluierung kann dazu führen, dass gegebenenfalls – vorbehaltlich der Schlussfolgerungen einer späteren Folgenabschätzung – Optionen zur Lösung der aufgezeigten Probleme ermittelt werden.

⁶ Zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern.

- (14) Die Evaluierung stützt sich auf die Konsultation verschiedener Beteiligter und den Austausch mit ihnen: zuständige nationale Behörden (insbesondere in der mit Artikel 20 der Verordnung eingesetzten Koordinierungsgruppe „Ausfuhr von Feuerwaffen“), Branchenvertreter, Vertreter der Nutzer von Feuerwaffen, sonstige Sachverständige. Darüber hinaus hat die Kommission vom 1. März bis zum 26. Mai 2017 eine internetgestützte öffentliche Konsultation abgehalten.
- (15) Eine bei einem externen Dienstleister in Auftrag gegebene Evaluierungsstudie⁷ stützte sich auf dokumentarische Quellen (statistische Daten, Gesetzestexte, offene private Daten, im Internet verfügbare Berichte und Studien sowie von den konsultierten Beteiligten zur Verfügung gestellte Informationen), auf eine ausführliche Online-Umfrage und auf 48 eingehende Gespräche. Einige Schlüsselfragen konnten mithilfe von Fallstudien für zehn repräsentative Mitgliedstaaten ausführlicher geprüft werden. Die Mitgliedstaaten sind zu den Schlussfolgerungen der Studie gehört worden, um jeden sie betreffenden sachlichen Fehler auszuschließen.

2. ANWENDUNG DER VERORDNUNG

- (16) Die Verordnung (EU) Nr. 258/2012 gilt seit dem Tag ihrer Veröffentlichung unmittelbar in den Mitgliedstaaten und muss nicht in nationales Recht umgesetzt werden. Aus den eingeholten Informationen geht hervor, dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Anwendung unterschiedlich vorgegangen sind. Einige Mitgliedstaaten haben ihr innerstaatliches Recht unter direkter Bezugnahme auf die Verordnung geändert, andere haben das geltende Recht nicht geändert, sondern ihre Verfahren und Vorgehensweisen lediglich auf dem Verwaltungsweg angepasst.
- (17) Insgesamt werden die Begriffsbestimmungen der Verordnung von den Mitgliedstaaten – zumindest teilweise – richtig angewendet, was größtenteils darauf zurückzuführen ist, dass sie den Begriffsbestimmungen der bereits umgesetzten Richtlinie 91/477/EWG über Feuerwaffen entsprechen.
- (18) Kein Mitgliedstaat scheint die Vorschriften und Verfahren der Verordnung auf die von ihrem Anwendungsbereich ausgenommenen Transaktionen, Waffen oder Personen anzuwenden. Die Praxis kann jedoch anders aussehen, insbesondere bei deaktivierten Waffen und Schreckschusswaffen.⁸ Außerdem haben die zuständigen Behörden

⁷ Evaluierungsstudie zur Anwendung der Verordnung 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017.

⁸ Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Litauen, Österreich, Slowakei, Slowenien, Spanien und Ungarn. Zu den übrigen Mitgliedstaaten liegen keine Angaben vor.

erhebliche Schwierigkeiten, anhand der technischen Merkmale einer Feuerwaffe zu bestimmen, ob sie zivilen oder militärischen Charakter hat (insbesondere bei Waffen der Kategorie ML1⁹).

