



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.11.2015
COM(2015) 751 final

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

**REFIT-Bewertung der Richtlinie 91/477/EG des Rates vom 18. Juni 1991, geändert
durch die Richtlinie 2008/51/EWG vom 21. Mai 2008, über die Kontrolle des Erwerbs
und des Besitzes von Waffen**

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

**REFIT-Bewertung der Richtlinie 91/477/EG des Rates vom 18. Juni 1991, geändert
durch die Richtlinie 2008/51/EWG vom 21. Mai 2008, über die Kontrolle des Erwerbs
und des Besitzes von Waffen**

1. Einleitung

1) Die Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen wurde am 18. Juni 1991 angenommen¹ und durch die Richtlinie 2008/51/EG vom 21. Mai 2008² geändert (im Folgenden „Feuerwaffen-Richtlinie“).

2) Artikel 17 der Feuerwaffen-Richtlinie sieht Folgendes vor: „ Die Kommission berichtet dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 28. Juli 2015 über die Anwendung dieser Richtlinie und macht gegebenenfalls Vorschläge für Änderungen.“ Zur Vorbereitung des Berichts hat die Kommission von externen Beratern eine Bewertungsstudie durchführen lassen. Die im Dezember 2014 abgeschlossene Studie³ enthält eine ausführliche Analyse über die Umsetzung der Richtlinie sowie eine Analyse der Leistungsfähigkeit der betreffenden Rechtsvorschrift nach fünf zentralen Bewertungskriterien. Auf der Grundlage der Ergebnisse werden ferner spezifische Empfehlungen für Verbesserungen ausgesprochen; diese sind an die Kommission, an die Behörden der Mitgliedstaaten oder an beide gerichtet. Die Bewertung wurde im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) der Kommission⁴ durchgeführt.

3) Nach Abschluss der Bewertungsstudie ersuchte die Kommission die Mitglieder des Ausschusses nach Artikel 13a der Richtlinie (Feuerwaffen-Ausschuss), welche die 28 EU-Mitgliedstaaten sowie die vier Mitgliedsländer⁵ des EWR-⁶ und der EFTA⁷ vertreten, um eine Stellungnahme und Bewertung der Ergebnisse und Empfehlungen der Studie. Die Ausschussmitglieder gaben auf den Sitzungen des Ausschusses (am 18. Dezember 2014 und am 25. März 2015) eine mündliche Rückmeldung, die von einigen Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich) schriftlich ergänzt wurde.

4) Der Abschlussbericht der Bewertungsstudie wurde kurz vor den dramatischen Ereignissen von Paris und Kopenhagen im Januar 2015 vorgelegt. Diese Entwicklungen machten deutlich, dass auf EU-Ebene drängende Sicherheitsprobleme bestehen. Auf der Sitzung des Feuerwaffen-Ausschusses im März 2015 forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, nicht nur zu den Schlussfolgerungen der Bewertungsstudie Stellung zu nehmen, sondern auch etwaige sonstige Bedenken im Zusammenhang mit der Umsetzung der Feuerwaffen-Richtlinie zur Sprache zu bringen, welche mit den jüngsten dramatischen Ereignissen in Verbindung stehen und von dem Berater möglicherweise nicht erkannt worden waren.

¹ ABl. L 256 vom 13.9.1991, S. 51.

² ABl. L 179 vom 8.7.2008, S. 5.

³ [http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-firearms-directive-pbNB0514159/;](http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-firearms-directive-pbNB0514159/)

<http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-the-firearms-directive-pbNB0114006/>

⁴ COM(2013) 685 final.

⁵ Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

⁶ Europäischer Wirtschaftsraum.

⁷ Europäische Freihandelsassoziation.

5) Ziel dieses Berichts ist es, die Ergebnisse der Bewertungsstudie zu beschreiben, sie um die bisher eingegangenen Rückmeldungen zu ergänzen und die kritische Bewertung durch die Kommission vorzustellen. In dem Bericht werden zunächst der Hintergrund und die wichtigsten Bestimmungen der Feuerwaffen-Richtlinie rekapituliert. Es werden die Methodik, die Ergebnisse der Bewertungsstudie bezogen auf fünf Bewertungskriterien (d. h. Wirksamkeit, Effizienz, Einheitlichkeit, Relevanz und durch die EU erzielter Mehrwert) sowie die Empfehlungen vorgestellt. Außerdem werden die Ergebnisse in dem Bericht kritisch bewertet. Schließlich enthält der Bericht Angaben darüber, welche Initiativen die Kommission zur Lösung der in der Bewertung aufgezeigten und durch die Rückmeldungen der Mitgliedstaaten bestätigten Probleme in Erwägung ziehen könnte.

2. Hintergrund

6) Die Richtlinie regelt den Erwerb und den Besitz ziviler Feuerwaffen (z. B. Feuerwaffen für den Schießsport und die Jagd) sowie den Handel mit solchen Feuerwaffen innerhalb der EU. Es werden einheitliche Mindeststandards festgelegt, die die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Waffengesetzen umsetzen müssen; Ziel ist es, einen Ausgleich zwischen den Binnenmarktzielen (d. h. grenzüberschreitender Verkehr für Feuerwaffen) und den sicherheitspolitischen Zielen (d. h. ein hohes Maß an Sicherheit und Schutz vor Straftaten und illegalem Waffenhandel) innerhalb der EU zu schaffen.

7) Die Richtlinie 91/477/EWG stellte ursprünglich eine flankierende Maßnahme zur Verwirklichung des Binnenmarkts dar. Durch die Abschaffung der Kontrolle des Waffenbesitzes an den EU-Binnengrenzen wurden wirksame Regelungen erforderlich, die Kontrollen innerhalb der Mitgliedstaaten ermöglichten. Zu diesem Zweck enthält die Richtlinie Regeln über Erwerb und Besitz von Feuerwaffen und über ihre Verbringung in andere Mitgliedstaaten. Die Richtlinie stellt es den Mitgliedstaaten frei, strengere Vorschriften als die darin vorgesehenen zu erlassen (Artikel 3).

(8) Die Kommission legte dem Europäischen Parlament und dem Rat 2000 einen ersten Bericht zur Bewertung der Umsetzung der Richtlinie 91/477/EWG in den Mitgliedstaaten⁸ vor. Laut diesem Bericht hielten die Mitgliedstaaten und die interessierten Parteien den mit der Richtlinie geschaffenen Rechtsrahmen insgesamt für zufriedenstellend. Es wurden jedoch einige wichtige Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten aufgezeigt, etwa Schwierigkeiten mit dem Informationsaustausch, Abweichungen zwischen den nationalen Rechtsvorschriften, Verwaltungsmaßnahmen und Genehmigungsverfahren und deren Komplexität, unterschiedliche Klassifikation von Feuerwaffen für Jagd und Sport sowie die administrative Belastung für KMU. Es bestand somit bei einigen Bestimmungen Präzisierungsbedarf (so war etwa die Definition bestimmter Waffenarten, insbesondere deaktivierter und antiker Waffen, notwendig), um eine einheitlichere Anwendung der Richtlinie sicherzustellen.

⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Anwendung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen“, KOM(2000) 837 endg., Brüssel, 15.12.2000.

