

Brüssel, den 24.7.2020
COM(2020) 608 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

EU-Aktionsplan gegen den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen (2020-2025)

EU-Aktionsplan gegen den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen (2020-2025)

Contents

1.	EINFÜHRUNG	2
2.	DER SACHVERHALT.....	3
3.	EU-INITIATIVEN	7
4.	EIN NEUER EU-AKTIONSPLAN 2020-2025	9
4.1.	Festlegung von Indikatoren und Berichterstattung	9
4.2.	Übergeordnete Prioritäten	10
4.2.1.	Priorität 1: Schutz des legalen Marktes und Eindämmung der Umlenkung	10
4.2.2.	Priorität 2: Verbesserung der Erkenntnisgewinnung.....	11
4.2.3.	Priorität 3: Erhöhung des Drucks auf kriminelle Märkte	12
4.2.4.	Priorität 4: Ausbau der internationalen Zusammenarbeit.....	13
5.	SÜDOSTEUROPA: SPEZIFISCHE MAßNAHMEN UND ZUSAMMENARBEIT MIT DER EU	14
5.1.	Auf die Region zugeschnittene Maßnahmen.....	14
5.2.	Modernisierte Governance zur Gewährleistung einer effizienten Umsetzung.....	15
5.2.1.	Deckung des Finanzierungsbedarfs zur Bewältigung der Herausforderungen	15
5.2.2.	Ganzheitliche Lenkung zur Umsetzung der Aktivitäten in Südosteuropa	16
6.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	17

1. EINFÜHRUNG

Anfang Juli 2020 verkündeten Europol, Frankreich und die Niederlande die Ergebnisse einer umfangreichen grenzüberschreitenden gemeinsamen Ermittlung gegen ein großes kriminelles Netz. Infolge dieser Maßnahme konnten Dutzende automatischer Feuerwaffen in den Niederlanden beschlagnahmt werden. Bei Unruhen in Dijon (Frankreich) Ende Juni filmten sich Jugendliche stolz mit Sturmwaffen und Pistolen. Gleichzeitig konnte im Rahmen einer Polizeioperation in Spanien ein großes illegales Handelsnetz für Feuerwaffen zerschlagen werden. Bei dieser Aktion wurden landesweit 730 Waffen beschlagnahmt und 21 Personen festgenommen. All diese Beispiele belegen, dass illegale Feuerwaffen eine reale Bedrohung darstellen. Die rechtsextreme Szene häuft Waffen an und wird immer mehr zu einem Brennpunkt. Dies zeigt, wie Feuerwaffen die Gefahr, die von schwerer und organisierter Kriminalität – einschließlich Terrorismus – ausgeht, erhöhen können. Schätzungen zufolge befanden sich 2017 in der EU 35 Millionen illegale Feuerwaffen in privater Hand (56 % der geschätzten Gesamtzahl an Feuerwaffen).¹ Demzufolge übertrifft die Zahl illegaler Feuerwaffen in zwölf EU-Mitgliedstaaten die Zahl der Feuerwaffen, die sich in rechtmäßigem Besitz befinden.²

Die EU – ein Raum ohne Binnengrenzen – hat Maßnahmen ergriffen, um sich gegen diese Bedrohung zu wappnen. Insbesondere hat sie die Rechtsvorschriften für Feuerwaffen verschärft, um zu verhindern, dass Waffen in falsche Hände gelangen.³ In der EU tätige kriminelle Organisationen erhalten Feuerwaffen hauptsächlich durch den illegalen Umbau nichtletaler Waffen und unerlaubten Handel, d. h. entweder mittels illegaler Verbringungen zwischen EU-Mitgliedstaaten oder mittels Schmuggel von außerhalb der Europäischen Union (zumeist aus Südosteuropa).⁴ In den vergangenen Jahren hat sich die EU für den Aufbau einer starken Koordinierung im Bereich der Strafverfolgung eingesetzt.

Wie insbesondere in der von der Kommission vorgenommenen „Bewertung des Aktionsplans über den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen zwischen der EU und dem südosteuropäischen Raum (2015-2019)“⁵ festgestellt wurde, bleiben viele Herausforderungen bestehen, und es sind neue Maßnahmen erforderlich, um mit diesen Herausforderungen Schritt zu halten. Die Europäische Union und ihre Partner, insbesondere in Südosteuropa, müssen diesen Herausforderungen gerecht werden, indem sie den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen zu einer themenübergreifenden Sicherheitspriorität machen. Aufgrund des umfassenden und multidisziplinären Charakters der Bedrohung kann nur ein einheitlicher Aktionsplan einen kohärenten Rahmen für die Zusammenarbeit bieten, um die internationale Zusammenarbeit

¹ Small Arms Survey, „Estimating Global Civilian-held Firearms Numbers“ (Erhebung über Kleinwaffen: Schätzung weltweiter Zahlen der in Privatbesitz befindlichen Feuerwaffen), Informationspapier, Juni 2018. Daten verfügbar unter http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/Weapons_and_Markets/Tools/Firearms_holdings/SAS-BP-Civilian-held-firearms-annexe.pdf

² HU, IT, BE, AT, LT, LV, FR, DE, SI, PL, RO, NL.

³ Weitere Referenzen siehe Anhang 1.

⁴ In diesem Aktionsplan werden alle Partner aus dem westlichen Balkan sowie Moldau und die Ukraine als „Südosteuropa“ bezeichnet.

⁵ COM(2019) 293 final vom 27.6.2019.

den spezifischen Bedürfnissen, Anforderungen und Leistungsindikatoren entsprechend zu intensivieren.

Die Kommission schlägt daher einen einzigen Aktionsplan sowohl für die EU als auch für die südosteuropäischen Partner (westlicher Balkan, Moldau und Ukraine) vor, der vier spezifische Prioritäten umfasst und dem Ziel dient, die verbleibenden Gesetzeslücken und Unstimmigkeiten bei der Kontrolle von Feuerwaffen anzugehen, die die polizeiliche Zusammenarbeit behindern. In diesem Aktionsplan werden Maßnahmen für ein gemeinsames Verständnis und ein gemeinsames Vorgehen bei der Bewältigung der von illegalen Feuerwaffen ausgehenden Bedrohung festgelegt.

2. DER SACHVERHALT

Europol hat 2019 festgestellt, dass die Schlussfolgerungen seiner im Jahr 2017 durchgeführten Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität („Serious and Organised Crime Threat Assessment“ – SOCTA) weiterhin Gültigkeit haben und die Verbreitung und Verfügbarkeit illegaler Feuerwaffen in den EU-Mitgliedstaaten das Risiko für deren Verwendung bei Terroranschlägen und Verbrechen durch die organisierte Kriminalität erhöhen. Jedoch könnten Europol zufolge „Verschiebungen in der Vorgehensweise, den Routen und den von bestimmten kriminellen Aktivitäten betroffenen geografischen Gebieten auf längerfristige Entwicklungen und Veränderungen hindeuten, die sich auf die Kriminalität auswirken“. Der unerlaubte Handel, Vertrieb und Gebrauch von Feuerwaffen „stellt nach wie vor eine große Bedrohung dar“. Insbesondere der „Verkauf deaktivierter, reaktivierter und umgebauter Feuerwaffen hat zugenommen.“⁶ Illegale Feuerwaffen sind online (insbesondere im Darknet) leichter zugänglich geworden, wobei der Handel mit diesen Waffen nicht nur von Gruppen der organisierten Kriminalität sondern zunehmend von Einzeltätern betrieben wird. Illegale Feuerwaffen sind überwiegend Pistolen und Gewehre (34 % bzw. 27 % der Beschlagnahmen).

