



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.3.2013
COM(2013) 154 final

2013/0083 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

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

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND DES VORSCHLAGS

Gründe und Ziele des Vorschlags

Die VN-Generalversammlung richtete mit der Resolution 53/111 vom 9. Dezember 1998 einen zwischenstaatlichen Ad-hoc-Ausschuss mit unbefristetem Mandat ein und beauftragte ihn, ein Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UN Convention against transnational organised crime - UNTOC) auszuarbeiten, das durch folgende drei Protokolle ergänzt wird:

- Protokoll zur Verhinderung, Bekämpfung und Strafverfolgung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels („Menschenhandelsprotokoll“);
- Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, Luft- und Seeweg („Schleusungsprotokoll“) und
- Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit („Schusswaffenprotokoll“).

Die erste förmliche Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses fand im Januar 1999 in Wien statt. Im Jahr 2000 ermächtigte der Rat die Kommission, über das UNTOC und das Schusswaffenprotokoll der Vereinten Nationen zusätzlich zu den anderen Protokollen im Namen der Europäischen Gemeinschaft¹ zu verhandeln.

In enger Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten und den nicht der EU angehörenden G8-Ländern beteiligte sich die Kommission aktiv an den VN-Verhandlungen in Wien. Die Verhandlungen über das UNTOC wurden im Juli 2000 abgeschlossen, das Menschenhandels- und das Schleusungsprotokoll hingegen erst im Oktober 2000 fertig gestellt. Die VN-Generalversammlung verabschiedete diese drei Instrumente auf ihrer 55. Tagung am 15. November 2000 und legte sie zur Unterzeichnung auf. Die Verhandlungen über das Schusswaffenprotokoll dauerten ein halbes Jahr länger (bis Mai 2001); dieses Instrument wurde von der UN-Generalversammlung auf ihrer 55. Tagung am 31. Mai 2001 verabschiedet² und sodann zur Unterzeichnung aufgelegt.

Am 12. Dezember 2000 erfolgte in Palermo die förmliche Unterzeichnung dieser drei Instrumente durch die Europäische Gemeinschaft sowie alle EU-Mitgliedstaaten. Im Oktober 2001 genehmigte der Rat die Unterzeichnung des Schusswaffenprotokolls³, das von der Europäischen Gemeinschaft am 16. Januar 2002 am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York förmlich unterzeichnet wurde.

Die Union billigte den Abschluss des UNTOC im April 2004⁴ und des Schleusungs- und Menschenhandelsprotokolls im Juli 2006.

Der Abschluss des Schusswaffenprotokolls wurde auf einen späteren Zeitpunkt vertagt, da die Auffassung vertreten wurde, dass das Protokoll Bestimmungen enthält, die die Annahme neuer und die Änderung bestehender Rechtsvorschriften erfordern. Diese Bestimmungen

¹ Beschluss vom 31. Januar 2000.

² Resolution der VN-Generalversammlung A/RES/55/255.

³ Beschluss 2001/748/EG des Rates (ABl. L 280 vom 24.10.2001, S. 5).

⁴ Beschluss 2004/579/EG des Rates vom 29. April 2004 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 69).

würden Vorschriften der Union über die Erfassung, Kennzeichnung und Unbrauchbarmachung von Schusswaffen, Anforderungen an Lizenzen oder Genehmigungen für die Ausfuhr, Einfuhr und Durchfuhr, verstärkte Kontrollen bei der Ausfuhr und Vermittlungstätigkeiten berühren.

Im Jahr 2005 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über Maßnahmen für mehr Sicherheit in Bezug auf Explosiv- und Sprengstoffe, Materialien für die Bombenherstellung und Schusswaffen⁵ in der Europäischen Union. Die Richtlinie 2008/51/EG zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen und die Verordnung (EU) Nr. 258/2012 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 sind die konkreten Folgemaßnahmen zu dieser Mitteilung.

Das Schusswaffenprotokoll trat am 3. Juli 2005 in Kraft. Bisher wurde es von 18 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet, und 16 Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien; 12 davon haben das Protokoll ratifiziert (Belgien, Bulgarien, Zypern, Estland, Italien, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Portugal, Schweden und Finnland) und vier Mitgliedstaaten sind ihm beigetreten (Spanien, Lettland, Niederlande und Rumänien).

