



19.xxx

Botschaft zum Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe

vom 20. November 2019

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf des Bundesgesetzes über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Diese Gesetzesvorlage bezweckt, die missbräuchliche Verwendung von Stoffen zu verhindern, die zur Herstellung von explosionsfähigen Stoffen eingesetzt werden können. Mit dem neuen Bundesgesetz soll der Zugang von Privatpersonen zu solchen Stoffen teilweise eingeschränkt werden. Es wird Privatpersonen zudem untersagt, selber explosionsfähige Stoffe herzustellen. Weiter sind eine Meldemöglichkeit für verdächtige Vorkommnisse und eine entsprechende Sensibilisierung der Wirtschaftsakteure vorgesehen. Das neue Bundesgesetz soll dadurch zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Schweiz und zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus beitragen.

Ausgangslage

Verschiedene Terroranschläge der vergangenen Jahre in Europa – Paris (November 2015), Brüssel (März 2016, Juni 2017), Ansbach (Juli 2016), St. Petersburg (April 2017), Manchester (Mai 2017) und London (September 2017) – zeigen es deutlich: Trotz neuer Angriffsmittel und -methoden bleibt der Einsatz von Sprengstoffen weiterhin ein bevorzugtes Mittel für Terroristen. Aufgrund der strikten Regulierung und Kontrolle von kommerziellen und militärischen Sprengstoffen greifen diese meist auf selber hergestellte Sprengstoffe, sogenannte home-made explosives, zurück. Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe sind chemische Stoffe, die sich zur Herstellung von home made explosives eignen.

Vorläuferstoffe sind in einer Vielzahl von frei erhältlichen Alltagsprodukten enthalten. Um die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung einzudämmen, hat die Europäische Union seit 2014 die Vermarktung und Verwendung von Vorläuferstoffen auf dem Verordnungsweg reglementiert. In der Schweiz wurden die Vorläuferstoffe bis 2005 von der damaligen Giftgesetzgebung abgedeckt. Mit deren Abschaffung unterliegen sie keinen Kontrollmechanismen bei der Abgabe mehr. Seit 2014 ist die Schweiz daher das einzige Land im Herzen von Europa, in dem diese Stoffe noch uneingeschränkt erhältlich sind.

Das bestehende Gefälle zur Europäischen Union birgt das Risiko, dass Kriminelle in die Schweiz ausweichen, um sich Vorläuferstoffe zu beschaffen oder diese in der Schweiz missbräuchlich zu verwenden. Angesichts der aktuellen terroristischen Bedrohung und im Wissen um das soeben erwähnte Risiko hat der Bundesrat beschlossen, den Vertrieb von Vorläuferstoffen für explosionsfähige Stoffe zu überwachen, die Wirtschaftsakteure der betroffenen Sektoren für das Risiko eines Missbrauchs zu sensibilisieren und sie zu ermutigen, Verdachtsfälle zu melden.

Inhalt der Vorlage

Die wichtigsten Regelungsinhalte des neuen Gesetzes sind:

- *die Regulierung des Zugangs von Privatpersonen zu Vorläuferstoffen, namentlich mithilfe eines Bewilligungssystems;*
- *ein Verbot der Herstellung und des Besitzes von home made explosives;*

-
- die Möglichkeit, fedpol verdächtige Vorkommnisse zu melden;
 - eine Informationspflicht in der Lieferkette;
 - Strafbestimmungen.

Auf die Endverbraucherinnen und -verbraucher, die Wirtschaftsakteure und die Kantone soll das neue Gesetz nur geringfügige Auswirkungen haben, insbesondere, was die Kosten und die Personalschulung angeht.

Bei den zu regulierenden Substanzen handelt es sich um Vorläuferstoffe, bei denen das Risiko eines Missbrauchs besteht. Die Zugangsbeschränkungen für Privatpersonen gelten erst ab einer gewissen Konzentration. Um neue technische Handelshemmnisse zu vermeiden, sollen die Liste der betroffenen Substanzen und die Konzentrationsgrenzwerte jenen der Europäischen Union entsprechen.

Mit der Möglichkeit, fedpol verdächtige Vorkommnisse zu melden, sollen die Behörden bei der Prävention, der Aufdeckung und der Verfolgung von Straftaten unterstützt werden. Das Meldesystem soll den Polizeibehörden einen effektiven Vorteil und Nutzen bieten und ihnen helfen, strafbare Handlungen im Zusammenhang mit der missbräuchlichen Verwendung von Vorläuferstoffen zu verhindern.

Schliesslich enthält die Gesetzesvorlage Vorschriften zu den Aufgaben der Vollzugs- und Kontrollbehörden, datenschutzrechtliche Regelungen sowie Schlussbestimmungen. Die Einzelheiten werden in einer Verordnung geregelt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	6
1.1 Ausgangslage	6
1.1.1 Einleitung	6
1.1.2 Notwendigkeit einer Reglementierung	6
1.1.3 Rechtliche Situation in der Schweiz	7
1.2 Die beantragte Neuregelung	9
1.2.1 Zugangsbeschränkungen für Privatpersonen	9
1.2.2 Verbot der Herstellung und des Besitzes von HME	11
1.2.3 Meldemöglichkeit für verdächtige Vorkommnisse	11
1.2.4 Informationssystem, Informations- und Kennzeichnungspflicht sowie Strafbestimmungen	11
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	12
1.3.1 Allgemeines	12
1.3.2 Ergebnisse der Vernehmlassung	12
1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	13
1.5 Rechtsvergleich mit dem europäischen Recht	14
1.5.1 In der EU im Jahr 2014 eingeführte Regelung	14
1.5.2 Implementierung der AVO in Europa	15
1.5.3 Revision der AVO	16
1.5.4 Koordination der Vorlage mit dem europäischen Recht	17
1.6 Umsetzung	18
1.6.1 Bund	18
1.6.2 Wirtschaftsakteure	18
1.6.3 Kantone	18
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	18
3 Auswirkungen	42
3.1 Auswirkungen auf den Bund	42
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	42
3.1.2 Personelle Auswirkungen	43
3.1.3 Weitere Auswirkungen	43
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	43
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	44
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	45
4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	45
4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates	45
5 Rechtliche Aspekte	46
5.1 Verfassungsmässigkeit	46

5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	47
5.3	Erlassform	48
5.3.1	Erlass auf Gesetzesebene	48
5.3.2	Sprengstoffgesetzgebung	48
5.3.3	Chemikaliengesetzgebung	49
5.3.4	Neuer Erlass	49
5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	50
5.5	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	50
5.6	Datenschutz	50

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Einleitung

Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe sind Chemikalien, die sich in einer Vielzahl von Produkten des täglichen Gebrauchs wiederfinden und zur illegalen Herstellung von explosionsfähigen Stoffen missbraucht werden können. Hierzu zählen unter anderem Haarbleich- oder Desinfektionsmittel (Wasserstoffperoxid), Düngemittel (diverse Nitrate) und Lösungsmittel (Aceton). Aufgrund der zahlreichen, legitimen Anwendungsbereiche sind sie leicht erhältlich und werden im klassischen Detailhandel sowie vermehrt auch im Onlinehandel uneingeschränkt abgegeben. Des Weiteren sind hohe Verkaufsvolumen und eine hohe Anzahl von Transaktionen charakteristisch für solche Vorläuferstoffe. Dieser Umstand erleichtert Personen mit kriminellen Absichten eine unauffällige Beschaffung.

Vorläuferstoffe sind bei sachgerechter Verwendung grundsätzlich nicht bedenklich. Erst durch mechanisches Vermengen oder chemische Reaktionen mit anderen Stoffen entstehen daraus explosionsfähige Stoffe. Erfolgt diese Herstellung in einem behelfsmässig eingerichteten Labor ausserhalb der industriellen Produktion, so spricht man von *home-made explosives* (HME). Die hohe Verfügbarkeit von Vorläuferstoffen, gepaart mit der Vielzahl an leicht zugänglichen «Rezepten» für HME im Internet, führt zu einem hohen Gefahrenpotenzial. Jede interessierte Person kann die verschiedenen Schritte der Anleitungen in Eigenregie nachahmen, wobei bereits diese Synthese ein beträchtliches Sicherheitsrisiko für die Person und deren Umgebung birgt.

HME sind in der Regel nicht das Resultat einer qualitätsgesicherten Produktion und werden nicht nach dem Stand der Technik hergestellt. Folglich entsprechen HME nicht jenen explosionsfähigen Stoffen, die – etwa im Bau oder in der Industrie – für professionelle Zwecke eingesetzt werden; sie müssen daher als handhabungsunsicher und instabil eingestuft werden.

1.1.2 Notwendigkeit einer Reglementierung

Aus Vorläuferstoffen hergestellte explosionsfähige Stoffe finden weltweit Verwendung bei terroristischen Anschlägen. Laut Europol führte die intensivierete Überwachung von kommerziellen Sprengstoffen dazu, dass zunehmend auf Alternativen in Form von HME ausgewichen wurde. So spielten auch bei den jüngsten Anschlägen in Europa Vorläuferstoffe eine zentrale Rolle. Im Zuge der Ermittlungen wurden, neben weiterem Material zur Herstellung von Sprengsätzen, auch grössere Mengen an Vorläuferstoffen entdeckt.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wurde der Umgang mit Vorläuferstoffen in der Europäischen Union (EU) reglementiert. Die entsprechende EU-Verordnung – die Verordnung (EU) 98/2013¹ – ist seit dem 2. September 2014 anwendbar (vgl. Ziff. 1.5.1). Seither ist die Schweiz das einzige Land im Herzen von Europa, in dem diese Stoffe noch uneingeschränkt erhältlich sind. Daher besteht die Gefahr, dass Kriminelle sich hierzulande mit Vorläuferstoffen eindecken oder diese in der Schweiz missbräuchlich verwenden. Eine ähnliche Entwicklung wurde auch im Bereich der Vorläuferstoffe für Betäubungsmittel beobachtet, als diese international – aber nicht in der Schweiz – verboten wurden. Somit birgt die illegale Verwendung von Vorläuferstoffen nicht nur ein Sicherheitsrisiko für die Schweiz, sondern auch politisches Konfliktpotenzial mit EU-Mitgliedstaaten, falls in der Schweiz gekaufte Vorläuferstoffe für Anschläge im benachbarten Ausland verwendet werden sollten.

Innerhalb der Bundesverwaltung konnte die Thematik Vorläuferstoffe auf Antrieb keiner Fachstelle zugeordnet werden. Beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) und beim Bundesamt für Umwelt (BAFU) ist zwar die erforderliche Fachkenntnis im Chemikalienbereich vorhanden, doch befassen sich diese Ämter im Wesentlichen mit der sicheren Anwendung von Chemikalien in Bezug auf Gesundheit und Umweltschutz (*Safety*). Die Zweckentfremdung von Vorläuferstoffen zur illegalen Herstellung von explosionsfähigen Stoffen ist hingegen klar dem polizeilichen Aufgabenbereich (*Security*) zuzuordnen. Auch eignet sich keine der bestehenden Rechtsgrundlagen für eine Regelung von Vorläuferstoffen analog zu jener der EU (vgl. Ziff. 5.3). Aus diesen Gründen wurde das Bundesamt für Polizei (fedpol) mit der Erarbeitung der vorliegenden Vorlage beauftragt.

1.1.3 Rechtliche Situation in der Schweiz

Bis am 31. Juli 2005 waren Chemikalien – darunter auch die meisten Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe – zum Schutz von Mensch und Tier in Giftklassen eingeteilt und durch das Giftgesetz vom 21. März 1969² geregelt. Je nach Giftklasse der Chemikalie war deren Bezug für urteilsfähige Personen entweder bewilligungsfrei oder nur durch das Ausfüllen einer Empfangsbestätigung beziehungsweise unter Vorweis eines Giftscheins möglich (Art. 18 der Giftverordnung vom 19. Sept. 1983³). Während diese Regelung primär auf den sicheren Umgang mit gefährlichen Chemikalien in Bezug auf Gesundheit und Umwelt abzielte (*Safety*-Gedanke), hatte sie aus sicherheitspolizeilicher Sicht den positiven Nebeneffekt der eingeschränkten Verfügbarkeit beziehungsweise der kontrollierten Abgabe (*Security*-Gedanke).

Im Zuge der Harmonisierung der Schweizer Chemikaliengesetzgebung mit dem Europäischen Chemikalienrecht wurde die Giftgesetzgebung aufgehoben.⁴ Dadurch

- ¹ Verordnung (EU) Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe, ABl. L 39 vom 9.2.2013, S. 1.
- ² AS 1972 430, 1977 2249, 1982 1676, 1984 1122, 1985 660, 1991 362, 1997 1155, 1998 3033; aufgehoben durch AS 2005 2293.
- ³ AS 1983 1387 1516, 1986 1254, 1992 1175, 1997 697, 1999 56 1362 2036, 2001 522 3294, 2002 1406 1517, 2003 5421; aufgehoben durch AS 2005 2695.
- ⁴ AS 2004 4763 und 2005 2293

wurde auch das System der Giftbewilligungen hinfällig und die Abgabe von Chemikalien liberalisiert. Fortan waren für Privatpersonen nur bestimmte hochtoxische Chemikalien nicht erhältlich. Vorläuferstoffe gemäss der EU-Gesetzgebung (dort «Ausgangsstoffe») fallen nicht darunter. Dadurch kam es aus sicherheitspolizeilicher Sicht zu einer Reduktion der Sicherheit. Die Chemikaliengesetzgebung⁵ und die Betäubungsmittelgesetzgebung⁶ enthalten zwar Regelungen zu gewissen Vorläuferstoffen. So sind einige Substanzen – Wasserstoffperoxid ≥ 50 Prozent, Salpetersäure ≥ 5 Prozent und Schwefelsäure ≥ 15 Prozent – von der Selbstbedienung ausgenommen und die Verkäuferin oder der Verkäufer muss die Käuferin oder den Käufer vor der Aushändigung über Schutzmassnahmen und Entsorgung informieren. Die Substanzen sind für Privatpersonen jedoch frei erhältlich.

Der Umgang mit Vorläuferstoffen und deren Weiterverarbeitung zu HME fallen auch nicht unter das Sprengstoffgesetz vom 25. März 1977⁷ (SprstG): Dieses Gesetz ist nicht auf Stoffe anwendbar, die den Sprengstoffbegriff an sich erfüllen, aber nach dem Zweck der Sprengstoffgesetzgebung davon ausgenommen werden müssen (vgl. dazu die Botschaft vom 20. August 1975⁸ zu einem Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe). So gelten explosionsfähige Erzeugnisse und Präparate, die «nicht zu Sprengzwecken hergestellt und in den Handel gebracht werden», nicht als Sprengstoffe im Sinn des SprstG (Art. 5 Abs. 2 Bst. c SprstG). Der Anwendungsbereich des SprstG ist auf professionell (gewerblich) hergestellte Sprengstoffe beschränkt und erfasst explosionsfähige Stoffe, die privat hergestellt werden, nicht. HME werden zur Begehung von terroristischen und anderen illegalen Handlungen produziert. Im Gegensatz zu normierten, industriell gefertigten Sprengstoffen sind sie sehr gefährlich und in hohem Masse handhabungsunsicher. Angesichts dieser Eigenschaften und ihres Verwendungszwecks handelt es sich bei ihnen nicht um Sprengstoffe im Sinne des SprstG.

Der Erwerb und der Besitz von Vorläuferstoffen durch Privatpersonen und die Herstellung von HME sind in der Schweiz grundsätzlich also keinen Einschränkungen unterworfen. Das Strafgesetzbuch⁹ (StGB) stellt den Umgang mit explosionsfähigen Stoffen («Sprengstoffen») oder Vorläuferstoffen («Stoffen, die zu deren Herstellung geeignet sind») nur dann unter Strafe, wenn die betreffende Person weiss oder annehmen muss, dass diese Stoffe zu verbrecherischem Gebrauch bestimmt sind (Art. 226 Abs. 2 StGB). Nur eine Person, der dies nachgewiesen wurde, kann strafrechtlich belangt werden. Das Gleiche gilt gegenüber Personen, die selber explosionsfähige Stoffe herstellen (Art. 226 Abs. 1 StGB). In der Praxis gelangt Art. 226 StGB denn auch nicht oft zu Anwendung.

⁵ Chemikaliengesetz vom 15. Dez. 2000 (ChemG, SR **813.1**) und Chemikalienverordnung vom 5. Juni 2015 (ChemV, SR **813.11**)

⁶ Verzeichnis g in Anhang 8 der Betäubungsmittelverzeichnisverordnung vom 30. Mai 2011 (SR **812.121.11**)

⁷ SR **941.41**

⁸ BBl **1975** II 1296

⁹ SR **311.0**

1.2 Die beantragte Neuregelung

Um Straftaten mittels HME vorzubeugen, soll der Zugang von Privatpersonen zu Vorläuferstoffen teilweise eingeschränkt werden. Professionelle Verwenderinnen, welche Vorläuferstoffe bei der Ausübung ihres Gewerbes verwenden, sind von den Zugangsbeschränkungen nicht betroffen.

Weiter wird die Herstellung von HME verboten, das heisst, es wird Privatpersonen untersagt, selber explosionsfähige Stoffe herzustellen. Der Besitz von HME wird ebenfalls verboten.

Ein weiterer zentraler Punkt der Vorlage ist die Verankerung der Möglichkeit, fedpol verdächtige Vorkommnisse in Zusammenhang mit Vorläuferstoffen zu melden. Mittels Sensibilisierungsmassnahmen soll auf die Möglichkeit, solche Vorkommnisse zu melden, aufmerksam gemacht werden.