In einer aktuellen Studie⁷ wurden 23 Massenschießereien ermittelt, die im Zeitraum von 2009 bis 2018 im (halb-)öffentlichen Raum in Europa stattfanden und bei denen 341 Menschen ums Leben kamen. Im Jahr 2015 erfasste Europol 57 Terroranschläge, bei denen Feuerwaffen zum Einsatz kamen.⁸ 2017 wurden bei 41 % aller Terroranschläge Feuerwaffen benutzt, was einem leichten Anstieg gegenüber 2016 (38 %) entspricht.⁹ Die jüngsten Fallarbeiten von Eurojust bestätigen, dass bei Terroranschlägen mehrfach illegale Feuerwaffen verwendet wurden und dass illegale Handelsnetze mit einzelnen Terroristen oder terroristischen Organisationen interagierten. Die Koordinierung der grenzüberschreitenden Ermittlungen durch Eurojust führte in mehreren Fällen zur Beschlagnahme illegaler Feuerwaffen.

⁶ Europol, „Interim report of new, changing and emerging threats“ (Zwischenbericht über neue, sich verändernde und sich abzeichnende Bedrohungen), Ratsdokument 9037/19 vom 8.5.2019.

⁷ Flemish Peace Institute, *Armed to kill*, (Bewaffnet, um zu töten) Brüssel, 3. Oktober 2019.

⁸ Europol, TE-SAT 2017: EU Terrorism and Trend Report (EU-Trendbericht Terrorismus).

⁹ Europol, TE-SAT 2018: EU Terrorism and Trend Report (EU-Trendbericht Terrorismus).

Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) bestätigt diese Trends generell¹⁰: In der EU entfielen im Zeitraum 2016-2017 durchschnittlich 30 % der Beschlagnahmen auf Schrotflinten, gefolgt von Pistolen (22 %), Gewehren (15 %) und Revolvern (8 %), wobei der verbleibende Teil (2 %) vor allem auf Maschinenpistolen und Maschinengewehre entfiel. In ganz Europa scheinen die Beschlagnahmen gleichmäßiger auf Pistolen (35 %), Gewehre (27 %) und Schrotflinten (22 %) verteilt zu sein. Europa gilt als einer der wichtigsten Ausgangspunkte für illegale Ströme, wobei diese Ströme zumeist innerhalb des Kontinents bleiben. Zu den beschlagnahmten Waffen gehört außerdem ein erheblicher Teil anderer Waffen als Feuerwaffen (wie Manöver- und Gaswaffen), was die Gefahr des Umbaus solcher Waffen in illegale Feuerwaffen unterstreicht.

Europol und Strafverfolgungsbehörden betonen, dass Motorradbanden („Outlaw Motorcycle Gangs“) in der gesamten EU unerlaubt mit Feuerwaffen handeln. Viele der Gruppen organisierter Kriminalität, die unerlaubten Handel mit Feuerwaffen treiben, sind polykriminell und auch in den Bereichen Drogenhandel, organisierte Eigentumskriminalität, Schleusung von Migranten, Geldwäsche und Gewaltverbrechen aktiv. In einigen Mitgliedstaaten (wie Schweden und Dänemark) ist die Zahl der Tötungsdelikte und anderer Gewaltverbrechen deutlich gestiegen, wobei Berichten zufolge der Einsatz potenziell tödlicher Waffen wie Feuerwaffen, Messer und Explosivstoffe zunimmt. In Schweden kam es im Jahr 2017 zu 40 Todesfällen im Zusammenhang mit Schusswaffen, 33,3 % mehr als im Vorjahr.¹¹

In mehreren Europol-Berichten zur Bewertung der Bedrohungslage wird bestätigt, dass die westlichen Balkanstaaten nach wie vor zu den wichtigsten Versorgungsregionen für den unerlaubten Waffenhandel in die EU zählen¹²; auch wird darauf hingewiesen, dass der Fluss von Informationen und Erkenntnissen zwischen der EU und den Staaten des westlichen Balkans gesteigert werden muss. Die anhaltende Bedrohung in dieser Region wurde durch mehrere Studien bestätigt, wobei in der jüngsten dieser Studien¹³ hervorgehoben wurde, dass die bei Terroranschlägen in der EU benutzten Waffen „auf lokalen, illegalen Feuerwaffenmärkten beschafft wurden und nachweislich vom Balkan stammten“. In dieser Studie wurden die Balkanländer „als Hauptlieferanten für illegale Feuerwaffen in Europa ermittelt wurden“ bezeichnet; auch auf „die Verbindung zwischen dem Balkan und Kleinwaffen, die in den EU-Mitgliedstaaten bei verschiedenen Arten krimineller Aktivitäten eingesetzt werden“, wurde in der Studie eingegangen. Bestätigt wird dies durch die neueste globale UNODC-Studie über Feuerwaffen¹⁴, laut der die Staaten des westlichen Balkans

¹⁰ UNODC (2020), *Global Study on Firearms Trafficking* (globale Studie über den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen), Wien: UNODC, zugänglich unter <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/firearms-study.html>.

¹¹ UNODC Global Study on homicides 2019 (globale UNODC-Studie zu Tötungsdelikten im Jahr 2019).

¹² Europol-Berichte: Threat Assessment Report on Illicit Trafficking in Firearms (Bericht zur Bewertung der Bedrohungslage beim unerlaubten Handel mit Schusswaffen; EDOC#673806v7A vom Juni 2013), Intelligence-Mitteilung (19/2014); „Firearms in the hands of Terrorist in Europe“ (Schusswaffen in den Händen von Terroristen in Europa; EDOC:#759937v3, Mai 2015).

¹³ *Strengthening Resilience in the Western Balkans: Mapping Assistance for SALW Control*, (Stärkung der Resilienz im Westbalkan: Hilfe zur Bestandsaufnahme über Kleinwaffen und leichte Waffen), Small Arms Survey, (Erhebung über Kleinwaffen), September 2018.

¹⁴ UNODC (2020), *Global Study on Firearms Trafficking* (globale Studie über den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen), Wien: UNODC, zugänglich unter <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/firearms-study.html>.

aufgrund erheblicher Preisunterschiede zu Westeuropa nach wie vor eine Quelle illegaler Feuerwaffen, insbesondere von Sturmgewehren, sind.

Eine Zusammenarbeit in der Strafverfolgung innerhalb der EU und auf internationaler Ebene bietet großes Potenzial, hier Verbesserungen zu erzielen. Die nationalen Rechtsrahmen und Definitionen sind nach wie vor unterschiedlich, was gemeinsame Ansätze behindert und von Straftätern weiterhin ausgenutzt werden kann. Die Mitgliedstaaten haben die Feuerwaffenrichtlinie¹⁵ noch längst nicht vollständig umgesetzt und durchgeführt. Am 24. Juli 2019 richtete die Kommission 20 mit Gründen versehene Stellungnahmen an diejenigen Mitgliedstaaten, die keine vollständige Umsetzung der Richtlinie mitgeteilt hatten.¹⁶ Zusätzlich veröffentlichte die Kommission im Dezember 2017 eine Bewertung der Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 258/2012 über die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr ziviler Feuerwaffen¹⁷, in der festgestellt wurde, dass aufgrund einer mangelnden einheitlichen Umsetzung Lücken bestehen. Im April 2018 folgte eine Empfehlung, in der eine Verschärfung der EU-Vorschriften zur Verbesserung der Rückverfolgbarkeit und der Sicherheit der Ausfuhr- und Einfuhrkontrollverfahren für Feuerwaffen und eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden bei der Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Feuerwaffen gefordert wurde¹⁸.