Allgemeiner Kontext

Im Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union⁶ war unter anderem ein Vorschlag für den Abschluss des Schusswaffenprotokolls – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – aufgeführt. Auch in dem Nachfolgeprogramm, dem Stockholmer Programm⁷, wird der illegale Waffenhandel als eine der anhaltenden Bedrohungen für die innere Sicherheit in der Europäischen Union genannt. Die Union wird darin aufgefordert, sich weiter für die Ratifizierung internationaler Übereinkommen (und ihrer Protokolle), insbesondere der Übereinkommen, die unter Federführung der Vereinten Nationen ausgearbeitet wurden, einzusetzen. Der Handel mit Schusswaffen wurde auch in der Strategie der inneren Sicherheit⁸ als eine der Formen organisierter Kriminalität angeführt, die die Europäische Union bekämpfen muss.

Bestehende Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet

Mehrere EU-Rechtsakte wurden erlassen, mit denen Hemmnisse für die Verbringung konventioneller Waffen innerhalb des Binnenmarkts abgebaut oder beseitigt und die Ausfuhr konventioneller Waffen in Drittstaaten geregelt werden sollen:

- Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen, in der geänderten Fassung.
- Am 12. und 13. Juni 2007 nahm der Rat eine Empfehlung für eine einheitliche Verfahrensweise in den Mitgliedstaaten bei grenzüberschreitenden Anfragen der Polizeibehörden zur Verkaufswegefeststellung von sichergestellten oder beschlagnahmten Schusswaffen mit deliktischem Hintergrund an, die – unter anderem durch Nutzung des als Anhang beigefügten Handbuchs – zur Verbesserung

⁵ Mitteilung der Kommission über Maßnahmen für mehr Sicherheit in Bezug auf Explosiv- und Sprengstoffe, Materialien für die Bombenherstellung und Schusswaffen, KOM(2005) 329 endg.

⁶ ABl. C 198 vom 12.8.2005, Ziff. 4.2, Internationale Rechtsordnung, (o), S. 20.

⁷ EU-Ratsdokument 17024/09, CO EUR-PREP 3 JAI 896 POLGEN 229 vom 2. Dezember 2009.

⁸ Mitteilung der Kommission, „EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa“, KOM(2010) 673.

der Rückverfolgung und der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden auf diesem Gebiet führen wird.

- Die Richtlinie 2008/51/EG vom 21. Mai 2008 zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen, die darauf abstellt, Bestimmungen über die Verbringung von Waffen innerhalb der Europäischen Union aufzunehmen, die den Anforderungen des Schusswaffenprotokolls gerecht werden.⁹
- Die Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates enthält die Vorschriften und Verfahren für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern. Artikel 4 Absatz 1 besagt, dass „[f]ür die Durchfuhr von Verteidigungsgütern durch andere Mitgliedstaaten oder den Zugang zum Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem der Empfänger ansässig ist, keine zusätzliche Genehmigung durch andere Mitgliedstaaten erforderlich [ist]“.
- Am 8. März 2012 erließ der Rat die Verordnung Nr. 258/2012, um den unerlaubten Waffenhandel durch eine verbesserte Rückverfolgung und Kontrolle der Ausfuhr von Schusswaffen für den zivilen Gebrauch aus der Europäischen Union sowie durch Maßnahmen für deren Einfuhr und Durchfuhr zu bekämpfen. Diese Verordnung bringt die EU-Rechtsvorschriften in Einklang mit Artikel 10 des Schusswaffenprotokolls.¹⁰ Sie stützt sich auf den Grundsatz, dass Schusswaffen und dazugehörige Teile nicht von einem Staat in einen anderen verbracht werden sollten, ohne dass die beteiligten Staaten davon Kenntnis haben und der Verbringung zustimmen. Die Verordnung gilt nicht für Schusswaffen für den militärischen Gebrauch. Sie regelt lediglich den Handel mit und die Verbringung aus oder in Länder außerhalb der Europäischen Union.

Übereinstimmung mit anderen Politikbereichen und Zielen der EU

Der Abschluss des Schusswaffenprotokolls durch die Europäische Union steht im Einklang mit den aktuellen Maßnahmen der EU, die darauf abzielen, grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen, den Kampf gegen den illegalen Handel mit Schusswaffen einschließlich der Kontrolle ihrer Ausfuhr und Rückverfolgung zu verstärken und die Verbreitung von Handfeuerwaffen weltweit zu begrenzen.