9) Zum Zeitpunkt der Vorlage des Berichts handelte die Kommission gerade im Namen der EU-Mitgliedstaaten das Protokoll der Vereinten Nationen gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen (VN-Schusswaffenprotokoll)⁹ im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität aus. In dem Protokoll sollten neue Regeln insbesondere über die Rückverfolgbarkeit (d. h. über Kennzeichnung und Registrierung) sowie über die Deaktivierung von Feuerwaffen vorgeschrieben werden. In dem Bericht wurde daher abschließend vermerkt, dass die Kommission angesichts des Standes der Verhandlungen über das VN-Schusswaffenprotokoll und der Rückmeldungen aller interessierten Parteien zu der Richtlinie geeignete Änderungsvorschläge vorzulegen gedachte.

10) Nach dem Inkrafttreten des VN-Schusswaffenprotokolls im Jahr 2005¹⁰ wurde die Richtlinie 91/477/EWG durch die Richtlinie 2008/51/EG geändert, um die Sicherheitsaspekte zu stärken und so eine teilweise Angleichung an das VN-Schusswaffenprotokoll zu ermöglichen. Die Feuerwaffen-Richtlinie ist Teil einer Reihe von Initiativen auf internationaler und EU-Ebene zur Umsetzung des VN-Schusswaffenprotokolls. Die Umsetzung der maßgeblichen Bestimmungen in europäisches Recht erfolgte mit der Verordnung Nr. 258/2012¹¹, in der Regeln für die genehmigte Aus-, Ein- oder Durchfuhr nicht militärischer Feuerwaffen aus Drittländern oder in Drittländer festgelegt sind.¹²

11) Die Grundsätze, an denen sich die Maßnahmen der Europäischen Kommission zur Beherrschung und Verringerung der Risiken ziviler Feuerwaffen orientieren sollen, wurden in eine Gesamtstrategie eingebettet, siehe die Mitteilung „Schusswaffen und die innere Sicherheit der EU: Schutz der Bürger und Unterbindung des illegalen Handels“¹³ aus dem Oktober 2013. In dieser Mitteilung schlägt die Kommission Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit der EU-Bürger im Zusammenhang mit Feuerwaffen und zum Schutz des legalen Marktes vor. Überdies wurde in der vor kurzem veröffentlichten Mitteilung der Kommission

⁹ United Nations Protocol against the illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime (Protokoll 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).

¹⁰ Das VN-Schusswaffenprotokoll wurde von der Kommission im Jahr 2014 ratifiziert. 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 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 23.3.2014, S. 7.

¹¹ 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.

¹² Der wichtigste Beitrag der Verordnung ist der Grundsatz, dass für die Verbringung ziviler Feuerwaffen von einem Mitgliedstaat in einen anderen alle beteiligten Länder von dem Vorhaben Kenntnis haben und es genehmigen müssen und dass der Ursprung der Waffen bekannt sein sollte.

¹³ COM(2013) 716 final, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Schusswaffen und die innere Sicherheit der EU: Schutz der Bürger und Unterbindung des illegalen Handels“.

„Die Europäische Sicherheitsagenda“¹⁴ ein Ausblick auf die anstehenden Initiativen zu Feuerwaffen gegeben, in dem betont wird, dass in Bezug auf die Deaktivierung von Feuerwaffen ein einheitlicher Ansatz notwendig ist, damit deren Reaktivierung und Verwendung durch Straftäter verhindert werden kann; dieses Problem ist vorrangig zu behandeln. In der Mitteilung wurde auch eine Überarbeitung der geltenden Rechtsvorschriften zu Feuerwaffen im Jahr 2016 gefordert, um den Informationsaustausch (z. B. durch das Hochladen von Informationen über beschlagnahmte Waffen in das Informationssystem von Europol) und die Nachverfolgbarkeit zu verbessern, die Kennzeichnung zu vereinheitlichen und einheitliche Standards für die Neutralisierung von Feuerwaffen festzulegen. Nach den tragischen Ereignissen vom 13. November 2015 in Paris hat die Kommission beschlossen, die Überarbeitung der Feuerwaffen-Richtlinie vorzuziehen, die dann zusammen mit diesem Bericht angenommen werden kann. Die Erkenntnisse dieses Berichts dienen als Grundlage für die genannten Maßnahmen.

¹⁴ COM(2015) 185 final, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Die Europäische Sicherheitsagenda“.

3. Die wichtigsten Bestimmungen der Feuerwaffen-Richtlinie

12) Die beiden Hauptziele der Feuerwaffen-Richtlinie sind, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes sowie ein hohes Sicherheitsniveau in der EU zu gewährleisten. Sie enthält insbesondere Mindestanforderungen¹⁵ für den Erwerb und den Besitz von Feuerwaffen für zivile Zwecke in der EU und harmonisierte verwaltungsrechtliche Maßnahmen für die Verbringung von Schusswaffen innerhalb der EU.

13) Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist in deren Anhang I dargestellt, in dem die einzelnen Kategorien von Feuerwaffen, für die jeweils unterschiedliche Regelungen gelten, folgendermaßen beschrieben werden:

- Kategorie A, verbotene Feuerwaffen – vollautomatische Waffen und militärische Waffen
- Kategorie B, genehmigungspflichtige Feuerwaffen – hauptsächlich von Sportschützen und Jägern verwendet
- Kategorie C, meldepflichtige Feuerwaffen – hauptsächlich von Jägern verwendete Feuerwaffen
- Kategorie D, sonstige Feuerwaffen – hauptsächlich lange Einzellader-Feuerwaffen mit glattem Lauf

14) Die wichtigsten Bestimmungen der Feuerwaffen-Richtlinie beziehen sich auf:

- **Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit (Artikel 4):** Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Feuerwaffen oder deren Teile, die in Verkehr gebracht werden, gekennzeichnet und registriert worden sind. Zu diesem Zweck schreiben die Mitgliedstaaten entweder eine eindeutige Kennzeichnung vor oder behalten eine andere Kennzeichnung mit einem numerischen oder alphanumerischen Code bei, die die Ermittlung des Herstellungslandes ermöglicht. Die Kennzeichnung ist auf einem wesentlichen Bestandteil der Feuerwaffe anzubringen, dessen Zerstörung die Feuerwaffe unbrauchbar machen würde. Die geänderte Richtlinie enthält außerdem Bestimmungen zur Einrichtung nationaler computergestützter Waffenregister, um die Rückverfolgbarkeit von Feuerwaffen zu erhöhen. Dieses Register, in dem wichtige Informationen zu allen in den Mitgliedstaaten in Verkehr befindlichen Feuerwaffen registriert werden, war in allen Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2014 einzurichten.
- **Vorschriften für den Erwerb und den Besitz von Feuerwaffen (Artikel 5):** Die Mitgliedstaaten gestatten den Erwerb und den Besitz von Feuerwaffen nur Personen, die dafür ein Bedürfnis nachweisen können und

¹⁵ Gemäß Artikel 3 der Feuerwaffen-Richtlinie können „die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer waffenrechtlichen Regelungen strengere Vorschriften erlassen, als in dieser Richtlinie vorgesehen.“