Trotz der Bemühungen, insbesondere der von der Kommission finanzierten globalen Studie des UNODC über Feuerwaffen, ist das Informationsbild aufgrund des Fehlens umfassender und vergleichbarer Daten über die Beschlagnahme von Feuerwaffen auf dem gesamten Kontinent nach wie vor lückenhaft. Der Austausch von Informationen zu Intelligence- und Profiling-Zwecken wird durch nationale Rechtsvorschriften über den Austausch von Informationen (auch nicht personenbezogener Daten wie ballistischer Daten) außerhalb einer spezifischen Untersuchung eingeschränkt. Die mangelnde Kommunikation und Koordinierung zwischen den verschiedenen Verwaltungsbehörden innerhalb der Länder und auf länderübergreifender Ebene verschärft dieses Problem. In 20 EU-Mitgliedstaaten¹⁹ und vier Partnerländern im westlichen Balkan²⁰ besteht in der einen oder anderen Form eine Europol-Kontaktstelle für Feuerwaffen. Allerdings sind diese Stellen nur selten mit angemessenen Kompetenzen (für Verwaltungskontrolle, Erhebung von Strafverfolgungsdaten, Zugang zu Datenbanken, Rückverfolgung, internationale Zusammenarbeit und Forensik) und dem entsprechenden Personal ausgestattet, wie dies in den von nationalen Feuerwaffenexperten entwickelten Leitlinien für bewährte Verfahren empfohlen wird.²¹

¹⁵ Richtlinie (EU) 2017/853 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).

¹⁶ Zum 15. April 2020 meldeten 17 Mitgliedstaaten die vollständige Umsetzung (AT, BG, DE, DK, IE, EL, EE, FR, HR, IT, LV, LT, MT, NL, PT, RO, FI).

¹⁷ COM(2017) 737 final vom 12.12.2017.

¹⁸ C(2018) 2197 final vom 17.4.2018.

¹⁹ Keine Europol-Kontaktstelle in Bulgarien, Zypern, Estland, Irland, Lettland, Litauen und Malta.

²⁰ Keine Europol-Kontaktstelle in Serbien sowie Bosnien und Herzegowina.

²¹ „Best practice guidance for the creation of national firearms focal points“ (Leitlinien für bewährte Verfahren für die Einrichtung nationaler Kontaktstellen für Feuerwaffen), 15.5.2018, Ratsdokument Nr. 8586/18.

Darüber hinaus wird der Handel mit Feuerwaffen ungleich unter Strafe gestellt. Nicht jede unerlaubte grenzüberschreitende Verbringung von Waffen gilt als illegaler Waffenhandel, was im Widerspruch zum Feuerwaffenprotokoll der Vereinten Nationen²² steht. Dies führt mitunter zu mangelnder Durchsetzung der Vorschriften und fehlenden Sanktionen. Auch die Einziehung von Erträgen aus Straftaten, die durch den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen erzielt werden, wird auf diese Weise eingeschränkt. Unterschiedliche nationale Ansätze verhindern gemeinsame grenzüberschreitende Operationen wie kontrollierte Lieferungen.

Vor allem in Südosteuropa ist noch viel zu tun, um die nationalen Verwaltungen auf ein höchsten Standards entsprechendes Niveau zu bringen und eine effiziente Kontrolle von Feuerwaffen zu gewährleisten. Besonders dringlich ist die Einrichtung nationaler Datenbanken, die Schaffung ballistischer Ressourcen zur Sicherung der Lagerbedingungen und die Durchführung von Kampagnen für die freiwillige Abgabe von Waffen. In Bezug auf die Governance heißt es im Bewertungsbericht der Kommission zum Aktionsplan 2015-2019: „Die Zusammenarbeit zwischen der EU und dem südosteuropäischen Raum ist nach wie vor schwierig, da es eine Vielzahl häufig nicht untereinander koordinierter Interessenträger gibt“; auch werden „unnötige Doppelveranstaltungen“ und das „Fehlen eines integrierten und umfassenden Haushaltsansatzes auf EU-Ebene“ genannt.

Darüber hinaus zeichnen sich in der EU und unter den europäischen Nachbarn, die häufig vor ähnlichen Herausforderungen stehen, neue Trends ab. Zu diesen Trends gehören Änderungen bei den Techniken für den Umbau von Manöver-, Gas- oder Schreckschusswaffen in Feuerwaffen sowie neue Tarnverfahren. Kriminelle versuchen auch, die Rechtsvorschriften zu umgehen, indem sie den Lauf leicht verfügbarer Flobert-Waffen (Waffen eines kleinen Kalibers mit geringer Leistung, die auf das „Schießen im Wohnzimmer“ ausgelegt sind) auswechseln. Technologische Verbesserungen beim 3D-Druck könnten in Zukunft die illegale Herstellung von Feuerwaffen erleichtern. Es entstehen neue Vertriebsmuster, darunter der illegale Handel mit Schusswaffenteilen mittels Expresspaket- und Postdiensten, die insbesondere zu einer Verlagerung von Ausfuhren traditioneller in Konflikten eingesetzter Waffen aus Staaten des westlichen Balkans hin zu Einfuhren neuer Waffen aus Westeuropa in die Balkanländer oder nicht gekennzeichnete wesentliche Bestandteile aus den Vereinigten Staaten geführt haben. Aus bewaffneten Konflikten in der östlichen Nachbarschaft der EU entstehen ebenfalls potenzielle Quellen für den Zustrom illegaler Waffen in die EU.

Die anhaltenden bewaffneten Konflikte mit weitreichenden regionalen Auswirkungen im Nahen Osten und in Nordafrika werden weiterhin durch die Umlenkung von und den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen geschürt. Der unerlaubte Handel mit Feuerwaffen in dieser Region wird aus verschiedenen Gründen erleichtert, unter anderem durch schlecht gesicherte Lagerbestände und die Umlenkung legaler Feuerwaffen, die auch aus der legalen Herstellung und der genehmigten Ausfuhr in den EU-Mitgliedstaaten stammen. In Afrika trägt der unerlaubte Handel mit Feuerwaffen zur Instabilität der Region bei.

²² Protokoll vom 31. Mai 2001 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. Beschluss 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 25.3.2014, S. 7).

3. EU-INITIATIVEN²³

Der illegale Handel mit Feuerwaffen wird von der EU seit Langem als eine große Bedrohung für die Bürgerinnen und Bürger eingestuft. Dies veranlasste die Kommission, in der Mitteilung über Feuerwaffen aus dem Jahr 2013²⁴ und in der Europäischen Sicherheitsagenda aus dem Jahr 2015²⁵ eine besondere Strategie zur Lösung dieses Problems festzulegen. Im Jahr 2014 wurde der erste operative Aktionsplan zur Kriminalitätsbekämpfung von den Mitgliedstaaten als Teil der **Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen** (EMPACT Feuerwaffen) im Rahmen des EU-Politikzyklus 2014-2018 unter dem Abschnitt „Feuerwaffen“ erstellt.²⁶

Seit 2002 unterstützt die EU den westlichen Balkan durch eine Reihe von GASP-Ratsbeschlüssen, die eine Finanzierung von Projekten auf dem Gebiet der Kleinwaffenkontrolle im Wert von insgesamt fast 30 Mio. EUR umfassen. Diese Tätigkeiten erstreckten sich auf eine Vielzahl an Bereichen und trugen zu einer verstärkten Kontrolle von Kleinwaffen sowie zur Bekämpfung und Verhütung des illegalen Waffenhandels bei. Der jüngste einschlägige GASP-Ratsbeschluss über einen bislang beispiellosen Betrag von 11,8 Mio. EUR wurde vom Hohen Vertreter vorgeschlagen, vom Rat im Dezember 2019 angenommen und gilt für vier Jahre. Der wichtigste Durchführungspartner der EU für die der Region geleistete Unterstützung ist die Zentralstelle Südost- und Osteuropa für die Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen (SEESAC²⁷). Sie verwendet ein umfassendes regionales Konzept für die Kontrolle von Feuerwaffen in der Region, eine bessere Kennzeichnung und Rückverfolgung sowie die bessere Aufbewahrung von Aufzeichnungen: die Verbesserung der Strafverfolgung; die bessere physische Sicherung und Verwaltung von Lagerbeständen; die Sensibilisierung und die Einbeziehung der Geschlechterperspektive sowie die Transparenz der Waffenausfuhren. Diese seit langem anhaltende Unterstützung im westlichen Balkan hat dazu beigetragen, Vertrauen unter den nationalen Behörden der Region aufzubauen und die regionale Zusammenarbeit zu verbessern.