1.2.1 Zugangsbeschränkungen für Privatpersonen

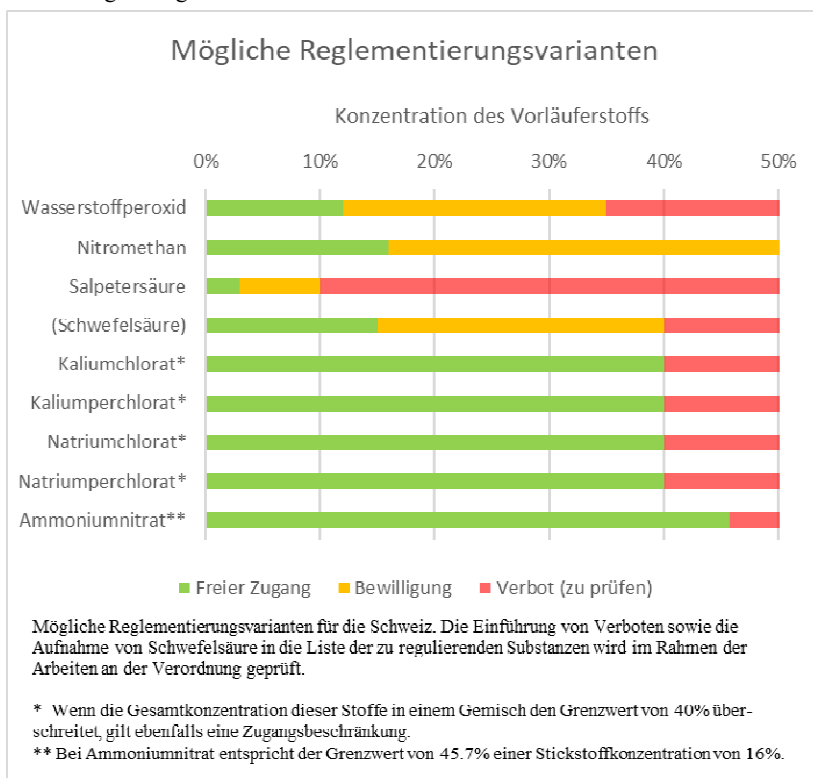
Die Vorlage sieht drei Zugangsstufen vor, die abhängig von der Konzentration der Vorläuferstoffe greifen: In geringen Konzentrationen werden die betroffenen Vorläuferstoffe für Privatpersonen frei erhältlich bleiben, während ab bestimmten Konzentrationsgrenzwerten eine Bewilligungspflicht besteht. Zudem besteht die Möglichkeit, den Zugang ab gewissen höheren Konzentrationen zu verbieten. Rund 100 bis 200 Produkte auf dem Schweizer Markt werden von den Zugangsbeschränkungen erfasst. Sie werden vorwiegend von Apotheken, Drogerien und gewissen Fachgeschäften vertrieben (vgl. Ziff. 3.3).

Die Bewilligung zum Erwerb von Vorläuferstoffen wird wie folgt erteilt: Eine Privatperson füllt einen Bewilligungsantrag aus und übermittelt diesen an die Bewilligungsbehörde (fedpol). Soweit möglich, soll dies rein elektronisch ablaufen. Die Bewilligungsbehörde prüft, ob die Person in den polizeilichen Informationssystemen verzeichnet ist, mit einem automatischen Abgleich mit den polizeilichen Informationssystemen. Gegebenenfalls erfolgen weitere Abklärungen. Liegen keine Hinderungsgründe vor und lässt sich der deklarierte Verwendungszweck nicht mit einem Produkt erreichen, das frei erhältlich ist, so wird die Bewilligung erteilt. Nachdem die Person die Bewilligung erhalten hat, kann sie die bewilligten Vorläuferstoffe beziehen. Die Verkäuferin oder der Verkäufer überprüft anhand des Ausweises der Person und der Bewilligungsnummer, ob der Vorläuferstoff abgegeben werden darf. Hierzu stellt der Bund ein Internetportal zur Verfügung, in welchem die Gültigkeit der Bewilligungen geprüft werden kann. Die Transaktion wird im Internetportal erfasst und das Produkt kann abgegeben werden. Kann die Person keine gültige Bewilligung vorweisen, muss die Abgabe verweigert werden.

Die betroffenen Substanzen und die Konzentrationsgrenzwerte werden auf Verordnungsstufe festgelegt. Sie sollen grundsätzlich von der entsprechenden EU-Verordnung (vgl. Ziff. 1.5) übernommen werden. Durch diese Harmonisierung kann die EU-Gesetzgebung nicht mehr über den Schweizer Markt umgangen werden. Gleichzeitig werden technische Handelshemmnisse vermieden. Ausserdem wird auf Verordnungsstufe festzulegen sein, ob Privatpersonen der Zugang ab gewissen höheren

Konzentrationen verboten wird. Dies würde bedeuten, dass die Substanz in der entsprechenden Konzentration nur noch mit Ausnahmebewilligung erworben werden kann. Derzeit ist geplant, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Der abschliessende Entscheid wird gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung zu treffen sein, die zur Verordnung durchzuführen ist.

Die nachfolgende Grafik zeigt auf, welche Regulierung sich ausgehend von der EU-Verordnung für die Schweiz ergibt. Wie erwähnt, wird noch festzulegen sein, ob die Stufe «verbotener Zugang» auch in der Schweiz zur Anwendung kommen soll. Sollte davon abgesehen werden, würde für die entsprechenden Konzentrationen ebenfalls die Stufe «bewilligungspflichtiger Zugang» gelten. Zudem muss noch entschieden werden, ob für die Schwefelsäure Zugangsbeschränkungen gelten werden. Die EU hat diesen Stoff 2019 neu auf die Liste der Stoffe mit Zugangsbeschränkungen aufgenommen.



1.2.2 Verbot der Herstellung und des Besitzes von HME

Privaten Verwenderinnen soll die Herstellung von explosionsfähigen Stoffen untersagt werden. Ebenfalls soll der Besitz von solchen privat hergestellten explosionsfähigen Stoffen untersagt werden. Diese Verbote gelten unabhängig davon, welche Ausgangsstoffe für die Herstellung verwendet worden sind. Die professionelle (gewerbliche) Herstellung von Sprengstoffen richtet sich wie bisher nach dem SprstG.

1.2.3 Meldemöglichkeit für verdächtige Vorkommnisse

Die bereits bestehende Möglichkeit, verdächtige Vorkommnisse in Zusammenhang mit Vorläuferstoffen zu melden, wird im Gesetz verankert. Beobachten Verkaufsstellen, professionelle Verwenderinnen oder Privatpersonen verdächtige Vorkommnisse, z. B. Diebstahl, Verlust oder verdächtige Transaktionen, so können sie sich an fedpol wenden. Dadurch wird eine einheitliche und fachgerechte Bearbeitung der Meldung gewährleistet. Mittels geeigneter Sensibilisierungsmassnahmen sollen die Betroffenen über die Möglichkeit, Verdachtsfälle zu melden, informiert werden. Auch soll die Selbstregulierung der Branchen, zum Beispiel in Form von Empfehlungen für die Lagerung von Vorläuferstoffen, gefördert werden.

1.2.4 Informationssystem, Informations- und Kennzeichnungspflicht sowie Strafbestimmungen

Zur Verwaltung der Bewilligungen und zur Bearbeitung von Verdachtsmeldungen muss fedpol verschiedene Personendaten bearbeiten können. Gemäss dem derzeitigen Stand der Planung sollen diese Aufgaben bei der Zentralstelle Explosivstoffe, einer organisatorisch und personell von der Bundeskriminalpolizei getrennten Stelle, angesiedelt werden. An Wochenenden und Feiertagen soll allenfalls die Einsatzzentrale von fedpol Verdachtsmeldungen entgegennehmen und bearbeiten. Auch könnte die Einsatzzentrale den Polizeikorps Auskunft erteilen, ob eine Person über eine Bewilligung verfügt. Die Datenbearbeitung erfolgt in einem eigenen Informationssystem. Dieses enthält insbesondere auch die Daten aus der Erfassung der bewilligungspflichtigen Transaktionen. Fedpol ist berechtigt, die im Informationssystem gespeicherten Daten miteinander zu vergleichen, um Anhaltspunkte dafür zu prüfen, dass Vorläuferstoffe für Straftaten gegen Leib und Leben von Personen oder gegen Sachen verwendet werden könnten.

Der Entwurf sieht zudem vor, dass bei der Weitergabe von Vorläuferstoffen in der Lieferkette ein Hinweis auf die Bestimmungen des neuen Gesetzes erfolgen muss.

Für den Fall von Verstössen gegen das neue Gesetz sieht der Entwurf Strafbestimmungen vor. Die Straftaten werden von fedpol im Verwaltungsstrafverfahren verfolgt.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.3.1 Allgemeines

Der vorgelegte Entwurf verfolgt drei Ziele: Es soll die innere Sicherheit der Schweiz gewahrt, ein Beitrag zur Sicherheit in Europa geleistet und ein einfaches und flexibles Regulierungssystem aufgebaut werden.

Die vorgeschlagene Reglementierung bringt einen realen Sicherheitsgewinn für die Schweiz. Auch hebt sie das bestehende Gefälle zur EU auf und macht die Schweiz als Bezugsquelle für Kriminelle weniger attraktiv. Die Wirtschaft und die Privaten werden nicht übermässig eingeschränkt oder mit übermässigem administrativem Aufwand belastet. Die legitime Verwendung von Vorläuferstoffen für explosionsfähige Stoffe bleibt auch für private Verwenderinnen möglich.

Keine noch so ausgefeilte Reglementierung bietet eine hundertprozentige Sicherheit vor einem Anschlag. Trotzdem ist eine Reglementierung auch in der Schweiz wichtig und sinnvoll, weil sie eine erste Hürde für potenzielle Terroristinnen und Terroristen darstellt und den Strafverfolgungsbehörden die notwendigen Werkzeuge in die Hand gibt. Zudem schafft sie bei Wirtschaft und Privatpersonen ein Bewusstsein für einen verantwortungsvollen Umgang mit Vorläuferstoffen. Dadurch wird die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Missbräuche frühzeitig auffallen und geeignete Massnahmen ergriffen werden können. Dass die Reglementierung nicht bloss zu einem bürokratischen Mehraufwand, sondern zu einem realen Sicherheitsgewinn führt, zeigen die Erfahrungen von Ländern, welche die Vorläuferstoffe bereits reglementiert haben. Dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) sind mehrere Beispiele aus EU-Staaten bekannt, in denen die Regulierung Wirkung gezeigt hat, indem Personen festgenommen und dadurch Risiken für die Gesellschaft verringert werden konnten.

Da für professionelle Verwenderinnen, einschliesslich der Landwirtinnen und Landwirte und der Industrie, keine Einschränkungen vorgesehen sind, wird nur ein kleiner Teil des Markts erfasst. Die Kontrolle von professionellen Verwenderinnen würde einen grossen administrativen Aufwand bedeuten und wäre schwierig umzusetzen. Mit geeigneter Sensibilisierung, freiwilliger Selbstregulierung und der Institutionalisierung der Meldemöglichkeit kann dem Missbrauch im Umgang mit Vorläuferstoffen auch im Umfeld von professionellen Verwenderinnen entgegengewirkt werden.

1.3.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

Das EJPD hat im Auftrag des Bundesrates vom 8. Dezember 2017 bis zum 23. März 2018 das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Rund 80 Prozent der Vernehmlassungsteilnehmer (23 Kantone, 3 Parteien, 13 Organisationen) äusserten sich zustimmend zum Vorentwurf, wenn auch Änderungsvorschläge und Vorbehalte angebracht wurden. Grundsätzlich begrüsst werden die Bestrebungen, mit den vorgesehenen Massnahmen die innere Sicherheit besser zu schützen und den Kampf gegen den internationalen Terrorismus um ein weiteres Instrument zu ergänzen.

Rund 20 Prozent der Vernehmlassungsteilnehmer (3 Kantone, 1 Partei, 7 Organisationen) äusserten sich ablehnend zum Vorentwurf. Ihrer Ansicht nach generiert die Vorlage Regulierungskosten, denen kein angemessener Sicherheitsgewinn gegenüberstehe. Die vorgesehenen Massnahmen seien nicht geeignet, die angestrebten Ziele zu erreichen.

Kritisch betrachtet wird teilweise, dass sich die vorgesehenen Massnahmen lediglich auf den Umgang mit den betreffenden Stoffen durch Privatpersonen beziehen. Es seien auch Anforderungen für die Handhabung im professionellen Bereich vorzusehen, etwa Lagerungs- und Buchhaltungsvorschriften. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer sind zudem der Ansicht, zumindest für den Fall eines Diebstahls von Vorläuferstoffen sei eine Meldepflicht anstelle des vorgesehenen Melderechts festzulegen.

Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung sind damit grundsätzlich positiv zu werten. Auch drängen sich aufgrund der Rückmeldungen der Vernehmlassungsteilnehmer keine prinzipiellen Anpassungen auf. Wie vorstehend erwähnt, würde eine Kontrolle des gesamten Marktes einschliesslich der professionellen Verwenderinnen einen grossen administrativen Aufwand bedeuten und wäre schwierig umzusetzen. Es ist in diesem Bereich daher auf die vorgesehenen Sensibilisierungsmassnahmen zu setzen. Ebenfalls ist von der Einführung einer *Meldepflicht* für verdächtige Vorkommnisse, anstelle des vorgesehenen *Melderechts*, abzusehen und eine konstruktive freiwillige Zusammenarbeit aller Akteure anzustreben.

Vier Vernehmlassungsteilnehmer sind ausserdem der Ansicht, es sei angezeigt, mit dem Erlass eines Bundesgesetzes zuzuwarten, bis die weitere Entwicklung der EU-Reglementierung feststehe. Dies ist unterdessen der Fall (vgl. Ziff. 1.5.3). Der Entwurf trägt den erfolgten Anpassungen der EU-Reglementierung Rechnung, indem auf das im Vorentwurf noch vorgesehene Registrierungssystem verzichtet wird. Dies führt zu einer Vereinfachung des Systems der Zugangsbeschränkungen und zu einer Entlastung der Verkaufsstellen. Weiter sieht der Entwurf anstelle einer blossen Kennzeichnung von Vorläuferstoffen bei der Bereitstellung für private Verwenderinnen eine Information über die ganze Lieferkette hinweg vor (vgl. Ziff. 1.5.4).

Im Rahmen der Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs (Ziff. 2) wird vertieft auf die Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmer eingegangen. Bei verschiedenen Bestimmungen sind aufgrund der Rückmeldungen der Vernehmlassungsteilnehmer Anpassungen erfolgt.

Eine ausführliche Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens ist im Vernehmlassungsbericht zu finden¹⁰.

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Bei der Reglementierung von Vorläuferstoffen für Explosivstoffe handelt es sich um eine der Massnahmen, mit denen die Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung

¹⁰ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2017 > EJPD

fung¹¹ umgesetzt wird. Gemäss dieser Strategie sollen Anschläge in der Schweiz, der Export von Terrorismus aus der Schweiz und die Nutzung der Schweiz als Unterstützungsbasis für den Terrorismus verhindert werden. Würde auf die Reglementierung verzichtet, bliebe die Schweiz das einzige Land im Herzen von Europa, in dem Vorläuferstoffe uneingeschränkt erhältlich sind. Dies würde sie als Bezugsquelle für Kriminelle attraktiv machen.

Das neue Bundesgesetz leistet somit einen Beitrag zur inneren Sicherheit der Schweiz und verhindert, dass die Schweiz innerhalb von Europa zur Logistikbasis von Terroristinnen und Terroristen wird. Die dafür vom Bund aufzuwendenden finanziellen und personellen Ressourcen sind vergleichsweise gering (vgl. Ziff. 3.1.). Die Kantone und die Volkswirtschaft sind nur in sehr geringem Ausmass betroffen (vgl. Ziff. 3.2 und 3.3).

1.5 Rechtsvergleich mit dem europäischen Recht

1.5.1 In der EU im Jahr 2014 eingeführte Regelung

Die EU reglementiert die Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe in der Verordnung (EU) Nr. 98/2013¹² (nachfolgend: AVO); in der EU spricht man von «Ausgangsstoffen für Explosivstoffe». Die AVO trat am 1. März 2013 in Kraft und ist seit dem 2. September 2014 anwendbar. Die AVO ist nicht Teil des Schengen-Besitzstands. Die Schweiz ist daher nicht verpflichtet, die Reglementierung zu übernehmen.

Die AVO gilt für die in ihren Anhängen I und II aufgeführten Stoffe sowie für Gemische, die solche Stoffe enthalten. Demnach sind sowohl die eigentlichen Substanzen (z. B. als Rohstoff oder Chemikalie), aber auch Mischungen und Endverbraucherprodukte betroffen. Pyrotechnische Gegenstände und rezeptpflichtige Arzneimittel sind von der Verordnung ausgenommen, ebenso Erzeugnisse nach Artikel 3 Nummer 3 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006¹³.

Die Mitgliedstaaten sind durch die AVO dazu verpflichtet, eine Meldestelle für verdächtige Transaktionen einzurichten und eine zuständige Behörde mit der Ausstellung der Genehmigungen beziehungsweise der Kontrolle der Register zu beauftragen. Des Weiteren regelt die Verordnung die Rahmenbedingungen für das Ge-

¹¹ BBl 2015 7487

¹² Verordnung (EU) Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe (ABl. L 39 vom 9. Februar 2013, S. 1).

¹³ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1.

nehmigungssystem und die Registrierung von Transaktionen. Die Sanktionen liegen im Ermessen der Mitgliedstaaten.

Für Privatpersonen gelten Beschränkungen hinsichtlich des Zugangs zu Stoffen, die in Anhang I AVO aufgeführt sind. Grundsätzlich dürfen keine Substanzen aus Anhang I in Konzentrationen oberhalb des dort angegebenen Grenzwertes für Privatpersonen bereitgestellt oder von diesen eingeführt, besessen oder verwendet werden. Mit der Einführung eines Genehmigungssystems werden Privatpersonen der Erwerb und der Besitz der betroffenen Substanzen dennoch ermöglicht. Bestimmte Substanzen können gemäss der 2014 eingeführten Regelung alternativ durch ein Registrierungssystem geregelt werden. Bei diesem System haben Privatpersonen Zugang zum Stoff, sofern der Verkauf registriert wird.

Für Unternehmen hat die AVO diverse Sorgfaltspflichten bei Transaktionen mit Vorläuferstoffen zur Folge. Die Pflicht, verdächtige Transaktionen zu melden, ist unabhängig von den Konzentrationen und betrifft sowohl Transaktionen zwischen Wirtschaftsakteuren (in der AVO: Wirtschaftsteilnehmern) und Privatpersonen (*business-to-customer*) als auch jene zwischen Wirtschaftsakteuren (*business-to-business*). Zudem sind die Wirtschaftsakteure für die Kennzeichnung von betroffenen Substanzen und Produkten aus Anhang I verantwortlich, wenn diese für die Abgabe an Privatpersonen bestimmt sind. Für Wirtschaftsakteure unterliegen der Kauf, der Besitz und die Verwendung von Vorläuferstoffen keinen Beschränkungen.