- mindestens 18 Jahre alt sind, außer im Falle des Erwerbs (nicht des Kaufs) und des Besitzes von Feuerwaffen für die Jagd und den Schießsport, sofern Personen, die jünger als 18 Jahre sind, eine Erlaubnis der Eltern besitzen oder unter elterlicher Anleitung beziehungsweise Anleitung eines Erwachsenen mit gültigem Waffen- oder Jagdschein stehen oder sich in einer zugelassenen Schießstätte befinden
 - sich selbst, die öffentliche Ordnung und die öffentliche Sicherheit aller Voraussicht nach nicht gefährden. Die Verurteilung wegen eines vorsätzlichen Gewaltverbrechens gilt als Anzeichen für eine derartige Gefährdung
- **Europäischer Feuerwaffenpass (Artikel 12):** Mit der Richtlinie wurden flexiblere Regeln für Jagd- und Sportwaffen eingeführt, um ihren Verkehr zwischen Mitgliedstaaten nicht zu behindern. Dank der Einführung des Europäischen Feuerwaffenpasses können Jäger mit Feuerwaffen der Kategorien C und D sowie Sportschützen mit Feuerwaffen der Kategorien B, C und D in einen anderen Mitgliedstaat reisen, ohne dass eine Genehmigung dieses Mitgliedstaats erforderlich ist. Der EFP sollte als alleiniges Dokument gelten, das Jäger und Sportschützen benötigen, und die Mitgliedstaaten sollten die Anerkennung eines Europäischen Feuerwaffenpasses nicht von der Entrichtung einer Gebühr oder Abgabe abhängig machen.
 - **Deaktivierung (Anhang I Abschnitt III):** Mit der Feuerwaffen-Richtlinie werden Mindestbeschränkungen eingeführt, und sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um die Maßnahmen zur Deaktivierung durch eine zuständige Behörde überprüfen zu lassen. Diese Behörde stellt sicher, dass die nationalen Verfahren zur Deaktivierung von Feuerwaffen diese endgültig unbrauchbar machen. Wie vom Europäischen Parlament und dem Rat bei der Änderung der Feuerwaffen-Richtlinie gefordert, heißt es in deren Anhang I Teil III Buchstabe a: „Die Kommission erlässt gemeinsame Leitlinien für Deaktivierungsstandards und -techniken, um sicherzustellen, dass deaktivierte Feuerwaffen endgültig unbrauchbar sind.“ Bis zur Annahme solcher gemeinsamen Leitlinien zur Deaktivierung steht es den Mitgliedstaaten frei, hierzu die Verfahren einzuführen, die ihnen am geeignetsten erscheinen.

15) Schließlich hat die Kommission nach Artikel 17 der Feuerwaffenrichtlinie bis zum 28. Juli 2015 über die Anwendung der Richtlinie zu berichten. In Übereinstimmung mit der Richtlinie gab die Kommission 2014 eine zwölfmonatige Studie in Auftrag, um bewerten zu lassen, wie die Feuerwaffen-Richtlinie und ihre nachfolgenden Änderungen umgesetzt wurden und inwiefern dieser Rechtsrahmen den beiden allgemeinen Zielen, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen und ein hohes Sicherheitsniveau in der EU zu erreichen, gerecht wurde.

4. Bewertungsmethode

16) In der einjährigen Studie sollte analysiert werden, ob die Richtlinie ihre Ziele (reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes und hohes Sicherheitsniveau) erreicht hat; dabei wurden fünf Bewertungskriterien zugrundegelegt:

- Wirksamkeit, d. h. das Ausmaß, in dem die Bestimmungen zur Erreichung der Ziele beigetragen haben
- Effizienz der mit der Richtlinie eingeführten Verfahren und Verpflichtungen, namentlich, ob zu angemessenen Kosten Ergebnisse bzw. ein Nutzen erzielt wurden
- Stimmigkeit der Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie, der Auslegung von Schlüsselbegriffen und allgemeine Kohärenz der Richtlinie mit sonstigen einschlägigen Rechtsvorschriften
- Relevanz der Bestimmungen der Richtlinie in Bezug auf die bestehenden Erfordernisse beim Funktionieren des Binnenmarktes und der Sicherheit der EU-Bürger
- Mehrwert eines Tätigwerdens der EU im Gegensatz zu nationalen Rechtsvorschriften und Maßnahmen

17) Von der Bewertung wurden alle Bestimmungen der Richtlinie in sämtlichen 28 EU-Mitgliedstaaten seit 1991 erfasst. Die Bewerter waren zudem aufgefordert, frühere Studien und Initiativen der Kommission¹⁶ sowie zwei Studien zu berücksichtigen, die zur selben Zeit gerade abgeschlossen wurden und sich auf Verfahren zur Deaktivierung, Zerstörung und Kennzeichnung¹⁷ sowie auf die Bekämpfung des illegalen Waffenhandels in der EU¹⁸ bezogen.

¹⁶ Darunter COM(2012) 415 final, „Mögliche Vor- und Nachteile einer Beschränkung der Einteilung von Feuerwaffen in zwei Kategorien (verboten oder erlaubnispflichtig) zwecks eines besseren Funktionierens des Binnenmarkts für die betreffenden Produkte durch eine mögliche Vereinfachung“ und KOM(2010) 404 endg., „Inverkehrbringen von nachgebildeten Feuerwaffen“.

¹⁷ Study to support an Impact Assessment on a possible initiative related to improving rules on deactivation, destruction and marking procedures of firearms in the EU, as well as alarm weapons and replicas (Unterstützende Studie für eine Folgenabschätzung zu einer möglichen Initiative im Zusammenhang mit der Verbesserung der Regelungen über die Verfahren zur Deaktivierung, Vernichtung und Kennzeichnung von Feuerwaffen in der EU sowie zu Schreckschusswaffen und Nachbauten von Feuerwaffen) <http://www.sipri.org/research/security/europe/publications/study-on-firearms>).

¹⁸ Study to support an Impact Assessment on options for combatting illicit arms trafficking in the EU (Unterstützende Studie für eine Folgenabschätzung in Bezug auf Optionen zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels in der EU).

18) Die Auswertung erfolgte durch Sekundärforschung, eine Online-Erhebung, Interviews sowie vier Fallstudien¹⁹ (in vier Mitgliedstaaten, nämlich Belgien, Frankreich, Deutschland und Polen). Die Bewerter nahmen mit den Behörden der Mitgliedstaaten, Vertretern von Feuerwaffenherstellern, -händlern und -maklern, Verwendern von Feuerwaffen, darunter Jäger und Sportschützen, internationalen Organisationen, Verbänden, Forschungseinrichtungen und sonstigen Sachverständigen Kontakt auf. Die Online-Umfrage wurde von 83 Interessenträgern (34 Behörden von Mitgliedstaaten, 28 Vertretern der Industrie, 16 Verwendern und 5 Sachverständigen) beantwortet, mit 56 Interessenträgern (23 Behörden von Mitgliedstaaten, 16 Industrievertretern, 9 Verwendern und 8 Sachverständigen) wurden Interviews durchgeführt, außerdem wurden 30 Interessenträger im Rahmen der Fallstudien interviewt (12 Behörden von Mitgliedstaaten, 8 Industrievertreter, 8 Verwender, 2 Sachverständige).