Im Dezember 2014 billigten die EU und ihre Partner im westlichen Balkan einen **Aktionsplan über den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen zwischen der EU und dem südosteuropäischen Raum** für den Zeitraum 2015-2019.²⁸ Nach den Terroranschlägen von Paris schlug die Kommission im November 2015 eine weitere Stärkung des EU-Rechtsrahmens vor, um mehrere Schlupflöcher zu schließen; dies führte zu einer Überarbeitung der Feuerwaffenrichtlinie. Zur gleichen Zeit veröffentlichte die Kommission

²³ Nähere Einzelheiten finden sich in Anhang 1.

²⁴ 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“ (COM(2013) 716 vom 21.10.2013).

²⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen; COM(2015) 185 final vom 28.4.2015.

²⁶ Dok. 16726/3/13 REV 3 RESTREINT UE/EU RESTRICTED.

²⁷ Die SEESAC ist eine 2002 eingerichtete gemeinsame Initiative des UNDP und des Regionalen Kooperationsrates.

²⁸ 14. November 2014, Ratsdokument 15516/14, vom Rat am 4. und 5. Dezember 2014 angenommen (Ratsdokument 16526/14); Ministerforum EU-Westbalkan für Justiz und Inneres vom 12. Dezember 2014 in Belgrad.

einen neuen „**EU-Aktionsplan gegen den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen und Explosivstoffen und deren unerlaubte Verwendung**“.²⁹

Im Jahr 2018 billigte der Rat die Gemeinsame Mitteilung der Kommission und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik mit dem Titel „**Elemente im Hinblick auf eine Strategie der EU gegen unerlaubte Feuerwaffen, Kleinwaffen & leichte Waffen und dazugehörige Munition**“³⁰ und wandelte sie damit in eine vollwertige EU-Strategie um.³¹

Die Bereitschaft der Behörden der westlichen Balkanstaaten, die verbleibenden Lücken durch einen regionalen Ansatz gemeinsam zu schließen, kam kürzlich in der Ausarbeitung des Fahrplans für eine nachhaltige Lösung für den illegalen Besitz und Missbrauch von Kleinwaffen und leichten Waffen (SALW) und zugehöriger Munition sowie den unerlaubten Handel damit (im Folgenden „regionaler Fahrplan“³²) zum Ausdruck; dieser Fahrplan wurde am 10. Juli 2018 auf dem Londoner Gipfel des Berliner Prozesses angenommen. Diese Initiative erhielt später im Wege eines Beschlusses des Rates vom 19. November 2018³³ finanzielle Unterstützung der EU.

Die Erarbeitung von Maßnahmen zwischen der EU und Drittländern im Bereich der Strafverfolgungsaspekte bei der Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Feuerwaffen fand hauptsächlich im Rahmen der Plattform EMPACT Feuerwaffen statt. Im Mittelpunkt standen dabei die Entwicklung nationaler Kapazitäten zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Feuerwaffen, die Entwicklung eines operativen Informationsaustauschs mit den Mitgliedstaaten und Europol sowie gemeinsame Kontrolleinsätze.

Um das Wissen über den illegalen Handel mit Feuerwaffen, unter anderem über den Online-Handel und die Umlenkung des legalen Handels, zu verbessern, hat die Kommission durch den Fonds für die innere Sicherheit „Polizei“, mehrere Studien, beispielsweise die Forschungsprogramme EFFECT³⁴, FIRE³⁵ und SAFTE³⁶, finanziell unterstützt und gefördert.

²⁹ COM(2015) 624 final vom 2.12.2015.

³⁰ JOIN (2018) 17 final vom 1.6.2018.

³¹ Schlussfolgerungen des Rates vom 19. November 2018 – Dokument 13581/18.

³² Der Fahrplan wurde mit Unterstützung der SEESAC von den Behörden der westlichen Balkanstaaten im Rahmen eines Konsultationsprozesses ausgearbeitet. Er wurde am 10. Juli 2018 auf dem Londoner Gipfel des Berlin-Prozesses von den Staats- und Regierungschefs der westlichen Balkanstaaten angenommen.

³³ Beschluss (GASP) 2018/1788 des Rates vom 19. November 2018 zur Unterstützung der Zentralstelle Südost- und Osteuropa für die Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen (SEESAC) bei der Umsetzung des regionalen Fahrplans zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels im Westbalkan (ABl. L 293 vom 20.11.2018, S. 11).

³⁴ *Examination of Firearms and Forensics in Europe and across Territories*, (Untersuchung von Schusswaffen und Forensik in Europa und den „Cross Territories“) Hrsg. Professor Erica Bowen und Dr Helen Poole, Coventry University, Calabria University, Arquebus Solutions Ltd, 2016.

³⁵ *Fighting Illicit Firearms Trafficking Routes and Actors at European Level*, (Bekämpfung illegaler Waffenhändler Routen und -akteure auf europäischer Ebene), Hrsg. Ernesto U. Savona, Marina Mancuso, Transcrime – Università Cattolica del Sacro Cuore, 31.3.2017.

³⁶ *Triggering Terror: Illicit Gun Markets and Firearms Acquisition of Terrorist Networks in Europe* (Terror Auslösen: illegale Schusswaffenmärkte und der Erwerb von Feuerwaffen durch terroristische Netze in Europa), Hrsg. Nils Duquet, Flemish Peace Institute, 17. April 2018.

Die Kommission finanzierte das Globale Feuerwaffenprogramm des UNODC zur Erhebung und Analyse quantitativer und qualitativer Informationen und Daten über den illegalen Handel mit Feuerwaffen.³⁷

Die Kommission hat über das Stabilitäts- und Friedensinstrument (IcSP) auch die Arbeit des Globalen Feuerwaffenprogramms des UNODC im Hinblick auf die Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und des dazugehörigen Feuerwaffenprotokolls in Partnerländern finanziert. Auch Interpol hat für die Einrichtung und Entwicklung seiner Datenbank zur Aufspürung und Rückverfolgung illegaler Waffen (Illicit Arms Records and Tracing Management System – iARMS) finanzielle Unterstützung erhalten.

Die Kommission und der Rat haben ferner Maßnahmen unterstützt wie die freiwillige Einsammlung illegaler Feuerwaffen, die Vernichtung überschüssiger Waffen und Munition, die physische Sicherung und Verwaltung von Lagerbeständen, den Aufbau von Kapazitäten für die Kennzeichnung, das Führen von Aufzeichnungen und die Rückverfolgung, den Ausbau von Kapazitäten für die Kontrolle von Waffenausfuhren und die Unterstützung für die Überwachung von Embargos und die Rückverfolgung von umgelenkten Waffen.

4. EIN NEUER EU-AKTIONSPLAN 2020-2025

4.1. Festlegung von Indikatoren und Berichterstattung

Frühere Aktionspläne enthielten keine geeigneten **Indikatoren**; dies erschwerte die Bewertung ihrer Umsetzung. 2018 haben die Partner im westlichen Balkan und mehrere EU-Mitgliedstaaten nützliche Indikatoren im Kontext des regionalen Fahrplans definiert. Sie wurden von den Behörden der westlichen Balkanstaaten mit Unterstützung der SEESAC entwickelt und von allen beteiligten Akteuren begrüßt.

Die Kommission schlägt vor, ähnliche Indikatoren für die Bewertung und Überwachung der Wirksamkeit des neuen Aktionsplans zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Feuerwaffen zu verwenden, wobei sämtliche Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Zoll, Staatsanwaltschaft und Gerichte) systematisch Daten über Kriminalität und Strafjustiz erfassen sollten. Zu diesen Indikatoren gehören unter anderem die Übereinstimmung mit dem EU-Recht, die Zahl der Beschlagnahmen, die Zahl der strafrechtlichen Verfolgungen und Verurteilungen wegen unerlaubten Handels mit Feuerwaffen, die Zahl der Ausfuhrgenehmigungen und Kontrollen nach dem Versand, die Zahl der eingerichteten Kontaktstellen für Feuerwaffen sowie die Zahl der abgegebenen, legalisierten, deaktivierten oder vernichteten Waffen (weitere Einzelheiten: siehe Anhang 4). Sofern relevant, werden die entsprechenden Indikatoren im Folgenden nach jeder Maßnahme aufgeführt.

