



Rat der  
Europäischen Union

070930/EU XXVI. GP  
Eingelangt am 08/07/19

Brüssel, den 8. Juli 2019  
(OR. en)

11049/19

ENFOPOL 333  
COSI 142  
JAIEX 109  
JAI 789  
RELEX 704  
COWEB 92

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	27. Juni 2019
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.:	COM(2019) 293 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Bewertung des Aktionsplans über den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen zwischen der EU und dem südosteuropäischen Raum (2015-2019)

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2019) 293 final**.

---

Anl.: **COM(2019) 293 final**



Brüssel, den 27.6.2019  
COM(2019) 293 final

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

**Bewertung des Aktionsplans über den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen zwischen  
der EU und dem südosteuropäischen Raum (2015-2019)**

{SWD(2019) 282 final}

# **Bewertung des Aktionsplans über den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen zwischen der EU und dem südosteuropäischen Raum (2015-2019)**

## **Inhalt**

1.	EINLEITUNG .....	2
1.1.	Hintergrund .....	2
1.2.	Inhalt des Aktionsplans .....	3
1.3.	Ziele der Bewertung und methodisches Vorgehen.....	4
2.	UMSETZUNG DES AKTIONSPANS .....	5
3.	SCHLUSSFOLGERUNGEN DER BEWERTUNG.....	6
3.1.	Relevanz .....	6
3.2.	EU-Mehrwert und Nachhaltigkeit .....	8
3.3.	Erfolge .....	9
3.4.	Leistungsfähigkeit .....	13
3.5.	Kohärenz .....	15
4.	SCHLUSSFOLGERUNGEN .....	16

## 1. EINLEITUNG

### 1.1. Hintergrund

Die EU hat im Rahmen der Sicherheitsunion entschlossene Maßnahmen ergriffen, um Terroristen und Kriminelle handlungsunfähig zu machen. Folgendes wurde ihnen erschwert: i) der Zugang zu Feuerwaffen und Ausgangsstoffen für Explosivstoffe, ii) die Finanzierung ihrer Aktivitäten und iii) unerkanntes Reisen<sup>1</sup>. Ein wichtiger Aspekt dieser Arbeit sind die Maßnahmen zur: i) Kontrolle des Erwerbs und Besitzes von Waffen<sup>2</sup> sowie zur ii) Einschränkung der Einfuhren illegaler Waffen, auf die Kriminellen und Terroristen Zugriff haben<sup>3</sup>. Der Handel mit Feuerwaffen, Kleinwaffen und leichten Waffen (SALW – nachstehend Kleinwaffen)<sup>4</sup> ist Teil des Kerngeschäfts organisierter krimineller Gruppen. Er ist eng mit dem Terrorismus verbunden und erfordert eine angemessene und entschlossene Reaktion. Die westlichen Balkanstaaten sind die Hauptquelle, aus der Feuerwaffen in die EU eingeführt und -geschmuggelt werden<sup>5</sup>. Daher wurde die Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen zwischen der EU und ihren Partnern in dieser Region verstärkt und der westliche Balkan in den Mittelpunkt gestellt. Diese Zusammenarbeit erfolgt in den Bereichen des politischen Dialogs, operativer und technischer Hilfe<sup>6</sup>.

Im Dezember 2014 befürworteten die EU und ihre Partnerländer im westlichen Balkan einen Aktionsplan gegen den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen zwischen der EU und dem südosteuropäischen Raum für den Zeitraum 2015-2019.<sup>7</sup> Der Aktionsplan zielt darauf ab, einen kohärenten Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Region zu schaffen. Darin sind Ziele und Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit festgelegt,

---

<sup>1</sup> Einen Überblick finden Sie in: Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion – Achtzehnter Fortschrittsbericht, (COM(2019) 145 final vom 20.3.2019).

<sup>2</sup> Siehe Richtlinie (EU) 2017/853 (175.2017) zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen.

<sup>3</sup> Siehe den Aktionsplan vom Dezember 2015 gegen den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen und Explosivstoffen und deren unerlaubte Verwendung (COM(2015) 624 final vom 2.12.2015).

<sup>4</sup> Kleinwaffen und leichte Waffen (SALW) und die zugehörige Munition sind militärisch einsetzbare Waffen; darunter fallen: a) Kleinwaffen: Sturmgewehre, militärisch einsetzbare halbautomatische Gewehre und Karabiner, militärisch einsetzbare Revolver und Selbstladepistolen, leichte Maschinengewehre, Maschinenpistolen, einschließlich vollautomatischer Pistolen, b) leichte Waffen: Schwere Maschinengewehre, Kanonen, Haubitzen und Mörser mit einem Kaliber unter 100 mm, Granatenabschussgeräte, rückstoßfreie Geschütze, Schulterwaffen und andere Panzer- und Flugabwehrsysteme, die Projektile abfeuern, einschließlich MANPADS, sofern sie von einer Person oder von Mannschaften getragen werden können, c) Teile von SALW, d) SALW-Zubehör (z. B. Nachtsichtzielfernrohre, Schallunterdrücker usw.) und e) SALW-Munition.

Der Ausdruck „Feuerwaffen“ ist weiter gefasst und deckt sowohl zivile als auch militärisch einsetzbare Feuerwaffen ab. Nach der Definition im Feuerwaffenprotokoll der Vereinten Nationen vom 11. Juli 2001 sind Feuerwaffen tragbare Waffen, mit Ausnahme antiker Feuerwaffen oder deren Nachbildungen, die Schrot, eine Kugel oder ein anderes Geschoss mittels Treibladung durch einen Lauf verschießen, die für diesen Zweck gebaut sind oder die für diesen Zweck umgebaut werden können. Es sei darauf hingewiesen, dass einige leichte Waffen, wie z. B. Raketenwerfer, keine Feuerwaffen sind. Folglich sind durch den Ausdruck „Feuerwaffen“ nicht alle SALW abgedeckt.

<sup>5</sup> Europol Serious and Organised crime Threat Assessment 2017, <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/>.

<sup>6</sup> Albanien, Serbien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien und Kosovo\*. Jegliche Bezugnahme zum Kosovo in diesem Schriftstück berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

<sup>7</sup> Ministerforum „Justiz und Inneres“ zwischen der EU und den westlichen Balkanstaaten vom 12. Dezember 2014 in Belgrad.

die sich auf die spezifischen Bedürfnisse dieser Partner stützen und diese bei einer besseren Bekämpfung des Waffenhandels unterstützen.

Die Notwendigkeit einer intensiveren Zusammenarbeit in diesem Bereich führte im Jahr 2018 dazu, dass die südosteuropäischen Partner einen auf Initiative Frankreichs und Deutschlands entwickelten regionalen Fahrplan für eine dauerhafte Lösung des illegalen Besitzes und des Missbrauchs von Kleinwaffen und leichten Waffen und dazugehöriger Munition und des unerlaubten Handels damit im Westbalkan annahmen. Dieser Fahrplan wurde vom Rat gebilligt und ist bis 2024 in Kraft.<sup>8</sup>

Die 2002 in Belgrad ins Leben gerufene und von der Europäischen Union als technische Unterstützungseinheit finanzierte Zentralstelle Südost- und Osteuropa für die Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen (nachstehend die SEESAC-Zentralstelle)<sup>9</sup> hat immer eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung der Zusammenarbeit verschiedener Initiativen und der Verwendung der EU-Mittel in der Region gespielt. Insbesondere koordiniert sie die Sitzungen des südosteuropäischen Netzes der Feuerwaffenexperten (SEEFEN – nachstehend Westbalkan-Experten), an denen Vertreter der Polizei und der Zollbehörden sowie Staatsanwälte und Ballistikexperten teilnehmen. Eingebunden ist auch eine Untergruppe – die südosteuropäische Expertengruppe für Feuerwaffen (South-East Europe Firearms Expert Group, SEEFEG) –, die nach der Annahme des Aktionsplans eingerichtet wurde.

