

Brüssel, den 27.10.2022
SWD(2022) 299 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchführmaßnahmen für Feuerwaffen, ihre wesentlichen Komponenten und Munition, 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) (Neufassung)

{COM(2022) 480 final} - {SEC(2022) 330 final} - {SWD(2022) 298 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zur Überarbeitung der EU-Verordnung über die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch

A. Handlungsbedarf

Warum? Worum geht es?

Die bestehenden Vorschriften über Feuerwaffen werden umgangen und folglich werden Feuerwaffen **in die EU geschmuggelt und umgelenkt**. Diese unerlaubten Feuerwaffen kommen bei der Begehung von Straftaten, einschließlich Terrorismus, zum Einsatz. **Bei der Ausfuhr besteht die Gefahr einer Umlenkung** von Feuerwaffen, was den weltweiten unerlaubten Handel mit Feuerwaffen schürt und zu Instabilität und organisierter Kriminalität auf der ganzen Welt beiträgt. Darüber hinaus wurde in der Evaluierung der Verordnung betont, dass der Mehrwert der Verordnung mangels einer echten Harmonisierung der nationalen Vorschriften und Verfahren begrenzt war. Der **Verwaltungsaufwand** bei der Einfuhr und Ausfuhr von Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch ist für die Wirtschaftsbeteiligten nach wie vor hoch. Es gibt folgende Gründe für diese Probleme:

- Mangelnder **Austausch von Informationen** über Erkenntnisse, Beschlagnahmen, die Durchfuhr von Feuerwaffen und die Verweigerung von Ausfuhrgenehmigungen
- Mangelnde **Kontrolle und Risikobewertung** zur Aufdeckung von Sicherheitsproblemen und -trends und zur Feststellung der ordnungsgemäßen Endverwendung ausgeführter Feuerwaffen
- Unzureichende **Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Genehmigungsbehörden** bei der Kontrolle umbaubarer oder deaktivierter Waffen, bei der Verhinderung von Umlenkungen und der Überprüfung der Gültigkeit von Genehmigungen und bei der Verringerung des Verwaltungsaufwands für rechtmäßige Hersteller und Händler
- Unklarer **Rechtsrahmen**, der Raum für unterschiedliche nationale Auslegungen und Vorschriften lässt und folglich zu Inkohärenzen und abweichenden Auslegungen durch die zuständigen Behörden führt (z. B. Überschneidung mit dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Rates zur Kontrolle der Ausfuhr von Militärgütern)
- Mangelnde **Harmonisierung** zwischen der Verordnung (EU) Nr. 258/2012 und anderen EU- und nationalen Rechtsvorschriften über Feuerwaffen

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Mit dieser Initiative sollen die nationalen Vorschriften über Einfuhr- und Ausfuhrgenehmigungen für Feuerwaffen, ihre wesentlichen Komponenten und Munition bei zivilen Transaktionen harmonisiert werden, um den Verwaltungsaufwand für die Wirtschaftsbeteiligten zu verringern. Darüber hinaus sollen die zuständigen Behörden mit Blick auf die Prävention und Bekämpfung des Schmuggels und der Umlenkung von Feuerwaffen gestärkt werden. Mit dieser Initiative werden drei Einzelziele verfolgt:

- Die **systematische Erhebung von Daten** zu internationalen Transporten von Feuerwaffen sowie zu Beschlagnahmen soll verbessert werden.
- Koordinierte **Kontrollen und Risikobewertungen** sollen ermöglicht werden. Dies setzt voraus, dass zunächst die Rückverfolgbarkeit von Feuerwaffen sichergestellt wird, indem der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Genehmigungsbehörden verbessert werden.
- **Gleiche Wettbewerbsbedingungen sollen sichergestellt und der Verwaltungsaufwand für Wirtschaftsbeteiligte und Nutzer von Feuerwaffen** soll durch die Schaffung einheitlicher Verfahren und Kontrollmechanismen **verringert werden**.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