1.5.2 Implementierung der AVO in Europa

Infolge der Implementierung der AVO hat sich die Verfügbarkeit von Vorläuferstoffen für Privatpersonen auf dem EU-Markt verringert. Auch hat die Anzahl Verdachtsmeldungen in den Mitgliedstaaten zugenommen.

Die eingeschränkte Verfügbarkeit von Vorläuferstoffen und die erhöhte Sensibilität der betroffenen Wirtschaftsakteure sind erste Erfolge der AVO. In mehreren Fällen konnten die Strafverfolgungsbehörden den Missbrauch von Vorläuferstoffen unterbinden und mögliche Personen- und Sachschäden verhindern. Die durch die AVO errichteten Hürden schränken die Terroristinnen und Terroristen in ihren Möglichkeiten ein und diese Einschränkungen führen zu Misserfolgen bei der Planung und Durchführung terroristischer Anschläge.

Trotz dieser ersten Erfolge werden Vorläuferstoffe weiterhin zur Herstellung von Explosivstoffen missbraucht und kommen bei terroristischen Anschlägen zum Einsatz. Bei diversen Festnahmen in Europa wurden Vorläuferstoffe sichergestellt und es liegen Hinweise vor, wonach Kriminelle und Terroristinnen und Terroristen versuchen, die durch die AVO eingeführten Hürden zu umgehen.

Die AVO lässt den Mitgliedstaaten derzeit einen gewissen Spielraum bei der Wahl der Zugangsbeschränkungen (Registrierungssystem, Genehmigungssystem, Verbot), was zu einer relativ heterogenen Situation bei der Umsetzung führt. Zudem wird das Registrierungssystem von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten als potenzielle Schwachstelle eingestuft, da die Käuferin oder der Käufer von Vorläuferstoffen bei diesem System nicht vorgängig geprüft wird. Diese Schwächen können von Krimi-

nellen und Terroristinnen und Terroristen ausgenutzt werden, indem sie die Vorläuferstoffe im Staat mit der jeweils liberalsten Regelung beschaffen. Dies zeigt, wie wichtig eine europaweite Regelung und die Kooperation der Meldestellen sind.

Die unterschiedliche Implementierung in den Mitgliedstaaten sowie Unklarheiten bei den Verantwortlichkeiten in der Lieferkette erschweren den Wirtschaftsakteuren die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen.

1.5.3 Revision der AVO

Um den soeben erwähnten Herausforderungen zu begegnen, hat die Europäische Kommission im April 2018 eine Totalrevision der AVO vorgeschlagen. Unterdessen wurde die Verordnung (EU) 2019/1148¹⁴ (nachfolgend: AVO II) vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet. Sie gilt ab dem 1. Februar 2021 und bringt verschiedene Neuerungen mit sich.

Aufgrund der Bedenken der Mitgliedstaaten bezüglich der Sicherheit und Effektivität des Registrierungssystems wird künftig auf diese Zugangsstufe verzichtet werden. Substanzen, bei denen bis anhin lediglich eine Registrierungspflicht bestand, werden neu dem Bewilligungssystem unterliegen. Zusätzlich fällt für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit weg, selber zu wählen, ob sie für Vorläuferstoffe in hohen Konzentrationen Bewilligungen vorsehen oder die Abgabe an Privatpersonen ganz verbieten wollen. Neu gilt bei diesen hohen Konzentrationen in allen Mitgliedstaaten ein Verbot.

Auch werden die Abgabebeschränkungen auf eine neue Substanz – Schwefelsäure – ausgedehnt und der Konzentrationsgrenzwert von Nitromethan angepasst.

Ein weiterer Punkt ist die Klärung der Verantwortlichkeiten in der Lieferkette. Künftig soll anstelle einer blossen Kennzeichnungspflicht bei der Bereitstellung für Privatpersonen der Informationsfluss in der gesamten Lieferkette sichergestellt werden. Dadurch werden auch die Hersteller und Zwischenhändler in die Pflicht genommen, ihre Kundinnen und Kunden über die gesetzlichen Bestimmungen zum jeweiligen Produkt zu informieren. Dabei wird nicht festgelegt, wie die Information zu erfolgen hat. Denkbar ist ein Hinweis im Sicherheitsdatenblatt, eine entsprechende Etikettierung oder eine Information in einem separaten Dokument.

Damit im Vollzug die Abgabebeschränkungen auch auf professionelle Verwenderinnen ohne reellen Bedarf angewendet werden, werden zudem auch Transaktionen zwischen Wirtschaftsakteuren (d.h. Business-to-Business-Transaktionen) eine gewisse Reglementierung erfahren: Die Verkaufsstellen sollen eingehender prüfen, ob die professionellen Verwenderinnen einen reellen Bedarf an Vorläuferstoffen haben. Um diese Prüfung zu dokumentieren, sollen für die Verkaufsstellen Buchführungspflichten eingeführt werden. Dabei sollen unter anderem der Beruf der professionellen Verwenderin und der Verwendungszweck dokumentiert und die Unterlagen aufbewahrt werden.

¹⁴ Verordnung (EU) 2019/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 (ABl. L 186 vom 11. Juli 2019, S. 1).

1.5.4 Koordination der Vorlage mit dem europäischen Recht

Wie in Ziffer 1.2.1 erwähnt, sollen die Liste der Stoffe mit Zugangsbeschränkungen und die Konzentrationsgrenzwerte, ab denen die Zugangsbeschränkungen gelten, grundsätzlich von der AVO II übernommen werden. Dadurch wird eine Umgehung der EU-Reglementierung über den Schweizer Markt verhindert. Gleichzeitig werden technische Handelshemmnisse vermieden.

Der Vorentwurf sah für die Schweiz eine Kombination aus Registrierungssystem, Bewilligungssystem und (optional) Verboten vor, das heisst eine Registrierungspflicht ab mittleren Konzentrationen, eine Bewilligungspflicht ab höheren Konzentrationen und zusätzlich die Möglichkeit, den Zugang für hohe Konzentrationen ganz zu verbieten. Wie oben dargelegt wurde, wird in der EU nun aber auf das Registrierungssystem verzichtet. Ohnehin haben sich in letzter Zeit immer mehr EU-Staaten davon abgewandt, darunter Deutschland. Im Entwurf wird daher auf das Registrierungssystem verzichtet. Dies bedeutet, dass Produkte, die gemäss dem Vorentwurf lediglich hätten registriert werden müssen, nun ebenfalls der Bewilligungspflicht unterliegen.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass einige Hersteller in der EU heute nur noch Produkte mit reduzierten Konzentrationen von Vorläuferstoffen anbieten, damit diese nicht von den Zugangsbeschränkungen erfasst werden. Es ist zu erwarten, dass die Anzahl der Produkte mit Zugangsbeschränkungen auf dem europäischen Markt mittelfristig abnehmen wird. Angesichts dieses erwarteten Rückgangs von Produkten mit kritischen Konzentrationen drängt sich eine Vereinfachung des Systems der Zugangsbeschränkungen auf. Auch führt der Verzicht auf das Registrierungssystem zu einer Entlastung der Verkaufsstellen. Zwar muss die Verkäuferin oder der Verkäufer die Transaktion auch beim Genehmigungssystem elektronisch erfassen. Gegenüber dem Registrierungssystem handelt es sich jedoch um eine vereinfachte Erfassung, da die Angaben zur Bezügerin oder zum Bezüger bereits bei der Bewilligungserteilung erfasst wurden. Zudem werden die Sicherheitsinteressen der Schweiz mit dem Bewilligungssystem besser gewahrt als mit dem Registrierungssystem, da die Bezügerinnen und Bezüger vorgängig, d. h. bei der Bewilligungserteilung, und nicht erst nachträglich, also nach der Registrierung der Transaktion, geprüft werden.

Demgegenüber sieht der Entwurf, genauso wie der Vorentwurf, keine Ausweitung der Reglementierung auf Transaktionen unter professionellen Verwendern vor. Die Buchführungspflicht für Business-to-Business-Transaktionen soll in der Schweiz also nicht gelten. Eine solche wäre für die Wirtschaft mit einem hohen Aufwand verbunden.

Hingegen sieht der Entwurf anstelle einer blossen Kennzeichnung bei der Bereitstellung für private Verwenderinnen einen Informationsfluss über die gesamte Lieferkette vor. Die Übernahme dieser Regelung liegt im Interesse aller Abnehmerinnen und Abnehmer von Vorläuferstoffen und trägt ebenfalls dazu bei, technische Handelshemmnisse zu vermeiden.

1.6 Umsetzung

1.6.1 Bund

Fedpol entscheidet über die Erteilung und den Entzug der Bewilligungen und bearbeitet die Verdachtsmeldungen. Es betreibt hierzu ein Informationssystem. Bei Verstössen gegen das Bundesgesetz erlässt es die notwendigen Verfügungen. Auch ist es dafür zuständig, die Einhaltung des Bundesgesetzes seitens der Verkaufsstellen zu kontrollieren.

Es obliegt fedpol zudem, die Beteiligten für die Gefahr des Missbrauchs von Vorläuferstoffen zu sensibilisieren.

Ferner verfolgt fedpol Verstösse gegen das Bundesgesetz im Verwaltungsstrafverfahren.

Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) nimmt eine Kontrolltätigkeit im Bereich der Ein- und Ausfuhr von Vorläuferstoffen wahr.

1.6.2 Wirtschaftsakteure

Wer Vorläuferstoffe auf dem Markt bereitstellt, ist verpflichtet, seine Abnehmerinnen und Abnehmer auf die Bestimmungen dieses Gesetzes hinzuweisen.

Wer Vorläuferstoffe mit Zugangsbeschränkungen an Privatpersonen abgibt, muss das Vorhandensein der erforderlichen Bewilligungen prüfen und die Transaktionen im von fedpol zur Verfügung gestellten Internetportal erfassen.

1.6.3 Kantone

Für Kontrollen bei den Verkaufsstellen, die stichprobeweise vorgenommen werden, können kantonale Behörden beigezogen werden.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Zweck und Gegenstand

Die Bestimmung fasst den Zweck des Gesetzes zusammen: Es gilt zu verhindern, dass mit selber hergestellten explosionsfähigen Stoffen Straftaten gegen Leib und Leben von Personen und gegen Sachen begangen werden.

Die Zugangsbeschränkungen gelten einzig für private Verwenderinnen. Eine Kontrolle des gesamten Marktes, also einschliesslich der professionellen Verwenderinnen) wäre wirtschaftshemmend, mit einem hohen Aufwand verbunden und daher nicht verhältnismässig. Mittels Sensibilisierungsmassnahmen sollen jedoch auch die

professionellen Verwenderinnen dazu motiviert werden, aufmerksam zu sein und Verdachtsfälle in Bezug auf Vorläuferstoffe zu melden.

Ebenso gilt das Verbot, explosionsfähige Stoffe herzustellen, nur für private Verwenderinnen. Die professionelle (gewerbliche) Herstellung von Sprengstoffen richtet sich nach dem SprstG (vgl. Ziff. 1.1.3).

Die Zugangsbeschränkungen gelten für jene Vorläuferstoffe, die vom Bundesrat bezeichnet werden (Art. 3). Demgegenüber können Verdachtsmeldungen in Bezug auf sämtliche Vorläuferstoffe erfolgen (Art. 17).

Das Verbot des Herstellens von explosionsfähigen Stoffen gilt unabhängig von den verwendeten Ausgangsstoffen (Art. 16).

Der Schweizerische Apothekerverband pharmaSuisse spricht sich in der Vernehmlassung dafür aus, Arzneimittel vom Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen. Im Entwurf wird auf eine solche generelle Ausnahme verzichtet. In Artikel 3 wird dafür neu die Grundlage geschaffen, dass der Bundesrat bestimmte Produkte, darunter rezeptpflichtige Arzneimittel, von den Zugangsbeschränkungen ausnehmen kann. Damit kann dem erwähnten Anliegen zumindest teilweise entsprochen werden.

Art. 2 Begriffe

Bst. a Explosionsfähige Stoffe

Zu den explosionsfähigen Stoffen zählen nur Stoffe, die ohne Zufuhr von Luft zur Explosion gebracht werden können. Nicht unter diesen Begriff fallen somit explosionsfähige Gase, Dämpfe flüssiger Brennstoffe und alle weiteren Stoffe, die erst nach einer Vermischung mit Luft explodieren. Weiter muss die Explosion eine Wirkung haben, die geeignet ist, Leib und Leben von Menschen zu gefährden oder Sachen zu zerstören.

Bst. b Vorläuferstoffe

Als Vorläuferstoffe gelten alle chemischen Stoffe, die zur Herstellung von explosionsfähigen Stoffen verwendet werden können. Der Begriff «Vorläuferstoff» steht für die Stoffe selbst sowie für Gemische und Lösungen, die solche Stoffe enthalten.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer weisen darauf hin, dass der Ausdruck «Vorläuferstoff» («*précurseur*»/«*precursore*») bereits im Betäubungsmittelrecht verwendet wird. Sie schlagen vor, in der deutschen Fassung des Gesetzes auf den in der EU üblichen Begriff «Ausgangsstoff» auszuweichen. Im Entwurf wird jedoch weiterhin von «Vorläuferstoffen» gesprochen, da es sich dabei um den in der Schweiz geläufigen Ausdruck handelt. Im Französischen und im Italienischen wäre es zudem ohnehin nicht möglich, auf einen anderen Begriff auszuweichen, da auch in der EU der Begriff «*précurseur*» beziehungsweise «*precursore*» verwendet wird.

Bst. c Private Verwenderin

Die Zugangsbeschränkungen gelten einzig für private Verwenderinnen, während der Zugang für professionelle Verwenderinnen im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit frei

bleibt. Die Unterscheidung zwischen «privat» und «professionell» ist somit entscheidend und muss definiert werden. Die Abgrenzung der Begriffe erfolgt weitgehend nach den Kriterien, nach denen die Chemikaliengesetzgebung diese Unterscheidung vornimmt (vgl. Definition der «beruflichen Verwenderin» nach Art. 2 Abs. 2 Bst. a der Chemikalienverordnung vom 5. Juni 2015¹⁵; ChemV). Der Handel kann mithin auf die aus der Chemikaliengesetzgebung bekannte Unterscheidung abstellen. Im Rahmen von Sensibilisierungskampagnen wird auf die Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) als zusätzliche Möglichkeit zur Identifizierung professioneller Verwenderinnen hingewiesen.

Wie aus der Definition der «privaten Verwenderin» hervorgeht, ist auf die konkrete Verwendung des jeweiligen Vorläuferstoffs abzustellen. Somit kann die gleiche natürliche oder juristische Person hinsichtlich gewisser Stoffe als professionelle Verwenderin, hinsichtlich anderer aber als private Verwenderin gelten. Zu denken ist etwa an einen Landwirt, der in Bezug auf den von ihm verwendeten Dünger als professioneller Verwender gilt, nicht jedoch in Bezug auf ein von ihm verwendetes Aquariumsreinigungsmittel.

Auf eine Verwendung zu «Ausbildungs- oder Forschungszwecken» können sich Bildungsinstitutionen wie Schulen (Chemieunterricht), Universitäten oder die ETH berufen. Eine «Verwendung im Rahmen einer gemeinnützigen Tätigkeit» liegt vor, wenn eine gemeinnützige Institution, z. B. eine Stiftung oder ein Verein, ein Gewerbe betreibt und den Vorläuferstoff zur Ausübung dieses Gewerbes benötigt.

Art. 3 Zugangsbeschränkungen

Der Bundesrat führt eine Liste der Vorläuferstoffe mit Zugangsbeschränkungen. Diese kann neuen Entwicklungen bei den festgestellten Missbräuchen angepasst werden. Sie soll grundsätzlich mit der entsprechenden Liste der EU harmonisiert sein. Gemäss aktuellem Stand wird die Liste folgende Stoffe umfassen: Wasserstoffperoxid, Nitromethan, Salpetersäure, Kaliumchlorat, Kaliumperchlorat, Natriumchlorat, Natriumperchlorat und Ammoniumnitrat. Hinzu kommt allenfalls Schwefelsäure. Die EU hat diesen Stoff in der AVO II neu auf die Liste der Stoffe mit Zugangsbeschränkungen aufgenommen.

Der Bundesrat legt für jeden auf der Liste enthaltenen Vorläuferstoff fest, bis zu welchem Konzentrationsgrenzwert dieser frei erhältlich ist beziehungsweise ab welcher Konzentration eine Bewilligungspflicht besteht. (Die im Vorentwurf noch vorgesehene Zugangsstufe «registrierungspflichtiger Zugang» entfällt; vgl. dazu Ziff. 1.5.4.) Damit keine neuen technischen Handelshemmnisse entstehen, sollen diese Konzentrationsgrenzwerte, wenn keine begründete Ausnahme vorliegt, ebenfalls jenen der EU entsprechen (vgl. Ziff. 1.2.1). Diese werden vom EU *Standing Committee on Precursors* – einem Sachverständigenausschuss für Ausgangsstoffe der EU, an dem auch die Schweiz beteiligt ist – vorgeschlagen.

Der Bundesrat kann privaten Verwenderinnen den Zugang zu einem Vorläuferstoff in hohen Konzentrationen zudem verbieten (Zugangsstufe «verbotener Zugang»). Die EU-Mitgliedstaaten hatten bisher die Möglichkeit, aber nicht die Pflicht, diese

¹⁵ SR 813.11

Zugangsstufe einzuführen. Mit der AVO II wird sie ihnen nun zwingend vorgeschrieben. Daher soll die Zugangsstufe «verbotener Zugang» auch in der Schweiz zur Anwendung kommen, sofern die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Verordnung nicht dagegen sprechen. Wie bereits im erläuternden Bericht zum Vorentwurf festgehalten wurde, darf ein solches Verbot indes nicht absolut gelten, sondern es müssen für rechtlich zulässige Anwendungen Ausnahmen möglich sein. Der Entwurf sieht daher entsprechende Ausnahmebestimmungen vor (vgl. Art. 4 Abs. 2 und Artikel 10).

Auf Hinweis verschiedener Vernehmlassungsteilnehmer wird der im Vorentwurf vorgesehene Absatz 3 nicht in den Entwurf übernommen, da er im Wesentlichen die Kriterien von Absatz 1 wiedergab und im Übrigen ein unzutreffendes Kriterium – die Gefährlichkeit des Vorläuferstoffs selbst – aufführte.