## 1.2. Inhalt des Aktionsplans

Der Aktionsplan hat Folgendes zum Ziel: i) die Verbesserung des Austauschs von kriminalpolizeilichen Informationen und Erkenntnissen, ii) die Verbesserung der operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung, iii) die Verbesserung der Erhebung und des Austauschs statistischer Daten, iv) die Förderung der Vernetzung auf allen Ebenen und v) die Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften für Feuerwaffen der Partner im Westbalkan mit EU- und internationalen Standards. In dem Aktionsplan werden mehrere operative Maßnahmen beschrieben, die von 2015 bis 2019 zur Erreichung von drei strategischen Zielen umgesetzt werden sollen.

**Ziel 1:** Die Modernisierung der Strafverfolgungsbehörden in den westlichen Balkanstaaten. Zur Erreichung dieses Ziels sind drei verschiedene Maßnahmen geplant:

**Maßnahme 1:** Alle Partner im südosteuropäischen Raum sind aufgefordert, bis Ende 2019 eine Kontaktstelle für Feuerwaffen einzurichten. Von dieser Kontaktstelle müssen alle

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Beschluss 2002/842/GASP des Rates vom 21. Oktober 2002 zur Durchführung der Gemeinsamen Aktion 2002/589/GASP betreffend den Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Handfeuerwaffen und leichten Waffen in Südosteuropa (Abl. L 289 vom 26.10.2002, S. 1), mehrmals erweitert und geändert, zuletzt durch den Beschluss (GASP) 2016/2356 des Rates vom 19. Dezember 2016 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 im Rahmen der EU-Strategie zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und zugehöriger Munition sowie des unerlaubten Handels damit (Abl. L 348 vom 21.12.2016, S. 60).

verfügbaren Instrumente zur Rückverfolgung von Feuerwaffen genutzt werden, einschließlich iTRACE<sup>10</sup>, iARMS<sup>11</sup> und das Europol-Analysesystem.

Maßnahme 2: Schaffung eines Pilotprojekts zur Datenerhebung.

Maßnahme 3: Durchführung einer Studie über Systeme für den Informationsaustausch zur Verbesserung der strategischen und operativen Analyse der Informationen.

**Ziel 2**: Stärkung des gegenseitigen Vertrauens.

Maßnahme 1: Organisation gemeinsamer Treffen von Waffenexperten. Ein gemeinsamer Ausschuss von Waffenexperten aus der EU und den Partnerländern im westlichen Balkan ging noch einen Schritt weiter und lud Waffenexperten aus Südosteuropa zu einer Tagung der Europäischen Arbeitsgruppe der Europäischen Waffenexperten (EFE) ein.

Maßnahme 2: Jährliche Organisation gemeinsamer Aktionstage<sup>12</sup> und Beteiligung der Partnerländer im westlichen Balkan an der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT, nachstehend die Feuerwaffenplattform) im Rahmen des Politikzyklus der EU.

**Ziel 3**: Kapazitätsaufbau durch die Organisation von Schulungen im Zusammenhang mit dem Waffenhandel. Der gemeinsame Ausschuss beantragte ferner eine Machbarkeitsstudie über die Fortsetzung der freiwilligen Abgabe nicht gemeldeter Waffen.

### **1.3. Ziele der Bewertung und methodisches Vorgehen**

In diesem Bericht werden die Ergebnisse des zwischen der EU und dem südosteuropäischen Raum vereinbarten Aktionsplans bei der Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Feuerwaffen und Kleinwaffen seit 2015 dargestellt. Die vorliegende Bewertung stützt sich in erster Linie auf die Konsultation der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, der Partnerländer im westlichen Balkan, der EU-Agenturen – Europäische Strafverfolgungsbehörde (Europol), EU-Agentur für Grenz- und Küstenwache (EBCGA), EU-Agentur für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL) – und der vor Ort tätigen internationalen Organisationen, wie z. B. die SEESAC-Zentralstelle und das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC). Im Rahmen dieser Konsultation sendete die Europäische Kommission im Juni 2018 einen Fragebogen an diese Gruppen.

Die Kommission organisierte auch vier themenbezogene Zusammenkünfte,<sup>13</sup> deren Ergebnisse in die Bewertung durch die Kommission einfließen.

---

<sup>10</sup> iTrace ist ein von der Europäischen Union finanziertes Projekt, das politischen Entscheidungsträgern dynamische, quantifizierte Daten über die Verbringung umgeleiteter konventioneller Waffen, Munition und sonstigem Material in diesem Zusammenhang liefert.

<sup>11</sup> Die Datenbank zur Aufspürung und Rückverfolgung illegaler Waffen von INTERPOL (Illicit Arms Records and Tracing Management System – iARMS) ist ein hochmodernes Instrument, das den Strafverfolgungsbehörden den Informationsaustausch und die Ermittlungszusammenarbeit im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Verbringungen illegaler Feuerwaffen sowie mit legalen Feuerwaffen, die bei der Ausübung eines Verbrechens verwendet wurden, ermöglicht.

<sup>12</sup> Ein gemeinsamer Aktionstag umfasst einen oder mehrere Tage, an dem/denen die Strafverfolgungsbehörden verschiedener Länder koordinierte Kontrollen von am Waffenhandel beteiligten kriminellen Organisationen durchführen.

<sup>13</sup> 26. Januar 2016, 30. November 2016, 26. Januar 2018 und 24. September 2018.

In dem Bericht werden auch die Ergebnisse der Treffen der Westbalkan-Experten, der operativen Sitzungen der Strafverfolgungsbehörden und der Tagungen der Kommissionen für Kleinwaffen in den westlichen Balkanstaaten berücksichtigt.

Ferner berücksichtigte die Kommission eine Reihe externer Studien, die von unabhängigen Organisationen durchgeführt wurden.

Das Fehlen von Leistungsindikatoren im Aktionsplan erschwerte die Bewertung der Herausforderungen, vor denen man bei der Umsetzung stand. Die Analyse wurde auch durch den uneinheitlichen Detaillierungsgrad der Berichterstattung und die begrenzte Vergleichbarkeit der Informationen auf EU-Ebene beeinträchtigt. Die Kommission stützte sich hauptsächlich auf eine qualitative Berichterstattung, die stärker auf den Aussagen der Beteiligten als auf Zahlen beruhte. Soweit verfügbar, bestätigten die Zahlen jedoch die Aussagen der Beteiligten. Die Übereinstimmungen belegten die Zuverlässigkeit der Schlussfolgerungen und gaben Antworten auf die im Rahmen der Bewertung aufgeworfenen Fragen.

## 2. UMSETZUNG DES AKTIONSPANS

Im Rahmen der Maßnahme 1 arbeiteten die EU-Mitgliedstaaten und die Länder der Region an der Einrichtung nationaler Kontaktstellen für Feuerwaffen. Dabei wurden sie von der SEESAC-Zentralstelle mit spezifischen Ausrüstungen, Schulungen und Beratungen unterstützt. Parallel dazu verabschiedete die EU die Leitlinien für bewährte Verfahren zur Schaffung von Kontaktstellen für Feuerwaffen.<sup>14</sup> Zum 31. Dezember 2018 gab es vier Kontaktstellen in den westlichen Balkanstaaten (die Kontaktstelle im Kosovo\* war voll funktionsfähig und die Kontaktstellen in Albanien, Nordmazedonien und Serbien waren zwar eingerichtet, aber noch nicht voll funktionsfähig).