- (19) Für die Ausstellung der Ausfuhrgenehmigungen sind in den einzelnen Mitgliedstaaten ganz unterschiedliche Behörden zuständig. In 12 Mitgliedstaaten sind mehrere Behörden am Verfahren für die Erteilung der Ausfuhrlicenzen beteiligt.¹⁰
- (20) Da die Verordnung den Mitgliedstaaten die Wahl der Modalitäten für die Einreichung des Genehmigungsantrags überlässt, sind diese unterschiedlich. Die Nutzung elektronischer Dokumente hat zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt. In einigen Ländern scheint die Digitalisierung der Verfahren erfolgreich umgesetzt worden zu sein¹¹, in anderen dagegen stellen häufige Änderungen am System für die elektronische Ausstellung der Lizenzen eine erhebliche Belastung der Unternehmen dar.
- (21) 14 Mitgliedstaaten und die Wallonische Region haben sich für ein einheitliches Verfahren für die Ausstellung der Ausfuhrgenehmigung entschieden, dessen Modalitäten jedoch in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich sind.¹²
- (22) Fast alle Mitgliedstaaten wenden vereinfachte Verfahren für Jäger und Sportschützen an, die in den in der Verordnung vorgesehenen Fällen keine Ausfuhrgenehmigung vorlegen müssen. Nach den Feststellungen des externen Gutachters werden die Bestimmungen der Verordnung über die vereinfachten Verfahren jedoch nicht systematisch angewendet, insbesondere wenn Waffen nach einer vorübergehenden Verwendung oder einer vorübergehenden Verwahrung wiederausgeführt werden und wenn Jäger oder Sportschützen Ausfuhrgenehmigungen einholen müssen, die in der Verordnung nicht vorgesehen sind.

⁹ Die Liste ML1 umfasst Waffen mit glattem Lauf mit einem Kaliber kleiner als 20 mm, andere Handfeuerwaffen und Maschinenwaffen mit einem Kaliber von 12,7 mm oder kleiner und Zubehör.

¹⁰ Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Italien, Litauen, Malta, Niederlande, Portugal, Rumänien, Spanien und Ungarn.

¹¹ Das von den Unternehmen der Branche finanzierte System SIGMA (Integriertes System für die Verwaltung des Verkehrs mit Waffen) ermöglicht einen Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden und den Unternehmen über die Verbringung von Waffen innerhalb der EU und in Drittländer.

¹² Das Verfahren reicht von einem einfachen Ersuchen anderer zuständiger Ministerien um Stellungnahme über die Anwendung desselben Verfahrens auf alle Feuerwaffen (zivile wie militärische) bis zur Verwendung eines einzigen Formulars (bzw. einer einzigen Website) für die Beantragung beider Arten von Lizenzen.

- (23) Die Verordnung gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich mit einer stillschweigenden Zustimmung des Durchfuhrdrittlands zu begnügen, um das sehr strenge Verfahren des Protokolls (schriftliche Notifikation, dass keine Einwände erhoben werden) zu vereinfachen. 13 Mitgliedstaaten wenden den Grundsatz der stillschweigenden Zustimmung an; ebenso viele verlangen eine schriftliche Zustimmung.
- (24) Ein Eintrag im Strafregister ist im Allgemeinen ein Grund für die Versagung der Ausfuhrlizenz. Ein Auszug aus dem Strafregister wird jedoch nicht systematisch verlangt, und es ist nicht erkennbar, dass stets geprüft wird, ob ein solcher Eintrag vorliegt, nicht im nationalen Strafregister und erst recht nicht in den Strafregistern der anderen Mitgliedstaaten.
- (25) 14 % der befragten nationalen Behörden gaben an, die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung schon einmal abgelehnt zu haben (für einen sehr geringen Teil der jährlichen Gesamtzahl der Anträge). Zum Informationsaustausch über die verweigerten Ausfuhrgenehmigungen teilten 21 nationale Behörden mit, das Online-System der Gruppe „Ausfuhr konventioneller Waffen“ (COARM) zu nutzen, weniger zur Notifikation der Verweigerung als vielmehr zur Konsultation der ablehnenden Bescheide anderer Mitgliedstaaten. Insgesamt erfolgen die Kommunikation und der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über ganz unterschiedliche Kanäle.
- (26) Die Modalitäten für die Aufbewahrung der Daten sind sehr heterogen, und die in der Verordnung vorgeschriebene Mindestdauer von 20 Jahren wird nicht in allen Fällen¹³ erreicht.
- (27) Die Verordnung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten im Verdachtsfall das Einfuhrdrittland ersuchen, den Eingang der ausgeführten Feuerwaffen zu bestätigen. Elf Mitgliedstaaten verlangen jedoch nie eine solche Bestätigung, darunter die beiden größten Ausführer (Frankreich und das Vereinigte Königreich). Andere wichtige Ausführer hingegen tun dies in 100 % der Fälle. Diese beiden systematischen Verfahrensweisen werfen Fragen hinsichtlich der Prüfung des Ersuchens im Einzelfall auf.
- (28) Bei der Einfuhr gewährleisten fast alle Mitgliedstaaten eine dem Protokoll entsprechende Kennzeichnung, die die Identifizierung des ersten Einfuhrlands in der Europäischen Union ermöglicht, zusätzlich zu der nach der Richtlinie 91/477/EWG erforderlichen eindeutigen Kennzeichnung; nur einer dieser Mitgliedstaaten (die