Neu enthalten die Absätze 3 und 4 eine Regelung, wonach Gegenstände und bestimmte andere Produkte von den Zugangsbeschränkungen ausgenommen sind. Unter dem Ausdruck «Gegenstand» ist ein Erzeugnis zu verstehen, das bei der Herstellung eine spezifische Form, Oberfläche oder Gestalt erhält, die in grösserem Masse als die chemische Zusammensetzung seine Endfunktion bestimmt (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. c ChemV). In der EU sind Gegenstände, die Vorläuferstoffe enthalten, von den Zugangsbeschränkungen ausgenommen.¹⁶ Darunter fallen etwa Zündhölzer (Kaliumchlorat) oder Autobatterien (Schwefelsäure). Diese Ausnahme – die im Vorentwurf lediglich implizit enthalten war – muss auch in der Schweiz gelten. Der Bundesrat soll aber die Möglichkeit haben, einzelne Gegenstände gleichwohl der Regulierung zu unterstellen. Neben den Gegenständen müssen sodann auch bestimmte chemische Produkte von den Zugangsbeschränkungen ausgenommen werden. Zu denken ist dabei insbesondere an Produkte, die bereits anderweitig einer Zugangskontrolle unterliegen. So sind auf EU-Ebene rezeptpflichtige Arzneimittel von den Zugangsbeschränkungen ausgenommen.¹⁷ Diese Ausnahme für rezeptpflichtige Arznei- und Tierarzneimittel muss wiederum auch in der Schweiz gelten.

Einige Vernehmlassungsteilnehmer, darunter pharmaSuisse und der schweizerische Drogistenverband, fordern zudem die Einführung einer Freimenge: Für die Abgabe von Vorläuferstoffen in kleinen Mengen sollten die Zugangsbeschränkungen nicht gelten. Im Entwurf wird jedoch weiterhin auf eine generelle Freimenge verzichtet. Diese würde es erlauben, die Zugangsbeschränkungen durch Mehrfachkäufe zu umgehen. Zudem ist zu erwähnen, dass für die Herstellung von Zündern nur sehr geringe Mengen von Vorläuferstoffen im Grammbereich notwendig sind. Aus diesen Gründen sieht auch die EU keine Freimenge vor.

Art. 4 Erwerb und Besitz von Vorläuferstoffen

Privaten Verwenderinnen werden der Erwerb und der Besitz von Vorläuferstoffen nach Artikel 3 mit den Zugangsstufen «bewilligungspflichtiger Zugang» und «verbotener Zugang» im Grundsatz untersagt. Erwerb und Besitz gelten nur dann als

¹⁶ Art. 2 Abs. 2 Bst. a AVO i. V. m. Art. 3 Nr. 3 EU-REACH-Verordnung (der Begriff «Gegenstand» des Schweizer Rechts entspricht dem Begriff «Erzeugnis» der EU-Erlasse).

¹⁷ Vgl. Art. 2 Bst. c AVO.

rechtmässig, wenn der Stoff unter Beachtung der festgelegten Zugangsmodalitäten erworben worden ist.

Für bestimmte Anwendungen können private Verwenderinnen auf Vorläuferstoffe der Stufe «verbotener Zugang» angewiesen sein. Es wurde daher eine Regelung in den Entwurf aufgenommen, wonach fedpol in solchen Fällen eine Ausnahmegewilligung erteilen kann (vgl. Art. 10).

Der Besitz von Vorläuferstoffen, die vor Inkrafttreten des Gesetzes erworben wurden, bleibt erlaubt (vgl. Art. 38).

Art. 5 Verbot der Weitergabe von Vorläuferstoffen

Private Verwenderinnen dürfen Vorläuferstoffe nach Artikel 3 der Stufen «bewilligungspflichtiger Zugang» und «verbotener Zugang» nicht an andere private Verwenderinnen weitergeben, da in einem solchen Fall die Prüfung, ob der Erwerber über die erforderliche Bewilligung verfügt, und die Erfassung der Transaktion nicht sichergestellt sind.

Es ist somit nicht zulässig, die erwähnten Vorläuferstoffe für eine andere Person (z.B. Nachbarn) zu kaufen, da das Produkt in diesem Fall weitergegeben würde (Übertragung des Besitzes). Hingegen ist es möglich, dass eine Person, die im selben Haushalt wohnt wie der Erwerber, das Produkt innerhalb dieses Haushalts anwendet. Hat jemand beispielsweise einen Poolreiniger erworben, kann der Pool also auch von einem Familienmitglied oder Mitbewohner gereinigt werden. Eine solche Nutzung durch einen Hausgenossen des Erwerbers ist keine Weitergabe im Sinn des vorliegenden Artikels (keine Besitzübertragung im zivilrechtlichen Sinn). Das Produkt darf vom Familienmitglied oder Mitbewohner aber nicht an einen anderen Ort mitgenommen werden.

Art. 6 Gesuch um Erwerbsbewilligung

Private Verwenderinnen, die Vorläuferstoffe nach Artikel 3 mit der Zugangsstufe «bewilligungspflichtiger Zugang» erwerben wollen, müssen fedpol ein Gesuch um Erwerbsbewilligung einreichen und dabei den Verwendungszweck des Stoffs angeben. Es ist vorgesehen, dass die Gesuche über ein Internetportal gestellt werden.

Art. 7 Erteilung und Verweigerung der Erwerbsbewilligung

Die Erwerbsbewilligung wird nur erteilt, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller volljährig ist, Wohnsitz in der Schweiz hat und einen plausiblen Verwendungszweck nennt. Auch darf keiner der Hinderungsgründe nach Absatz 2 bestehen.

Ein Wohnsitz in der Schweiz wird vorausgesetzt, weil die Hinderungsgründe für die Erteilung einer Erwerbsbewilligung nur in diesem Fall umfassend geprüft werden können: Bei Personen mit Wohnsitz im Ausland besteht die Gefahr, dass fedpol trotz Abfrage der Informationssysteme nach Artikel 18 Absatz 1 und einer allfälligen Kontaktaufnahme mit ausländischen Partnerbehörden nach Artikel 19 nicht von allen relevanten Umständen Kenntnis erhält. In Zukunft wird allenfalls die Möglich-

keit bestehen, die Angaben zum Wohnsitz über ein nationales System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen systematisch zu überprüfen.¹⁸

Der angegebene Verwendungszweck kann insofern auf Plausibilität geprüft werden, als verschiedene Vorläuferstoffe aufgrund ihrer chemischen Eigenschaften bestimmte «klassische» Anwendungsmöglichkeiten haben. Wird ein anderer Verwendungszweck angegeben, kann allenfalls nachgefragt werden. Hinzu kommt, dass die Erwerbsbewilligung gestützt auf Absatz 3 verweigert werden kann, wenn sich der angegebene Verwendungszweck mit alternativen Stoffen erreichen lässt.

Art. 8 Umfang und Dauer der Erwerbsbewilligung

Die vorliegende Bestimmung regelt die Gültigkeit der Erwerbsbewilligungen: Diese sind in sachlicher und zeitlicher Hinsicht zu beschränken.

Art. 9 Überprüfung und Entzug der Erwerbsbewilligung

Fedpol kann periodisch überprüfen, ob die privaten Verwenderinnen die erforderlichen Voraussetzungen zum Erwerb des Vorläuferstoffs weiterhin erfüllen, und die Erwerbsbewilligung andernfalls entziehen. Ebenso gibt jede Erfassung einer Transaktion (Abgabe, Einfuhr oder Ausfuhr) Anlass, eine solche Überprüfung vorzunehmen. Die Überprüfung richtet sich nach den Artikeln 18–27.

Entzieht fedpol eine Erwerbsbewilligung, kann es Vorläuferstoffe einziehen, die gestützt auf diese Bewilligung erworben worden sind.

Art. 10 Ausnahmegewilligung

Die vorliegende Bestimmung regelt die Ausnahmegewilligungen für den Erwerb von Vorläuferstoffen nach Artikel 3 mit der Zugangsstufe «verbotener Zugang». Diese Bewilligungen dürfen nur erteilt werden, wenn die private Verwenderin für eine bestimmte Verwendung auf einen solchen Vorläuferstoff angewiesen ist. Aus diesem Grund muss die geplante Verwendung des Vorläuferstoffs belegt werden. Es liegt im Ermessen von fedpol festzulegen, für welche Anwendungen Ausnahmegewilligungen erteilt werden. Auch kann die Bewilligung entsprechend dem Verwendungszweck auf eine bestimmte Menge des Vorläuferstoffs oder auf eine bestimmte Anzahl Bezüge beschränkt werden.

Im Übrigen richten sich die Erteilung und der Entzug nach den Bestimmungen über die Erwerbsbewilligungen. Auch hinsichtlich ihrer Wirkungen werden die Ausnahmegewilligungen im gesamten Entwurf den Erwerbsbewilligungen gleichgestellt.

Art. 11 Einfuhr von Vorläuferstoffen

Für die Einfuhr von Vorläuferstoffen mit den Zugangsstufen «bewilligungspflichtiger Zugang» und «verbotener Zugang» müssen private Verwenderinnen ebenfalls

¹⁸ Vgl. die Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates vom 14. August 2019 «Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (ADG)» (Vernehmlassung vom 16. August 2019 bis zum 22. November 2019).

über eine Erwerbs- beziehungsweise Ausnahmebewilligung verfügen. Sie müssen die Einfuhr zudem vorgängig erfassen. Dies erfolgt über ein von fedpol zur Verfügung gestelltes Internetportal.

Art. 12 Ausfuhr von Vorläuferstoffen

Private Verwenderinnen dürfen Vorläuferstoffe mit den Zugangsstufen «bewilligungspflichtiger Zugang» und «verbotener Zugang» zum Eigengebrauch ausführen, wenn sie die Stoffe unter Einhaltung der in der Schweiz geltenden Vorschriften erworben haben und sie die Ausfuhr vor der Ausreise aus der Schweiz erfassen. Dies erfolgt über ein von fedpol zur Verfügung gestelltes Internetportal. Die Vorschriften der Transit- und Bestimmungsstaaten bleiben vorbehalten.

Der Vorentwurf hatte noch vorgesehen, dass die geplante Ausfuhr bereits im Gesuch um Erteilung der Erwerbsbewilligung erwähnt werden muss. In der Vernehmlassung wurde jedoch darauf hingewiesen, dass der Entscheid, den Vorläuferstoff auszuführen, auch erst nach erfolgtem Kauf erfolgen kann. Der Entwurf sieht daher vor, dass die Ausfuhr – analog einer Einfuhr – von der privaten Verwenderin selber erfasst wird.

Art. 13 Vorläufige Sicherstellung von Vorläuferstoffen

Die Eidgenössische Zollverwaltung stellt Vorläuferstoffe vorläufig sicher, bei denen der Erwerb, die Einfuhr oder die Ausfuhr nicht ordnungsgemäss bewilligt und erfasst wurde.

Die Widerhandlung wird in der Regel von fedpol im Verwaltungsstrafverfahren verfolgt (vgl. Artikel 32 i. V. m. Artikel 37). Fedpol entscheidet damit auch über die Beschlagnahme des vorläufig sichergestellten Gegenstands (vgl. Art. 46 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974¹⁹ über das Verwaltungsstrafrecht; VStrR).

Wird die Widerhandlung ausnahmsweise nicht von fedpol verfolgt, weil die Bundesanwaltschaft zuständig ist oder das Verfahren mit einem kantonalen Strafverfahren vereinigt wird, entscheidet die zuständige Staatsanwaltschaft über die Beschlagnahme.

Im Zollausschlussgebiet Samnaun und Sampuoir kann die Eidgenössische Zollverwaltung keine solchen Vollzugsaufgaben wahrnehmen.

Art. 14 Abgabe von Vorläuferstoffen an private Verwenderinnen

Diese Bestimmung regelt die Abgabe von Vorläuferstoffen nach Artikel 3 mit den Zugangsstufen «bewilligungspflichtiger Zugang» und «verbotener Zugang» durch die Verkaufsstellen an private Verwenderinnen.

Um einen Vorläuferstoff mit der Zugangsstufe «bewilligungspflichtiger Zugang» zu erwerben, weist sich die private Verwenderin gegenüber der abgebenden Person aus und legt die erteilte Erwerbsbewilligung (oder auch nur die entsprechende Bewilligungsnummer) vor. Die abgebende Person gibt die Bewilligungsnummer in einem

¹⁹ SR 313.0

von fedpol zur Verfügung gestellten Internetportal ein, worauf ihr die Personalien der privaten Verwenderin und die Informationen zur erteilten Bewilligung angezeigt werden. Verfügt die private Verwenderin über die erforderliche Bewilligung, kann der Vorläuferstoff abgegeben werden.

Die abgebende Person muss die Transaktion ihrerseits im Internetportal erfassen. Da die Personalien der privaten Verwenderin bereits im System hinterlegt sind, müssen sie nicht eigens eingegeben, sondern lediglich bestätigt werden. Besonders erfasst werden müssen lediglich die Angaben zum Vorläuferstoff (voraussichtlich Art des Stoffs, dessen Konzentration und die erworbene Menge) und allenfalls die Angaben zur Abgabe (Zeit, Ort).

Damit ein Vorläuferstoff mit der Zugangsstufe «verbotener Zugang» abgegeben werden darf, muss anstelle einer Erwerbsbewilligung eine Ausnahmegewilligung vorgelegt werden.

Für den Zugang zum Internetportal durch die abgebende Person wird voraussichtlich ein Login erforderlich sein. Da die einzelnen Abfragen nur über die Referenznummer der Bewilligung erfolgen können und nicht über die Personalien, ist sichergestellt, dass seitens der Verkaufsstelle keine missbräuchlichen Abfragen (Suche nach Personen) getätigt werden können.

Art. 15 Information bei der Abgabe

Artikel 12 des Vorentwurfs sah eine Kennzeichnung von Produkten vor, die Vorläuferstoffe mit Zugangsbeschränkungen enthalten und an private Verwenderinnen abgegeben werden sollen. Künftig wird in der EU anstelle einer blossen Kennzeichnungspflicht bei der Bereitstellung für Privatpersonen jedoch der Informationsfluss in der gesamten Lieferkette sicherzustellen sein: Die Hersteller und Zwischenhändler sollen ihre Abnehmer über die gesetzlichen Bestimmungen für das jeweilige Produkt informieren.

Auch in der Schweiz ist eine solche Information über die gesamte Lieferkette einzuführen. Die Abnehmer von Vorläuferstoffen haben ein Interesse daran, von ihren Lieferanten direkt über die anwendbaren Bestimmungen informiert zu werden. Zudem werden dadurch technische Handelshemmnisse vermieden. Der vorliegende Artikel sieht daher vor, dass auch bei Transaktionen zwischen professionellen Verwenderinnen ein Hinweis auf die Bestimmungen des Bundesgesetzes erfolgen muss. Dabei wird nicht festgelegt, wie die Information zu erfolgen hat. Denkbar ist ein Hinweis im Sicherheitsdatenblatt, eine entsprechende Etikettierung oder eine Information in einem separaten Dokument.

Art. 16 Verbot der Herstellung und des Besitzes von explosionsfähigen Stoffen

Privaten Verwenderinnen ist die Herstellung von explosionsfähigen Stoffen untersagt. Ebenfalls untersagt ist der Erwerb und Besitz von explosionsfähigen Stoffen, die (im In- oder Ausland) von privaten Verwenderinnen hergestellt worden sind. Dies unabhängig davon, welche Ausgangsstoffe für die Herstellung verwendet werden.

Auf eine Koordinationsbestimmung mit dem SprstG kann verzichtet werden, da die private Herstellung von Sprengstoffen nicht in den Anwendungsbereich des SprstG fällt (vgl. Ziff. 1.1.3). Private Verwenderinnen können daher keine Bewilligung nach Artikel 9 Absatz 1 SprstG beantragen und würden im Übrigen auch die Anforderungen von Artikel 8a SprstG nicht erfüllen.

Zwar gilt die Bestimmung nur für private Verwenderinnen. Doch ist zu beachten, dass bei der Unterscheidung zwischen professionellen und privaten Verwenderinnen auf die konkrete Verwendung des jeweiligen Vorläuferstoffs abzustellen ist (vgl. Art. 2 Bst. a). Wer einen Vorläuferstoff als professionelle Verwenderin erwirbt, darf diesen daher nicht beliebig verwenden. So gilt eine Landwirtin oder ein Landwirt in Bezug auf die von ihm verwendeten Düngemittel als professioneller Verwender, soweit er diese tatsächlich als Dünger einsetzt. Die Verwendung von Düngemitteln zur Herstellung von explosionsfähigen Stoffen lässt sich hingegen nicht der Erwerbstätigkeit der Landwirtin oder des Landwirts zurechnen. Sie oder er gilt in diesem Zusammenhang vielmehr als private Verwenderin, weshalb ihr oder ihm die Herstellung von explosionsfähigen Stoffen ebenfalls untersagt ist. Ebenso gilt eine Schule, an der Vorläuferstoffe im Rahmen des Chemieunterrichts verwendet werden, als professionelle Verwenderin. Stellt eine Lehrerin oder ein Lehrer ausserhalb des Schulbetriebs jedoch Explosivstoffe her, ist dies von seinem Ausbildungsauftrag nicht gedeckt. Auch ihm ist die Herstellung von Explosivstoffen daher untersagt.

Art. 17 Meldung verdächtiger Vorkommnisse

Diese Bestimmung entspricht Artikel 14 des Vorentwurfs, regelt jedoch allein noch die Verdachtsmeldungen (Melderecht). Die Sensibilisierungsmassnahmen werden neu bei Artikel 28 Absatz 1 erwähnt.

Jedermann kann einen Verdacht in Bezug auf Vorläuferstoffe melden. Dies gilt insbesondere für Transaktionen oder Transaktionsversuche, die das Misstrauen der Person wecken, die den Stoff abgibt. Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich um eine Transaktion mit einer privaten oder mit einer professionellen Verwenderin handelt. Zudem können der Diebstahl und der Verlust von Vorläuferstoffen sowie alle weiteren verdächtigen Vorkommnisse – unabhängig von der Art des Ereignisses – gemeldet werden.

Verdachtsmeldungen können in Bezug auf sämtliche Vorläuferstoffe im Sinn von Artikel 2 Buchstabe b erfolgen, das heisst, sie sind nicht auf Vorläuferstoffe nach Artikel 3 beschränkt. Es können sämtliche relevanten Informationen mitgeteilt werden.