19) Schon in den ersten Monaten der Studie wiesen die Bewerter auf das Fehlen wichtiger Daten sowohl zu Markt- als auch zu Sicherheitsaspekten hin. Was den Marktaspekt betrifft, so unterschieden die vorliegenden Statistiken auf nationaler und EU-Ebene nicht zwischen zivilen und militärischen Feuerwaffen (so dass die Daten zu zivilen Feuerwaffen nur schwer zu isolieren waren). Selbst wenn dies möglich war, waren (aus Gründen der Vertraulichkeit) nicht immer Daten auf einzelstaatlicher Ebene für alle Länder verfügbar, so dass die Entwicklung der Produktion im Laufe der Zeit nicht nachvollziehbar war. Überdies machten die wichtigsten Unternehmen der Branche nicht viele Informationen zugänglich. Was die Sicherheit betrifft, so war das größte Problem das Fehlen aufgeschlüsselter Daten auf EU-Ebene zu den Feuerwaffentypen oder -kategorien, die sich in der EU in Verkehr befinden und/oder illegal verwendet und gehandelt werden, sowie das Fehlen vergleichbarer ausführlicher Daten zur Entwicklung bei Straftaten und Aktivitäten in der EU, bei denen zivile Feuerwaffen zum Einsatz kamen. Eine weitere Beschränkung hing mit den nur begrenzt vorhandenen Daten zusammen, mit denen sich die administrative Belastung und die Kosten durch die Umsetzung gewisser Bestimmungen quantifizieren ließen.

5. Ergebnisse

5.1 Bewertungskriterien

5.1.1 Wirksamkeit

20) Die Richtlinie hat einen positiven Beitrag zur Schaffung eines reibungslos funktionierenden Binnenmarkts für Feuerwaffen geleistet, was eines ihrer Ziele ist. Der Auftragnehmer kam jedoch zu dem Schluss, ihr potenzieller Beitrag könne weiter verbessert werden. Zunächst habe die Einführung von Waffenkategorien und ihnen entsprechenden Regelungen mögliche Marktverzerrungen im Zusammenhang mit der Abschaffung von Kontrollen an den Binnengrenzen verhindert und so einen Binnenmarkt geschaffen. Der

¹⁹ Die Mitgliedstaaten für die Fallstudien wurden nach folgenden Kriterien ausgewählt: i) Größe des Marktes für Feuerwaffen, ii) in dem Mitgliedstaat auftretende Sicherheitsprobleme, iii) Zahl der Feuerwaffen im Verhältnis zur Bevölkerung, iv) Anzahl der als gestohlen oder abhandengekommen erfassten Feuerwaffen.

Handel innerhalb der EU bleibe seit 2005²⁰ mehr oder weniger stabil. Die unterschiedlichen Auslegungen der Bestimmungen der Richtlinie hätten jedoch den erwarteten Nutzen durch das Tätigwerden der EU begrenzt. Interessenträger (Industrie und Verbraucher) hätten eine Reihe von Bedenken im Zusammenhang mit spezifischen Hindernissen und Belastungen durch die Verfahren zur Sprache gebracht, zumal ihnen für das Verständnis der Regeln und Verfahren in anderen Mitgliedstaaten (insbesondere beim Europäischen Feuerwaffenpass) Informationsbeschaffungskosten entstünden. Auch wenn die Kommission 2009 eine Kontaktgruppe eingerichtet habe²¹, um den Informationsaustausch zu erleichtern, werde von den interviewten Interessenträgern weiterhin betont, die Übermittlung nützlicher Informationen zwischen den Mitgliedstaaten sei noch zu verbessern.

21) In Bezug auf das Ziel „Sicherheit“ (d. h. Schutz der Bürger und des legalen Marktes für Feuerwaffen) seien das Sicherheitsniveau und der Schutz vor dem illegalen Handel mit Feuerwaffen sowie vor Straftaten durch die Einführung folgender Vorschriften erhöht worden:

- Anforderungen hinsichtlich der Nachverfolgbarkeit, gerichtet an die Behörden der Mitgliedstaaten (d. h. computergestütztes Waffenregister) und an die Händler (Waffenbuch mit sämtlichen Aus- und Eingängen) – Artikel 4
- Kennzeichnungsvorschriften für Hersteller (auch wenn einige Bedenken in Bezug auf Fälle von entfernten Kennzeichnungen laut geworden seien) – Artikel 4 Absatz 4
- Mindestanforderungen für den Erwerb und den Besitz von Feuerwaffen – Artikel 5

Verbesserungspotenzial wird im Zusammenhang mit gemeldeten Fällen, in denen Schreckschusswaffen umgebaut, deaktivierte Feuerwaffen wieder schussfähig gemacht oder Feuerwaffenteile illegal gehandelt wurden, sowie bei der Auslegung des Begriffs „wesentlicher Bestandteil“ gesehen.

22) Aufgrund des Mangels an umfassenden Daten war es für den Bewerter schwierig, die Wirksamkeit der Richtlinie in Bezug auf die Sicherheitsziele zu evaluieren. Die Analyse wurde vor allem durch die nicht vorhandene Informationsbasis behindert, so fehlten spezifische und detaillierte Daten über die Straftaten in den EU-Mitgliedstaaten, bei denen Feuerwaffen in legalem Besitz, umgebaute Schreckschusswaffen und wieder schussfähig gemachte deaktivierte Feuerwaffen zum Einsatz kamen.

5.1.2 Effizienz

(23) In der Bewertung wurde ermittelt, welche Kosten mit den Maßnahmen verbunden sind, die für die Umsetzung aller Bestimmungen der Richtlinie erforderlich waren (direkte

²⁰ Der Zeitraum 2005-2013 wird als Bezugszeitraum verwendet, da die EU damals bereits 25 Mitgliedstaaten hatte.

²¹ Die Einsetzung der Kontaktgruppe ist in Artikel 13 Absatz 3 der Feuerwaffen-Richtlinie vorgesehen.

Befolgungskosten samt Verwaltungsaufwand sowie Informationsbeschaffungskosten²²), und wie sie sich auf die Interessenträger verteilen. Die Bewertung erfasste nicht jene Kosten, die durch die Einführung zusätzlicher Anforderungen oder durch unterschiedliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten entstanden.

(24) Da es keinerlei quantitative Daten über die Kosten gibt, konnte der Auftragnehmer die Frage, ob die Ziele der Richtlinie zu vertretbaren Kosten verwirklicht wurden, nur untersuchen, indem er qualitativ bewertete, ob die mit konkreten Bestimmungen verbundenen Kosten von den Interessenträgern als angemessen beurteilt wurden. Diese qualitative Bewertung erfolgte anhand von drei Kriterien: verfolgte Ziele, Beteiligung der Interessenträger und Art der Kosten. Die Analyse zeigt offenbar, dass die Ergebnisse generell zu vertretbaren Kosten erzielt wurden. Die Kosten sind überwiegend gerecht auf die unterschiedlichen Interessenträger aufgeteilt. Die mit der Richtlinie verfolgte teilweise Harmonisierung verursacht indirekte Kosten mit negativen Auswirkungen in Bezug auf bestimmte Bestimmungen (und bestimmte Gruppen von Interessenträgern) z. B.: Europäischer Feuerwaffenpass, Waffenkategorien, Register für Händler und Makler, Informationsaustausch, Auflagen für den Feuerwaffenbesitz, Deaktivierung, Nachverfolgbarkeit und Kennzeichnung.

(25) Verschiedenen Vertretern der Industrie (Herstellern und nationalen Verbänden) zufolge ist der Verwaltungsaufwand hauptsächlich auf nationale, bürokratische Ineffizienz und nicht auf die Bestimmungen der Richtlinie an sich zurückzuführen. Beispiele hierfür sind die bisweilen lange Bearbeitungsdauer für die Ausstellung von Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen für die Verbringung innerhalb der EU und auf nationaler Ebene eingeführte Sicherheitsauflagen (z. B. eine vorgeschriebene Prüfung von Alarmsystemen zu Lasten der Händler). Die Vertreter der Industrie bestätigten, dass dieser Verwaltungsaufwand die Marktentwicklung behindern könnte.