¹³ Nach den Feststellungen des externen Gutachters in 9 Mitgliedstaaten.

Niederlande) geht weniger restriktiv vor und begnügt sich – was nach der Verordnung zulässig ist – beim Inverkehrbringen mit der eindeutigen Kennzeichnung, bei der nur das Herstellungsland angegeben wird.

- (29) Abschließend weist die Kommission auf die mit der Sammlung der Informationen verbundenen Schwierigkeiten und den fragmentarischen Charakter der Angaben hin, die von den Mitgliedstaaten übermittelt wurden, auch im Hinblick auf die Ausarbeitung dieses Berichts.

3. ERGEBNISSE DER EVALUIERUNG

3.1. RELEVANZ

- (30) Die Evaluierung zeigt, dass die in der Verordnung vorgesehenen Ziele und Maßnahmen insgesamt relevant sind. Der illegale internationale Handel mit Feuerwaffen ist noch immer äußerst besorgniserregend. Eine harmonisierte Kontrolle der Einfuhren von Feuerwaffen in das Zollgebiet hat weiterhin Priorität, um einen Rahmen für die Bedingungen des legalen Handels zu schaffen. Auch für die Ausfuhr ist die Verordnung nach wie vor von Belang¹⁴, mehr noch als bei ihrem Erlass, wenn man an die politische Instabilität und die bewaffneten Konflikte in zahlreichen Ländern in der Nachbarschaft der Europäischen Union denkt.
- (31) Nur mit einer europäischen Verordnung kann eine harmonisierte Anwendung der Vorschriften in allen Mitgliedstaaten im Einklang mit Artikel 10 des Feuerwaffenprotokolls sichergestellt werden. Die Beteiligten sind sich darin einig, dass eine nicht harmonisierte Verfahrensweise die Strafverfolgungsbehörden daran hindern würde, den illegalen Waffenhandel wirksam zu bekämpfen. Vorschriften für den Informationsaustausch zwischen den Behörden für die Zwecke der Unterrichtung und der Risikoanalyse sowie zur Sicherstellung einer einheitlichen Auslegung der Vorschriften für die Einfuhr und die Ausfuhr von Feuerwaffen in das bzw. aus dem Zollgebiet der Europäischen Union sind notwendiger denn je.
- (32) Die Begriffsbestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 258/2012 werden von den verschiedenen Beteiligten als insgesamt relevant angesehen. Auch die Modalitäten der Ausfuhrkontrollverfahren erscheinen mit Blick auf ihren Zweck und den sensiblen Charakter der Waren, um die es hier geht, angemessen.

¹⁴ Insbesondere für die Staaten, die das Protokoll noch nicht ratifiziert haben (Deutschland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Malta, Vereinigtes Königreich).

- (33) Jedoch stellen die Bestimmungen, mit denen den zuständigen Behörden eine Wahlmöglichkeit eingeräumt wird, eine Schwäche der Verordnung dar, die grundsätzlich einheitlich angewendet und ausgelegt werden muss.
- (34) Was die Einfuhren betrifft, so enthält die Verordnung kein harmonisiertes Einfuhrlizenzsystem und ist daher insoweit kaum relevant. Dies gilt auch für die Modalitäten für die Durchfuhr in der Europäischen Union, die unter das Zollrecht fallen.