Im Rahmen der Maßnahme 2 entwickelte die SEESAC-Zentralstelle das methodische Vorgehen für regionale Umfragen über Kleinwaffen. Ziel war die Förderung: i) des Kapazitätsaufbaus der Strafverfolgungsbehörden und ii) eines besseren Datenflusses für eine koordinierte Bewertung. Alle sechs Partner lieferten Beiträge und wenden diese Methodik derzeit an. Zur Umsetzung dieser Maßnahme stellte die Europäische Kommission dem UNODC 1,5 Mio. Euro aus dem Fonds für die innere Sicherheit 2016 für die Datenerhebung und die Erzeugung maßgeblicher Werte zur Messung der Indikatoren unter Einbeziehung der Partner<sup>15</sup> im westlichen Balkan bereit.

Im Rahmen von Maßnahme 3 führte die SEESAC-Zentralstelle eine Machbarkeitsstudie<sup>16</sup> zum Thema „Verknüpfung der Registrierungssysteme für Kleinwaffen und leichte Waffen in Südosteuropa“ durch. Ziel der Studie war, die strategische und operative Analyse der Informationen über legale Feuerwaffen zu verbessern und Umlenkungen zu verhindern.

Im Rahmen von Ziel 2 zur Verbesserung des gegenseitigen Vertrauens veranstaltete die Kommission von 2016 bis 2018 vier Koordinierungssitzungen zur Bewertung der durchgeführten operativen Maßnahmen sowie zur Steuerung der verschiedenen Aktivitäten, um eine bessere Koordination der Maßnahmen in der Region zu gewährleisten.

---

<sup>14</sup> Ratsdokument Nr. 8586/18 vom 15.5.2018.

<sup>15</sup> <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/data-collection-and-analysis.html>

<sup>16</sup> <http://www.seesac.org/publication/p2.html>

Die operative Zusammenarbeit wurde schwerpunktmäßig über die Feuerwaffenplattform<sup>17</sup> des Politikzyklus der EU abgewickelt. Koordinierte Kontrollen von Fernbussen in Bezug auf Waffenhändler wurden jedes Jahr an den Grenzen und im Landesinneren organisiert und von Europol unterstützt. Auch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (EBCGA) unterstützte eine Verstärkung der Grenzkontrollen in der Region und der Umgebung, denn Waffenhandel fällt unter die Definition der „grenzüberschreitenden Kriminalität“ in der Region, für die diese Agentur zuständig ist. Die EBCGA hat den Westbalkan als wichtiges Einsatzgebiet identifiziert und sie unterstützt die koordinierte Datenerhebung über den Waffenhandel mit den Indikatoren, die im Rahmen des von der EBCGA eingerichteten Risikoanalyseetzes für den Westbalkan vereinbart wurden.

Kooperationsabkommen bestehen zwischen Europol und Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien<sup>18</sup>. Diese Vereinbarungen bieten die Möglichkeit zum Austausch von Informationen und Erkenntnissen und zur Zusammenarbeit bei den Einsätzen. Fünf Partner aus den westlichen Balkanländern<sup>19</sup> beteiligten sich an 16 der 19 operativen Maßnahmen im Rahmen der Feuerwaffenplattform.

Im Rahmen von Ziel 3 schloss CEPOL mit allen Partnern des Westbalkans Arbeitsvereinbarungen für Schulungen und den Kapazitätsaufbau ab (mit Ausnahme von Nordmazedonien, wo die Verhandlungen über die Arbeitsvereinbarungen noch laufen). CEPOL bot zwei bis vier Schulungsaktivitäten und Webinare pro Jahr sowie Online-Module und ein Austauschprogramm an. Darüber hinaus entwickelte die SEESAC-Zentralstelle spezielle Schulungsmodulare über Feuerwaffen-Kontaktstellen für operative Analysten, die Kriminalpolizei, Kriminalistikexperten und Forensiker. CEPOL half auch den Regierungsstellen, die Maßnahmen zur Kontrolle von Kleinwaffen zu koordinieren und ihre nationalen Rechtsvorschriften an die EU-Standards und die jeweiligen nationalen Aktionspläne anzupassen.

### **3. SCHLUSSFOLGERUNGEN DER BEWERTUNG**

#### **3.1. Relevanz**

Feuerwaffen, mit denen in den westlichen Balkanstaaten gehandelt wird und die von dort aus in Umlauf gebracht werden, stellen nach wie vor eine Bedrohung für den gesamten europäischen Kontinent dar. Es wird geschätzt, dass auf dem westlichen Balkan 2,3 Millionen Waffen, die sich in den Händen der Zivilbevölkerung befinden, registriert und 3,8 Millionen nicht gemeldet sind<sup>20</sup>.

Die Umlenkungen illegal umgewandelter nicht scharfer oder Gas- und Schreckschusswaffen in echte Feuerwaffen ist ein sich abzeichnender Trend, und die Region ist ein Transitgebiet für Händler dieser Art von Waffen.

---

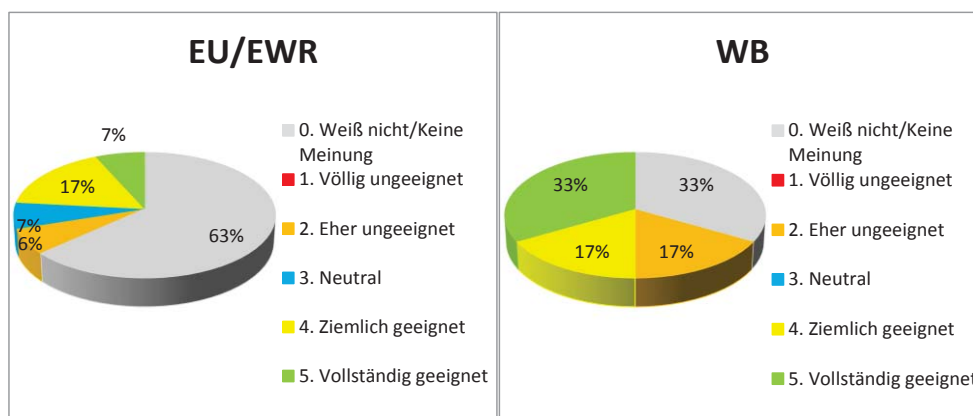
<sup>17</sup> Schlussfolgerungen des Rates zur Einrichtung und Umsetzung eines EU-Politikzyklus für die organisierte und schwere internationale Kriminalität (Dok. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94 vom 10.6.2011).

<sup>18</sup> Jeweils am 9. Dezember 2013, 31. August 2016, 29. September 2014, 22. Dezember 2011 und 16. Januar 2014.

<sup>19</sup> Albanien, Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien.

<sup>20</sup> Strengthening Resilience in the Western Balkans, op. cit.





**Abbildung 1. Bedeutung des Aktionsplans für den aktuellen Bedarf<sup>21</sup>**

Im Allgemeinen empfanden die Partnerländer im westlichen Balkan den Aktionsplan und die Zusammenarbeit mit der EU als relevanter und wichtiger als die EU-Mitgliedstaaten.