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATION INTERESSIERTER KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Zeitgleich mit der Annahme der Rechtsvorschriften der Europäischen Union zur Anpassung des Unionsrechts an die einschlägigen Bestimmungen des Protokolls wurden umfassende Konsultationen verschiedener Interessenträger durchgeführt. Eine zusätzliche Folgenabschätzung ist nicht erforderlich, da dieser Vorschlag die letzte Stufe bei der Erfüllung einer internationalen Verpflichtung darstellt und das Unionsrecht bereits den Standards des Protokolls entspricht.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme

⁹ Richtlinie 2008/51/EG (ABl. L 179 vom 8.7.2008); in Kraft getreten am 20. Juli 2008 (Frist für die Umsetzung: 28.7.2010).

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 258/2012 (ABl. L 94 vom 30.3.2012).

Der Vorschlag enthält einen ersten Artikel, mit dem das Protokoll im Namen der Europäischen Union genehmigt wird. In dem zweiten Artikel wird der Präsident des Rates ermächtigt, die Person zu bestellen, die befugt ist, die Genehmigungsurkunde im Namen der Europäischen Union zu hinterlegen. Anhang I enthält die Erklärung zum Umfang der Zuständigkeiten der Europäischen Union in Bezug auf die durch das Protokoll erfassten Angelegenheiten, die zusammen mit der Genehmigungsurkunde zu hinterlegen ist (Artikel 17 Absatz 3 des Schusswaffenprotokolls).

Das Protokoll fördert die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten, um die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, deren Teilen und Komponenten und Munition und den Handel damit zu verhüten, zu bekämpfen und zu beseitigen. Seine Bestimmungen zielen auf Folgendes ab:

- ausführliche Erfassung der Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Schusswaffen;
- Einführung eines internationalen Systems zur Kennzeichnung von Schusswaffen zum Zeitpunkt der Herstellung sowie bei jeder Waffeneinfuhr;
- Schaffung eines harmonisierten Genehmigungssystems für die Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr und Wiederausfuhr von Schusswaffen;
- Verhinderung des Diebstahls, Verlusts oder der Umlenkung von Schusswaffen durch die Verstärkung der Ausfuhrkontrollen, Ausfuhrstellen und Grenzkontrollen;
- Austausch von Informationen über die zugelassenen Hersteller, Händler, Importeure und Exporteure, die durch illegale Waffenhändler genutzten Routen und bewährte Praktiken bei der Bekämpfung des Waffenhandels, um die Staaten in die Lage zu versetzen, den unerlaubten Handel mit Schusswaffen wirksamer zu verhindern, aufzudecken und zu untersuchen.

Rechtsgrundlage

Das Protokoll betrifft Fragen, die in den Zuständigkeitsbereich der Union fallen, weil sie in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik gehören und davon auszugehen ist, dass der Abschluss des Protokolls Rechtsakte der EU beeinträchtigt oder deren Tragweite verändert (Artikel 3 Absatz 2 AEUV). Somit bilden die Artikel 114 und 207 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für diesen Beschluss.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Schusswaffenprotokoll ist das erste globale Instrument zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und des Handels mit Schusswaffen. Es legt einen sehr nützlichen multilateralen Rahmen und eine Reihe wichtiger Mindestnormen für alle beteiligten Staaten fest.

Der beigefügte Vorschlag für einen Beschluss des Rates stellt das Rechtsinstrument für den Abschluss des Schusswaffenprotokolls durch die Europäische Union auf der Rechtsgrundlage der Artikel 114 und 207 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a AEUV dar.

Daher schlägt die Kommission dem Rat vor, den beigefügten Beschluss anzunehmen.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

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

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 114 und 207 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission¹¹,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments¹²,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Aspekte des Protokolls gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit („das Protokoll“), die unter die Zuständigkeit der Union fallen, wurden nach Zustimmung des Rates von der Kommission im Namen der Union ausgehandelt.
- (2) Im Einklang mit dem Beschluss 2001/748/EG des Rates¹³ wurde das Protokoll vorbehaltlich seines Abschlusses zu einem späteren Zeitpunkt am 16. Januar 2002 unterzeichnet.
- (3) Der Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, der gemäß Artikel 37 Absatz 2 des Übereinkommens Voraussetzung für den Beitritt der Europäischen Union zu dem Protokoll ist, wurde mit dem Beschluss 2004/579/EG des Rates vom 29. April 2004¹⁴ im Namen der Europäischen Union genehmigt.
- (4) Das Protokoll sieht Maßnahmen vor, die in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik der Union fallen. Mehrere Rechtsakte der Europäischen Union wurden erlassen, mit denen Hemmnisse für die Verbringung konventioneller Waffen innerhalb des Binnenmarkts abgebaut oder beseitigt und die Ausfuhr von Waffen in Drittstaaten geregelt werden sollen.
- (5) Eine rechtsverbindliche Übereinkunft über die höchstmöglichen gemeinsamen internationalen Standards für die Verbringung und Kontrolle von Waffen betrifft Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Union fallen, da sie im Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik angesiedelt sind oder der

¹¹ ABl. [...] vom [...], S.