3.2. EUROPÄISCHER MEHRWERT UND NACHHALTIGKEIT DER MAßNAHME

- (35) Die Verordnung hat es der Europäischen Union als Ganzem ermöglicht, das Feuerwaffenprotokoll der Vereinten Nationen zu ratifizieren. Dadurch wurden bestehende Schlupflöcher geschlossen, die von Straftätern ausgenutzt werden konnten. Zwar hätte eine Aufhebung der Verordnung nach Ansicht der meisten Beteiligten nur geringe Auswirkungen, keiner hat jedoch die Meinung geäußert, dass dies wünschenswert wäre. Nach Auffassung der Kommission hingegen hätte die Aufhebung der Verordnung eine Deregulierung der Ausfuhren von Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch zur Folge und würde zu einer zunehmenden Heterogenität der nationalen Verfahrensweisen und Vorschriften auf dem Gebiet der Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen führen.
- (36) Wegen der mangelnden Klarheit einiger Bestimmungen, des komplexen Verhältnisses zu anderen Instrumenten, der Spielräume der Mitgliedstaaten bei ihren Verwaltungsverfahren, bei der Prüfung der Genehmigungsanträge und bei der Anerkennung der stillschweigenden Zustimmung der Durchfuhrdrittländer sowie des allgemeinen Charakters der Bestimmungen über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit der Verwaltungen sind Rechtsvorschriften und Verwaltungspraxis jedoch nach wie vor durch eine große Heterogenität gekennzeichnet. Da die Kommission am Informationsaustausch über die verweigerten Ausfuhrgenehmigungen nicht beteiligt ist, kann sie nicht als Wächter auf europäischer Ebene fungieren und die zuständigen Behörden warnen, wenn ihre Verfahrensweisen voneinander abweichen. Den Ausführern steht daher immer noch kein wirklich vereinheitlichtes Ausfuhrkontrollsystem gegenüber.
- (37) Die Evaluierung hat ferner ergeben, dass zahlreiche Vorschriften bereits vor Erlass der Verordnung bestanden und dass in zahlreichen Mitgliedstaaten die nationalen Verfahren nicht wesentlich geändert wurden.

- (38) Die Vorschriften, Verfahren und Kontrollmodalitäten auf dem Gebiet der Einfuhr und der Durchfuhr fallen nicht unter die Verordnung, sondern unter das Zollrecht¹⁵, was erklärt, warum die Verordnung in dieser Hinsicht keinen zusätzlichen Nutzen gebracht hat.

3.3. WIRKSAMKEIT

- (39) Ein Vergleich zwischen der Lage im Jahr 2010 und heute zeigt, dass alle Mitgliedstaaten Fortschritte bei der einheitlichen Anwendung des Protokolls erzielt haben. Die Bestimmungen der Verordnung haben es ermöglicht, den Verkehr mit Feuerwaffen über die Außengrenzen der EU in geeigneter Weise zu verfolgen.
- (40) Die Harmonisierung ist jedoch nach wie vor bruchstückhaft.
- (41) Die Verordnung zielte insbesondere darauf ab, bei den Ausfuhr-, Einfuhr- und Durchfuhrverfahren klar zwischen Waffen für den militärischen Gebrauch¹⁶ und Waffen mit zivilem Charakter zu unterscheiden. Die Mitgliedstaaten sind jedoch größtenteils der Auffassung, dass das einheitliche Verfahren es ihnen erlaubt, dasselbe Verfahren und dieselben Kriterien auf alle Ausfuhren von Waffen – zivilen wie militärischen – anzuwenden, anstatt dem Ziel der Verordnung entsprechend ein Ausfuhrgeschäft mit zivilen und militärischen Waffen ausnahmsweise einem einzigen Verwaltungsvorgang zu unterwerfen.
- (42) Das Fehlen einer Bestimmung über die Kennzeichnung von deaktivierten Waffen und Schreckschusswaffen bei der Ausfuhr macht ihre Rückverfolgung unmöglich. Ferner ist die Rückverfolgbarkeit von Sendungen bei Versandvorgängen im Zollgebiet der Europäischen Union nicht gewährleistet (sie fällt nicht unter die Verordnung, sondern unter das Zollrecht).
- (43) Was die Dauer der Aufbewahrung der Daten anbelangt, so scheinen nach den Feststellungen des externen Gutachters neun Mitgliedstaaten die Mindestdauer von 20 Jahren nicht einzuhalten, was den Aufbau eines ausführlichen Archivs für die Rückverfolgung des Verkehrs mit Feuerwaffen verhindert. Zudem wird die Qualität