Die konsultierten Interessenträger beurteilten den Aktionsplan hinsichtlich seiner Ausrichtung auf Strukturen, die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung sowie der technischen Hilfe und den Schulungsangeboten weitgehend positiv. Sie wendeten jedoch ein, dass die Zusammenarbeit mit anderen Ländern wie der Republik Moldau und der Ukraine, wo die Kontrolle von Feuerwaffen weniger streng ist, ausgebaut werden sollte. Die Feuerwaffenplattform hat sich ebenfalls für die Ausweitung der laufenden operativen Maßnahmen auf diese Länder ausgesprochen. Die konsultierten Interessenträger erklärten, dass der Aktionsplan der Kriminalitätspolitik, der Verschärfung strafrechtlicher Sanktionen und den Strafverfahren nicht genügend Aufmerksamkeit schenke. Diese Themen schienen von besonderem Interesse zu sein, da in den westlichen Balkanstaaten oft nicht ausreichend mit strafrechtlichen Sanktionen gegen den Waffenhandel als eigenständiges Verbrechen vorgegangen wird und daher der Waffenhandel von den nationalen Behörden nur selten verfolgt wird. Die Beteiligten betonten auch, dass Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung bezüglich der Bestandsverwaltung, des Abbaus überschüssiger Bestände oder der geschlechtsspezifischen Dimension (Unterrepräsentation von Frauen, Bewusstsein für geschlechtsspezifische Gewalt) nur unzureichende Aufmerksamkeit geschenkt werde.

Insgesamt waren die Beteiligten der Ansicht, dass der Aktionsplan zwar eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Zusammenarbeit gegen den Waffenhandel gespielt habe, jedoch noch verbessert und aktualisiert werden müsse.

<sup>21</sup> Antworten auf den Fragebogen, der den Strafverfolgungsbehörden im Juni 2018 zugesandt wurde.

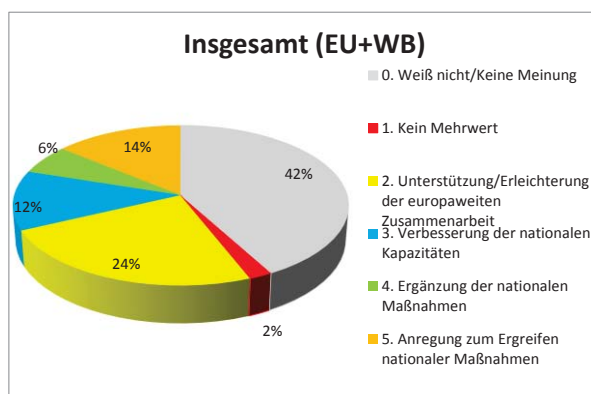
### **Wichtigste Erkenntnisse**

- Der Aktionsplan konzentrierte sich auf die wichtigsten Fragen der Bekämpfung des illegalen Waffenhandels, wobei die gemeinsamen Verwaltungsstrukturen, die vereinbarte Arbeitsweise und der gemeinsame Schulungsbedarf berücksichtigt wurden.
- Mit dem Aktionsplan wurde die koordinierte Datenerhebung für Bedrohungsanalysen gefördert und gemeinsame Bedrohungen wurden erkannt.
- Gemeinsame koordinierte und gezielte Kontrollen, die auch von den EU-Agenturen unterstützt wurden, wurden gefördert.
- Im Aktionsplan wurden der Kriminalitätspolitik, der Verschärfung strafrechtlicher Sanktionen und den Strafverfahren nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt.
- Es wird nur unzureichend auf mögliche künftige Bedrohungen im Zusammenhang mit dem illegalen Waffenhandel in die oder aus der Ukraine und der Republik Moldau eingegangen.
- Die Partner im westlichen Balkan engagieren sich insgesamt stärker als die EU-Mitgliedstaaten.
- Im Aktionsplan werden strafrechtliche Sanktionen und Strategien sowie der Bestandsabbau nur unzureichend berücksichtigt.

### **3.2. EU-Mehrwert und Nachhaltigkeit**

Zwischen den im Aktionsplan aufgeführten Maßnahmen und den aktuellen Trends im illegalen Waffenhandel, die von einer Vielzahl anderer Faktoren und einzelstaatlicher oder bilateraler Initiativen beeinflusst werden, kann kein direkter Kausalzusammenhang hergestellt werden. Auch das Fehlen von Leistungsindikatoren im Aktionsplan sowie der uneinheitliche Detaillierungsgrad bei der Berichterstattung haben die Quantifizierung des Mehrwerts für die EU durch den Aktionsplan erschwert.

Die Mehrheit der Beteiligten erkannte jedoch den Mehrwert des Aktionsplans an. Die koordinierende Funktion der Europäischen Kommission wurde positiv bewertet, da diese den Strafverfolgungsbehörden ein Forum für Zusammenkünfte, den Ausbau von Kontakten und die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Partnern in den westlichen Balkanstaaten bietet und ihnen auf diese Weise hilft. Die Beteiligten kommentierten, dass das an sich schon als eine große Leistung in einer Region mit erheblichen politischen Spannungen angesehen werden kann.



**Abbildung 2. Hauptbereiche, in denen der Aktionsplan Mehrwert schafft<sup>22</sup>**

Bei der operativen Zusammenarbeit wurde vor allem die Organisation gemeinsamer koordinierter und gezielter Kontrollen gelobt, da diese das Sammeln von Informationen und den Informationsaustausch erleichtern und Engpässe erkannt werden.

Die meisten Partner in den westlichen Balkanstaaten würdigten die Unterstützung der operativen Zusammenarbeit durch Europol, die ihre Einsatzzentrale und Intelligence-Berichte rund um die Uhr bereitstellte. Gleichzeitig äußerten einige Partner aus den westlichen Balkanstaaten die Ansicht, dass Europol kein rechtzeitiges Feedback und keine Intelligence Analysis liefere. Europol konnte nur eine geringe Anzahl erkannter Fälle im Zusammenhang mit dem Westbalkan vorlegen (5,4 % aller Fälle im Jahr 2017 und 7,6 % im Jahr 2018)<sup>23</sup>. Die Partner in den westlichen Balkanstaaten waren der Ansicht, andere Agenturen wie Eurojust und EBCGA hätten nur einen geringen Beitrag geleistet. Von Eurojust wurde keine gemeinsame Ermittlungsgruppe für den Waffenhandel in den westlichen Balkanstaaten unterstützt, und die Beteiligung der EBCGA sowie die Nutzung der Dienste von Eurosur zur Datenzusammenführung<sup>24</sup> lieferten keine hinreichend nützlichen Informationen, um größere Beschlagnahmungen von Feuerwaffen<sup>25</sup> zu ermöglichen.

Alle Beteiligten in der EU und im westlichen Balkan bewerteten die Treffen der Westbalkan-Experten positiv, da sie den Aufbau von Kontaktstellen für Feuerwaffen in den westlichen Balkanstaaten erleichterten. Darüber hinaus ermöglichten diese Zusammenkünfte die Einbeziehung der Strafverfolgungsbehörden der westlichen Balkanstaaten in den operativen Aktionsplan der Feuerwaffenplattform für 2019.

Die Nachhaltigkeit der im Rahmen des Aktionsplans erzielten Ergebnisse hängt sehr stark davon ab, ob und wie der Aktionsplan in Zukunft fortgesetzt wird. Seine bloße Erweiterung ohne Berücksichtigung der neuen Sachverhalte und Bedürfnisse hätte wahrscheinlich keine spürbaren Auswirkungen.

Der Aktionsplan war jedoch ein dynamisches Dokument, das allgemeine Ziele und Vorgaben enthielt, und es dem gemeinsamen Ausschuss der EU-Feuerwaffenexperten und den Sachverständigen der südosteuropäischen Partner ermöglichte, auf den Schlussfolgerungen aufzubauen und spezifische Ziele und Maßnahmen zur Umsetzung des Aktionsplans festzulegen.

<sup>22</sup> Antworten auf den Fragebogen, der den Strafverfolgungsbehörden im Juni 2018 zugesandt wurde.

<sup>23</sup> Quelle: Europol.

<sup>24</sup> Europäisches Grenzüberwachungssystem.

<sup>25</sup> Albanien, Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien.