Im Einklang mit dem Beschluss (GASP) 2018/1788 des Rates wird die Europäische Kommission die EU-Mitgliedstaaten und die südosteuropäischen Partner jedes Jahr auffordern, Daten zu den Leistungsindikatoren und gegebenenfalls konkrete Nachweise (beispielsweise zu Vernichtungen) vorzulegen, um eine aktualisierte Bewertung der jährlichen Aktivitäten vornehmen zu können. Die Kommission wird die zuständigen Behörden durch die Entwicklung einer Methodik und klarer Leitlinien für diese Berichterstattung in enger Zusammenarbeit mit EMPACT Feuerwaffen unterstützen.

³⁷ UNODC (2020), *Global Study on Firearms Trafficking* (globale Studie über den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen), Wien: UNODC, zugänglich unter <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/firearms-study.html>.

4.2. Übergeordnete Prioritäten

4.2.1. Priorität 1: Schutz des legalen Marktes und Eindämmung der Umlenkung

Die Europäische Kommission wird sich stärker dafür einsetzen, dass **die Feuerwaffenrichtlinie** und die entsprechenden delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte von allen Mitgliedstaaten ordnungsgemäß umgesetzt und wirksam durchgesetzt werden. Sie wird weiterhin von allen Befugnissen Gebrauch machen, die der Vertrag zu diesem Zweck vorsieht. Die Umsetzung der Feuerwaffenrichtlinie durch die Mitgliedstaaten ist eine Priorität. Die Kommission lädt die südosteuropäischen Partner ein, ihre Rechtsvorschriften bezüglich rechtlicher Kontrollen in vollem Umfang an die auf EU- und internationaler Ebene geltenden Standards anzupassen. **[Maßnahme 1.1 – KPI 1]** Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten und der südosteuropäischen Partner wird die Kommission gemeinsam mit Europol eine EU-Referenztabelle für Feuerwaffen erstellen, die eine einfache Klassifizierung von Feuerwaffen nach EU-Kategorien ermöglicht. **[Maßnahme 1.2]**

Wie in der Feuerwaffenrichtlinie vorgesehen, wird die Kommission Anfang 2021 einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie veröffentlichen. Dabei wird sie prüfen, wie **neu auftretende und künftige Bedrohungen**, insbesondere in Bezug auf „Flobert“-Feuerwaffen und den 3D-Druck von Feuerwaffen, am besten bewältigt werden können. **[Maßnahme 1.3]**

Die Kommission wird eine Folgenabschätzung zu den EU-Rechtsvorschriften **über die Kontrolle der Ein- und Ausfuhr ziviler Feuerwaffen durchführen [Maßnahme 1.4 – KPI 6]** durchführen, um insbesondere Möglichkeiten zur Verbesserung der Rückverfolgbarkeit (harmonisierte Einfuhrkennzeichnungen), zum Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden zur Vermeidung der Umgehung von Ausfuhrverboten und zur Erhöhung der Sicherheit der Ausfuhr- und Einfuhrkontrollverfahren für Feuerwaffen (mehr Klarheit bei vereinfachten Verfahren) zu prüfen. Sie wird prüfen, wie die Kohärenz zwischen der Verordnung Nr. 258/2012 und der Feuerwaffenrichtlinie gewährleistet werden kann, damit beispielsweise besser gegen die Einfuhr leicht umbaubarer Schreckschuss- und Signalwaffen vorgegangen oder Ausfuhrkontrollen auf alle unter die Richtlinie fallenden Waffen angewendet werden können. Um eine konsequente Durchsetzung ihrer Vorschriften zu gewährleisten, beabsichtigt die Kommission ferner, die mit der Richtlinie (EU) 2019/1937³⁸ eingeführte Regelung zum Schutz von Hinweisgebern auf Personen anzuwenden, die Verstöße gegen die geänderte Verordnung (EU) Nr. 258/2012 melden.

Zur Unterstützung der Umsetzung der einschlägigen internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen³⁹ wird die Kommission schließlich die Fähigkeit der Partnerländer zur Durchführung wirksamer Feuerwaffenkontrollen stärken und ihr Engagement für eine **Annäherung an die höchsten Standards** intensivieren, um eine effiziente Rückverfolgung zu gewährleisten und zu verhindern, dass Feuerwaffen auf illegale Märkte gelangen. **[Maßnahme 1.5 – KPI 1]**

³⁸ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17).

³⁹ Siehe Anhang 1.

4.2.2. Priorität 2: Verbesserung der Erkenntnisgewinnung

Die Kommission bekräftigt ihre Empfehlung an die Mitgliedstaaten, Informationen über verloren gegangene und gestohlene Feuerwaffen sowie verkaufte Waffen, die leicht zu Feuerwaffen umgebaut werden können, **systematisch in das Schengener Informationssystem einzugeben** und es bei der Beschlagnahme einer Waffe **zu konsultieren**. **[Maßnahme 2.1 – KPI 9.8]** Die Kommission wird Initiativen unterstützen, die gleichzeitige Abfragen und/oder Eingaben der nationalen Behörden sowohl im Schengener Informationssystem als auch im iARMS von INTERPOL ermöglichen, und ersucht die Mitgliedstaaten nachdrücklich, der Aufforderung von INTERPOL nachzukommen, die neuen Funktionen auf freiwilliger Basis zu testen. **[Maßnahme 2.2 – KPI 9.6]** Es ist von entscheidender Bedeutung, dass alle operativen und strategischen erkenntnisgestützten und risikobezogenen Informationen, die für den Zoll relevant sind, automatisch an das gemeinsame Risikomanagementsystem für den Zoll (CRMS) weitergeleitet werden. **[Maßnahme 2.3 – KPI 9.9]** Die Mitgliedstaaten und die südosteuropäischen Partner sollten gestohlene und verloren gegangene Feuerwaffen systematisch im iARMS erfassen. **[Maßnahme 2.4 – KPI 9.6]**

Auf dem vom UNODC durchgeführten Projekt aufbauend wird die Kommission Maßnahmen zur Gewährleistung einer **systematischen, harmonisierten Erhebung von Daten über die Beschlagnahme von Feuerwaffen** ergreifen **[Maßnahme 2.5 – KPI 4]** und jährliche Statistiken veröffentlichen, wie dies auch zur Analyse von Drogenbeschlagnahmen geschieht⁴⁰. Dies würde den Strafverfolgungsbehörden nützliche Informationen liefern, insbesondere um sie bei der Ermittlung neuer Trends im Bereich des unerlaubten Waffenhandels und der Erstellung verfeinerter Risikoprofile zu unterstützen. Zu diesem Zweck wird die Kommission auf der Grundlage der vorbereitenden Arbeiten verschiedener Akteure wie Europol, Frontex, UNODC, EMPACT Feuerwaffen und südosteuropäischer Partner ein gemeinsames Formular für die Meldung von Beschlagnahmen vorschlagen. In Zusammenarbeit mit Europol wird die Kommission darüber hinaus auf EU-Ebene die Einführung eines Instruments prüfen, mit dem in Echtzeit **Vorfälle im Zusammenhang mit Feuerwaffen** nachverfolgt werden können und ein ständig aktuelles Bild erstellt werden kann. **[Maßnahme 2.6 – KPI 10]** Das von der EU finanzierte FIRE-Projekt 2017⁴¹ und die Plattform für das Monitoring bewaffneter Gewalt, die Südosteuropa abdeckt,⁴² werden ihr dabei als Anregung dienen.

Der Handel mit Feuerwaffen kann auch auf Märkten im Darknet stattfinden. Die Kommission wird die vom Europäischen Parlament vorgeschlagene vorbereitende Maßnahme 24/7 zur Überwachung des Darknets durchführen. **[Maßnahme 2.7]** Darüber hinaus wird Europol im Rahmen des EU-Politikzyklus die Mitgliedstaaten weiterhin dabei unterstützen,

⁴⁰ Artikel 5 und 5a der Verordnung (EG) Nr. 1920/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, ABl. L 376 vom 27.12.2006.