Dadurch, dass fedpol die Rolle einer schweizweiten Meldestelle wahrnimmt, wird eine einheitliche und fachgerechte Bearbeitung der Meldung gewährleistet. Im Rahmen der getroffenen provisorischen Sofortmassnahmen wurden bereits eine Telefonnummer und eine E-Mail-Adresse eingerichtet, an die entsprechende Verdachtsmeldungen gerichtet werden können. Diese Massnahmen sollen institutionalisiert werden.

Geplant sind zudem Sensibilisierungsmassnahmen (vgl. Artikel 28 Absatz 1). Diese sollen die Verkaufsstellen, die professionellen und privaten Verwenderinnen und die

Behörden motivieren, aufmerksam zu sein und Verdachtsfälle in Bezug auf Vorläuferstoffe zu melden.

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer schlagen vor, eine Meldepflicht anstelle eines blossen Melderechts einzuführen. Insbesondere der Diebstahl grösserer Mengen von Vorläuferstoffen müsse gemeldet werden. Auf EU-Ebene besteht bereits eine solche Meldepflicht. Der Entwurf sieht jedoch weiterhin ein blosses Melderecht vor. Entscheidend für ein funktionierendes Meldesystem ist eine zweckmässige Information und Sensibilisierung der betroffenen Branchen und Behörden. Von zwingenden Regelung und der Androhung von Sanktionen ist kein wesentlicher Zusatznutzen zu erwarten. Anstatt auf Zwang ist daher auf eine konstruktive freiwillige Zusammenarbeit aller Akteure zu setzen. Gegen eine Meldepflicht spricht ausserdem, dass nicht präzisiert werden kann, wann ein Verdacht vorliegt und eine Meldung somit zwingend wäre.

Art. 18 Beschaffung von Informationen

Absatz 1

Bei der Bearbeitung von Gesuchen um Erwerbs- und Ausnahmebewilligungen, der Überprüfungen dieser Bewilligungen und der Bearbeitung von Verdachtsmeldungen prüft fedpol, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Vorläuferstoffe für Straftaten gegen Leib und Leben von Personen oder gegen Sachen verwendet werden könnten (vgl. Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 21 Absatz 2).

Um sich ein möglichst vollständiges Bild machen zu können, kann fedpol gemäss der vorliegenden Bestimmung automatisch und systematisch Daten aus mehreren Informationssystemen beschaffen.

Bei den erwähnten polizeilichen Informationssystemen handelt es sich um folgende Systeme:

- a. System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes nach Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008²⁰ über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI);
- b. System Bundesdelikte nach Artikel 11 BPI;
- c. System internationale und interkantonale Polizeikooperation nach Artikel 12 BPI;
- d. Automatisiertes Polizeifahndungssystem nach Artikel 15 BPI;
- e. im Rahmen des Schengen-Besitzstands: nationaler Teil des Schengener Informationssystems nach Art. 16 BPI;
- f. nationaler Polizei-Index nach Art. 17 BPI;
- g. Geschäfts- und Aktenverwaltungssystem von fedpol nach Artikel 18 BPI;
- h. Informationssystem Index NDB des Nachrichtendienstes des Bundes nach Artikel 51 des Nachrichtendienstgesetzes vom 25. September 2015²¹;

²⁰ SR 361
²¹ SR 121

-
- i. Strafregister-Informationssystem nach Artikel 365 des Strafgesetzbuches²²;
 - j. Datenbank nach Artikel 32a Absatz 1 Buchstabe c des Waffengesetzes vom 20. Juni 1997²³ (WG) über den Entzug und die Verweigerung von Bewilligungen und die Beschlagnahme von Waffen (DEBBWA);
 - k. Datenbank nach Artikel 32a Absatz 1 Buchstabe d WG (DAWA);
 - l. Informationssystem Ausweisschriften nach Artikel 11 des Ausweisgesetzes vom 22. Juni 2001²⁴ (AwG);
 - m. Informationssystem nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 2003²⁵ über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA);

Das System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes enthält die Daten, welche die Bundeskriminalpolizei von fedpol (BKP) im Rahmen von hängigen Strafverfahren bei ihren gerichtspolizeilichen Ermittlungen sammelt (vgl. Art. 10 BPI). Im System Bundesdelikte werden Daten bearbeitet, welche die BKP im Rahmen ihrer Informations- und Koordinationsaufgaben ausserhalb von Strafverfahren sammelt (vgl. Art. 11 BPI). Das System internationale und interkantonale Polizeikooperation dient unter anderem dem Austausch von kriminalpolizeilichen Informationen und von Informationen zu strafbaren Handlungen, die nicht der Bundesgerichtsbarkeit unterliegen (Art. 12 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 und 2 BPI). Auch zur Erfüllung der oben erwähnten Aufgaben müssen fedpol diese Informationen zur Verfügung stehen.

In diesem Zusammenhang ist auch ein Zugriff auf das von der BKP genutzte Geschäfts- und Aktenverwaltungssystem von fedpol (vgl. Art. 18 BPI) sinnvoll. Dies erlaubt es, die Arbeitsabläufe innerhalb von fedpol effizient zu gestalten.

Im automatisierte Polizeifahndungssystem nach Art. 15 BPI (RIPOL) werden Personen und Sachen eingetragen, die von einer Behörde des Bundes oder der Kantone zur Fahndung ausgeschrieben sind. Fedpol muss prüfen können, ob eine Person in diesem System verzeichnet ist. Ebenfalls muss es prüfen können, ob ein Ausweis, der Rahmen eines Gesuchs um Erteilung einer Erwerbs- oder Ausnahmebewilligung vorgelegt worden ist, darin verzeichnet ist.

Der Zugriff auf das Schengener Informationssystem soll die Ausschreibungen von Personen zwecks Auslieferung und die Personen- und Sachausschreibungen zwecks verdeckter oder gezielter Kontrolle umfassen. Dieser Zugriff ist insbesondere für die Bearbeitung der Verdachtsmeldungen von Bedeutung, da sich die Meldungen auch auf Personen aus dem Ausland beziehen können. Es soll in einem solchen Fall geprüft werden können, ob die Person im Schengener Informationssystem zur Fahndung ausgeschrieben ist (vgl. dazu auch Ziff. 5.2).

Der nationale Polizei-Index informiert darüber, ob in den Informationssystemen der kantonalen Polizeibehörden oder in den Informationssystemen nach Artikel 10–16 BPI ein Eintrag zu einer bestimmten Person besteht; für umfassendere Auskünfte

²² SR 311.0
²³ SR 514.54
²⁴ SR 143.1
²⁵ SR 142.51

bedarf es eines an die zuständige Behörde gerichteten Amtshilfesuchts (vgl. Art. 17 BPI). Erfasst werden nur Einträge betreffend strafbare Handlungen, die ein Verbrechen oder ein Vergehen nach Schweizer Recht darstellen (vgl. Art. 4 Abs. 2 der Polizeiindex-Verordnung vom 15. Oktober 2008²⁶). Der Zugang zum nationalen Polizeiindex ist insbesondere notwendig, damit fedpol prüfen kann, ob eine Person in den kantonalen Informationssystemen verzeichnet ist.

Das Informationssystem Index NDB dient unter anderem der Feststellung, ob der NDB über eine Person, eine Organisation, eine Gruppierung, einen Gegenstand oder ein Ereignis Daten bearbeitet (Art. 51 Abs. 1 Bst. a bzw. Abs. 3 Bst. a NDG). Fedpol muss prüfen können, ob eine Person entsprechend verzeichnet ist. Eine Anpassung des Nachrichtendienstgesetzes ist dafür nicht erforderlich, da dieses Gesetz in seinem Artikel 51 Absatz 4 Buchstabe. c bereits eine Grundlage für solche Abfragen enthält. Ist eine Person verzeichnet, so kann fedpol den NDB gestützt auf Artikel 29 des vorliegenden Entwurfs um nähere Informationen ersuchen.

Was das Strafregister-Informationssystem betrifft, so wird der Zugang auf Urteilsdaten und hängige Strafverfahren für die im vorliegenden Artikel genannten Zwecke durch eine Änderung von Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c StGB sichergestellt. Diese Rechtsgrundlage wird mit dem Inkrafttreten des neuen Strafregistergesetzes vom 17. Juni 2016 (StReG)²⁷ jedoch aufgehoben werden, weshalb auch eine Anpassung von Artikel 46 Buchstabe a Ziffer 10 StReG vorgeschlagen wird. Ab circa 2023 ist somit ein Zugang zum Behördenauszug 2 gemäss Artikel 38 StReG vorgesehen (vgl. zum Ganzen die «Änderungen anderer Erlasse» gemäss Anhang des Entwurfs). Der Zugang zum Behördenauszug 2 rechtfertigt sich, da es vorliegend um die Verhütung von Straftaten (Gefahrenabwehr) geht (vgl. dazu Botschaft vom 20. Juni 2014²⁸ zum Strafregistergesetz, Ziff. 1.3.1). Um zu prüfen, ob eine Person Vorläuferstoffe für Straftaten gegen Leib und Leben von Personen oder gegen Sachen verwenden könnte, muss fedpol insbesondere auch Zugang zu den im Behördenauszug 2 enthaltenen Daten über hängige Strafverfahren haben.

Durch den Zugriff auf die DEBBWA kann fedpol prüfen, ob einer Person aufgrund eines Hinderungsgrunds im Sinn von Artikel 8 Absatz 2 WG eine waffenrechtliche Bewilligung verweigert oder entzogen oder eine Waffe beschlagnahmt wurde. Analoges gilt für den Zugriff auf die DAWA: Diese Datenbank enthält Informationen über Stellungspflichtige und Angehörige der Armee, bei denen nach Artikel 113 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995²⁹ ein Hinderungsgrund für den Besitz einer persönlichen Waffe besteht. Fedpol muss das Vorliegen eines solchen Hinderungsgrunds ebenfalls prüfen können. Daneben enthält die DAWA Daten über die Überlassung von Waffen der Armee zu Eigentum. Darauf soll jedoch nicht zugegriffen werden.

Die Zugriffe auf das Informationssystem Ausweisschriften nach Artikel 11 AwG und das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich werden auf die Identitätsabklärung beschränkt, das heisst die Abklärung, ob eine Person im Rahmen

26 SR 361.4

27 BBl 2016 4871

28 BBl 2014 5713

29 SR 510.10

eines Gesuchs um Erteilung einer Erwerbs- oder Ausnahmegewilligung einen gültigen Ausweis angegeben hat. Was das Informationssystem Ausweisschriften betrifft, besteht dafür im AwG bereits eine Grundlage (vgl. Art. 12 Abs. 2 Bst. a AwG). Was das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich betrifft, ist Artikel 9 BGIAA anzupassen (vgl. dazu die „Änderungen anderer Erlasse“ gemäss Anhang des Entwurfs).

Absätze 2 und 3

Um allfällige Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Verwendung von Vorläuferstoffen abschliessend zu prüfen, kann fedpol bei Behörden des Bundes und der Kantone Auskünfte zur betreffenden Person einholen. Genauso wie die Zugriffe nach Absatz 1, erfolgen diese Abklärungen im Rahmen der Bearbeitung von Gesuchen um Erwerbs- und Ausnahmegewilligungen, der Überprüfungen dieser Bewilligungen und der Bearbeitung von Verdachtsmeldungen.

Im Fall von verdächtigen Vorkommnissen darf fedpol ausserdem auf Informationen zugreifen, welche die betroffene Person öffentlich zugänglich im Internet publiziert hat.

Art. 19 Austausch von Informationen mit ausländischen Partnerbehörden

Anders als der Vorentwurf beschränkt der Entwurf die Anwendbarkeit der vorliegenden Bestimmung (Art. 16 des Vorentwurfs) auf die Zusammenarbeit mit *ausländischen* Partnerbehörden. Der Austausch von Informationen mit inländischen Behörden ist bereits durch Artikel 18 Absätze 1 und 2 abgedeckt. Unter dem Begriff der ausländischen «Partnerbehörden» sind Behörden zu verstehen, die ebenfalls Aufgaben im Bereich Vorläuferstoffe wahrnehmen, insbesondere die nationalen Meldestellen für Vorläuferstoffe (*national contact points*; NCP) und die zuständigen Behörden für Vorläuferstoffe in den EU- und EWR-Staaten (*competent authorities*; CA) sowie Europol.

Bei der Prüfung von Gesuchen um Erwerbs- und Ausnahmegewilligungen und im Fall von verdächtigen Vorkommnissen muss fedpol in Fällen mit Auslandsbezug mit den NCP, den CA und Europol zusammenarbeiten können. Gegenstand des Informationsaustausches können sämtliche Personendaten nach Artikel 22 sein.

Wendet sich die betroffene Person selber an fedpol, indem sie ein Gesuch um Erteilung einer Erwerbs- oder Ausnahmegewilligung stellt, unterliegt der Informationsaustausch keinen besonderen Einschränkungen. Im Fall von verdächtigen Vorkommnissen dürfen Personendaten von fedpol demgegenüber nur ins Ausland bekannt gegeben werden, wenn dies notwendig ist, um eine Gefahr für Personen oder Sachen abzuwenden. Dies betrifft nicht nur die besonders schützenswerten, sondern sämtliche Personendaten, das heisst auch bereits die Personalien.

Art. 20 Mitteilung von Strafurteilen und -entscheiden

In dieser Bestimmung wird ausdrücklich festgehalten, dass die Entscheide nach Artikel 22 Buchstabe f fedpol mitgeteilt werden müssen.

Art. 21 Informationssystem

Zur Erfüllung seiner Aufgaben nach dem neuen Bundesgesetz muss fedpol verschiedene Personendaten bearbeiten können. Diese Datenbearbeitung soll in einem eigenen Informationssystem erfolgen.

Fedpol ist berechtigt, die im Informationssystem gespeicherten Daten miteinander zu vergleichen, um verdächtige Transaktionen zu identifizieren und andere Anhaltspunkte dafür zu prüfen, dass Vorläuferstoffe für Straftaten gegen Leib und Leben von Personen oder gegen Sachen verwendet werden könnten.

Art. 22 Inhalte des Informationssystems

In dieser Bestimmung wird näher umschrieben, welche Daten im Informationssystem enthalten sind.

Unter die in Buchstabe g erwähnten Verfügungen fallen die Entscheide nach Artikel 28 Absatz 2. Es haben zum Beispiel aber auch Personen Anspruch auf eine Verfügung, denen eine Erwerbs- oder Ausnahmebewilligung verweigert werden soll.

Art. 23 Auskunfts- und Berichtigungsrecht

Das Auskunfts- und Berichtigungsrecht richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992³⁰ über den Datenschutz (DSG). Für Daten, die aus den polizeilichen Informationssystemen nach dem BPI stammen, sind indes die besonderen Regelungen von Artikel 8, Artikel 8a und Artikel 16 BPI vorzubehalten.

Kein Auskunftsrecht nach DSG besteht, solange fedpol gegen die betroffene Person gestützt auf Artikel 37 ein Verwaltungsstrafverfahren führt (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG). Während ein solches Verfahren hängig ist, sind die Regeln über die Akteneinsicht der Partei massgeblich (vgl. Art. 36 VStrR).

Auch erteilt fedpol keine Auskunft betreffend Daten, die aus dem Informationssystem nach Artikel 10 BPI stammen. Dieses System enthält die Daten, welche die BKP im Rahmen von hängigen Strafverfahren bei ihren gerichtspolizeilichen Ermittlungen sammelt. Gestützt auf die Strafprozessordnung³¹ ist in diesem Fall die Bundesanwaltschaft für die Auskunftserteilung zuständig (vgl. auch Art. 7 Abs. 4 und Art. 10 Abs. 3 BPI).

Art. 24 Zugriff auf das Informationssystem im Abrufverfahren

Gemäss Absatz 1 dieses Artikels kann es der Bundesrat bestimmten Behörden ermöglichen, im Abrufverfahren auf das Informationssystem zuzugreifen:

Die Stellen, die Bewilligungen nach dem WG erteilen (Waffenbehörden), haben jeweils das Vorliegen von Hinderungsgründen im Sinn von Artikel 8 Absatz 2 WG zu prüfen. Analoges gilt gemäss dem Entwurf (neuer Art. 14a SprstG) für Stellen, die Bewilligungen nach dem SprstG erteilen. Diese Stellen sollen in Erfahrung bringen können, ob einer Person aufgrund des Vorliegens von Hinderungsgründen

³⁰ SR 235.1

³¹ SR 312.0

eine Erwerbs- oder Ausnahmegewilligung nach dem vorliegenden Gesetz verweigert oder entzogen wurde oder aufgrund verdächtiger Vorkommnisse Massnahmen ihr gegenüber ergriffen worden sind. Sie sollen zudem auf die Informationen nach Artikel 22 Buchstabe f zugreifen können. Da es sich in diesen Fällen um eine Vielzahl von Anfragen handeln wird, rechtfertigt sich ein Zugriff im Abrufverfahren (Buchstabe a).

Die kantonalen Polizeikörper, die Bundeskriminalpolizei von fedpol und die EZV können im Rahmen von Kontrollen oder Hausdurchsuchungen auf Vorläuferstoffe nach Artikel 3 stossen. In einem solchen Fall muss umgehend geprüft werden können, ob die erforderlichen Erwerbs- oder Ausnahmegewilligungen vorliegen und die Abgabe oder die Ein- oder Ausfuhr erfasst wurde (Buchstabe b).

Auch die Behörden, die fedpol beim Vollzug dieses Gesetzes unterstützen, müssen über die notwendigen Zugriffsrechte verfügen. Dies gilt namentlich für jene Behörden, die Kontrollen bei den Verkaufsstellen vornehmen (Buchstabe c).

Gemäss Absatz 2 soll die EZV die Personen mit erhöhtem Missbrauchsrisiko in Erfahrung bringen können, welchen eine Erwerbsgewilligung verweigert oder entzogen wurde oder denen gegenüber aufgrund verdächtiger Vorkommnisse Massnahmen ergriffen worden sind. Dadurch kann die EZV ihre Kontrollen gezielt auf die bestehenden Risiken ausrichten.

Art. 25 Automatische Meldung von Daten an die für den Vollzug des Waffengesetzes zuständigen Behörden

Gemäss dieser Bestimmung können die Informationen nach Artikel 24 den Waffenbehörden nicht nur auf Abruf weitergegeben werden, sondern es ist teilweise auch eine automatisierte Meldung möglich. Dies analog zu den vorgesehenen automatisierten Meldungen von Strafregistereinträgen an die Waffenbehörden (vgl. Art. 63 StReG).