## Wichtigste Erkenntnisse

- Der Aktionsplan bot einen allgemeinen Rahmen für die Zusammenarbeit, da er dazu beitrug, den Strafverfolgungsbehörden ein Forum für Zusammenkünfte bereitzustellen, Kontakte auszubauen und die Zusammenarbeit zu verbessern.
- Peer Review und Ermutigung zur Einrichtung nationaler Kontaktstellen und zur Teilnahme an gemeinsamen Schulungen.
- Vollständige und gleichberechtigte Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten an der EMPACT-Projektgruppe „Feuerwaffen“.
- Moderate Beteiligung der EU-Agenturen (Europol, Eurojust und EBCGA) an den im Aktionsplan vorgeschlagenen Maßnahmen.

### 3.3. Erfolge

Wie ebenfalls unter Abschnitt 3.2 erläutert, erschwerten zwei Faktoren die Beurteilung der Wirksamkeit des Plans: das Fehlen von Leistungsindikatoren im Aktionsplan sowie der uneinheitliche Detaillierungsgrad bei der Berichterstattung. Bei der Durchführung ihrer Bewertung hatte die Kommission nur begrenzten Zugang zu den operativen Informationen von Europol, der EU-Mitgliedstaaten und der südosteuropäischen Partner. Beschlagnahmungen und gemeinsame Einsätze lieferten nur selten detaillierte Informationen, die eine Bewertung der Routen, auf denen Feuerwaffen unerlaubt in die EU gelangen, und der Vorgehensweise der Waffenhändler ermöglicht hätten. Die Kommission erhielt auch widersprüchliche Zahlen, die die Bewertung der Beteiligung der Länder erschwerten. Die Statistiken über Beschlagnahmungen, freiwillige Rückgaben und Zerstörungen von Waffen waren nicht detailliert genug, um Trendanalysen und Vergleiche zwischen den Rechtssystemen zu ermöglichen.

Die konsultierten Interessenträger äußerten gemischte Gefühle über die Wirksamkeit des Aktionsplans. Die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Modernisierung der Strafverfolgungsbehörden (Ziel 1) wurden im Allgemeinen als wirksamer angesehen als die Maßnahmen zur Schaffung gegenseitigen Vertrauens und einer tatsächlichen Zusammenarbeit (Ziel 2). Ebenso wurden bezüglich der Maßnahmen zur Verbesserung von Ausbildung und Kapazitätsaufbau (Ziel 3) gemischte Gefühle geäußert.

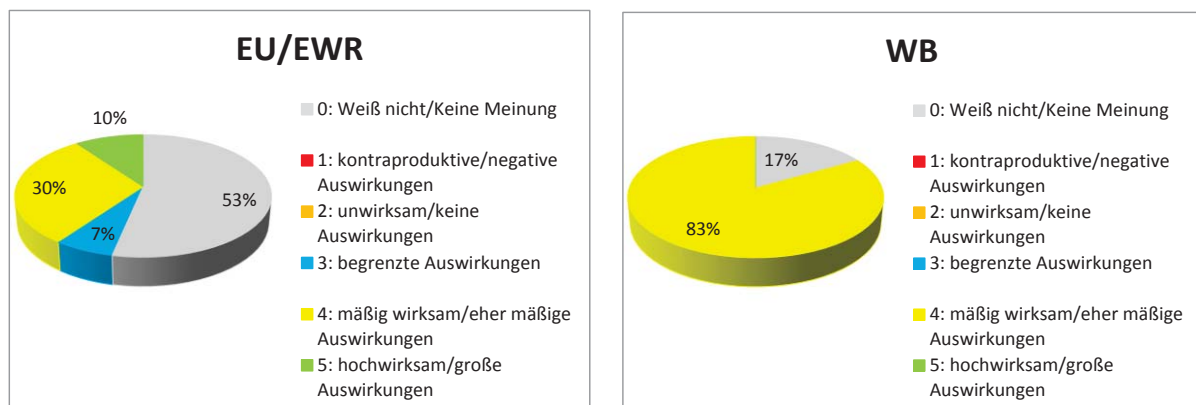
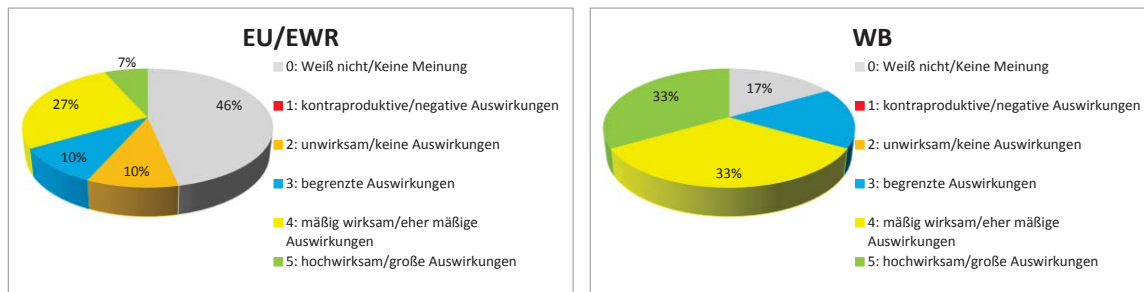


Abbildung 3. Wirksamkeit der Maßnahmen unter Ziel 1<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Antworten auf den Fragebogen, der den Strafverfolgungsbehörden im Juni 2018 zugesandt wurde.

Bezüglich Ziel 1 ist die harmonisierte Erhebung von Daten über Beschlagnahmen von Feuerwaffen auch weiterhin eine der größten Herausforderungen, denen sowohl die EU als auch die westlichen Balkanstaaten gegenüberstehen. Nur 16 EU-Mitgliedstaaten<sup>27</sup> und 4 Partner<sup>28</sup> aus dem westlichen Balkan nahmen an der von der EU finanzierten und von UNODC durchgeführten globalen Studie über Feuerwaffen teil, was die Wirksamkeit der Studie einschränkt. Der Grund für diese geringe Beteiligung liegt darin, dass nur wenige Kontaktstellen über eine ausreichende Betriebsbereitschaft verfügen, um die erforderlichen Daten bereitzustellen. Eine Vorlage mit minimalen Standardanforderungen an die Informationserhebung wurde nicht entwickelt, und die Vollzugsbehörden waren oft der Ansicht, dass eine Vorlage den Nutzen der ausgetauschten Informationen einschränke.

Die nationalen Rechtsvorschriften der Partner in den westlichen Balkanstaaten wurden im Allgemeinen mit dem EU-Recht in Einklang gebracht<sup>29</sup>, aber die Überarbeitung der Feuerwaffenrichtlinie<sup>30</sup> und der Maßnahmen zu deren Umsetzung erfordert von den Partnern Gesetzesänderungen, insbesondere der Vorschriften für die Deaktivierung und Kennzeichnung von Feuerwaffen.



**Abbildung 4. Wirksamkeit der Maßnahmen unter Ziel 2<sup>31</sup>**

Hinsichtlich Ziel 2 waren die Beteiligten im Allgemeinen zufrieden mit der Wirksamkeit der gemeinsamen Tagungen, stellten jedoch fest, dass deren Leistungsfähigkeit manchmal durch die Teilnahme von Ermittlern der mittleren Ebene beeinträchtigt wurde, die Genehmigungen und Anweisungen für internationale Tagungen benötigten und nicht immer über die umfassenden Entwicklungen in ihren jeweiligen Institutionen informiert waren.