⁴¹ *Fighting Illicit Firearms Trafficking Routes and Actors at European Level*, a.a.O.

⁴² <http://www.seesac.org/AVMP> Förderbeschluss: Beschluss (GASP) 2019/2111 des Rates vom 9. Dezember 2019 zur Unterstützung der auf Abrüstung und Waffenkontrolle ausgerichteten Tätigkeiten der Zentralstelle Südost- und Osteuropa für die Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen (SEESAC) in Südosteuropa zur Verringerung der Bedrohung durch unerlaubte Kleinwaffen und leichte Waffen und zugehörige Munition (ABl. L 318 vom 10.12.2019).

Informationen zu sammeln und ein solides Informationsbild über die Nutzung des Darknets für den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen zu erstellen.

4.2.3. *Priorität 3: Erhöhung des Drucks auf kriminelle Märkte*

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten und die südosteuropäischen Partner nachdrücklich auf, in allen Zuständigkeitsbereichen die Einrichtung von vollständig mit ausgebildetem Personal ausgestatteten **Kontaktstellen für Feuerwaffen** abzuschließen, wie nationale Experten dies in den Leitlinien für bewährte Verfahren⁴³ empfehlen. **[Maßnahme 3.1 – KPI 7.1]** Diese Kontaktstellen sollten systematisch in die Umsetzung des UN-Aktionsprogramms für Kleinwaffen und leichte Waffen und des Internationalen Rückverfolgungsinstruments eingebunden sein. Um die Zusammenarbeit auf EU- und internationaler Ebene zu erleichtern, wird die Kommission eine Tabelle mit diesen Kontaktstellen veröffentlichen, aus der ihre Kontaktdaten und Zuständigkeiten klar hervorgehen. **[Maßnahme 3.2 – KPI 7.1]**

Die Kommission fordert alle Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben,⁴⁴ auf, das **Feuerwaffenprotokoll der Vereinten Nationen** zu ratifizieren, das die Zusammenarbeit bei der Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung der unerlaubten Herstellung und des unerlaubten Handels mit Feuerwaffen erleichtert und stärkt. **[Maßnahme 3.3 – KPI 1.5]** Die Kommission wird ferner eine Konsultation der Interessenträger einleiten, um zu prüfen, ob es Lücken im Rechtsrahmen gibt, und zu bewerten, ob **gemeinsame strafrechtliche Standards für den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen** und die illegale Herstellung von Feuerwaffen im Einklang mit Artikel 83 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt werden müssen. **[Maßnahme 3.4 – KPIs 1.5 & 8]** In diesem Zusammenhang wird die Kommission prüfen, ob Vorschriften für die polizeiliche Zusammenarbeit eingeführt werden können, um eine systematischere Rückverfolgung beschlagnahmter Waffen zu gewährleisten, Erkenntnisse außerhalb spezifischer Ermittlungen auszutauschen, ballistische Daten einfacher und systematischer weiterzugeben oder kontrollierte Lieferungen durchzuführen.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten und die südosteuropäischen Partner auf, **die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden (Zoll, Polizei und Grenzschutz), aber auch mit Staatsanwälten und Forensikexperten zu verbessern**, um gegen die wichtigsten Quellen und Routen illegaler Feuerwaffen vorzugehen, und sich diesbezüglich am südosteuropäischen Netz der Feuerwaffenexperten zu orientieren. **[Maßnahme 3.5 – KPI 3]**. Sie sollten das Fachwissen ihrer Strafverfolgungsbehörden in Bezug auf die Bedrohung durch Feuerwaffen, den Rechtsrahmen und das Instrument für die internationale Zusammenarbeit in ganz erheblichem Umfang ausbauen, insbesondere durch eine bessere Nutzung der von der CEPOL angebotenen Fortbildungsmöglichkeiten und durch die Entwicklung von Schulungen nach dem Kaskadensystem, um auf diese Weise ihren Mehrwert zu steigern. **[Maßnahme 3.6 – KPI 7.2]**

Die Kommission fordert Europol, die Mitgliedstaaten und die südosteuropäischen Partner auf, im Rahmen von Cyberpatrouillen und Aktionen gegen **Darknet-Märkte** einen Schwerpunkt auf Feuerwaffen zu legen und zu diesem Zweck den gemeinsamen Aktionstag für

⁴³ Siehe Fußnote 21.

⁴⁴ Deutschland, Irland, Luxemburg, Malta. Alle südosteuropäischen Partner haben das Protokoll ratifiziert oder sind ihm beigetreten.

Cyberpatrouillen und Darknet-Fahndungen eng mit dem Darknet-Team von Europol abzustimmen. **[Maßnahme 3.7 – KPI 9.4]**

Die Kommission wird ferner die **Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Paket- und Postdiensten** verbessern, um eine strengere Überwachung von Sendungen, die Feuerwaffen oder deren Bestandteile enthalten, zu gewährleisten. Sie wird vor allem prüfen, inwieweit künstliche Intelligenz genutzt werden kann, um in der Masse von Kleinsendungen versteckte Waffenteile insbesondere mithilfe von Röntgenscannern besser zu erkennen. **[Maßnahme 3.8]** Sie wird ferner ein auf EU-Ebene zwischen Paketdienstbetreibern und Polizei- und Zollbehörden abzuschließendes Memorandum of Understanding vorschlagen, um die Übermittlung von Daten über Feuerwaffen und Teile von Feuerwaffen und die Möglichkeiten einer gegenseitigen Unterstützung zu verbessern, wobei auf nationaler Ebene bereits umgesetzte bewährte Verfahren als Grundlage dienen sollen. **[Maßnahme 3.9]** Damit werden gleiche Rahmenbedingungen geschaffen und die Etablierung von Akteuren, bei denen die Kontrollen weniger streng sind, vermieden.

4.2.4. Priorität 4: Ausbau der internationalen Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und Nicht-EU-Partnern muss im Einklang mit den Prioritäten der EU-Strategie gegen unerlaubte Feuerwaffen, Kleinwaffen und leichte Waffen sowie dazugehörige Munition aus dem Jahr 2018⁴⁵ verstärkt werden.

Insbesondere die **Zusammenarbeit mit Ländern in Nordafrika und im Nahen und Mittleren Osten** muss intensiviert werden.

Die Zusammenarbeit mit Tunesien, Libanon und Jordanien bei der Rückverfolgung von Waffen und der Verbesserung der Waffenkontrolle sollte vertieft werden. Die Kommission wird eng mit dem Hohen Vertreter zusammenarbeiten und fordert die Mitgliedstaaten auf, mehr Personal für technische Hilfe für Länder in Nordafrika und im Nahen und Mittleren Ostens bereitzustellen. **[Maßnahme 4.1]** Die Türkei, die als Herkunftsland vieler leicht umbaubarer und somit illegaler Gas- und Schreckschusswaffen gilt, sollte ebenfalls einen Schwerpunkt der Zusammenarbeit bilden. **[Maßnahme 4.2]**. In **Afrika** wird insbesondere in der Sahelzone eine Verbesserung der physischen Sicherung und Verwaltung von Lagerbeständen, der Führung von Aufzeichnungen und der Waffenkontrolle unterstützt. **[Maßnahme 4.3]** Der Austausch bewährter Verfahren mit Südosteuropa läuft bereits.