¹² ABl. [...] vom [...], S.

¹³ ABl. L 280 vom 24.10.2001, S. 5.

¹⁴ ABl. L 261 vom 6.8.2004.

Abschluss des Protokolls die oben genannten Rechtsakte der Europäischen Union beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.

- (6) Sofern die Bestimmungen des Protokolls in die der Union übertragenen Zuständigkeiten fallen, sollte der Abschluss des Protokolls im Namen der Europäischen Union genehmigt werden.
- (7) Die Union muss gemäß Artikel 17 Absatz 3 des Protokolls zusammen mit der Genehmigungsurkunde eine Erklärung über den Umfang der Zuständigkeiten der Europäischen Union in Bezug auf die durch das Protokoll erfassten Angelegenheiten hinterlegen.
- (8) Die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Schusswaffen in der Union sowie die Formalitäten für die Verbringung von Schusswaffen innerhalb der Mitgliedstaaten werden durch die Richtlinie 91/477/EWG des Rates, geändert durch die Richtlinie 2008/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, geregelt.
- (9) Die Vorschriften und Verfahren für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern sind in der Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegt —

BESCHLIESST:

Artikel 1

Das Protokoll 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 wird hiermit im Namen der Europäischen Union genehmigt.

Die förmliche Genehmigungsurkunde der Union enthält eine Erklärung zu den Zuständigkeiten nach Artikel 17 Absatz 3 des Protokolls, deren Wortlaut in Anhang I wiedergegeben ist.

Artikel 2

Der Präsident des Rates bestellt die Person, die befugt ist, die Genehmigungsurkunde nach Artikel 17 Absatz 3 des Protokolls im Namen der Europäischen Union zu hinterlegen, um der Zustimmung der Europäischen Union zur Bindung durch dieses Protokoll Ausdruck zu verleihen.

Artikel 3

Dieser Beschluss tritt am [...] in Kraft.¹⁵

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

¹⁵ Der Tag des Inkrafttretens des Beschlusses wird auf Veranlassung des Generalsekretariats des Rates im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

ANHANG I

Erklärung über die Zuständigkeit der Europäischen Union in Angelegenheiten, die durch das Protokoll 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 geregelt werden

Artikel 17 Absatz 3 des Protokolls gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit sieht vor, dass die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde einer Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration eine Erklärung zur Angabe der durch das Protokoll erfassten Angelegenheiten enthält, bezüglich deren die Mitgliedstaaten der Organisation, die Vertragsparteien des Protokolls sind, der Organisation Befugnisse übertragen haben.

Die Europäische Union hat die ausschließliche Zuständigkeit für die Handelspolitik. Sie hat überdies die geteilte Zuständigkeit für Vorschriften zur Verwirklichung des Binnenmarkts und die ausschließliche Zuständigkeit im Hinblick auf Bestimmungen des Protokolls, die die gemeinsamen Regeln der Europäischen Union beeinträchtigen oder ihre Tragweite verändern könnten. Die Union hat Rechtsvorschriften insbesondere zur Bekämpfung der unerlaubten Herstellung von und des unerlaubten Handels mit Schusswaffen angenommen, durch die Normen und Verfahren auf dem Gebiet der Handelspolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf die Erfassung, Kennzeichnung und Unbrauchbarmachung von Schusswaffen, sowie die Anforderungen an Genehmigungssysteme für die Ausfuhr, Einfuhr und Durchfuhr, die der verstärkten Kontrolle von Ausfuhrstellen und Vermittlungstätigkeiten dienen, geregelt werden.

Das Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit gilt im Hinblick auf die der Europäischen Union übertragenen Zuständigkeiten für die Gebiete, in denen der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Anwendung findet, nach Maßgabe dieses Vertrages.

Der Umfang und die Ausübung dieser Unionsbefugnisse werden naturgemäß ständig weiterentwickelt; deshalb wird die Union diese Erklärung erforderlichenfalls gemäß Artikel 17 Absatz 3 des Protokolls ergänzen oder ändern.