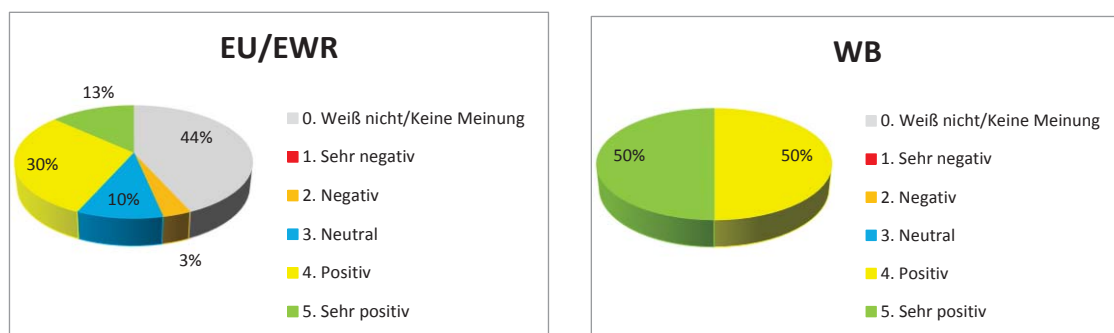
<sup>27</sup> AT, BE, CZ, DK, EL, ES, FI, HR, LT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK.

<sup>28</sup> AL, BA, MD, ME.

<sup>29</sup> Insbesondere Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (ABl. L 256 vom 13.9.1991, S. 51), Verordnung (EU) Nr. 258/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Umsetzung des Artikels 10 des Protokolls der Vereinten Nationen gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (VN-Feuerwaffenprotokoll) und zur Einführung von Ausfuhrgenehmigungen für Feuerwaffen, deren Teile, Komponenten und Munition sowie von Maßnahmen betreffend deren Einfuhr und Durchfuhr (ABl. L 94 vom 30.3.2012, S. 1-15).

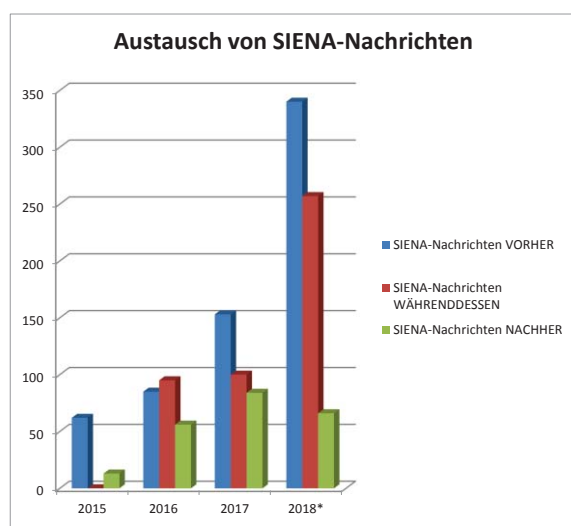
<sup>30</sup> Richtlinie (EU) 2017/853 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (ABl. L 137 vom 24.5.2017, S. 22-39).

<sup>31</sup> Antworten auf den Fragebogen, der den Strafverfolgungsbehörden im Juni 2018 zugesandt wurde.

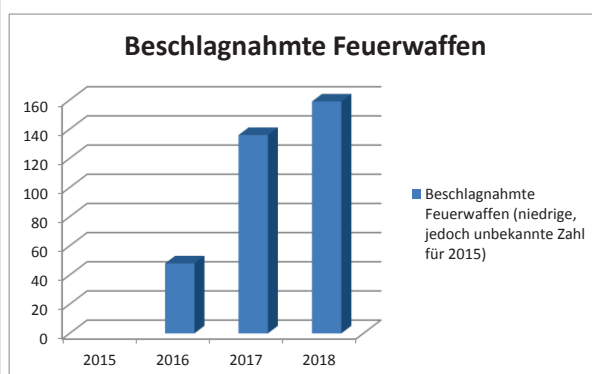


**Abbildung 5. Wirksamkeit der gemeinsamen Treffen von EU und WB<sup>32</sup>**

Eine hohe Personalfuktuation in den nationalen Strafverfolgungsbehörden der Partner in den westlichen Balkanstaaten erschwerte die tägliche Zusammenarbeit und den Informationsaustausch. Dennoch ging aus den verfügbaren Daten hervor, dass die Beteiligten in der Lage waren, aus den Schwierigkeiten zu lernen, die bei den gemeinsamen koordinierten, gezielten Kontrollen auftraten. Das zeigte sich an der gestiegenen Anzahl der Nachrichten, die über die Netzanwendung für sicheren Datenaustausch SIENA (Secure Information Exchange Network Application) im Rahmen der gemeinsamen gezielten Einsätze ausgetauscht wurden (siehe Tabelle 6). Auch die Anzahl der beschlagnahmten Feuerwaffen (während der Aktionstage und der darauf folgenden Ermittlungen) ist stetig gestiegen (siehe Tabelle 7).



**Abbildung 6. 33**



**Abbildung 7. 34**

Vor Ort zeigte sich, dass die Kontrollen an den Grenzen zwischen den westlichen Balkanstaaten unzureichend sind. Obwohl aus Informationsbewertungen hervorgeht und alle Beteiligten bestätigten, dass Feuerwaffen über den Westbalkan aus und in die Europäische Union geführt werden, werden diese Waffen selten an den Grenzen, sondern vor allem im Inland beschlagnahmt. Mehrere Interessenträger wiesen darüber hinaus auf folgende Mängel hin: Grenzschutzbeamte und Zollbeamte verlassen sich nicht ausreichend auf Risikoprofile und nachrichtendienstliche Erkenntnisse im Vorfeld. Sie sind weder speziell für die Erkennung von Feuerwaffen ausgebildet noch angemessen ausgerüstet und sie konzentrieren sich auf Grenzübergänge, ohne eine klare Strategie zur Kontrolle der übrigen von Schmugglern genutzten Landesgrenzen zu haben.

<sup>32</sup> Antworten auf den Fragebogen, der den Strafverfolgungsbehörden im Juni 2018 zugesandt wurde.

<sup>33</sup> Quellen: Europol, EMPACT. Die Zahlen für 2018 sind noch nicht endgültig.

<sup>34</sup> Ebenda.

Die operative Zusammenarbeit zwischen der EU und den westlichen Balkanstaaten ermöglichte es, mehrere Schwachstellen bei den Strafverfahren der einzelnen Länder in beiden Regionen zu ermitteln: Die spezifischen Ermittlungstechniken sind von Land zu Land unterschiedlich, und kontrollierte Lieferungen sind infolge der allgemeinen Zurückhaltung bei der Genehmigung solcher Einsätze in den Transitländern begrenzt. Die Interessenträger vertraten auch die Auffassung, dass ein gemeinsamer Rechtsrahmen auf nationaler Ebene, der einen effizienteren Informationsaustausch zu nachrichtendienstlichen Zwecken unabhängig von spezifischen Ermittlungen ermöglicht, förderlich sein könnte.

In der Region sind im Bereich der Forensik (insbesondere der Ballistik) die Technologien sehr unterschiedlich, was den Austausch und den grenzüberschreitenden Vergleich erschwert. Ballistische Analysen und internationale Vergleiche werden fallweise durchgeführt und sind weder systematisch noch vollständig automatisiert.

Bezüglich Ziel 3 ist anzumerken, dass die Teilnahme der Partner aus den westlichen Balkanstaaten an den von CEPOL angebotenen Schulungen erheblich zugenommen hat. Die Zahlen deuten auf eine unregelmäßige Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten ohne erkennbaren Trend sowie eine stabil bleibende, niedrige Beteiligung hin.<sup>35</sup> Zwei Länder zeichneten sich durch ihre starke Teilnahme aus: Griechenland und Portugal, mit einer wesentlich höheren Zahl von tatsächlichen Teilnehmern an Webinaren (durchschnittlich jeweils 66 bzw. 15 Webinar-Teilnehmer).