(26) Der Auftragnehmer gelangte zu dem Schluss, dass die mit der Richtlinie verfolgten Ziele insgesamt zu vertretbaren Kosten verwirklicht wurden. Der Verwaltungsaufwand und die Kosten, die aus der Perspektive der Interessenträger bestehen, hängen eher mit den administrativen Verfahren zur Umsetzung der Richtlinie auf nationaler Ebene zusammen, und eine Senkung dieser Kosten würde von ihnen begrüßt.

²² Die direkten Befolgungskosten entstehen durch sämtliche Verfahren, die für die Verabschiedung der Richtlinie auf nationaler Ebene erforderlich sind. Unter dem Verwaltungsaufwand sind die Kosten zu verstehen, die den Unternehmen und den Verwendern durch die Einhaltung der in den staatlichen Vorschriften enthaltenen Meldepflichten entstehen, sowie die Kosten der Mitgliedstaaten für die Einführung zusätzlicher Verfahren. Die Informationsbeschaffungskosten fallen deshalb an, weil sich die Mitgliedstaaten ebenso wie die Hersteller und die Verwender aufgrund der unterschiedlichen Umsetzung der Richtlinie über die in anderen Mitgliedstaaten geltenden Anforderungen informieren müssen.

5.1.3 Einheitlichkeit

(27) Der Erlass einer Richtlinie zur Festlegung von Mindestauflagen führte zu bestimmten Abweichungen bei der Anwendung in den Mitgliedstaaten, die sich entweder auf das Binnenmarktziel oder das Sicherheitsziel auswirkten.

Bei den binnenmarktrelevanten Unterschieden zeigte die Bewertung folgendes Bild:

- Diskrepanzen bei der Anwendung der Kategorien, insbesondere der Kategorien C und D, führten zu Unklarheiten in dem Dokument, das beim Kauf von Feuerwaffen in verschiedenen Ländern vorgeschrieben ist, so dass der freie Verkehr von Feuerwaffen in Europa behindert wird und Kosten entstehen.
- Die Vorschriften zum Europäischen Feuerwaffenpass, wie die Zahl der dafür erforderlichen Unterlagen, werden unterschiedlich angewandt. Dies hat negative Auswirkungen, da es die reibungslose Verbringung von Feuerwaffen behindert.

Umsetzungsunterschiede mit Auswirkungen auf die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger bestehen in folgenden Punkten:

- Unterschiedliche Kennzeichnungsstandards erschweren die Nachverfolgung von Feuerwaffen und die Bekämpfung des illegalen Handels.
- Andere Deaktivierungsstandards und -techniken sowie Unterschiede bei der Benennung der zuständigen Behörde. Diese Unterschiede sind besorgniserregend, nicht nur weil die Behörde oder der Marktteilnehmer, die für die Deaktivierung zuständig sind, unter Umständen gar nicht über das notwendige technische Fachwissen verfügen, sondern auch deshalb, weil die Standards in einigen Mitgliedstaaten als unzureichend beurteilt werden.
- Unterschiede bei der Einstufung von Waffen in den nationalen Rechtsvorschriften machen die Nachverfolgbarkeit und die Rechtsdurchsetzung problematisch. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Gegenstand, der in einem Mitgliedstaat als Feuerwaffe gilt, in einen anderen Mitgliedstaat verbracht wird, in dem er nicht mehr als solche gilt, so dass die Behörden ihn aus den Augen verlieren.
- Die Schlüsselbegriffe der Richtlinie (wesentliche Bestandteile, Makler, Schreckschusswaffen und antike Waffen) werden unterschiedlich ausgelegt.

Dagegen stellte sich heraus, dass es keinerlei Probleme mit den Auflagen für den Waffenbesitz gab und die Richtlinie sogar zu deren Harmonisierung beigetragen hat.

(28) Bei der Vereinbarkeit der Feuerwaffen-Richtlinie mit den bestehenden EU-Rechtsvorschriften wird in der Studie der Schluss gezogen, dass die Hauptprobleme mit dem Schusswaffen-Protokoll der VN zusammenhängen. Die Terminologie der Richtlinie war durch die Änderung des Jahres 2008 nur zum Teil an das VN-Schusswaffen-Protokoll angeglichen worden. Mit der Richtlinie wurde nämlich eine Unterscheidung zwischen wesentlichen Teilen und Bestandteilen eingeführt, die sich im Wortlaut des VN-Protokolls nicht wiederfindet“, in dem lediglich von „Teilen und Komponenten“ die Rede ist. Überdies

räumt das VN-Schusswaffen-Protokoll einem Vertragsstaat die Möglichkeit ein, eine deaktivierte Feuerwaffe nach seinem nationalen Recht zur Feuerwaffe zu erklären und davon ausgehend die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.²³

5.1.4 Relevanz

(29) Die Bewertung ergab, dass die Feuerwaffen-Richtlinie im Großen und Ganzen ihre volle Relevanz in Bezug auf die Erfordernisse des Marktes (d. h. den grenzüberschreitenden Verkehr von Feuerwaffen) behalten hat. Die Marktteilnehmer äußerten überwiegend Bedenken aufgrund der unterschiedlichen Durchführungsmaßnahmen und -verfahren in den Mitgliedstaaten, die zu zusätzlichen Belastungen und Kosten führen, was wiederum den grenzüberschreitenden Verkehr von Feuerwaffen beeinträchtigt.

²³ Artikel 19 des VN-Schusswaffen-Protokolls.

(30) Die Bewerber kamen in der Frage der Sicherheitsziele (z. B. Straftaten mit in rechtmäßigem Besitz befindlichen Feuerwaffen, Diebstahl oder Verlust von an sich in rechtmäßigem Besitz befindlichen Feuerwaffen, Umbau von Schreckschusswaffen oder Rückbau von deaktivierten Feuerwaffen) zu dem Ergebnis, dass die Richtlinie noch immer für die meisten Sicherheitsgefährdungen relevant ist. Sie haben einige Tätigkeiten aufgeführt, deren Aufnahme in den Geltungsbereich dieser Richtlinie erwogen werden sollte, oder diese präziser beschrieben. Dazu zählen: der Umbau von Schreckschusswaffen, der Umbau von halbautomatischen Waffen, der Rückbau von deaktivierten Feuerwaffen, das Entfernen der Kennzeichnung, die unrechtmäßige Verwendung von geerbten Feuerwaffen. Alle diese Vorgänge geben in den Mitgliedstaaten Anlass zu Sicherheitsbedenken. Und schließlich weisen die Bewerber darauf hin, dass künftige Entwicklungen im Bereich der neuen Technologien (wie der 3D-Druck) und neue Vertriebswege (z. B. der Online-Handel)²⁴ möglicherweise den Geltungsbereich der Richtlinie in Frage stellen könnten.

5.1.5 EU-Mehrwert

(31) Feuerwaffen sind keine gewöhnlichen Güter. Die meisten Sicherheitsprobleme, die die Feuerwaffen-Richtlinie aufgreift, haben eine grenzüberschreitende Komponente. Ist ein einzelner Mitgliedstaat anfällig für Kriminalität, hat dies Folgen für die gesamte EU (z. B. wenn Schreckschusswaffen umgebaut werden). Unterschiede in den nationalen Rechtsvorschriften behindern die Kontrollen und die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (z. B. unterschiedliche Registrierungsvorschriften für ein und denselben Feuerwaffentyp). Die Studie kam zu dem Schluss, dass sich die Ziele, ein hohes Maß an Sicherheit für die Bürger der EU zu gewährleisten und gleichzeitig den grenzüberschreitenden Verkehr von Feuerwaffen zu ermöglichen, nur durch wirksame Maßnahmen auf EU-Ebene verwirklichen lassen. Der unbestreitbare Mehrwert der Feuerwaffen-Richtlinie besteht darin, dass sie einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Regulierung von Feuerwaffen geschaffen hat, der allein durch nationales oder bilaterales Handeln nicht hätte entstehen können.