Angesichts des hohen Risikos des illegalen Handels mit Feuerwaffen in **Südosteuropa** (worunter die Nicht-EU-Partner westliche Balkanstaaten, Ukraine und Moldau zu verstehen sind), der Besonderheiten seines geopolitischen Kontextes, der großen Zahl und der Art der beteiligten nationalen und internationalen Akteure und der derzeitigen Instabilität in Osteuropa ging aus dem Bewertungsbericht zum Aktionsplan 2015-2019 hervor, dass ein neuer Aktionsplan erforderlich ist. Dies wurde auch von Delegierten aller Partner empfohlen, die an der dritten Sitzung des Gemeinsamen Ausschusses der Feuerwaffenexperten der Europäischen Union und der südosteuropäischen Experten teilnahmen, die am 24. September 2018 in Brüssel stattfand. Im Bewertungsbericht wurde auch betont, dass die Ukraine und die Republik Moldau in einen umfassenderen, kohärenten Rahmen für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung gemeinsamer Bedrohungen durch den illegalen Handel mit Feuerwaffen in der gesamten Region einbezogen werden müssen. Damit wird auch der Aufforderung des

⁴⁵ Siehe Fußnote 30.

Rates entsprochen, die Ukraine in die einschlägigen operativen Aktionspläne des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität⁴⁶ einzubeziehen. In Bezug auf die Ukraine wird der Aktionsplan der Unterstützung der EU⁴⁷ für die Anstrengungen der Ukraine bei der Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Waffen, Munition und Explosivstoffen in Zusammenarbeit mit der OSZE und der SEESAC⁴⁸ Rechnung tragen. Die Kommission unterstützt mit EU-Mitteln Maßnahmen zum integrierten Grenzmanagement und zur Bekämpfung des illegalen Handels, unter anderem im Rahmen der Mission der Europäischen Union zur Unterstützung des Grenzschutzes in Moldau und der Ukraine. Die Arbeit der Organisation „Conflict Armament Research“ in der Ukraine ist mit Unterstützung durch den Beschluss (GASP) 2017/2283 des Rates im Gange.

Daher schlägt die Kommission als Teil dieses Aktionsplans spezifische, detaillierte Maßnahmen und eine entsprechende Governance für Südosteuropa vor (siehe Abschnitt 5), die in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter und in Absprache mit Partnern voranzutreiben sind.

5. SÜDOSTEUROPA: SPEZIFISCHE MAßNAHMEN UND ZUSAMMENARBEIT MIT DER EU

5.1. Auf die Region zugeschnittene Maßnahmen

Wie in Abschnitt 2 bereits erwähnt wurde, hat die Bewertung des Aktionsplans EU-Südosteuropa 2015-2019⁴⁹ gezeigt, dass beide Seiten vor gemeinsamen Herausforderungen stehen und dass eine vertiefte regionale Zusammenarbeit von wesentlicher Bedeutung ist, um der grenzüberschreitenden Dimension des unerlaubten Handels mit Feuerwaffen in der gesamten Region besser entgegenzuwirken.

Die im Jahr 2018 geleistete Arbeit zur Entwicklung des regionalen Fahrplans, die von Frankreich und Deutschland unterstützt wurde, ergab sich aus einem einvernehmlichen und partizipativen Ansatz aller Partner des Westbalkans. Darin wurden viele relevante Ziele und Vorgaben genannt, die in einem Aktionsplan von Bedeutung wären. Auf dieser Grundlage schlägt die Kommission in Anhang 3 eine Reihe spezifischer Maßnahmen vor, in die der Fahrplan im Einklang mit dem Beschluss des Rates zur Finanzierung seiner Umsetzung aufgenommen wurde.⁵⁰

Alle Gebiete der Region stehen vor ähnlichen Herausforderungen. Aber nicht alle Partner werden ihre Ziele im gleichen Tempo erreichen, und die verschiedenen Etappen des

⁴⁶ Schlussfolgerungen des Rates zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine im Bereich der inneren Sicherheit. Dok. 15615/17 vom 11.12.2017.

⁴⁷ Beschluss (GASP) 2019/2009 des Rates vom 2. Dezember 2019 zur Unterstützung der Anstrengungen der Ukraine bei der Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Waffen, Munition und Explosivstoffen in Zusammenarbeit mit der OSZE, *ABl. L 312 vom 3.12.2019, S. 42*.

⁴⁸ Siehe die Beschlüsse (GASP) 2018/1788, (GASP) 2019/2111 und (GASP) 2019/2113 des Rates, mit denen Moldau, Belarus und die Ukraine unterstützt werden.

⁴⁹ Siehe Fußnote 5.

⁵⁰ Beschluss (GASP) 2018/1788 des Rates vom 19. November 2018 zur Unterstützung der Zentralstelle Südost- und Osteuropa für die Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen (SEESAC) bei der Umsetzung des regionalen Fahrplans zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels im Westbalkan (*ABl. L 293 vom 20.11.2018, S. 11*).

Fortschritts werden ein unterschiedliches Engagement erfordern. Zu gegebener Zeit sollten diese Maßnahmen auch die Ukraine und die Republik Moldau in geeigneter Weise umfassen. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter mit diesen beiden Ländern Gespräche darüber führen, wie sie in den Gesamtrahmen integriert werden können.

Diese speziell auf Südosteuropa ausgerichteten Maßnahmen wurden von den Behörden der westlichen Balkanstaaten im Rahmen der Ausarbeitung und Annahme des regionalen Fahrplans, der dem Beschluss (GASP) 1788/2018 des Rates als Anhang beigefügt ist, festgelegt. Mit Blick auf das übergeordnete Ziel des Aktionsplans – Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Feuerwaffen und Munition – konzentrieren sich diese Maßnahmen auf drei Hauptbereiche und bieten somit mehr Klarheit und Struktur als der Aktionsplan 2015-2019, um insbesondere die verbleibenden Gesetzeslücken und Unstimmigkeiten bei der Kontrolle von Feuerwaffen zu beseitigen, die die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit behindern:

- Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen, Modernisierung der Verwaltungsstruktur und Erleichterung des Kapazitätsaufbaus;
- Erhöhung der Sicherheit der Lagerbestände und Abbau der Lagerbestände;
- Verbesserung der Effizienz der Strafverfolgungsmaßnahmen durch Erleichterung der operativen Zusammenarbeit, des Informationsaustauschs und der Zusammenarbeit bei ballistischen Analysen.

5.2. Modernisierte Governance zur Gewährleistung einer effizienten Umsetzung

Damit diese Maßnahmen in vollem Umfang umgesetzt werden können, müssen alle Partner Lehren aus der Vergangenheit ziehen, insbesondere durch den Aufbau einer neuen Art der Verwaltungsführung (Governance), die Überschneidungen oder mangelnde Koordinierung vermeidet.

5.2.1. Deckung des Finanzierungsbedarfs zur Bewältigung der Herausforderungen

Die Kommission verpflichtet sich, ihre Zusammenarbeit mit den südosteuropäischen Partnern zu vertiefen und zweckgebundene Finanzmittel bereitzustellen, um ihnen zu ermöglichen, die erforderlichen Standards zu erreichen. Zusätzlich zu den 11,8 Mio. EUR, die der Rat im Dezember 2019 bewilligte⁵¹, beabsichtigt die Kommission zur Bewältigung der dringlichsten Herausforderungen verfügbare Mittel aus dem Fonds für die innere Sicherheit und dem Instrument für Heranführungshilfe zu mobilisieren und bereitzustellen. Im Kontext der Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen ersucht die Kommission die Mitgliedstaaten, auf diesen Bedarf einzugehen, indem sie ehrgeizige Haushaltslösungen vereinbaren und ihre nationalen Experten vor Ort mobilisieren.

Die Kommission wird gemeinsam mit dem Hohen Vertreter einen **Lenkungsausschuss der wichtigsten Durchführungspartner und Geber** einberufen, der sich unter anderem aus Vertretern der Mitgliedstaaten, dem Europäischen Auswärtigen Dienst, den einschlägigen Einrichtungen der Vereinten Nationen (UNDP und UNODC) und der NATO zusammensetzt.

⁵¹ Beschluss (GASP) 2019/2111 des Rates vom 9. Dezember 2019 zur Unterstützung der auf Abrüstung und Waffenkontrolle ausgerichteten Tätigkeiten der Zentralstelle Südost- und Osteuropa für die Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen (SEESAC) in Südosteuropa zur Verringerung der Bedrohung durch unerlaubte Kleinwaffen und leichte Waffen und zugehörige Munition (ABl. L 318 vom 10.12.2019).