Mehrere Interessenträger bedauerten jedoch den Mangel an praxisorientierten Schulungen. Sie äußerten auch einen Bedarf an gemeinsamen Ermittlungsteams und die Behandlung spezifischer Themen – z. B. umwandelbare Feuerwaffen – sowie an spezifischen bewussteinbildenden Maßnahmen für Zoll- und Grenzschutzbeamte.

---

<sup>35</sup> Die Mitgliedstaaten entsandten jedes Jahr durchschnittlich 3,8 Teilnehmer zu den Schulungen (Präsenzkurse und Webinare), während die Partner der westlichen Balkanländer 2,7 Teilnehmer entsandten.

## Wichtigste Erkenntnisse

- Maßnahmen, die im Rahmen des Aktionsplans zur Modernisierung der Strafverfolgungsbehörden durchgeführt werden.
- Angleichung der Rechtsvorschriften der Staaten im westlichen Balkan an die EU-Standards.
- Organisation gemeinsamer Treffen zur Schaffung eines einzigartigen Raums für den Dialog und den Austausch bewährter Verfahren unter Feuerwaffenexperten.
- Kontinuierliche Verbesserung des Informationsaustauschs und der operativen Zusammenarbeit durch gemeinsame koordinierte und gezielte Kontrollen.
- Positive Reaktionen der westlichen Balkanländer auf Schulungs- und Kapazitätsaufbaumaßnahmen.
  
- Mangel an wesentlichen Leistungsindikatoren, die eine umfassende Bewertung der Fortschritte bei der Zielerreichung ermöglicht hätten.
- Nationale Kontaktstellen sind weder in allen Ländern eingerichtet noch sind sie funktionsfähig. Die Folgen sind:
  - Mangel an harmonisierten Datenerhebungen von Feuerwaffen
  - Eine nicht systematisch gefüllte iArms-Datenbank
  - Keine systematische Rückverfolgung der beschlagnahmten Waffen
  - Mangel an systematischen oder automatisierten ballistischen Analysen und grenzüberschreitenden Vergleichen.
- Grenzkontrollen in den westlichen Balkanstaaten haben sich als unzureichend erwiesen, um den illegalen Handel mit Feuerwaffen aufzudecken, was vor allem auf uninformierte, ungeschulte und unzulänglich ausgerüstete Grenzschutz- und Zollbeamte zurückzuführen ist.
- Unzulänglichkeit der Ermittlungsinstrumente bei grenzüberschreitenden Einsätzen aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen.

### 3.4. Leistungsfähigkeit

Die Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse des Aktionsplans wurde dadurch eingeschränkt, dass Zahlen und harte Daten nahezu nicht vorhanden sind, insbesondere in Bezug auf den Finanzaufwand.

Grundsätzlich kann die Feuerwaffenplattform den EU-Mitgliedstaaten und den Partnern in den westlichen Balkanstaaten umfangreiche finanzielle Unterstützung gewähren, die folgende Ausgaben umfassen kann: Kosten für die Teilnahme an gemeinsamen Aktionstagen, Belohnungen für die Zurverfügungstellung von Informationen durch die Öffentlichkeit, die Finanzierung von Spezialausrüstungen und die Anmietung von Räumlichkeiten für verdeckte Einsätze. Diese finanzielle Unterstützung wird über verschiedene Fonds bereitgestellt, z. B. den Fonds für die innere Sicherheit der GD Migration und Inneres, Instrument für Heranführungshilfe 2015-2020, Stabilitäts- und Friedensinstrument (2014-2020), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (2017-2019). Es hat sich jedoch gezeigt, dass die Verbindungsbeamten der EU-Mitgliedstaaten in den Partnerländern im westlichen Balkan und die nationalen Ermittler diese Einrichtung nicht vollständig kennen und sich hauptsächlich auf nationale Mittel und die bilaterale Zusammenarbeit verlassen.

Im Laufe der Jahre hat sich die operative Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den Partnern in den westlichen Balkanstaaten nicht verbessert oder sogar verschlechtert. Das zeigt sich an der abnehmenden Anzahl von SIENA-Nachrichten (abgesehen von den



gemeinsamen Kontrollmaßnahmen) von den Partnern im westlichen Balkan, die von 67 % im Jahr 2017 auf 29 % im Jahr 2018 zurückgingen. Der gleiche Trend zeichnet sich bei den an Europol übermittelten Fällen ab: Während die Zahl bezüglich der EU-Mitgliedstaaten von 2017 bis 2018 gestiegen ist (von 26 auf 29), ist sie bei den Partnern im westlichen Balkan (von 4 auf 2)<sup>36</sup> gesunken.

Im Bereich der Schulungen beschloss CEPOL, die den Teilnehmern aus den einzelnen Partnerländern im Westbalkan für die Teilnahme an den Maßnahmen (6 in den Jahren 2016 und 2017 und 4 im Jahr 2018) entstehenden Kosten zu übernehmen. Die Zahl der aus den Partnerländern entsandten Teilnehmer war doppelt so hoch wie es der erhaltenen Finanzierung entsprochen hätte (während die EU-Mitgliedstaaten zugleich 1,62 bis 1,69 Mal mehr Praktikanten entsandten als die von CEPOL finanzierten Teilnehmer).<sup>37</sup> Dies deutet auf ein proportional gesehen größeres Engagement für und Interesse an grenzüberschreitenden Schulungsmöglichkeiten unter den Partnern im westlichen Balkan als unter den EU-Mitgliedstaaten und somit auf ein hohes Preis-Leistungs-Verhältnis hin. Auch die SEESAC-Zentralstelle bot nützliche praxisbezogene Schulungen für Strafverfolgungsbeamte in der gesamten Region an. So entwickelte sie beispielsweise eine Plattform zur Waffenerkennung, die den Strafverfolgungsbehörden bei Folgendem helfen soll: i) der Erkennung beschlagnahmter Waffen, Munition und Sprengstoffe und ii) der Erstellung von Berichten für weitere strafrechtliche Ermittlungen. Die Wirksamkeit der Schulungen ist jedoch schwer zu beurteilen, da von den Organisatoren keine Analyse über aufbauende Schulungen (d. h. weiterführende Kurse auf nationaler Ebene für Teilnehmer an den regionalen Schulungen) durchgeführt wurde. Die meisten der konsultierten Teilnehmer äußerten keine Meinung über die Schulungen, die sie erhalten hatten. Diejenigen, die eine Stellungnahme abgaben, betonten, dass es an praktischen Ratschlägen für den Aufbau gemeinsamer Ermittlungsgruppen und für spezifische Themen wie unwandelbare Feuerwaffen mangle.

#### **Wichtigste Erkenntnisse**

- Nützliche Unterstützung der operativen Zusammenarbeit durch die EMPACT-Projektgruppe „Feuerwaffen“.
- Großes Interesse und eine hohe Teilnahmequote der Partnerländer im Westbalkan an den von CEPOL und SEESAC angebotenen Schulungen.
- Unzureichende Daten über konkrete Ergebnisse und mangelndes Bewusstsein für die Unterstützung durch EMPACT und andere Instrumente der EU.
- Der Informationsaustausch zwischen Europol und den westlichen Balkanländern versorgt nicht alle Beteiligten mit zufriedenstellenden Ergebnissen.

### **3.5. Kohärenz**

Die Europäische Kommission hat sich bemüht, die Maßnahmen für die Interessenträger so zu organisieren, dass sie sich ergänzen. Dadurch verringert sich das Risiko von Überschneidungen und die Zusammenarbeit bei der Ermittlung grenzüberschreitender Straftaten wird entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates vom 13. Dezember 2016<sup>38</sup> verbessert. Der Waffenhandel wurde auch in den gemeinsamen Aktionsplan zur

<sup>36</sup> Quelle: Europol.