Art. 26 Verwendung der AHV-Versichertennummer

Gestützt auf Artikel 50e Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946³² über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) kann die AHV-Versichertennummer (Versichertennummer) auch ausserhalb der Sozialversicherungen des Bundes systematisch als Personenidentifikationsnummer verwendet werden, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht und der Verwendungszweck und die Nutzungsberechtigten bestimmt sind. Mit dem vorliegenden Artikel wird eine solche gesetzliche Grundlage geschaffen.

Die Versichertennummer darf zum elektronischen Datenaustausch mit anderen Systemen verwendet werden, für die ein solcher Austausch ebenfalls gesetzlich vorgesehen ist. Mit dem Inkrafttreten des neuen Strafregistergesetzes vom 17. Juni 2016³³ (StReG) wird dies beim Strafregister-Informationssystem der Fall sein (vgl.

³² SR 831.10

³³ BBl 2016 4871

Art. 13 Abs. 2 StReG). Ebenso verwenden die im WG geregelten Informationssysteme die Versichertennummer (vgl. Art. 32a^{bis} WG).

Die Verwendung der Versichertennummer erlaubt es, den automatischen Austausch von Daten zwischen dem Informationssystem nach Artikel 21 und den soeben erwähnten Informationssystemen effizient und zuverlässig durchzuführen. Zudem kann vermieden werden, dass es zu versehentlichen Doppelerfassungen oder Verwechslungen von Personen kommt. Die jeweiligen Versichertennummern werden von der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) mittels automatisiertem Abgleich zur Verfügung gestellt. Fedpol muss technische und organisatorische Massnahmen zum Schutz vor einer missbräuchlichen Verwendung treffen (Art. 50g Abs. 2 und 3 AHVG).

Vor Kurzem hat der Bundesrat eine Änderung des AHVG vorgeschlagen, mit der die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden generell zur Verwendung der Versichertennummer im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben ermächtigt würden (vgl. Botschaft vom 30. Oktober 2019³⁴ zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [Systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden]). In der Vernehmlassung zum vorliegenden Bundesgesetz wurde vereinzelt geltend gemacht, solange darüber nicht entschieden sei, sei auf die Verwendung der Versichertennummer zu verzichten. Aufgrund des erforderlichen Datenaustausches mit dem Strafregister-Informationssystem und in den im WG geregelten Informationssystemen, welche die Versichertennummer bereits als Personenidentifikationsnummer nutzen, besteht im vorliegenden Fall jedoch ein besonders hohes Interesse an deren Verwendung. Diese soll daher unabhängig davon erfolgen, ob die erwähnte Änderung des AHVG vorgenommen wird.

Art. 27 Ausführungsbestimmungen zum Informationssystem

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten betreffend das Informationssystem auf dem Verordnungsweg.

Art. 28 Fedpol

Zuständige Behörde für die Erfüllung der Aufgaben nach dem neuen Bundesgesetz ist Fedpol. Als solche muss es die notwendigen Verfügungen erlassen können.

Fedpol soll die Betroffenen zudem über die neuen Regelungen informieren und entsprechend sensibilisieren. Dies betrifft insbesondere auch die Möglichkeit, Verdachtsfälle zu melden (vgl. dazu Erläuterung zu Artikel 17). Auch soll die Selbstregulierung der Branchen gefördert werden (z.B. Empfehlungen für die Lagerung von Stoffen). Die Branchenorganisationen und die zuständigen kantonalen Stellen (z.B. die Kantonschemiker) werden zu diesen Sensibilisierungsmassnahmen angehört und darin einbezogen.

Fedpol kontrolliert die Einhaltung der Bestimmungen über die Zugangsbeschränkungen durch die Verkaufsstellen. Wie im Sprengstoff-Bereich sollen diese Kontrollen stichprobeweise erfolgen (vgl. Art. 33 Abs. 3 SprstG). Damit Kontrolltätigkeit

³⁴ BBl ...

koordiniert und zusammengefasst werden kann (z.B. mit bereits stattfindenden Kontrollen im Chemikalien- oder Heilmittelbereich), soll fedpol mit kantonalen Partnern zusammenarbeiten und diesen Aufträge zur Vornahme von Kontrollen erteilen können. Dies steigert die Effizienz der Kontrollen.

In der Vernehmlassung haben sich diverse Kantone dagegen ausgesprochen, die soeben erwähnten stichprobeweisen Kontrollen zu übernehmen. Auch wurde eine Kostenübernahme oder Kostenbeteiligung durch den Bund gefordert. Im Entwurf wird indes an der bereits im Vorentwurf enthaltenen Regelung festgehalten. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Entwurf den Kantonen über die stichprobeweisen Kontrollen hinaus keine Vollzugsaufgaben zuweist. Dies grundsätzlich auch nicht im Bereich des Strafrechts, werden Verstösse gegen das neue Gesetz doch durch fedpol im Verwaltungsstrafverfahren verfolgt (vgl. Artikel 37). Wo immer möglich, sollen die stichprobeweisen Kontrollen zudem mit ohnehin stattfindenden Kontrollen zusammengelegt werden. Aufgrund des geringen Kontrollumfangs im Bereich Vorläuferstoffe wird eine Kontrolle, wie sie beispielsweise im Chemikalienbereich üblich ist, nur geringfügig verlängert. Die Kontrollen sollen bedarfsgerecht und in Absprache mit den zuständigen kantonalen Behörden durchgeführt werden.

Art. 29 Nachrichtendienstes des Bundes

Der NDB nimmt gegenüber fedpol Stellung, wenn im Zusammenhang mit der Erteilung oder Überprüfung einer Erwerbs- oder Ausnahmebewilligung oder einer Verdachtsmeldung Zweifel betreffend eine Person bestehen.

Art. 30 Gebühren

Für den Erlass von Verfügungen und die Erteilung von Erwerbs- und Ausnahmebewilligungen sind angemessene Gebühren zu erheben (vgl. auch Art. 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997³⁵). Wie die Gebühren für die Verfügungen, können auch jene für die Erwerbs- und Ausnahmebewilligungen nicht kostendeckend angesetzt werden. Die betroffenen Produkte kosten nicht viel, und bei hohen Gebühren besteht das Risiko, dass private Verwenderinnen in die Illegalität gedrängt werden. Die Höhe der einzelnen Gebühren wird noch zu bestimmen und auf Verordnungsstufe zu regeln sein.

Für die Durchführung der stichprobeweisen Kontrollen nach Artikel 28 Absatz 3 werden grundsätzlich keine Gebühren erhoben. Dies soll nur dann möglich sein, wenn eine Kontrolle zu substantiellen Beanstandungen geführt hat.

Im Übrigen sollen für die Lagerung und Entsorgung von Vorläuferstoffen, die von fedpol eingezogen worden sind, Gebühren erhoben werden.

Art. 31 Widerhandlungen bei der Ab- und Weitergabe von Vorläuferstoffen

Gemäss dieser Bestimmung wird bestraft, wer die Bestimmungen über die Abgabe von Vorläuferstoffen nach Artikel 3 mit den Zugangsstufen «bewilligungspflichtiger Zugang» und «verbotener Zugang» an private Verwenderinnen missachtet (vgl.

³⁵ SR 172.010

Artikel 14; zur Unterscheidung zwischen professionellen und privaten Verwenderinnen vgl. Erläuterung zu Artikel 2). Ebenso werden private Verwenderinnen bestraft, die solche Vorläuferstoffe weitergeben (vgl. Artikel 5).

Die entsprechenden Widerhandlungen sollen mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft werden können. Eine höhere Strafandrohung (und damit die Ausgestaltung der Straftatbestände als Verbrechen) wäre nicht gerechtfertigt. Dies, weil der Täterin oder dem Täter im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen werden muss, dass er vorsätzlich oder eventualvorsätzlich Rechtsgüter gefährdete, das heisst, dass er wusste oder annehmen musste, dass die betreffenden Stoffe zu verbrecherischem Gebrauch bestimmt sind. Kann ihm ein entsprechender Vorsatz oder Eventualvorsatz nachgewiesen werden, wird er nach Artikel 226 Absatz 2 StGB bestraft. Diese Strafnorm sieht eine Höchststrafe von 5 Jahren vor.

Die Widerhandlungen werden nach dem VStrR verfolgt (vgl. Artikel 37). Gemäss diesem Gesetz werden die Strafbestimmungen bei Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben auf diejenigen natürlichen Personen angewendet, welche die Tat verübt haben (vgl. Art. 6 Abs. 1 VStrR). Unterlässt es der Geschäftsherr oder Arbeitgeber vorsätzlich oder fahrlässig, Widerhandlungen seiner Untergebenen abzuwenden oder in ihrer Wirkung aufzuheben, können er beziehungsweise seine schuldigen Organe zudem wie die Täterin oder der Täter selbst bestraft werden (vgl. Art. 6 Abs. 2 und 3 VStrR). Werden die Bestimmungen über die Zugangsbeschränkungen im Handel missachtet, macht sich demnach der Verkäufer selber strafbar. Wurde die Widerhandlung vom betreffenden Unternehmen vorsätzlich oder fahrlässig nicht verhindert, können darüber hinaus auch der Unternehmer beziehungsweise die schuldhaft handelnden Organe bestraft werden.

Zu beachten ist, dass die Missachtung der Bestimmungen nicht nur vorsätzlich geschehen kann. Vielmehr kann es im Handel auch vorkommen, dass Produkte verwechselt werden oder die Kontrolle der Bewilligung beziehungsweise die Erfassung der Transaktion vergessen gehen. Angesichts der Zielsetzung der vorgesehenen Regelung ist es wichtig, dass die entsprechenden Vorschriften konsequent beachtet werden. Aus diesem Grund soll auch die fahrlässige Missachtung bestraft werden. Der Entwurf sieht für diesen Fall aber lediglich Busse vor. Eine solche kann dem Unternehmen selber auferlegt werden, wenn ein Betrag von höchstens 5000 Franken in Betracht fällt und die strafbaren Personen nur mit unverhältnismässigem Aufwand ermittelt werden könnten (vgl. Art. 7 VStrR).

Zu berücksichtigen ist zudem, dass private Verwenderinnen Vorläuferstoffe nach Artikel 3 mit den Zugangsstufen «bewilligungspflichtiger Zugang» und «verbotener Zugang» nicht an andere private Verwenderinnen weitergeben dürfen. Möglicherweise kannte die Person, die das Produkt weitergab, den die Empfängerin oder den Empfänger indes persönlich und konnte sich sicher sein, dass diese oder dieser das Produkt für ihre oder seine eigenen Bedürfnisse und in rechtmässiger Art und Weise verwenden würde. In einem solchen Fall erscheint eine Verurteilung zu einer Freiheits- oder Geldstrafe unverhältnismässig. Der Entwurf sieht daher vor, dass auch in einem solchen Fall lediglich eine Busse ausgesprochen wird.

In leichten Fällen soll das Verfahren zudem eingestellt oder lediglich eine Verwarnung ausgesprochen werden können. Diese Regelung gilt sowohl bei Widerhand-

lungen im Handel als auch bei der Weitergabe durch private Verwenderinnen. Unter leichten Fällen sind Fälle zu verstehen, bei denen nur ein leichtes Verschulden vorliegt. Die Regelung orientiert sich insofern an Artikel 52 StGB. Sie ist jedoch nicht auf besondere Einzelfälle beschränkt, sondern soll bei erstmalig festgestellten Widerhandlungen nach den Absätzen 2 und 3 des vorliegenden Artikels regelmässig zur Anwendung kommen. Hingegen wird bei erneuten Widerhandlungen kaum mehr von leichten Fällen auszugehen sein.

Art. 32 Unerlaubter Erwerb und Besitz sowie Widerhandlungen bei der Ein- oder Ausfuhr von Vorläuferstoffen

Gemäss Artikel 4 ist privaten Verwenderinnen der Erwerb und Besitz von Vorläuferstoffen nach Artikel 3 mit den Zugangsstufen «bewilligungspflichtiger Zugang» und «verbotener Zugang» grundsätzlich untersagt. Der Erwerb und der Besitz durch diese Verwenderinnen gelten nur als rechtmässig, soweit die Stoffe unter Beachtung der festgelegten Zugangsmodalitäten erworben worden sind. Insbesondere muss die private Verwenderin über eine Erwerbs- oder Ausnahmegewilligung verfügen. Ist keine solche Bewilligung vorhanden, ist der unerlaubte Besitz mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe zu bestrafen.

Nach den Artikeln 11 und 12 haben private Verwenderinnen die Ein- und Ausfuhr von Vorläuferstoffen mit den Zugangsstufen «bewilligungspflichtiger Zugang» und «verbotener Zugang» zudem vorgängig zu erfassen. Für die Einfuhr müssen sie zudem über eine Erwerbs- beziehungsweise Ausnahmegewilligung verfügen. Die Verletzung dieser Bestimmungen ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe zu bedrohen.

Wer das Produkt für den persönlichen Gebrauch und mit der Absicht rechtmässiger Verwendung besitzt, einführt oder ausführt, soll wiederum nur mit einer Busse bestraft werden. Auch in diesen Fällen soll das Verfahren zudem eingestellt oder lediglich eine Verwarnung ausgesprochen werden können.

Art. 33 Erschleichen einer Erwerbs- oder Ausnahmegewilligung

Wer sich eine Erwerbs- oder Ausnahmegewilligung erschleicht, indem er gegenüber der Bewilligungsbehörde falsche Angaben macht, soll mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft werden können. Für leichte Fälle ist Busse vorgesehen. Wie in den Fällen der Artikel 31 und 32 soll das Verfahren zudem eingestellt oder lediglich eine Verwarnung ausgesprochen werden können.

Art. 34 Unerlaubte Herstellung, und unerlaubter Erwerb und Besitz von explosionsfähigen Stoffen

Privaten Verwenderinnen ist die Herstellung von explosionsfähigen Stoffen untersagt. Ebenfalls untersagt ist der Erwerb und Besitz von explosionsfähigen Stoffen, die (im In- oder Ausland) von privaten Verwenderinnen hergestellt worden sind. Dies unabhängig davon, welche Ausgangsstoffe die privaten Verwenderinnen zur Herstellung verwenden und unabhängig davon, ob sie diese Stoffe rechtmässig oder unrechtmässig besitzen. Ein Verstoß gegen das Verbot der Herstellung, des Erwerbs

und des Besitzes von explosionsfähigen Stoffen soll, wenn kein leichter Fall vorliegt, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe geahndet werden.

Wenn die herstellende Person wusste oder annehmen musste, dass der explosionsfähige Stoff zu verbrecherischem Gebrauch bestimmt ist, wird sie nach Artikel 226 Absatz 1 StGB bestraft. Diese Strafnorm sieht Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren vor.

Art. 35 Falsche Information bei der Abgabe

Die Bestimmungen zur Information in der Lieferkette stellen ein wichtiges Element im vorgesehenen System von Zugangsbeschränkungen des neuen Bundesgesetzes dar. Die Nichteinhaltung dieser Vorschriften soll daher, auch wenn sie fahrlässig erfolgt, mit Busse bedroht werden. Werden die Vorschriften vorsätzlich nicht eingehalten, soll die Busse bis zu 100 000 Franken betragen können. In leichten Fällen soll es wiederum möglich sein, das Verfahren einzustellen oder lediglich eine Verwarnung auszusprechen.

Art. 36 Ungehorsam gegen Verfügungen

Bereits Artikel 292 StGB sieht vor, dass einer Person für den Fall, dass sie einer Verfügung nicht Folge leistet, eine Busse angedroht werden kann. Bei Verfügungen, die fedpol gestützt auf das vorliegende Gesetz erlässt, soll diese Möglichkeit ebenfalls bestehen. Eine allfällige Busse soll aber nicht durch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden, sondern durch fedpol im Verwaltungsstrafverfahren ausgesprochen werden (vgl. Artikel 37). Daher ist im vorliegenden Gesetz eine spezielle Strafnorm zu schaffen.

Art. 37 Verfolgung und Beurteilung durch fedpol

Fedpol nimmt bereits heute Verdachtsmeldungen in Bezug auf Vorläuferstoffe entgegen. Es wird auch für die Erteilung von Erwerbs- und Ausnahmegewilligungen zuständig sein und zusammen mit den Kantonen die Einhaltung der entsprechenden Vorschriften kontrollieren. Damit verfügt fedpol erstens über besonderes Know-How im Bereich der Vorläuferstoffe und zweitens ist es zweckmässig, wenn sämtliche Informationen bei ihm zusammenlaufen. Es ist daher nicht angezeigt, die Strafverfolgung den Kantonen zu übertragen. Vielmehr sollen die Handlungen, die in den Artikeln 31 bis 36 des Entwurfs mit Strafe bedroht werden, von fedpol als Verwaltungsbehörde verfolgt werden.

Ist die Verfolgung von Widerhandlungen einer Verwaltungsbehörde des Bundes übertragen, findet das VStrR Anwendung (vgl. Art. 1 VStrR). Auf die soeben erwähnten Strafnormen ist damit das VStrR anzuwenden. Dies bedeutet insbesondere Folgendes:

- Die allgemeinen Bestimmungen des StGB gelten nur, soweit das VStrR nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 2 VStrR).
- So sieht das VStrR, anders als der allgemeine Teil des StGB, unter gewissen Voraussetzungen die Strafbarkeit von Führungspersonen in Geschäftsbetrieben

vor, die gegenüber dem Täter weisungsbefugt sind: Unterlässt es der Geschäftsherr, Arbeitgeber, Auftraggeber oder Vertretene vorsätzlich oder fahrlässig, Widerhandlungen seiner Untergebenen abzuwenden oder in ihrer Wirkung aufzuheben, können er beziehungsweise seine schuldigen Organe wie der Täter selbst bestraft werden (Art. 6 Abs. 2 und 3 VStrR). Die entsprechenden Bestimmungen könnten insbesondere im Zusammenhang mit der Einhaltung der Bestimmungen über die Zugangsbeschränkungen im Handel zur Anwendung kommen.