¹⁵ In einer Analyse der Kommission mit dem Titel „*Conclusions on the strengths, gaps, weaknesses in the customs legislation, procedures and risk-based control practices related to the illicit trafficking of firearms – PCA Firearms avril 2017 – TAXUD/B2/031/2017 – LIMITE*“ wird auf eine „systematische Tendenz“ der Mitgliedstaaten hingewiesen, eine Sendung von Feuerwaffen wie jede andere Sendung zu behandeln, ohne dass angegeben werden muss, dass die Ware in Empfang genommen wurde und dass das Durchfuhrverfahren beendet werden kann.

¹⁶ Die den Vorschriften des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP unterliegen.

der Rückverfolgbarkeit durch die heterogenen Verfahrensweisen bei den nationalen Dateien (Fehlen eines einheitlichen nationalen Registers) beeinträchtigt. Auch die fehlende Verbindung zwischen den Dateien über die Verbringung innerhalb der EU und den Dateien über die Ausfuhrlicenzen erschwert die Rekonstruktion des Gesamtverkehrs.

- (44) Zum Informationsaustausch waren im ursprünglichen Vorschlag der Kommission¹⁷ genaue Bestimmungen enthalten, die beiden gesetzgebenden Organe haben sich jedoch für allgemeinere Vorschriften entschieden. Diese haben sich als unzureichend erwiesen, um das verfolgte Ziel zu erreichen. Zum einen prüfen die Mitgliedstaaten nicht systematisch, ob dem Antragsteller in den anderen Mitgliedstaaten eine Genehmigung verweigert oder entzogen wurde. Und zum anderen erfolgt die Überprüfung hauptsächlich im COARM-System, obwohl dieses nur von wenigen Staaten zur Notifikation der Verweigerung oder des Entzug von Genehmigungen genutzt wird. 43 % der nationalen Behörden geben daher an, schon einmal Ausführern eine Ausfuhrgenehmigung für Transaktionen erteilt zu haben, für die ihnen ein anderer Mitgliedstaat die Genehmigung verweigert hatte.
- (45) Das Inkrafttreten der Verordnung hatte zwar keinen Einfluss auf die beständige Zunahme der europäischen Feuerwaffenausfuhren, die meisten Ausführer sind aber der Auffassung, dass die Bearbeitung der Anträge, auch wenn sie im Einklang mit der Verordnung erfolgt, zu viel Zeit in Anspruch nimmt. Der Spielraum, der den Mitgliedstaaten bei den Modalitäten für die Erteilung der Lizenzen eingeräumt wird, führt zu einer uneinheitlichen Praxis, die von den Unternehmen einhellig kritisiert wird, da sie eine Mehrbelastung mit sich bringt.

3.4. EFFIZIENZ

- (46) Die Wirtschaftsbeteiligten sind zwar der Meinung, dass die Kosten die Vorteile überwiegen, diese Wahrnehmung dürfte jedoch nicht auf einer objektiven Bewertung beruhen, sondern auf einem Gefühl, das nicht unbedingt mit der Verordnung selbst zusammenhängt¹⁸. Für die Kommission ist nicht erwiesen, dass die Ziele der Verordnung um den Preis unangemessener Kosten oder Schwierigkeiten erreicht worden wären. Bei den durch die Verordnung verursachten Kosten handelt es sich zum größten Teil um Verwaltungskosten, die mit der Befolgung der Regeln verbunden sind und sich unmittelbar aus der uneinheitlichen Praxis der Mitgliedstaaten ergeben.

¹⁷ KOM(2010) 0273 endg.

¹⁸ Zum Beispiel mit den Durchfuhrvorschriften von Drittstaaten oder Ausfuhrverfahren, die auch ohne die Verordnung bestehen würden.

Die Behörden ihrerseits tragen die Kosten für die Kontrollen und die Anwendung (und Durchsetzung) der Verordnung.