(32) Das hohe Maß an Sicherheit bei gleichzeitiger Stärkung des Binnenmarktes ist der großen Flexibilität der Richtlinie selbst zu verdanken. Die Richtlinie enthält gemeinsame Mindestanforderungen, wobei das Subsidiaritätsprinzip gewahrt bleibt und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt wird, je nach ihren nationalen Erfordernissen und Gegebenheiten strengere Regelungen zu erlassen. Darüber hinaus erhielten die Mitgliedstaaten und die Bürger der EU die Gewissheit, dass die gemeinsamen Sicherheitsmaßnahmen der Richtlinie für Feuerwaffen, die in Europa hergestellt und in ganz Europa gehandelt werden, auch in allen Mitgliedstaaten gelten.

(33) Die Mindestgrenze trägt ebenfalls zum Funktionieren des Binnenmarktes und zur Stärkung des legalen Feuerwaffenmarktes bei. Was den Markt betrifft, so wurde der größte

²⁴ Obwohl der geltende Rechtsrahmen in der Studie als ausreichend beurteilt wird, um Herausforderungen wie dem Online-Handel oder den neuen Technologien gerecht zu werden, wird darin auch auf die Zunahme des Online-Vertriebs von Feuerwaffen und die künftigen Schwierigkeiten bei dessen Überwachung hingewiesen.

Nutzen, den man sich vom Tätigwerden der EU versprach (Einführung von einheitlichen Kategorien) durch die unterschiedliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten behindert. Allerdings ist die Wirksamkeit des Europäischen Feuerwaffenpasses ein Beispiel für den potenziellen Mehrwert der EU-Maßnahmen zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Freizügigkeit von Jägern und Sportschützen.

5.2 Empfehlungen

(34) Seine Bewertungsergebnisse dienen dem Auftraggeber als Ausgangspunkt für ein Paket von Handlungsempfehlungen, die er danach unterteilt, ob sie legislative Maßnahmen erfordern oder nicht.

- Einheitliche Kriterien für den Umbau von Schreckschusswaffen (Legislativmaßnahme)

In der Bewertung wurde hervorgehoben, wie wichtig es ist, die Definition der Umbaubarkeit und die Kriterien für die Definition von Schreckschusswaffen zu präzisieren, um Einvernehmen darüber herzustellen, welche Schreckschusswaffentypen umbaubar sind, und den Verkehr jener Typen zu beschränken, die sich erwiesenermaßen zu schussfähigen Feuerwaffen umbauen lassen. **Grundproblem:** Der Umbau von eigentlich unscharfen Feuerwaffen (Schreckschuss- und Signalwaffen), so dass diese scharfe Munition abfeuern können, stellt in einer Vielzahl von Mitgliedstaaten ein gravierendes Problem dar.

- Harmonisierung der Standards und Vorschriften für die Deaktivierung (Legislativmaßnahme)

In der Evaluierung wurde empfohlen, den bereits voranschreitenden Prozess zur Festlegung gemeinsamer Leitlinien für Deaktivierungsstandards und -techniken für Feuerwaffen fortzuführen, was auch mit der Richtlinie in Einklang steht, in der ausdrücklich vorgesehen ist, dass die Kommission einheitliche Leitlinien für die Deaktivierung erstellt. Der Anwendungsbereich dieser Leitlinien sollte so weit gefasst werden, dass sie auch Regelungen für Anforderungen an den Besitz, den Verkauf oder die Verbringung von deaktivierten Feuerwaffen aufgreifen. **Grundproblem:** Weil einheitliche Leitlinien für Deaktivierungsstandards und -techniken fehlen, befinden sich deaktivierte Feuerwaffen mit unterschiedlichen Sicherheitsgraden in Verkehr, die sich möglicherweise schussfähig machen lassen. Abgesehen von den technischen Standards für die Deaktivierung wäre es wichtig, das Augenmerk auch auf die Vorschriften für Besitz, Verkauf oder Verbringung von Feuerwaffen zu richten. Deaktivierte Feuerwaffen gelten in den meisten Mitgliedstaaten gar nicht mehr als Feuerwaffen. Sie werden also aus dem amtlichen Register gestrichen, was es unmöglich macht, ihren Weg bis zu ihrem ursprünglichen Besitzer zurückzuverfolgen. Diese Güter können jedoch als Sicherheitsrisiko betrachtet werden und lassen sich zur Einschüchterung einsetzen.

- Harmonisierung der Kennzeichnungsvorschriften (Legislativmaßnahme)

- In der Bewertung wurde empfohlen, die geltenden Begriffsbestimmungen von „Teilen“ und „Bestandteilen“ in der Richtlinie an die Begriffsbestimmung im VN-Schusswaffen-Protokoll anzugleichen, den Erlass EU-weiter Kennzeichnungsstandards vorzuschlagen und auch eine Vorschrift in die Richtlinie aufzunehmen, wonach alle wesentlichen Bestandteile zum Zeitpunkt der Herstellung bzw. der Einfuhr gekennzeichnet werden müssen. **Grundproblem:** Da einige Mitgliedstaaten wesentliche Bestandteile nicht als Feuerwaffen behandeln und nur „wesentliche Bestandteile“ kennzeichnungspflichtig sind, entstehen Unterschiede, die die Nachverfolgung von Feuerwaffen bei grenzüberschreitenden Straftaten durch die Strafverfolgungsbehörden erschweren. Ferner können damit Hindernisse für das Funktionieren des Binnenmarktes verbunden sein, weil die Kennzeichnungen möglicherweise nicht in allen Mitgliedstaaten anerkannt werden. Nach einer vorläufigen eingehenden Analyse, welche Feuerwaffenteile in welchen Mitgliedstaaten wie reguliert und gekennzeichnet werden, sollten die Unterschiede der Definitionen der „wesentlichen Bestandteile“ in der Feuerwaffen-Richtlinie und der „Teile und Komponenten“ im VN-Schusswaffen-Protokoll auch auf EU-Ebene aufgegriffen werden und geprüft werden, ob die Begriffsbestimmungen in der Richtlinie geändert werden müssen.

- **Transparenz und Verfügbarkeit der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie (*nichtlegislative Maßnahme*)**

In der Evaluierung wurde empfohlen, auf EU-Ebene die Zugänglichkeit der auf nationaler Ebene gesammelten Informationen für alle interessierten Parteien zu verbessern, insbesondere in Anbetracht der Kosten, die für KMU durch die Informationsbeschaffung entstehen könnten (z. B. durch die Einrichtung einer Datenbank zur Sammlung von Informationen über die geltenden Rechtsvorschriften und Anforderungen in den 28 Mitgliedstaaten). **Grundproblem:** Unterschiede bei der Umsetzung sind die Ursache für einen erschwerten Handel mit Feuerwaffen innerhalb der EU, vor allem für KMU anfallende Kosten für die Informationsbeschaffung und Belastungen aufgrund der Vielfalt der administrativen Verfahren.