- In Fällen, in denen eine Busse bis zu 5000 Franken in Betracht kommt und die Ermittlungen der schuldigen Person übermässige Untersuchungen bedingen, kann die Unternehmung anstelle dieser Person zur Bezahlung der Busse verurteilt werden (Art. 7 VStrR).
- Die Strafmündigkeit liegt bei 15 Jahren (Art. 4 VStrR). Begeht eine Jugendliche oder ein Jugendlicher, die oder der jünger als 15 Jahre ist, eine Widerhandlung, wird sie oder er daher nicht strafrechtlich verfolgt. Im Fall von Straftaten gemäss StGB liegt die Strafmündigkeit demgegenüber bei zehn Jahren (Art. 9 Abs. 2 StGB i. V. m. Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 des Jugendstrafgesetzes vom 20. Juni 2003³⁶).
- Die strafbaren Handlungen werden von fedpol verfolgt. Dieses kann die Polizei der Kantone und Gemeinden zur Unterstützung beziehen (vgl. dazu Art. 19 und 20 VStrR). Es ist grundsätzlich auch für die Beurteilung der strafbaren Handlungen zuständig. Hält das übergeordnete Departement die Voraussetzungen einer Freiheitsstrafe für gegeben, so sind die kantonalen Gerichte zuständig. Im Übrigen findet eine Beurteilung durch diese Gerichte statt, wenn die betroffene Person dies verlangt (vgl. dazu Art. 21 und Art. 22 VStrR). Der Bundesrat kann die Strafsache in beiden Fällen auch ans Bundesstrafgericht überweisen (vgl. Art. 21 Abs. 3 VStrR). Ferner kann bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts gegen während der Untersuchung ergriffene Zwangsmassnahmen Beschwerde geführt werden (vgl. Art. 26 Abs. 1 VStrR).

Stellt fedpol fest, dass auch wegen Verdachts auf Straftaten nach Artikel 224 bis 226 StGB zu ermitteln ist (z.B. aufgrund von Hinweisen auf einen terroristischen Hintergrund), kann es das von ihm geführte Verwaltungsstrafverfahren nicht auf diese Straftatbestände ausdehnen. Für diese ist gestützt auf Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe d der Strafprozessordnung³⁷ vielmehr Bundesgerichtsbarkeit gegeben. Die Strafverfolgung ist in diesem Fall in der Hand der Bundesanwaltschaft zu vereinen. Zwar sieht Artikel 20 Absatz 3 VStrR die Möglichkeit einer solchen Vereinigung bereits vor. Diese muss jedoch vom übergeordneten Departement angeordnet werden und setzt die Zustimmung der betroffenen Strafverfolgungsbehörde voraus. In Absatz 2 der vorliegenden Bestimmung wird daher klargestellt, dass eine Vereinigung in der Hand der Bundesanwaltschaft im soeben erwähnten Fall zwingend ist. Auf eine Anordnung durch das EJPD und das Einholen einer Zustimmung der Bundesanwaltschaft kann entsprechend verzichtet werden. Bei der Strafverfolgung von Jugendlichen bis 18 Jahre besteht keine Bundesgerichtsbarkeit (Zuständigkeit der Jugendanwaltschaft für die Verfolgung sämtlicher Straftaten gemäss StGB, vgl. Art. 3 Abs. 2

³⁶ SR 311.1

³⁷ SR 312.0

Bst. b der Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009³⁸), weshalb die Regelung nicht zur Anwendung kommt.

Die Regelung von Artikel 7 VStrR, wonach unter bestimmten Voraussetzungen die Unternehmung zur Bezahlung der Busse verurteilt werden kann, soll im Fall der vorsätzlichen falschen Information der Lieferkette auch auf Bussen von über 5000 Franken zur Anwendung kommen. Der Höchstbetrag einer Busse beträgt grundsätzlich 10 000 Franken (Art. 2 VStrR i. V. m. Art. 106 Abs. 1 StGB). Im Fall einer vorsätzlichen falschen Information der Lieferkette können jedoch Bussen bis 100 000 Franken ausgesprochen werden (Artikel 35 Absatz 1 des Entwurfs). Die Regelung von Artikel 7 VStrR soll angewendet werden können, wenn eine Busse bis 20 000 Franken in Betracht fällt. Auch Artikel 125 des Zollgesetzes vom 18. März 2005³⁹ und Artikel 100 des Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009⁴⁰ sehen eine Erhöhung der Bussenobergrenze nach Artikel 7 VStrR vor.

Der Kanton Zürich schlägt ausserdem vor, die Strafmündigkeit und die Strafverfolgung von Jugendlichen wie bei den Straftaten gemäss StGB zu regeln, das heisst, die Strafmündigkeit auf zehn Jahre zu senken und dafür die Strafverfolgung bis zum Alter von 18 Jahren der Jugendanwaltschaft zu übertragen. Erfahrungsgemäss könne die Radikalisierung von Jugendlichen bereits vor dem 15. Lebensjahr beginnen. Die Jugendanwaltschaften seien bei solchen Phänomenen besser geeignet, die Biografie und das Umfeld einer oder eines Jugendlichen hinreichend abzuklären. Im Entwurf wird von einer solchen Regelung jedoch abgesehen: Da sich in der Vernehmlassung diverse Kantone kritisch zur Übernahme neuer Vollzugsaufgaben geäussert haben, ist auf eine generelle Übertragung der Strafverfolgung Jugendlicher an die Jugendanwaltschaften zu verzichten. Erscheinen im Einzelfall besondere Erhebungen für die Beurteilung des Jugendlichen oder die Anordnung jugendrechtlicher Massnahmen als geboten, kann das Verfahren gestützt auf Artikel 23 Absatz 1 VStrR an die Jugendanwaltschaft abgetreten werden. Eine Strafverfolgung Jugendlicher unter 15 Jahren wäre demgegenüber nur gerechtfertigt, wenn dafür generell die Jugendanwaltschaften als spezialisierte Behörden für zuständig erklärt würden. Es ist daher darauf zu verzichten.

Art. 38 Übergangsbestimmung

Private Verwenderinnen, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits über Vorläuferstoffe nach Artikel 3 mit den Zugangsstufen «bewilligungspflichtiger Zugang» und «verbotener Zugang» verfügen, dürfen diese weiterhin in ihrem Besitz haben. Besteht die Gefahr einer unrechtmässigen Verwendung, muss fedpol aber die Möglichkeit haben, auch solche Stoffe einzuziehen.

Art. 39 Änderung anderer Erlasse

Die Änderung anderer Erlasse wird in einem Anhang geregelt. Darunter fallen die nachfolgend erwähnten Änderungen.

38 SR 312.1

39 SR 631.0

40 SR 641.20

Änderung des Sprengstoffgesetzes

Das SprstG erfährt verschiedene formelle Änderungen, die in erster Linie formeller Natur sind:

- Im Langtitel des SprstG werden die Begriffe «explosionsgefährliche Stoffe» beziehungsweise «substances explosibles» verwendet. Das neue Bundesgesetz verwendet den Begriff «substances explosibles» nunmehr ebenfalls. Der Klarheit halber soll der bisherige Langtitel des SprstG daher abgeschafft und dieses Gesetz stets mit dem bisherigen Kurztitel «Sprengstoffgesetz» beziehungsweise «Loi sur les explosifs» bezeichnet werden. Der italienische Titel des SprstG ist von der Änderung nicht betroffen.
- Im Ingress wird neu auf die Bestimmungen der neuen Bundesverfassung Bezug genommen.
- Die Ausnahmen vom Sprengstoff-Begriff nach Artikel 5 Absatz 2 SprstG werden neu ausdrücklich auf die Sprengstoffe im Sinne dieses Gesetzes begrenzt. Dies, weil der Begriff des Sprengstoffs in den Artikeln 224 bis 226 StGB weiter verstanden wird als im SprstG.
- Bei Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c SprstG wird die Formulierung «und in den Handel gebracht» gestrichen. Stattdessen wird in Artikel 1 Absatz 1 SprstG darauf hingewiesen, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes auf Sprengmittel beschränkt ist, die gewerblich hergestellt werden (vgl. Ziff. 1.1.3).
- In den Artikeln 1, 2, 3, 16, 17, 28 und 37 SprstG wird der Begriff des «Verkehrs» («commerce»/«commercio») mit Sprengmitteln und pyrotechnischen Gegenständen wird durch den Begriff «Umgang» («opérations»/«operazioni») ersetzt. Dieser Begriff gibt die verschiedenen Handlungen, die bisher unter dem Begriff «Verkehr» zusammengefasst wurden, zutreffender wieder (vgl. dazu Art. 3 Abs. 1 SprstG).
- In der französischen und der italienischen Fassung von Art. 29 Abs. 1 SprstG wird für «Umsatz» die ungenaue Bezeichnung «opérations»/«operazioni» verwendet. Dies muss korrigiert werden, da unter «Umgang»/«opérations»/«operazioni» neu explizit etwas anderes Verstanden wird.
- Auch der in den Artikeln 8a und 33 Absatz. 3 SprstG verwendete Begriff des «In-Verkehr-Bringens» entspricht nicht mehr der aktuellen Terminologie. Er erweist sich im jeweiligen Zusammenhang zudem als zu eng. Die Bestimmungen werden daher neu formuliert.
- Artikel 9 SprstG regelt unter anderem die Herstellung von Sprengmitteln und Schiesspulver. Die Bestimmungen des neunten Bundesgesetzes, wonach die Herstellung von explosionsfähigen Stoffen durch private Verwenderinnen und der Erwerb und Besitz der von privaten Verwenderinnen hergestellten Stoffe untersagt ist, sollen dabei ausdrücklich vorbehalten werden. Zwar fallen privat hergestellte Sprengstoffe ohnehin nicht in den Anwendungsbereich des SprstG (vgl. Ziff. 1.1.3). An sich könnte daher auf den Vorbehalt verzichtet werden. Dieser soll indes auch die Funktion eines deklaratorischen Verweises erfüllen: Wer sich im SprstG kundig macht, soll auf die Bestimmungen des neuen Bundesgesetzes aufmerksam gemacht werden.

-
- Die Artikel 37 und 38 SprstG sollen so gefasst werden, wie dies bereits der Entwurf für ein Bundesgesetz über die Anpassung des Nebenstrafrechts an das geänderte Sanktionenrecht⁴¹ vorsieht. Auch dabei handelt es sich grundsätzlich nur um formelle Änderungen. Es erfolgt einzig einer Erhöhung der Busse für vorsätzlich begangene Widerhandlungen nach Artikel 38 SprstG von 10 000 Franken auf 20 000 Franken. Je nach Verlauf der parlamentarischen Beratungen zur obgenannten und zur vorliegenden Vorlage kann eine Koordinationsbestimmung notwendig werden.

Eine materielle Änderung erfolgt mit dem neuen Artikel 14a SprstG: Diese Bestimmung sieht die gleichen Hinderungsgründe wie Artikel 7 des Entwurfs vor. Personen, bei denen solche Hinderungsgründe bestehen, soll nicht nur der Zugang zu bestimmten Vorläuferstoffen verwehrt werden, sondern auch Bewilligungen in Zusammenhang mit Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver verweigert werden können. Zur Prüfung der Hinderungsgründe können die Stellen, die für die Erteilung der sprengstoffrechtlichen Bewilligungen zuständig sind, bei fedpol anfragen, ob einer Person bereits eine Bewilligung für den Erwerb von Vorläuferstoffen verweigert oder entzogen worden ist oder aufgrund verdächtiger Vorkommnisse Massnahmen ihr gegenüber ergriffen worden sind. Nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a des Entwurfs können diese Informationen auch im automatisierten Verfahren erteilt werden; zudem ist Zugriff auf die Informationen nach Artikel 22 Buchstabe f möglich.

Eine weitere materielle Änderung betrifft Art 2 Absatz 1 und Art. 10 Absatz 5 SprstG: Die Armee, die eidgenössischen und kantonalen Militärverwaltungen und ihre Betriebe sollen dem SprstG nicht nur dann unterstehen, wenn sie Sprengmittel an zivile Stellen oder Private abgeben, sondern auch dann, wenn sie pyrotechnische Gegenstände an diese Empfänger abgeben. In beiden Fällen soll die Abgabe nicht mehr vom WBF bewilligt werden müssen, sondern im Einvernehmen mit fedpol erfolgen.

Änderung von Bundesgesetzen betreffend verschiedene Informationssysteme

Die Bestimmungen betreffend die in Artikel 18 Absatz 1 erwähnten Informationssysteme sind dahingehend anzupassen, dass fedpol direkt auf die Informationssysteme zugreifen kann (siehe dazu die Erläuterungen zu Artikel 18). Folgende Bestimmungen sollen daher geändert oder neu ins jeweilige Gesetz aufgenommen werden: Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c BGIAA, Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer 1 BGIAA, Artikel 10 Absatz 4 Buchstabe e BPI, Artikel 11 Absatz 5 Buchstabe e BPI, Artikel 12 Absatz 6 Buchstabe d BPI, Artikel 15 Absatz 4 Buchstabe k BPI, Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe j BPI, Artikel 17 Absatz 4 Buchstabe m BPI, Artikel 32c Absatz 3 WG und Artikel 46 Buchstabe a Ziffer 10 StReG. Teilweise sehen auch andere Vorlagen eine Anpassung dieser Bestimmungen vor. Es können daher Koordinationsbestimmungen notwendig werden.

Soweit fedpol gestützt auf Artikel 37 als Verwaltungsstrafbehörde handelt, richten sich die Zugriffe nach den für solche Behörden geltenden Regelungen. Diese sollen in einem Punkt ergänzt werden: Mit dem neuen Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe l BPI

⁴¹ BBl 2018 3009

wird sichergestellt, dass fedpol als Verwaltungsstrafbehörde Personen und Sachen in RIPOL ausschreiben kann.

Im Fall des StReG ist zu beachten, dass dieses Gesetz vom Parlament zwar verabschiedet wurde, sein Inkrafttreten aber noch nicht bestimmt worden ist. Gemäss EJPD-interner Planung soll dies Anfangs 2023 der Fall sein, wenn die neue Strafregisterdatenbank operativ geschaltet werden kann. Das Strafregister ist derzeit noch in den Art. 365–371a StGB geregelt. Damit fedpol bereits in der Übergangsphase bis zum Inkrafttreten des StReG über die notwendigen Zugriffsrechte verfügt, sieht der Entwurf auch eine Anpassung von Art. 367 Abs. 2 Bst. c StGB vor.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Projektkosten für die weitere Ausarbeitung der Vorlage, die Umsetzung des IKT-Projekts und das Weiterführen der Sofortmassnahmen in den Jahren 2020-2022 belaufen sich auf rund 2.4 Millionen Franken. Sie werden EJPD-intern kompensiert. Das Gleiche gilt für die bisher angefallenen Kosten, darunter 0,09 Millionen Franken für das IKT-Projekt.

Die Betriebskosten für den Vollzug der Vorlage werden zurzeit auf insgesamt rund 1,7 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. In diesem Betrag sind Personalkosten (1,1 Mio. Fr.; 600 Stellenprozent) und Sach- und Betriebsaufwände (0,55 Mio. Fr.) enthalten. Die Sach- und Betriebsaufwände beinhalten Aufwände für den Betrieb der Informatikanwendung (350 000 Fr.), für Sensibilisierungsmassnahmen für Wirtschaftsakteure und Partnerbehörden (50 000 Fr.) und Spesen (150 000 Fr.). Der Aufwand für den Betrieb des Informationssystems basiert auf Erfahrungswerten mit vergleichbaren Informationssystemen, die derzeit bei fedpol in Betrieb sind.

		2020	2021	2022	2023ff
		<i>Angaben in Tausend CHF</i>			
Projektkosten*	personelle	555	555	278	
	IKT	222	476	92	
	Spesen	75	75	38	
Betriebskosten**	personelle			567	1'134
	IKT			350	350
	Spesen			100	200
Total		852	1'106	1'424	1'684
Projektkosten ab 2020				2'365	

* EJPD-interne Kompensation.

** Finanzierung wird im weiteren Verlauf der Arbeiten geprüft.

Diese Schätzungen werden – wie die nachfolgende Quantifizierung der benötigten Personalressourcen – im weiteren Verlauf der Projektarbeiten kritisch überprüft.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Der Personalbedarf für den Vollzug des neuen Bundesgesetzes wird auf bis zu 600 Stellenprozente geschätzt. Die entsprechenden Personalressourcen sind namentlich für die Bearbeitung von Gesuchen um Erteilung von Erwerbs- und Ausnahmegewilligungen, für die Bearbeitung von Verdachtsmeldungen (inkl. Ermittlungen), für die Strafverfolgung durch fedpol bei Zuwiderhandlungen gegen die neuen Strafbestimmungen (Verwaltungsstrafrecht), für die Durchführung von branchenspezifischer Sensibilisierungsarbeit, für die Koordination der Kontrolltätigkeiten (Marktüberwachung), für die Anwendungsverantwortung für das Informationssystem sowie für Führungs- und Administrationsaufgaben notwendig. Die Berechnung der Fallzahlen und somit auch des personellen Aufwands für die Erledigung der Fälle basiert unter anderem auf den Erfahrungswerten aus der Umsetzung der Sofortmassnahmen sowie auf aktuellen Verkaufszahlen.

3.1.3 Weitere Auswirkungen

Das neue Bundesgesetz weist auch der EZV neue Vollzugsaufgaben zu. Die Kontrolltätigkeit der EZV im Bereich Vorläuferstoffe wird in Konkurrenz zu Kontrollen im Bereich anderer nichtzollrechtlicher Erlasse stehen.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Gemäss Artikel 28 Absatz 2 des Entwurfs kann fedpol den Kantonen Aufträge zur Vornahme von stichprobeweisen Kontrollen bei den Verkaufsstellen erteilen. Dadurch können die Kontrollen mit jenen in anderen Bereichen (z.B. dem Chemikalien- oder Heilmittelbereich) koordiniert und zusammengefasst werden.

In der Vernehmlassung haben sich diverse Kantone dagegen ausgesprochen, solche stichprobeweisen Kontrollen im Bereich Vorläuferstoffe zu übernehmen. Auch wurde eine Kostenübernahme oder Kostenbeteiligung durch den Bund gefordert. Im Entwurf wird indes an der vorgesehenen Regelung festgehalten. Wo immer möglich, sollen die stichprobeweisen Kontrollen mit ohnehin stattfindenden Kontrollen zusammengelegt werden. Aufgrund des geringen Kontrollumfangs im Bereich Vorläuferstoffe wird eine Kontrolle, wie sie beispielsweise im Chemikalienbereich üblich ist, nur geringfügig verlängert.