Ziel dieses Lenkungsausschusses wird es sein, die globale strategische Koordinierung der Geber zu gewährleisten, u. a. derjenigen, die nicht dem Lenkungsausschuss des Multi-Partner-Treuhandfonds der Vereinten Nationen für die Umsetzung des Fahrplans angehören. Im Rahmen des Dialogs mit den Regierungen der Region wird die Kommission ein Memorandum of Understanding zwischen diesen Teilnehmern vorschlagen, um gemeinsame Entscheidungen über die zu finanzierenden Projekte zu erreichen. Unter uneingeschränkter Achtung der rechtlichen Autonomie der Geber und der nach Maßgabe der Verträge anwendbaren Entscheidungsverfahren könnte in diesem Memorandum dargelegt werden, wie der Ausschuss eine regionale und nationale Haushaltsplanung entwickeln und eine konsolidierte Finanzberichterstattung über alle einschlägigen Tätigkeiten und Instrumente erlangen würde. Dadurch erhielten alle Geber und Interessenträger eine umfassende, aktuelle Vorstellung von den geplanten oder durchgeführten Maßnahmen sowie deren Kosten. Um Synergien bei den Bemühungen und eine wirksame Zusammenarbeit mit der SEESAC zu gewährleisten, wird die Koordinierung der Geber auf lokaler Ebene verstärkt und eine Koordinierungsfunktion sichergestellt, insbesondere durch die Benennung eines regionalen Koordinators für Feuerwaffen, der in einer der EU-Delegationen in Südosteuropa, wie der EU-Delegation in Belgrad, angesiedelt ist.

5.2.2. Ganzheitliche Lenkung zur Umsetzung der Aktivitäten in Südosteuropa

Die Kommission schlägt vor, zur Verbesserung der Koordination die Arbeit der bestehenden Gremien zu straffen. Die politische Lenkung sollte weiterhin durch den Rat in der EU sowie Konferenzen der Justiz- und Innenminister und gegebenenfalls der Außenminister sowie anderer Ministerkonferenzen zwischen der EU und den südosteuropäischen Partnern erfolgen.

Zur Sicherstellung der strategischen Lenkung der Tätigkeiten auf regionaler Ebene sollten alle interministeriellen Gremien, die sämtliche für die Kontrolle von Kleinwaffen zuständigen Institutionen (Kleinwaffenkommissionen) einberufen, weiterhin zusammentreten; bei diesen Sitzungen sollten auch Vertreter der EU anwesend sein. Heutiger Praxis entsprechend würden Koordinierungssitzungen für den Fahrplan gemeinsam mit diesen Gremien organisiert und die Überprüfung der Fortschritte bei der Umsetzung des Fahrplans, den Austausch von Erkenntnissen und die Erörterung der noch zu schließenden Lücken erleichtern.

Auch in der Strafverfolgung auf regionaler Ebene wäre eine Verschlankung der Fülle bestehender Gremien angemessen.⁵² Die Kommission schlägt vor, gemeinsame Treffen zwischen Experten aus der EU und Südosteuropa im Rahmen von EMPACT Feuerwaffen stattfinden zu lassen, zu denen bereits heute Partner aus dem Westbalkan eingeladen werden.

Die Kommission ruft die Behörden auf allen Ebenen auf, Teilnehmer mit klarem Mandat für Stellungnahmen, die Übernahme von Verpflichtungen und die Leistung von Beiträgen zu möglichen Ergebnissen zu entsenden.

Was schließlich die Verwaltung anbelangt, so hat die SEESAC seit 2002 insbesondere die Verfahren der Kleinwaffenkommissionen, des südosteuropäischen Netzes der Feuerwaffenexperten und die Koordinierung des regionalen Fahrplans erleichtert. Sie hat den Partnern der Region umfangreiche technische Hilfe geleistet, die von allen Interessenträgern vor Ort gelobt wird. Dieser Prozess sollte im Einklang mit den

⁵² Europäische Feuerwaffenexperten, EMPACT Feuerwaffenexperten, südosteuropäisches Netz der Feuerwaffenexperten mit der darin eingebetteten südosteuropäischen Feuerwaffen-Expertengruppe, gemeinsamer Ausschuss von Feuerwaffenexperten der EU und der Partner des westlichen Balkans.

Beschlüssen (GASP) 2013/710, 2016/2356, 2018/1788 und 2019/2111 des Rates im Geiste der Transparenz in Bezug auf die allgemeine Haushaltsführung durch den Lenkungsausschuss der Geber fortgesetzt werden. Nach Konsultation der Kommission sollten insbesondere Unterlagen über die Planung von Sitzungen sowie Haushalts- und Berichtsdocuments in integrierter Form vorgelegt werden.

Die Kommission misst der Orientierung und Unterstützung der Partner bei der Erfüllung der verschiedenen Verpflichtungen und der Nutzung der Indikatoren zur Messung der Ergebnisse – u. a. im Rahmen der halbjährlichen Berichterstattung über die Fortschritte bei der Umsetzung des regionalen Fahrplans an die SEESAC und der geplanten Halbzeitbewertung der Umsetzung des regionalen Fahrplans gemäß dem Beschluss (GASP) 2018/1788 des Rates – größte Bedeutung bei. Sie wird daher die volle Hebelwirkung des Beitrittsprozesses nutzen, um die zur Umsetzung des Aktionsplans unternommenen Schritte zu erörtern und zu überwachen. Das heißt, dass man die Sitzungen des Unterausschusses für Justiz und Inneres sowie die jährlichen Länderberichte für eine Bestandsaufnahme der erzielten Fortschritte nutzen wird. Die Beitrittsverhandlungen über Kapitel 24 – Recht, Freiheit und Sicherheit – wird man dazu nutzen, die Ziele des Aktionsplans zu erreichen. Was die nicht vom Erweiterungsprozess betroffenen Länder anbelangt, so wird eine Aktualisierung der Fortschritte im Rahmen der Unterausschüsse für Justiz und Inneres, Rechtsstaatlichkeitsplattformen oder anderer bestehender Foren erörtert.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Bekämpfung des illegalen Zugangs zu Feuerwaffen muss eine themenübergreifende Sicherheitspriorität für die Europäische Union, ihre Mitgliedstaaten und ihre Partner sein. Denn sie schürt das Gefühl der individuellen körperlichen Unsicherheit und steigert das Risiko häuslicher Gewalt, die zu Tötungsdelikten eskalieren könnte, oder das Risiko, dass Feuerwaffen für einen Selbstmord verwendet werden könnten. Sie trägt dazu bei, andere Formen der Kriminalität wie Terrorismus, illegaler Drogenhandel, Menschenhandel, Schleusung von Migranten, die Piraterie auf See, Fälschung, Umweltkriminalität oder organisierte Eigentumskriminalität zu bekämpfen. Die Kommission fordert das Europäische Parlament, den Rat, die Mitgliedstaaten und die südosteuropäischen Partner zur uneingeschränkten Anerkennung der Notwendigkeit auf, die Maßnahmen in diesem Bereich auf nationaler Ebene, auf EU-Ebene und durch internationale Zusammenarbeit zu verstärken.

Die Kommission ist überzeugt, dass der umfassende, multidisziplinäre Charakter dieses Aktionsplans einen kohärenten operativen Rahmen für die EU und ihre Mitgliedstaaten innerhalb der EU-Grenzen sowie Vorschläge für die Zusammenarbeit und Unterstützung bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit Feuerwaffen in und mit Südosteuropa bieten kann.

Die Kommission fordert insbesondere alle EU-Organe, Strafverfolgungsbehörden und Interessenträger sowohl in der EU als auch in Südosteuropa auf, die in diesem Aktionsplan genannten Herausforderungen anzugehen. Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, diesen Aktionsplan zu billigen, alle strategischen Prioritäten zu unterstützen und ihr Potenzial voll auszuschöpfen.