- (47) Obwohl der ursprüngliche Vorschlag der Kommission darauf abzielte, das Problem der durch unterschiedliche nationale Verfahren und Vorschriften entstehenden Verwaltungskosten zu lösen, hat die Evaluierung nicht nachweisen können, dass die Verordnung in der vom Gesetzgeber verabschiedeten Form diesbezüglich positive Auswirkungen hat, vor allem wegen der unvollständigen Harmonisierung. Diese Feststellung ist umso besorgniserregender, als 76 % der Wirtschaftsbeteiligten Kleinstunternehmen sind.
- (48) Die Vertraulichkeit und der fragmentarische Charakter der geschäftlichen und staatlichen Daten erschweren eine ausführliche Analyse der finanziellen Auswirkungen der Verordnung. Nach Ansicht der Wirtschaftsbeteiligten fällt die Kosten-Nutzen-Analyse negativ aus, die Behördenvertreter sehen ein leicht positives Ergebnis.

3.5. KOHÄRENZ UND KOMPLEMENTARITÄT

- (49) Die Kohärenz der Verordnung mit verschiedenen anderen Rechtsvorschriften war zwar anfangs gewährleistet – insbesondere die Übereinstimmung der Begriffsbestimmungen und des Anwendungsbereichs der Verordnung und der Richtlinie 91/477/EWG, sodass den Begriffen dieselbe Bedeutung beigemessen werden konnte –, wurde aber durch die Änderungen beeinträchtigt, die im Mai 2017 an der Richtlinie vorgenommen wurden¹⁹ und mit denen ihr sachlicher Anwendungsbereich (verbotene Waffenkategorien, Pflicht zur Kennzeichnung von deaktivierten Waffen, Schreckschusswaffen sowie Salutwaffen und akustischen Waffen, Begriff des „wesentlichen Bestandteils“) und ihr persönlicher Anwendungsbereich (Sammler, Museen) erheblich geändert wurden.
- (50) In einer Reihe von Bereichen überschneiden sich die Verordnung (EU) Nr. 258/2012 und die unter den Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP fallende Gemeinsame Militärgüterliste der EU. Die Auslegung dieser Überschneidungen ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich, was gegen die Gleichbehandlung von im Wesentlichen gleichen Transaktionen verstößt. Hingegen hat die Evaluierung eine gute Verzahnung mit dem Zollkodex der Union bestätigt.

¹⁹ Richtlinie (EU) 2017/853 vom 17. Mai 2017 (ABl. L 137 vom 24.5.2017, S. 22).

4. FAZIT UND AUSBLICK

- (51) Die Verordnung hat nach wie vor ihre Daseinsberechtigung. Die Instabilität des internationalen politischen Umfelds in mehreren Weltregionen und die Verschärfung der internen Vorschriften der Europäischen Union rechtfertigen ihre Existenz mehr denn je, um eine angemessene Kontrolle des Verkehrs mit zivilen Feuerwaffen in die Europäische Union und aus der Europäischen Union sicherzustellen. Zwar betrifft die Umlenkung im Wesentlichen Rüstungsgüter, jedoch ist ein solider Rahmen für zivile Waffen unverzichtbar, weil es Grauzonen gibt und weil verhindert werden muss, dass die Anwendung flexiblerer Verfahren in einem verwandten Bereich die Umlenkung erleichtert.
- (52) Aus der von der Kommission vorgenommenen Evaluierung der Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 258/2012 ist jedoch ein gemischtes Fazit zu ziehen. Zwar hat die Verordnung die gesetzten Ziele im Großen und Ganzen erreicht, gleichzeitig krankt sie aber an ihrer Ungenauigkeit und ihrem komplexen Verhältnis zu anderen Normen des Unionsrechts.
- (53) Aus dem regelmäßigen Austausch mit den nationalen Behörden, der Studie und der öffentlichen Konsultation haben sich Ideen ergeben, wie die bei der Evaluierung festgestellten Probleme gelöst werden könnten.
- (54) Die Kommission gedenkt, ihre Verantwortung wahrzunehmen, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen und die uneingeschränkte Anwendung der Verordnung zu gewährleisten, sofern erforderlich auch im Wege eines förmlichen Austausches, falls bei der Analyse Verfahrensweisen festgestellt werden sollten, die gegen die Verordnung verstoßen.
- (55) Die Kommission kann in Ausübung ihrer Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte Anhang I der Verordnung aktualisieren und die Entsprechungstabelle mit den Kategorien der Feuerwaffen und den Codes der Kombinierten Nomenklatur anpassen, um der Überarbeitung der Richtlinie 91/477/EWG Rechnung zu tragen (ohne jedoch den Anwendungsbereich der Verordnung oder die Begriffsbestimmungen anzutasten).
- (56) Ferner hat die externe Evaluierungsstudie mehrere nichtlegislative Maßnahmen aufgezeigt, die getroffen werden können, um den Austausch bewährter Verfahrensweisen zu verbessern, Leitlinien für die Anwendung der Verordnung zu erarbeiten und die Koordinierungsgruppe „Ausfuhr von Feuerwaffen“ besser zu nutzen.
- (57) Interessante Vorschläge im Bereich des Informationsaustausches sind die Verbesserung des COARM-Systems im Hinblick auf den Austausch über die