- **Festlegung eines einheitlichen Vorgehens bei der Einstufung von Jagd- und Sportfeuerwaffen und Präzisierung der Vorschriften für den Europäischen Feuerwaffenpass (*nichtlegislative Maßnahme*)**

In der Evaluierung wurde empfohlen, die Vorschriften für den Europäischen Feuerwaffenpass auf EU-Ebene genauer zu definieren (z. B. Anzahl der zusätzlichen Unterlagen, die die nationalen Behörden verlangen, und die Anzahl der Feuerwaffen, die in den Europäischen Feuerwaffenpass aufgenommen werden können). **Grundproblem:** Für derartige Tätigkeiten verwendete Feuerwaffen werden in den Mitgliedstaaten unterschiedlich eingestuft (d. h. gemeinhin für den Schießsport verwendete Feuerwaffen können in manchen Mitgliedstaaten verboten sein) und einige Vorschriften, die den Europäischen Feuerwaffenpass betreffen, werden restriktiv ausgelegt.

- **Gründliche Untersuchung von wichtigen Fragestellungen (*nichtlegislative Maßnahme*)**

In der Bewertung wurde empfohlen, folgende Aspekte der Richtlinie, die in der Studie als problematisch erkannt wurden, gründlich zu untersuchen: 1) eine weitergehende Harmonisierung der Auflagen für den Besitz von Feuerwaffen, 2) die Auslegung des Begriffs „Makler“, 3) eine Bewertung der geltenden Vorschriften für halbautomatische Waffen und eine Beurteilung ihres Gefährlichkeitsgrades (je nachdem, ob sie sich zu vollautomatischen Gewehren umbauen lassen). **Grundproblem:** 1) Auflagen für den Besitz von Feuerwaffen: Die Bewerter stellten fest, dass die Mitgliedstaaten nach und nach einheitliche und ausführlichere Auflagen als in der Richtlinie einführen, 2) der Begriff „Makler“: Uneinheitliche Definitionen des Begriffs können Risiken mit sich bringen, 3) halbautomatische Gewehre: Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat mit Nachdruck auf die Risiken hingewiesen, die mit dem Umbau von halbautomatischen zu vollautomatischen Gewehren verbunden sind.

- **Verbesserung des Wissens über neue Technologien (*nichtlegislative Maßnahme*)**

In der Bewertung wurden weitere Maßnahmen empfohlen, durch die der Wissenstransfer zwischen den Mitgliedstaaten in Sachen Neuentwicklungen auf dem Waffenmarkt und im Waffenhandel (z. B. Online-Markt für Feuerwaffen, ihre Teile und andere Waffen), aber

auch Auswirkungen der neuen Technologien (3D-Druck) auf die Überwachung und Nachverfolgung von Feuerwaffen gefördert wird. **Grundproblem:** Die neuen Technologien stellen die Fähigkeiten der Strafverfolgungsbehörden, Feuerwaffen oder deren Bestandteile in allen Mitgliedstaaten nachzuverfolgen und aufzuspüren, auf den Prüfstand und werden wahrscheinlich Schwierigkeiten bei der Nachverfolgung und Kontrolle der Verbringung von Feuerwaffen bereiten.

- **Ausweitung der Datenerhebung (*nichtlegislative Maßnahme*)**

In der Bewertung wurde empfohlen, die Datenerhebung auszuweiten, damit eine solide Informationsgrundlage über zivile Feuerwaffen und damit zusammenhängende Straftaten geschaffen werden kann, die die Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene künftig unterstützen soll. **Grundproblem:** Das Fehlen detaillierter und umfassender Daten stellt eines der größten Hindernisse für die Formulierung einer faktengestützte Politik dar.

6. Kritische Bewertung und Stellungnahme des Feuerwaffen-Ausschusses

(35) Mit der Bewertungsstudie, deren Analyse sich auf eine gründliche Auswertung der erhobenen Daten stützte, erhielt die Kommission Antwort auf ihre Fragestellungen. Die verfügbaren Daten aus amtlichen Statistiken waren in qualitativer Hinsicht jedoch nicht ausreichend. Es besteht eindeutig ein Mangel an verfügbaren Daten im Zusammenhang mit Sicherheitsfragen (so sind die Kriminaldaten nicht nach Feuerwaffenkategorie aufgeschlüsselt, es wird nur in begrenztem Umfang zwischen der Verwendung von legalen und illegalen Feuerwaffen bei Straftaten unterschieden, es sind nur begrenzte Daten über die Produktion von zivilen Feuerwaffen pro Mitgliedstaat verfügbar, usw.) und die verfügbaren Daten über die Struktur des Markts für zivile Feuerwaffen (d. h. Produktion, Einfuhr und Ausfuhr von zivilen Feuerwaffen, Arbeitnehmerzahlen und Umsatz der Unternehmen in diesem Sektor) lassen qualitativ zu wünschen übrig. Es fehlen auch Daten für eine Quantifizierung der Kosten und des Verwaltungsaufwands, die mit der Durchführung bestimmter Vorschriften zusammenhängen.

(36) Die Bewerter umgingen den auf EU-Ebene bestehenden Mangel an aggregierten Daten und Statistiken über zivile Feuerwaffen, indem sie sich an die nationalen Branchenverbände wandten und die fehlenden Informationen für ihre Zwecke durch Interviews sammelten. Die Güte und Zuverlässigkeit ihrer Informationen konnten sie durch das Heranziehen unterschiedlicher Quellen absichern.

(37) Um sich ein besseres Bild über die Gültigkeit der Ergebnisse der Studie und ihre Empfehlungen zu verschaffen, ersuchte die Kommission die Vertreter des Feuerwaffen-Ausschusses (bestehend aus Vertretern der 28 EU-Mitgliedstaaten und der 4 EWR- und EFTA-Länder), sich dazu zu äußern. Die Ergebnisse der Studie wurden den Ausschussmitgliedern auf der Sitzung vom 18. Dezember 2014 vorgestellt. Die Vertreter der Mitgliedstaaten bestätigten anschließend die Gültigkeit der Empfehlungen im Großen und Ganzen. Nach den tragischen Ereignissen vom Januar 2015 nahmen die Mitgliedstaaten auf einer Ausschusssitzung am 25. März 2015 ausführlicher zu den Empfehlungen der Bewertung Stellung. Die Mitgliedstaaten bewerteten jede Empfehlung nach ihrer Dringlichkeit und Gültigkeit. Einige Mitgliedstaaten (Frankreich, das Vereinigte Königreich, Schweden und Belgien) ergänzten das mündlich vorgetragene Feedback durch schriftliche Anmerkungen.

(38) Die bei den Mitgliedstaaten eingeholten Informationen ergaben folgendes Bild:

- Zahlreiche Mitgliedstaaten stimmten überein, dass folgenden Empfehlungen besonderer Vorrang zukommt: i) einheitliche Kriterien für den **Umbau von**

Schreckschusswaffen, ii) Harmonisierung der Standards und Vorschriften für die **Deaktivierung**, iii) Harmonisierung der Vorschriften für die **Kennzeichnung**. Einer Mehrheit der Mitgliedstaaten zufolge bedarf es in diesen Punkten einer Überarbeitung der Richtlinie. Mehrere Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, dass an den in der Richtlinie vorgesehenen und bereits begonnenen Leitlinien für die Deaktivierung verstärkt weitergearbeitet werden müsse.