In einem Raum ohne Binnengrenzen mit freiem Waren- und Personenverkehr sind gemeinsame Vorschriften über die Einfuhr und Ausfuhr von Feuerwaffen, deren Komponenten und Munition von wesentlicher Bedeutung. Die genannten Punkte können nur auf EU-Ebene angegangen werden, da die Vielfalt nationaler Rechtsvorschriften einen unmittelbaren Einfluss auf die Wirksamkeit und die einheitliche Auslegung des unionsinternen Rechts (der Feuerwaffen-Richtlinie) hat. Unterschiede in den Rechtsvorschriften können außerdem zu Gesetzeslücken führen, die Kriminelle für sich nutzen könnten. Die Unterschiede bei den Ausfuhr-, Einfuhr- und Durchfuhrgenehmigungsverfahren und -kontrollen in den Mitgliedstaaten stehen in klarem Widerspruch zum Konzept der ausschließlichen Zuständigkeit der EU im Bereich des Außenhandels.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

Neben einem Soft-Law-Ansatz (Option 1), dessen Schwerpunkt auf Empfehlungen/Leitlinien liegt und im Zuge dessen die Behörden an bereits geltende Rechtsvorschriften erinnert würden, wurden zwei weitere legislative Optionen geprüft, wobei Option 3 als bevorzugte Option gilt.

- Option 1: Soft-Law-Ansatz

Der Schwerpunkt läge auf der vollständigen Umsetzung der Empfehlung der Kommission aus dem Jahr 2018 über Sofortmaßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit bei der Ausfuhr, Einfuhr und Durchfuhr von Feuerwaffen, deren Teilen und wesentlichen Komponenten und Munition.

Ergänzend würden spezifische Leitlinien und Empfehlungen ausgearbeitet. Dies würde beispielsweise Folgendes umfassen: eine Auflistung der Angaben, die die Feuerwaffen-Genehmigungsbehörden bei der Einfuhr und Ausfuhr zurückverfolgen und erfassen sollten, eine Modernisierung und Verbesserung des Systems zur Kontrolle der Ausfuhr konventioneller Waffen (COARM), eine Überprüfung der gemeinsamen Risikokriterien und Standards, das Zusammentragen bewährter Verfahren für einfachere Vorgehensweisen usw.

- Option 2: Präzisierung des bestehenden Rechtsrahmens

Mit der Präzisierung würden Unklarheiten bei der Auslegung der geltenden Rechtsvorschriften beseitigt (z. B. Art der zu erfassenden Angaben, Einstufung bestimmter Waffen und Komponenten als Feuerwaffen), es würde rasch eine Rechtsgrundlage geschaffen, mit der die zuständigen Behörden verpflichtet würden, bestehende Systeme für den Informationsaustausch zu nutzen, die bestehenden vereinfachten Verfahren würden harmonisiert, Fristen angeglichen, die Rollen von Einführern und Ausführern geklärt und der Anwendungsbereich der Verordnung an EU-interne Vorschriften angeglichen (dieselben Waffenkategorien, dieselben Wirtschaftsbeteiligten). Im Wesentlichen würde bei dieser Option der Großteil der in *Option 1* genannten Maßnahmen in den Text der Verordnung einfließen.

- Option 3: Neue Rechtsvorschriften

Option 3 würde auf Option 2 aufbauen, diese ergänzen und um neue Rechtsvorschriften erweitern. Mit dieser Option würde die vollständige Rückverfolgbarkeit der Einfuhr und Ausfuhr von Feuerwaffen sichergestellt, z. B. mittels verpflichtender Einfuhrkennzeichnung, Beschränkung der Einfuhr halbfertiger Komponenten auf Händler, computergestützter Datenregister, Endverbleibsbescheinigungen für die Ausfuhr von Feuerwaffen, die verboten oder genehmigungspflichtig sind (Kategorien A und B), und Kontrollen nach dem Versand. Die nationalen Behörden müssten Statistiken austauschen und den Informationsaustausch zwischen Genehmigungs- und Zollbehörden verbessern. Außerdem würden neue Vereinfachungen (vorübergehende Einfuhren, allgemeine Ausfuhrgenehmigungen, elektronische Verfahren) eingeführt und Überschneidungen mit den EU-Vorschriften für die Ausfuhr von Ausrüstung für den militärischen Gebrauch (Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP) beseitigt, indem

ausschließlich sämtliche Transaktionen ziviler Natur erfasst würden.