<sup>37</sup> Quelle: CEPOL.

<sup>38</sup> Ratsdokument Nr. 15536/16.

Terrorismusbekämpfung für den westlichen Balkan vom 5. Oktober 2018<sup>39</sup> aufgenommen. Die Feuerwaffenplattform und die Maßnahmen der SEESAC-Zentralstelle wurden auch im Ansatz zur integrativen Governance im Bereich innere Sicherheit (Integrative Internal Security Governance – IISG) für den Westbalkan verankert. Dieser umfasst drei Säulen: Terrorismusbekämpfung, Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität und Grenzsicherheit<sup>40</sup>.

Die Zentralstelle wurde von der Koordinierungsstelle der IISG als Vermittler bei der Koordinierung der Maßnahmen zur Waffenkontrolle und Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Feuerwaffen anerkannt, was einen kohärenten Zusammenhang mit anderen Arbeits- und Expertengruppen gewährleistet.

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und dem südosteuropäischen Raum ist nach wie vor schwierig, da es eine Vielzahl häufig nicht untereinander koordinierter Interessenträger gibt. Verschiedene Länder und internationale Organisationen wie das Forschungsprojekt „Small Arms Survey“, das Southeast European Law Enforcement Centre, die Nordatlantikvertragsorganisation (NATO), UNODC und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sind ebenfalls in der Region tätig. Die von diesen Stellen durchgeführten Maßnahmen sind jedoch nicht eindeutig mit der SEESAC-Zentralstelle, der Feuerwaffenplattform und dem Ansatz zur integrativen Governance im Bereich innere Sicherheit koordiniert.

Viele Interessenträger haben unnötige Verdoppelungen von Tagungen erwähnt, an denen ähnliche Teilnehmer die gleichen Diskussionen führen. Andererseits nehmen Ländervertreter infolge mangelnder interner Koordinierung und eines unzureichenden Informationsaustauschs oft an Sitzungen teil, ohne zu wissen, dass diese Debatten oder Präsentationen bereits in ähnlicher Weise stattgefunden haben.

Das Vorhandensein verschiedener Finanzierungskanäle (wie das Instrument für Heranführungshilfe, das Instrument für Informationsaustausch und technische Unterstützung (TAIEX) sowie der Fonds für innere Sicherheit) löste zunächst Inkonsistenzen und eine mangelhafte Koordination aus. Diese Probleme wurden jedoch bereits von der Kommission angegangen und bewältigt. Eine der verbleibenden Herausforderungen ist, dass die Finanzierung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik manchmal gewährt wird, ohne dass in der Region bereits vorhandene, ähnliche Maßnahmen berücksichtigt werden.

Schließlich wurde sichergestellt, dass der Aktionsplan mit dem regionalen Fahrplan übereinstimmt. Die Kommission, die Feuerwaffenplattform, Europol und die SEESAC-Zentralstelle waren an der Ausarbeitung der Bedarfsanalyse des regionalen Fahrplans und der Festlegung der Ziele intensiv beteiligt.

---

<sup>39</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005\\_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf), siehe Ziel 5.

<sup>40</sup> <https://wb-iisg.com/>

### **Wichtigste Erkenntnisse**

- Starke Übereinstimmung mit anderen übergreifenden Strategien, unter anderem der EU-Strategie zur Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie mit dem regionalen Fahrplan.
- Enge, mit internationalen Instrumenten sichergestellte Koordinierung der rechtlichen Entwicklungen innerhalb der EU im Bereich der Kontrolle von Feuerwaffen zur Gewährleistung der Angleichung der Rechtsvorschriften der Staaten im westlichen Balkan an die EU-Standards.
- Geringe Kohärenz zwischen den von verschiedenen Interessenträgern durchgeführten Maßnahmen; viele Überschneidungen; Mangel an integrierten Steuerungsstrukturen bei der Organisation der unterschiedlichen Maßnahmen.
- Fehlen eines integrierten und umfassenden Haushaltsansatzes auf EU-Ebene.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Die EU und die Partnerländer im westlichen Balkan stehen vor gemeinsamen Herausforderungen.

Der Mehrwert des Aktionsplans zeigte sich besonders bei der Verbesserung der Vernetzung und des Informationsaustauschs sowie bei der Schaffung des Fundaments für die zukünftige Zusammenarbeit.

Aus der Bewertung des Aktionsplans geht jedoch hervor, dass einige der geplanten Maßnahmen noch nicht vollständig umgesetzt wurden, was die Wirksamkeit des Aktionsplans beeinträchtigt hat. Dies gilt insbesondere für die Einrichtung von Feuerwaffen-Kontaktstellen, die für angemessene Durchsetzungsstrategien, die Koordinierung, Aufklärung und den Informationsaustausch auf nationaler und europäischer Ebene erforderlich sind. Noch immer gibt es keine harmonisierte Datenerhebung bezüglich der Beschlagnahmung von Feuerwaffen, die eine faktengestützte Politik und eine angemessene und zuverlässige Bewertung der Tendenzen des illegalen Waffenhandels ermöglichen würde. Ferner haben die Beteiligten kein einheitliches Berichtsformat für den Informationsaustausch entwickelt, obwohl dies im Aktionsplan vorgesehen war.

Aus der Bewertung geht auch hervor, dass die Wirksamkeit des Aktionsplans verbesserungsfähig ist. Damit die gemeinsamen Sitzungen konkrete Ergebnisse liefern können, könnte es beispielsweise von Nutzen sein, dass die Beteiligten klare Anweisungen erhalten und befugt sind, Stellungnahmen abzugeben oder Beiträge zu den möglichen Arbeitsergebnissen zu liefern. Viele Interessenträger waren der Ansicht, dass die Schulungen effizienter gestaltet werden könnten, wenn man sich auf praktische Fälle, die Durchführung gemeinsamer Ermittlungen und auf spezifische Themen wie umbaubare Feuerwaffen konzentrieren würde.

Was die geografische Reichweite betrifft, so konzentrierten sich die Maßnahmen auf den Westbalkan. Angesichts der künftigen Herausforderungen könnte es jedoch gerechtfertigt sein, den gesamten südosteuropäischen Raum, einschließlich der Republik Moldau und der Ukraine, einzubeziehen, um zukunftsfähige Lösungen auch für die östlichen Nachbarländer der EU zu entwickeln.

Die Mitgliedstaaten und die Partner im westlichen Balkan sollten ihre politischen Verpflichtungen nun in operative Prioritäten und Ergebnisse umsetzen. Zur Gewährleistung

besserer und konkreter Ergebnisse bei der gemeinsamen Bekämpfung des Waffenhandels ist eine engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, den Partnerländern im westlichen Balkan, den EU-Agenturen und internationalen Organisationen notwendig. Diesbezüglich enthält der regionale Fahrplan eine umfassende Bewertung des künftigen Politikbedarfs in der Region. Es sollte die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, diesen durch länderspezifische operative Ziele, detailliertere Leistungsindikatoren und eine klare Steuerungs- und Haushaltsstruktur zu ergänzen. Die Kommission ist bereit, die Mitgliedstaaten, die Partnerländer im westlichen Balkan, EU-Agenturen und internationalen Organisationen bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen. Die unterschiedlichen konsultierten Interessenträger haben darauf hingewiesen, dass ein Aktionsplan erforderlich ist. Insgesamt muss der Bewertung dieses Aktionsplans Rechnung getragen werden, um in Zukunft eine kontinuierliche Zusammenarbeit in diesem Bereich zu gewährleisten.