Verordnung (EU) Nr. 258/2012 und der Grundsatz eines direkten Zugangs der zuständigen Behörden. Zu klären sind noch die Modalitäten für die Einbeziehung der Zollbehörden, beim externen Durchfuhrverfahren der Europäischen Union, zwischen der Abfertigungszollstelle und der Ausgangszollstelle oder zwischen der Eingangszollstelle und der Abfertigungszollstelle.

- (58) Über mögliche Präzisierungen hinaus, die vorgenommen werden könnten, um die Anwendung der Verordnung zu verbessern, werfen einige der festgestellten Schwierigkeiten ganz allgemein die Frage auf, ob nicht eine Überarbeitung der Verordnung nach den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung zweckmäßig wäre. Vorbehaltlich der endgültigen Beschlüsse der Kommission, die gegebenenfalls nach einer förmlichen Folgenabschätzung gefasst werden, können bereits einige Überlegungen skizziert werden.
- (59) Die Evaluierung hat ergeben, dass die Kohärenz einiger Begriffsbestimmungen der Verordnung mit anderen Rechtsvorschriften verbessert werden müsste („Teile“ und „wesentliche Komponenten“, „vorübergehende Ausfuhr“, „deaktivierte Feuerwaffe“ usw.).
- (60) Die Modalitäten der vereinfachten Verfahren könnten präzisiert werden. Sollten sich Leitlinien als unzureichend erweisen, könnte insbesondere eine Förderung der Nutzung von Globalgenehmigungen oder eine Verbindung mit dem Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten für Sicherheit in Betracht gezogen werden.
- (61) Um eine zuverlässige Risikoanalyse zu gewährleisten, könnten die Methoden für die Bearbeitung der Anträge für Ausfuhrlicenzen einander angenähert werden, vor allem durch systematische Konsultation der Strafregister der Mitgliedstaaten (und nicht nur des Landes, in dem der Antrag gestellt wird).
- (62) Im Hinblick auf eine Verringerung des Verwaltungsaufwands nach dem Vorbild der internen Regelung der Richtlinie 91/477/EWG über Feuerwaffen sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten die Digitalisierung des Systems für die Einreichung der Anträge prüfen, was auch den Informationsaustausch über verweigerte Genehmigungen erleichtern und die Interoperabilität der verschiedenen Systeme sowie eine zuverlässige Erhebung statistischer Daten ermöglichen würde. Ein solches interoperables System für die digitale Bearbeitung der Anträge könnte im Übrigen die Übersetzung von Dokumenten überflüssig machen, die bereits von der zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedstaats behandelt wurden.
- (63) Geprüft werden könnte auch eine allgemeine Anwendung des Grundsatzes der stillschweigenden Zustimmung der (oder bestimmter) Durchfuhrdrittländer, da sie die Dauer der Verwaltungsvorgänge für die Ausführer verkürzen würde.

- (64) Und schließlich könnten die Bestimmungen der Verordnung über die Einfuhren präzisiert werden, damit die eingeführten Waffen im Einklang mit dem Feuerwaffenprotokoll systematisch mit einer harmonisierten Kennzeichnung versehen werden, die es ermöglicht, den ersten Einfuhrmitgliedstaat festzustellen.