- Option 3a: Neue Rechtsvorschriften, die das Zusammenspiel mit dem Gemeinsamen Standpunkt unberührt lassen

Option 3a ist grundsätzlich ähnlich wie Option 3, mit einer Ausnahme: Anstatt bei der Unterscheidung zwischen militärischen und zivilen Transaktionen der Logik der Feuerwaffen-Richtlinie zu folgen, würde in der Verordnung der Verweis auf „eigens für militärische Zwecke konzipierte Feuerwaffen“ beibehalten.

Option 3 hätte den höchsten europäischen Mehrwert. Die vollständige Angleichung des Anwendungsbereichs an den der (im Jahr 2021 kodifizierten) Feuerwaffen-Richtlinie würde dazu führen, dass die Verordnung für sämtliche zivile Transaktionen mit Feuerwaffen gilt, darunter auch für den zivilen Handel mit automatischen Feuerwaffen, halbautomatischen Feuerwaffen mit Hochkapazitätsmagazinen oder halbautomatischen Langwaffen mit einem Klapp- oder Teleskopschaft. Wie in der Feuerwaffen-Richtlinie wären Transaktionen zwischen Regierungen oder Verkäufe an Militär oder Streitkräfte weiterhin von der Verordnung ausgenommen und die Sicherheits- und Vereinfachungsziele somit nur für Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch umsetzbar. Die neuen Vereinfachungen würden den Forderungen der Interessenträger (Waffeneinzelhandel, Hersteller, Jäger und Sportschützen) nach einer Verringerung des Verwaltungsaufwands und einem einheitlichen EU-Ansatz entsprechen.

Wer unterstützt welche Option?

Im Zuge der öffentlichen Konsultation betonten die Befragten nachdrücklich, dass die EU tätig werden müsse. Fast 70 % der Konsultationsteilnehmer (75 % der Unternehmensvertreter) stuften gemeinsame EU-Vorschriften über die Einfuhr von Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch aus Drittländern und über die Ausfuhr von Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch in Drittländer als wichtig oder sehr wichtig ein. 62 % waren der Ansicht, dass ein Eingreifen der EU in Bezug auf die geltenden Vorschriften für die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch erforderlich sei, während 59,5 % der Ansicht waren, dass es neuer Instrumente bedürfe, um die geltenden Vorschriften für die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch zu verbessern. Die Zustimmung seitens der nationalen Behörden fiel noch höher aus. Im Zuge der vertraulichen Konsultation der zuständigen Behörden und der Strafverfolgungsbehörden gaben 76,66 % der Konsultationsteilnehmer an, dass sie gemeinsame EU-Vorschriften für die Einfuhr von Feuerwaffen aus Drittländern für wichtig oder sehr wichtig hielten; mit Blick auf die Ausfuhr von Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch in Drittländer waren es 83,3 %. In den Freitextfeldern wurden im Zuge der öffentlichen Konsultation mit überwältigender Mehrheit einheitliche EU-Vorschriften statt einer Einführung neuer nationaler Verfahren gefordert.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die bevorzugte Option (Option 3) dürfte erheblich dazu beitragen, die Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Verhinderung des Schmuggels und der Umlenkung von Feuerwaffen bei der Einfuhr und Ausfuhr zu verbessern. Ein Mechanismus auf EU-Ebene, mit dem sichergestellt werden soll, dass ein bestimmtes Modell von **Schreckschuss- und Signalwaffen** in der gesamten EU in die gleiche Position der Kombinierten Nomenklatur des Zolls eingereiht wird, würde zusätzliche Sicherheitsgarantien bieten und verhindern, dass umbaubare Modelle in bestimmten Mitgliedstaaten dennoch nicht als Feuerwaffen angemeldet werden. Durch die Erstellung eines **Verzeichnisses nicht-umbaubarer Schreckschuss- und Signalwaffen** im Einklang mit der Durchführungsrichtlinie (EU) 2019/69 würde sichergestellt, dass solche eingeführten Waffen in der gesamten EU automatisch anerkannt werden. Dies würde die Sicherheit der

Einfuhren erhöhen und dafür sorgen, dass nur in diesem Verzeichnis aufgeführte Waffen nicht als Feuerwaffen gelten.