- Nach Auffassung einer Mehrheit der Mitgliedstaaten sollten die folgenden Empfehlungen aufgegriffen, aber nur als niedrige/mittlere Prioritäten eingestuft werden: i) Transparenz und Verfügbarkeit der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie, ii) Verbesserung des Wissens über neue Technologien, iii) Ausweitung der Datenerfassung.
- Über die Empfehlung zur **Interoperabilität** zwischen den auf nationaler Ebene eingerichteten Informationssystemen herrschte keine Einigkeit unter den Mitgliedstaaten. Viele Mitgliedstaaten waren der Auffassung, dass die Nachverfolgbarkeit von Feuerwaffen eines der dringendsten Probleme ist. Der Informationsaustausch zwischen den Polizeikräften und den nationalen Behörden würde daher von einer besseren Verknüpfung der nationalen Datenerfassungssysteme profitieren. Andererseits betonten einige Mitgliedstaaten, dass eine Verknüpfung der Systeme ein langwieriges und nicht zwangsläufig erfolgreiches Unterfangen wäre, weil es zu technischen Problemen durch die Unvereinbarkeit der IT-Systeme und zu noch schwerwiegenderen Datenschutzproblemen aufgrund eines Austauschs von personenbezogenen Daten kommen könne. Die Mitgliedstaaten schlugen vor, die Kosten und den Verwaltungsaufwand sorgfältig gegen den möglichen Nutzen der Interoperabilität abzuwägen. Als erster Schritt sollte analysiert werden, welche Art von Informationen ausgetauscht werden müsste, und dann geprüft werden, wie dies zu bewerkstelligen wäre.
- Über die Empfehlung, ein einheitliches Vorgehen bei der Einstufung von Jagd- und Sportwaffen festzulegen und die Vorschriften über den Europäischen Feuerwaffenpass zu präzisieren, zeichnete sich keine Übereinstimmung bei den Mitgliedstaaten ab. Einige Mitgliedstaaten äußerten, es sei kein Problem, mehr Feuerwaffen im Europäischen Feuerwaffenpass registrieren zu lassen, die Möglichkeit, zusätzliche Papiere zu verlangen, solle jedoch erhalten bleiben. Andere Mitgliedstaaten vertraten den Standpunkt, das Fehlen von Informationen über den Europäischen Feuerwaffenpass sei ein Problem. Insbesondere ein Mitgliedstaat betonte, in andere Mitgliedstaaten reisende Jäger müssten besser über die Verwendung des Europäischen Feuerwaffenpass aufgeklärt werden. Nur wenige Mitgliedstaaten schlugen vor, die Richtlinie zu überarbeiten und die Feuerwaffenkategorien zu harmonisieren.
- Bei der Empfehlung, Fragen wie die Besitzaufgaben, die Definition von „Makler“ und die Umbaubarkeit zu untersuchen, herrschte wiederum Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten. Zahlreiche Vertreter schienen darin übereinzustimmen, dass die

Begriffe „Makler“, „Teile“ und „Bestandteile“ besser zu definieren seien (und die Richtlinie entsprechend zu ändern sei) und die Frage des Umbaus von halbautomatischen zu automatischen Waffen (und umgekehrt) untersucht werden müsse. Nur wenige Mitgliedstaaten betonten allerdings, die Besitzaufgaben müssten überarbeitet werden.

- Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten stimmte ferner zu, dass bestimmte Begriffsbestimmungen (Händler, wesentliche Bestandteile von Feuerwaffen, Nachbauten) der Präzisierung bedürften.

(39) Ausgehend von der Arbeit der Bewerter und dem Feedback der Mitgliedstaaten pflichtet die Kommission den Bewertungsergebnissen bei. Sie ist auch der Auffassung, dass die Empfehlungen berechtigt und hilfreich sind, wobei manche dringender umzusetzen sind als andere. Darüber hinaus bringen einige Empfehlungen (wie die Kennzeichnung aller Teile von Feuerwaffen und die Verknüpfung der Informationsregister) möglicherweise einen deutlichen Anstieg der Kosten für die Hersteller und Händler (insbesondere KMU) mit sich, weshalb eine weitere Prüfung und unter Umständen auch Durchführbarkeitsstudien (etwa über die Verknüpfung der Informationsregister) in Betracht gezogen werden könnten.

7. Ausblick

(40) Die Bewertungsstudie ergab, dass die Feuerwaffen-Richtlinie sich positiv auf das Funktionieren des Binnenmarkts ausgewirkt hat, weil sie den grenzüberschreitenden Verkehr von Feuerwaffen fördert, ein hohes Sicherheitsniveau aufrecht erhält, einen EU-Mehrwert bietet und relevant ist.

(41) Dennoch bestehen einige Hindernisse fort, die ihr Funktionieren beeinträchtigen könnten. Die Bewerter wiesen ebenso wie die Mitgliedstaaten in den Diskussionen mit ihnen darauf hin, es herrsche weiterer Handlungsbedarf in folgenden kritischen Punkten: a) in der Frage des Umbaus von unscharfen Feuerwaffen (wie Schreckschusswaffen) zu scharfen, b) zur Präzisierung der Kennzeichnungsvorschriften für Feuerwaffen (damit deren Nachverfolgbarkeit gesichert ist), c) bei den einheitlichen, strengen Leitlinien für die Deaktivierung von Feuerwaffen, d) für die Präzisierung von Begriffsbestimmungen, e) zur Berücksichtigung der Vertriebswege über das Internet, f) für eine Vereinfachung und Verbesserung der nationalen Datenaustauschsysteme und zur Sondierung des Interoperabilitätsspielraums und g) bei der Ausweitung der Datenerhebung betreffend zivile Feuerwaffen und damit zusammenhängende Straftaten, um die Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene künftig auf eine geeignete Grundlage zu stellen.

(42) Da die Arbeit an den einheitlichen Leitlinien und Standards für die Deaktivierung bereits gut vorangekommen ist, hat die Kommission angesichts der Folgen der Terroranschläge vom 15. November 2015 in Paris, der früheren Anschläge und Schusswechsel in Paris und Kopenhagen und des Vorfalls im Thalys beschlossen, die Überarbeitung der Richtlinie vorzuziehen. Die Kommission hat somit entschieden, in einem Zug mit der Vorlage dieses Berichts die Richtlinie auf der Grundlage der bisherigen Erkenntnisse unter Berücksichtigung von Aspekten der besseren Rechtsetzung zu überarbeiten.

(43) Im Einklang mit der Mitteilung der Kommission „Die Europäische Sicherheitsagenda“²⁵ sowie als Antwort auf die gemeinsame Erklärung von Riga der Minister für Justiz und Inneres der EU²⁶ und auf die Erklärung der Innenminister vom 29. August 2015 ist der Vorschlag, der diesem Bericht beigefügt ist, darauf abgestellt, den bestehenden Rechtsrahmen für Feuerwaffen auszubauen, den Informationsaustausch zu verbessern, den Waffenhandel und die Reaktivierung von Feuerwaffen zu bekämpfen, die Kennzeichnungsstandards zu verbessern, um eine bessere Nachverfolgbarkeit zu erreichen, und schließlich wird er sich damit befassen, wie mit dem Umbau von Waffen bzw. unscharfen Waffen (d. h. Schreckschusswaffen) umzugehen ist.

²⁵ COM(2015) 185 final.

²⁶ Gemeinsame Erklärung von Riga, die im Anschluss an die informelle Tagung der Minister für Justiz und Inneres vom 29./30. Januar 2015 in Riga angenommen wurde.