Abgesehen von den stichprobeweisen Kontrollen weist der Entwurf den Kantonen keine Vollzugsaufgaben zu. Dies grundsätzlich auch nicht im Bereich des Strafrechts, werden Verstösse gegen das neue Gesetz doch durch fedpol im Verwaltungsstrafverfahren verfolgt (vgl. Artikel 37). Die kantonalen Gerichts- und Untersuchungsbehörden werden nur in wenigen Fällen in diese Verfahren involviert sein, nämlich bei einer Beurteilung durch das kantonale Gericht (vgl. Art. 21 und 22

VStrR) oder einer Abtretung an die Jugendanwaltschaft (vgl. Art. 23 VStrR). Fallweise kann Fedpol aber mit den kantonalen Polizeikörpern zusammenarbeiten (vgl. Art. 20 Abs. 2 VStrR). Besteht aufgrund eines verdächtigen Vorkommnisses ein Verdacht auf Straftaten nach Art. 224 bis 226 StGB, sind wie bisher die Bundesanwaltschaft und die BKP zuständig (Bundesgerichtsbarkeit). Die ersten Ermittlungen werden dabei von der BKP vorgenommen, welche die kantonalen Polizeikörper beiziehen kann, zum Beispiel um vor Ort eine Befragung vorzunehmen oder um eine Hausdurchsuchung durchzuführen und gefährliche Stoffe sicherzustellen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Gemäss einer Auswertung des Produktregisters des BAG werden ausgehend von der in Ziffer 1.2.1 dargestellten Regulierung rund 180 Produkte auf dem Schweizer Markt von den Zugangsbeschränkungen betroffen sein. Dies gilt, sofern auch die Schwefelsäure auf die Liste der Stoffe mit Zugangsbeschränkungen aufgenommen wird. Sollte dies nicht der Fall sein, wären rund 114 Produkte betroffen. Die Auswertung umfasst all jene Produkte, die dem BAG von den Herstellern und Importeuren gemeldet wurden und potenziell an Privatpersonen abgegeben werden könnten. Sie bildet den Stand im Juni 2018 ab.

Sofern die Stufe «verbotener Zugang» eingeführt wird, wären von den erwähnten 180 Produkten rund 100 für Privatpersonen bewilligungspflichtig und rund 80 für Privatpersonen verboten (mit der Möglichkeit von Ausnahmegewilligungen). Andernfalls würden sämtliche 180 Produkte unter die Bewilligungspflicht fallen.

Die betroffenen Produkte werden insbesondere von Apotheken, Drogerien und Fachgeschäften, wie dem Schwimmbadfachhandel oder zoologischen Fachgeschäften, vertrieben.

Die Detailhandelsketten Aldi, Coop, Denner, Hornbach, Ikea, Jumbo, Landi Schweiz, Lidl, Manor, Migros, Spar und Volg führten auf Anfrage aus, ihr Standardsortiment umfasse keine Produkte, die den Zugangsbeschränkungen unterliegen würden. Zwar ist bei dieser Angabe eine allfällige Aufnahme der Schwefelsäure auf die Liste der Stoffe mit Zugangsbeschränkungen noch nicht berücksichtigt. Auch dies hätte jedoch keine erheblichen Auswirkungen auf das Standardsortiment der Detailhandelsketten. Wie es sich damit genau verhält, wäre aber noch zu prüfen (wie bei jeder Aufnahme eines neuen Stoffs auf die Liste).

Somit kann davon ausgegangen werden, dass das Standardsortiment der Detailhandelsketten kaum von den Zugangsbeschränkungen für Privatpersonen betroffen wäre. Damit spielt für diese Kategorie von Verkaufsstellen im Wesentlichen die Meldung von verdächtigen Transaktionen eine Rolle. Dies betrifft in erster Linie Baumärkte und Verkaufsstellen für die Landwirtschaft.

Fedpol wird den Verkaufsstellen ein Internetportal zur Kontrolle der Gültigkeit der Bewilligungen und Erfassung der Transaktion zur Verfügung stellen. Durch diese Kontrolle und Erfassung wird sich der Verkaufsvorgang verlängern. Zusätzlich ist mit einem gewissen Schulungsaufwand zu rechnen. Dieser wird von den befragten Apotheken und Drogerien jedoch mit 1 bis 2 Stunden pro Jahr als relativ gering angesehen.

Basierend auf Umfragen bei den Wirtschaftsakteuren, Auszügen aus Datenbanken und eigenen Schätzungen, werden die Regulierungskosten bei den betroffenen Unternehmen auf rund 0,5 Mio. Franken pro Jahr beziffert.⁴² Es ist aus heutiger Sicht schwierig abzuschätzen, wie sich die Reglementierung auf den Markt, die Zusammensetzung der Produkte (Anpassung der Konzentration, Alternativen) und die Verkaufszahlen auswirken wird. Die Schätzung ist daher mit den entsprechenden Unsicherheiten behaftet.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016 zur Legislaturplanung 2015–2019⁴³ noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019⁴⁴ angekündigt.

Der Bundesrat hat das EJPD am 30. November 2018 beauftragt, ihm die Botschaft und den Gesetzesentwurf zum Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe bis Ende 2019 zu unterbreiten.

4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Mit der vom Bundesrat am 18. September 2015 beschlossenen Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung⁴⁵ sollen Anschläge in der Schweiz, der Export von Terrorismus aus der Schweiz und die Nutzung der Schweiz als Unterstützungsbasis für den Terrorismus verhindert werden. Die Strategie umfasst den gesamten Prozess von der Radikalisierung einer Person über deren Verurteilung und Bestrafung bis hin zur Reintegration in die Gesellschaft. Eine Analyse der bestehenden Instrumente wurde durchgeführt und zu schliessende Lücken wurden identifiziert. Diese sollen nun durch diverse Massnahmen geschlossen werden. Der Entwurf für ein Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)⁴⁶ zielt insbesondere darauf ab, die Instrumente der Polizei ausserhalb der Strafverfahren zu stärken. Das PMT stellt eine Ergänzung zum Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus und zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Anpassungen des Strafgesetzbuches⁴⁷ dar. Die

⁴² Schätzung mittels Standardkostenmodell; weitere Details können dem internen Bericht von fedpol «Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe; Abschätzung der Auswirkungen der Reglementierung von Vorläuferstoffen auf die betroffenen Wirtschaftsakteure. Stand: Juli 2019» entnommen werden.

⁴³ BBl 2016 1105

⁴⁴ BBl 2016 5183

⁴⁵ BBl 2015 7487

⁴⁶ BBl 2019 4851

⁴⁷ Vgl. Botschaft vom 14. September 2018 zur Genehmigung und zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität (BBl 2018 6427).

vorliegende Vorlage zur Regelung der Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe setzt die Strategie zur Terrorismusbekämpfung um, indem sie einen Beitrag zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Schweiz leistet und verhindert, dass die Schweiz als Logistikbasis für terroristische Anschläge genutzt wird.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Für die Reglementierung von Vorläuferstoffen für explosionsfähige Stoffe existiert keine explizite Verfassungsgrundlage. Die Legitimation ergibt sich jedoch aus Artikel 95 Absatz 1 der Bundesverfassung⁴⁸ (BV), wonach der Bund Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit erlassen kann, sowie aus der inhärenten Bundeskompetenz zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit. Angesichts der grenzüberschreitenden Dimension von terroristischen Straftaten, die unter Einsatz von explosionsfähigen Stoffen begangen werden, bietet sich zudem Artikel 54 BV als Verfassungsgrundlage an. Der Bund ist somit ermächtigt, eine Marktkontrolle der Vorläuferstoffe und Massnahmen zur Verhinderung von terroristischen Handlungen zu implementieren.

Art. 95 Abs. 1 BV

Nach Artikel 95 Absatz 1 BV kann der Bund Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit erlassen. Diese Bestimmung erlaubt eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), wenn es sich um Massnahmen zur Wahrung der Gesundheit, Umwelt oder Sicherheit handelt. Wie bereits dargelegt, bezweckt die Marktkontrolle die Verhütung einer missbräuchlichen Verwendung von Vorläuferstoffen zur Begehung von Straftaten. Die vorgeschlagenen Bestimmungen über die Marktkontrolle sind somit sicherheitsrelevant und können deshalb auf Artikel 95 Absatz 1 BV abgestützt werden.

Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit

Die Häufung von Terroranschlägen in den europäischen Nachbarstaaten, die mit Vorläuferstoffen von explosionsfähigen Stoffen realisiert worden sind, führt dazu, dass auch die Schweiz Massnahmen auf diesem Gebiet zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit ergreifen muss. Vorliegend kann daher zusätzlich zu Artikel 95 Absatz 1 BV die inhärente Kompetenz des Bundes im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit als Verfassungsgrundlage herangezogen werden. Bei dieser Kompetenzgrundlage handelt es sich um ungeschriebenes Verfassungsrecht, das auch Gesetzgebungskompetenzen miteinschliesst. Sie ermächtigt den Bund die notwendigen Massnahmen zu seinem eigenen Schutz beziehungsweise zum Schutz seiner Institutionen und Organe zu treffen. Der Bund hat den Bestand des schweizerischen Gemeinwesens zu gewährleisten und für die Abwehr der Gefahren zu sor-

⁴⁸ SR 101

gen, die dieses existenziell bedrohen.⁴⁹ Die von terroristischen Aktivitäten ausgehenden Gefahren sind geeignet, den Staat in seiner Struktur und Existenz ernsthaft zu bedrohen: Terroristisches Handeln zielt darauf ab, die Bevölkerung einzuschüchtern, die Exekutive zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen und letztlich die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Grundstrukturen eines Landes zu destabilisieren oder zu zerstören. Die Stärkung des präventiv-polizeilichen Instrumentariums zur Bekämpfung des Terrorismus mittels vorliegender Gesetzesvorlage ist demnach durch die inhärente Kompetenz des Bundes im Sicherheitsbereich gedeckt. Für solche Bundeszuständigkeiten, für die – wie vorliegend – eine explizite Zuweisung einer Kompetenz an den Bund in der Verfassung fehlt, wird nach neuerer Praxis Artikel 173 Absatz 2 BV herangezogen.

Art. 54 Abs. 1 BV

Im Bereich der äusseren Sicherheit verfügt der Bund über eine allgemeine Kompetenz, die umfassende Rechtsetzungsbefugnisse beinhaltet (Art. 54 Abs. 1 BV). Terrorismus hat eine internationale Dimension; Ziel der Schweiz muss daher nicht nur sein, terroristische Aktivitäten auf ihrem Staatsgebiet zu verhindern, sondern auch den Export ins Ausland und die Unterstützung von Terrorismus von ihrem Staatsgebiet aus zu unterbinden. Angesichts dieses engen Bezugs der Vorlage zu den auswärtigen Angelegenheiten bietet auch Artikel 54 Absatz 1 BV eine Grundlage für die mit dem Gesetzesentwurf verfolgten Ziele.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Aus dem internationalen Recht ergibt sich keine Verpflichtung der Schweiz, den Zugang zu Vorläuferstoffen zu reglementieren. Mit den Massnahmen, die der vorliegende Entwurf vorsieht, wird indes eine Angleichung an die Reglementierung in der EU erreicht (vgl. Ziff. 1.5). Würde auf diese Massnahmen verzichtet, bliebe die Schweiz das einzige Land im Herzen von Europa, in dem Vorläuferstoffe uneingeschränkt erhältlich sind. Dies würde die Schweiz als Bezugsquelle für Kriminelle attraktiv machen (vgl. Ziff. 1.1.2).

Zu beachten ist weiter, dass in Artikel 18 Buchstabe e ein Zugriff auf das Schengen-Informationssystem vorgesehen ist. Ein solcher Zugriff ist gemäss dem Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands⁵⁰ nur zulässig, soweit das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt bleibt.

⁴⁹ Vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 «Innere Sicherheit, Klärung der Kompetenzen» (BBL 2012 4487), Ziff. 2.2.3.4.

⁵⁰ SR 0.362.31

Gemäss der Verordnung (EU) 2018/1862⁵¹ und Artikel 40 des Beschlusses 2007/533/JI des Rates⁵², die beide Teil des Schengen-Besitzstands bilden, ist der Zugriff zudem auf polizeiliche Überprüfungen zu beschränken (vgl. insb. Art. 40 des Beschlusses 2007/533/JI des Rates). Auf Verordnungsebene soll der Zugriff daher auf die Ausschreibungen von Personen zwecks Auslieferung und die Personen- und Sachausschreibungen zwecks verdeckter oder gezielter Kontrolle eingeschränkt werden. Auch soll er nicht systematisch erfolgen. Er ist aber insbesondere für die Bearbeitung der Verdachtsmeldungen von Bedeutung, die sich auf Personen aus dem Ausland beziehen.

5.3 Erlasform

5.3.1 Erlas auf Gesetzesebene

Der Zweck der Reglementierung ist die Kontrolle des Handels mit Vorläuferstoffen. Dadurch soll die Wahrscheinlichkeit erhöht werden, einen Missbrauch frühzeitig zu erkennen und zu vermeiden. Die Reglementierung betrifft die breite Öffentlichkeit und soll die gesetzliche Grundlage für polizeiliche Vorermittlungen und die Verwendung einschlägiger polizeilicher Datenbanken schaffen. Schon aufgrund der datenschutzrechtlichen Aspekte ist eine formelle Gesetzesgrundlage unerlässlich. Ausserdem sind strafrechtliche Sanktionen bei Zuwiderhandlung gegen die erlassenen Vorschriften vorgesehen.

Wie nachfolgend darzulegen ist, können die vorgesehenen Bestimmungen nicht in ein bestehendes Bundesgesetz übernommen werden.

5.3.2 Sprengstoffgesetzgebung

Die Sprengstoffgesetzgebung regelt den Umgang mit Sprengmitteln, pyrotechnischen Gegenständen und Schiesspulver vorwiegend aus sicherheitspolizeilichen Gründen. Der Vollzug liegt mehrheitlich in kantonaler Kompetenz. Es bestehen ein Bewilligungssystem (Einfuhr, Herstellung, Handel, Erwerb, Verwendung, Lagerung) und eine strikte Marktüberwachung. Konventionelle Sprengmittel werden in erster Linie im Baugewerbe und in der Industrie verwendet, während pyrotechnische Gegenstände meist im Handel vermarktet und vorwiegend im Zuge von privaten Feuerwerken und Veranstaltungen abgebrannt werden. Ein Teil der pyrotechnischen Gegenstände findet ebenfalls Verwendung in der Industrie und Landwirtschaft.

⁵¹ Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission (ABl. L 312 vom 7. Dezember 2018, S. 56).

⁵² Beschluss 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (Abl. L 205 vom 7. August 2007, S. 63).

Der Detailhandel wird durch die Kantone mit Verkaufs- und Lagerbewilligungen geregelt, welche zum Teil zeitlich eingeschränkt sind (1. August, Sylvester). Sprengmittel dürfen nur von ausgebildeten Personen, welche nach bestandener Prüfung einen entsprechenden Ausweis erhalten haben, vorbereitet und gezündet werden. Im Bereich der pyrotechnischen Gegenstände ist je nach Gefährlichkeit (Kategorien) ebenfalls ein entsprechender Verwendungsausweis zu erlangen. Das Gesetz ist bei pyrotechnischen Gegenständen für Vergnügungszwecke der Kategorien F1 – F3 (Publikumsfeuerwerk) nur auf den Hersteller, Importeur und Verkäufer anwendbar. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Sprengstoffgesetz nur spezifische Anwendergruppen sowie die legitimen Anwendungen betrifft.

Auch die Verwendung von Vorläuferstoffen für explosionsfähige Stoffe ist legitim, wenn sie im Rahmen ihres ursprünglich angedachten Verwendungszwecks erfolgt (z.B. als Düngemittel, zur Desinfektion oder als Lösungsmittel). Jedoch ist die Zahl der Verwenderinnen gegenüber dem Sprengstoff- und dem Pyrotechnikbereich um ein Vielfaches höher. Wenngleich es sich auf den ersten Blick um verwandte Gebiete handelt, unterscheiden sie sich massgeblich in Bezug auf Marktumfang, Verwendergruppen und deren Zugang zum Markt sowie weitere zu regelnde Aspekte. Aus diesem Grund wäre eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Sprengstoffgesetzgebung auf die Vorläuferstoffe nicht zielführend und unübersichtlich.

5.3.3 Chemikaliengesetzgebung

Zweck der Chemikaliengesetzgebung ist der sorgfältige Umgang mit chemischen Produkten im Hinblick auf den Gesundheits- und Umweltschutz. Aspekte des Missbrauchs mit strafrechtlichen Konsequenzen sind nicht Ziel des Chemikaliengesetzes vom 15. Dezember 2000⁵³ und daher nicht abgedeckt. Aus diesem Grund eignet es sich nicht, um die Vorläuferstoffe zu reglementieren. Zudem ist die Chemikaliengesetzgebung weitestgehend mit der Gesetzgebung der EU harmonisiert. Um diese Harmonisierung nicht zu gefährden, sollte sie nicht auf die Vorläuferstoffe ausgeweitet werden.

5.3.4 Neuer Erlass

Es ist demnach darauf zu verzichten, den Anwendungsbereich eines bestehenden Bundesgesetzes auf die Vorläuferstoffe auszuweiten. Die Reglementierung ist daher in einem neuen Gesetz vorzunehmen.

⁵³ SR 813.1

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf sieht an verschiedenen Stellen eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat vor. Dies betrifft zunächst die Festlegung der Vorläuferstoffe mit Zugangsbeschränkungen und der entsprechenden Zugangsstufen. Diesbezüglich müssen eine rasche Anpassung an die Bedrohungslage und die internationale Entwicklung möglich sein. Ebenfalls auf Verordnungsstufe anzusiedeln sind verschiedene Regelungen, die einen hohen Konkretisierungsaufwand mit sich bringen. Die folgenden Bestimmungen ermächtigen den Bundesrat daher zum Erlass von gesetzesvertretendem Verordnungsrecht:

- Artikel 3 Absatz 1 (Liste der Vorläuferstoffe mit Zugangsbeschränkungen)
- Artikel 3 Absätze 2 bis 4 (Festlegung der Zugangsstufen und der Ausnahmen)
- Artikel 10 (Vorsehen von Ausnahmegewilligungen für den Zugang zu Vorläuferstoffen nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c)
- Artikel 27 (Ausführungsbestimmungen zum Informationssystem)
- Artikel 30 (Festlegung der Gebühren)

5.6 Datenschutz

Für den Vollzug des neuen Bundesgesetzes ist die Bearbeitung von Personendaten erforderlich. Die dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen sind im Entwurf enthalten (vgl. Artikel 18 bis 27).