Die wirksamste Methode, die Umlenkung und die unerlaubte Herstellung nicht gekennzeichnete Feuerwaffen zu verhindern, besteht darin, die **Einfuhr halbfertiger Feuerwaffen** und wesentlicher Komponenten **durch Privatpersonen zu unterbinden**. Die Rückverfolgbarkeit von Feuerwaffen (und damit die Sicherheit des Handels) würde durch ein **vollständig computergestütztes Datenregister für Genehmigungen** erheblich verbessert (und für Waffenhändler einen jährlichen Vorteil in Höhe von 1,5 Mio. EUR bedeuten).

Durch die Einführung einer einheitlichen EU-Einfuhrgenehmigung, die Benennung der Behörden, die die Einhaltung der Vorschriften kontrollieren, und die Festlegung einer 60-Tage-Frist für die Erteilung von Einfuhrgenehmigungen entstehen gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Einführer. Wenn darüber hinaus die **Zustimmung von Drittländern zur Durchfuhr von Feuerwaffen** nach 20 Tagen **als stillschweigend erteilt gilt**, würde dies die Kosten für Waffenhändler jährlich um mehr als 56 000 EUR senken.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Bei der bevorzugten Option entstehen zusätzliche Kosten für die öffentliche Verwaltung, da der Vorschlag zusätzliche Kontrollen durch die Genehmigungsbehörden und den Zoll mit sich bringen wird (siehe Abschnitt „Auswirkungen auf nationale Haushalte“). Die tatsächlichen Auswirkungen werden jedoch begrenzt sein, da Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch nur einen vernachlässigbaren Teil des gesamten Handels ausmachen. Die Interoperabilität der IT-Systeme wird außerdem die Zollkontrollen vereinfachen.

Ausführer werden verpflichtet, Nachweise für die endgültige Einfuhr in das Bestimmungsland vorzulegen, wodurch Waffenhändlern in der EU jährliche Gesamtkosten in Höhe von rund 180 000 EUR entstehen könnten. Darüber hinaus würde das Erfordernis einer Endverbleibsbescheinigung für ausgeführte Feuerwaffen der Kategorien A und B für Waffenhändler in der EU jährliche Gesamtkosten in Höhe von rund 720 000 EUR (die sich auf geschätzt 20 000 Waffenhändler in der EU verteilen) bedeuten.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Die verschiedenen Optionen sind insbesondere für kleine Wirtschaftsbeteiligte relevant, die 90 % aller betroffenen Wirtschaftsbeteiligten ausmachen. 82 % des Gesamtumsatzes der Herstellung von Feuerwaffen werden jedoch von großen Unternehmen getätigt (wobei 80 % der betreffenden Unternehmen in nur sechs Mitgliedstaaten ansässig sind), sodass KMU von den Maßnahmen nur geringfügig betroffen wären.

Option 1 und Option 2 haben keine spezifischen Auswirkungen auf KMU, da mit ihnen weder der derzeitige Rechtsrahmen wesentlich geändert wird noch neue Verpflichtungen geschaffen werden. Es handelt sich entweder um Empfehlungen oder um Präzisierungen des Rechtsrahmens.

Für KMU, wie auch für die übrigen Waffenhändler, würden nur bei Option 3 (begrenzte) Kosten entstehen. Dies betrifft insbesondere die systematische Vorlage eines Nachweises für die Einfuhr in das Bestimmungsdrittland. Dies würde keine spezifische Belastung für die Ausführer bedeuten, da es sich um Informationen handelt, die ihnen bereits vorliegen und die sie in der Regel bereits für künftige Kontrollen in ihren Aufzeichnungen aufbewahren.

Der Vorschlag, im Rahmen von Option 3 für ausgeführte Waffen der Kategorien A und B eine Endverbleibsbescheinigung zu verlangen, wurde im Rahmen der öffentlichen Konsultation von Unternehmensvertretern infrage gestellt. Jedoch konnten sie die Auswirkungen einer solchen Maßnahme nicht quantifizieren. Die Bedenken wurden im Wesentlichen damit begründet, dass es unmöglich sei, den tatsächlichen Endverwender im Bestimmungsland zu ermitteln. Dieser Punkt wird dadurch entkräftet, dass bei Option 3 gemäß der Verordnung nur der tatsächliche Einführer von Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch (d. h. der Waffenhändler) im Drittland als Endverwender

betrachtet würde. Die Belastung bestünde vornehmlich darin, dass vom Einführer eine beglaubigte Bestätigung einzuholen wäre, in der er sich verpflichtet, die Feuerwaffen nicht wiederauszuführen und ausschließlich an Zivilisten zu verkaufen.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die Präzisierung des Rechtsrahmens und die Bestimmungen zur Klärung der jeweiligen Aufgaben des Zolls und der Genehmigungsbehörden würden insgesamt zu einer stärkeren Einbeziehung des Zolls in die Überwachung der Lieferungen von Feuerwaffen führen. Die Zollbehörden werden aufgefordert, die sektorspezifischen Rechtsvorschriften über Feuerwaffen durchzusetzen, indem sie insbesondere sicherstellen, dass eingeführte Schreckschuss- und Signalwaffen ordnungsgemäß eingereicht und mit den erforderlichen Begleitunterlagen versehen werden oder dass halbfertige Komponenten nur von Waffenhändlern eingeführt werden können. Angesichts des geringen Umfangs der Einfuhren und Ausfuhren von Feuerwaffen (0,027 % aller EU-Einfuhren und 0,069 % aller EU-Ausfuhren) und der Tatsache, dass der Zoll keine systematischen Kontrollen durchführt, sondern lediglich Warenkontrollen auf der Grundlage von Risikoprofilen oder nachträgliche Dokumentenprüfungen, werden die Auswirkungen als begrenzt erachtet.

Ebenso wären die Auswirkungen der verpflichtenden Nutzung einer speziellen Plattform für den Austausch von Informationen über die Verweigerung von Genehmigungen angesichts der geringen Anzahl der jährlichen Verweigerungen (etwa 30 pro Jahr) begrenzt.

Die Einrichtung computergestützter Datenregister für Einfuhr- und Ausfuhrgenehmigungen dürfte in den meisten Mitgliedstaaten einmalige IT-Investitionen erfordern. Wenngleich kein Mitgliedstaat eine Schätzung vorlegen konnte, hielten die im Rahmen der gezielten Konsultation befragten Mitgliedstaaten die Einrichtung für machbar. Die Kosten würden weitgehend dadurch ausgeglichen, dass eine direkte Verbindung mit den nationalen Waffenregistern für rechtmäßige Eigentümer von Feuerwaffen und mit den Registern für Waffenhändler ermöglicht würde.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Alle Optionen dienen dem Umgang mit der Bedrohung, die durch den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen entsteht, und wirken sich somit positiv auf die Sicherheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger aus.

Die in Betracht gezogenen Optionen berücksichtigen die Ziele des Artikels 45 der Charta in Bezug auf das Recht der Unionsbürger auf Freizügigkeit in vollem Umfang, da die Bürgerinnen und Bürger die EU weiterhin vorübergehend mit ihrer persönlichen Feuerwaffe verlassen (und wieder einreisen) könnten, sofern sie zu Sport- oder Jagdzwecken reisen. Durch zusätzliche Vereinfachungen für Sammler oder Museen könnten diese Gruppen ihr Recht auf Freizügigkeit ebenfalls leichter wahrnehmen.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Auswirkungen des Gesetzgebungsakts sollten grundsätzlich nicht früher als fünf Jahre nach Ablauf der Frist für seine Durchführung bewertet werden, um sicherzustellen, dass nach der vollständigen Durchführung in allen Mitgliedstaaten genügend Zeit für eine Evaluierung der Auswirkungen der Initiative zur Verfügung steht. Einer solchen Evaluierung würden Berichte über die Durchführung sowie ein Überwachungsprogramm vorausgehen.