



Erläuternder Bericht
Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über Vorläuferstoffe
für explosionsfähige Stoffe

vom ...

...

Übersicht

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

Ausgangslage

Die Terroranschläge der vergangenen Jahre in Europa¹ zeigen es deutlich: Trotz neuer Angriffsmittel und -methoden bleibt der Einsatz von Sprengstoffen weiterhin ein bevorzugtes Mittel der Wahl für Terroristen. Aufgrund der strikten Regulierung und Kontrolle von kommerziellen und militärischen Sprengstoffen greifen Terroristen meist auf selbst hergestellte Sprengstoffe, sogenannte „home made explosives“ (HME), zurück. Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe sind chemische Stoffe, die sich zur Herstellung solcher HME 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 EU 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

Das neue Gesetz soll die folgenden Punkte regeln:

- a. *Überwachung des Markts der Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (namentlich mit einem Registrierungs- und Bewilligungssystem),*

¹ Paris (November 2015), Brüssel (März 2016), Ansbach (Juli 2016), St. Petersburg (April 2017), Manchester (Mai 2017) und wieder Brüssel im Juni 2017.

-
- b. *Verbot der Herstellung und des Besitzes von HME*
 - c. *Möglichkeit der Meldung verdächtiger Ereignisse,*
 - d. *Datenschutzvorschriften mit Bezug auf Bst. a und c.*

Auf die Endverbraucher und die Wirtschaftsakteure soll sich die Gesetzesvorlage nur geringfügig auswirken, insbesondere auf Ebene der Kosten und der Personalschulung.

Die Erwerbsbeschränkungen müssen verhältnismässig sein, daher gilt: Je geringer die Konzentration eines Wirkstoffs in einem Produkt ist, umso einfacher zugänglich soll es sein. Von einem Produkt mit geringerer Konzentration ist zur Herstellung eines explosionsfähigen Stoffes eine entsprechend grössere Menge erforderlich. Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Ankauf als verdächtig auffällt. Die vorgeschlagenen Konzentrationsgrenzwerte entsprechen jenen der EU. Dadurch ist sichergestellt, dass keine neuen technischen Handelshemmnisse entstehen. Die Grenzwerte wurden vom „Standing Committee on Precursors“ (SCP) – einem Sachverständigenausschuss für Ausgangsstoffe der EU, an dem auch die Schweiz beteiligt ist – erarbeitet.

Das Meldesystem für verdächtige Ereignisse verfolgt den Zweck, die Prävention, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten durch die Strafverfolgungsbehörden zu unterstützen. 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 vereiteln.

Die Gesetzesvorlage enthält zudem Vorschriften zur Organisation und zu den Aufgaben der Vollzugs- und Kontrollbehörden, strafrechtliche Sanktionen 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
1.1.3.1 Regelung 1972 – 2005	7
1.1.3.2 Regelung ab 2005	7
1.2 Die beantragte Neuregelung	8
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	10
1.3.1 Welche Massnahmen werden für die Schweiz vorgeschlagen?	10
1.3.2 Wer ist von der Reglementierung betroffen?	11
1.3.3 Was ist der Nachteil der Reglementierung?	11
1.4 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	12
1.4.1 Rechtliche Situation in der EU	12
1.4.1.1 Allgemeines	12
1.4.1.2 Anwendungsbereich	12
1.4.1.3 Auswirkungen für Mitgliedsstaaten	13
1.4.1.4 Auswirkungen für Privatpersonen	13
1.4.1.5 Auswirkungen für Unternehmen	13
1.4.1.6 Details	14
1.4.2 Implementierung der Verordnung in Europa	15
1.4.2.1 Übersicht	15
1.4.2.2 Österreich	15
1.4.2.3 Vereinigtes Königreich	16
1.4.2.4 Deutschland	17
1.4.2.5 Italien	17
1.4.2.6 Frankreich	17
1.4.2.7 Zuständige Behörden und Meldestellen auf EU-Ebene	18
1.5 Umsetzung	18
1.5.1 Bund	18
1.5.2 Wirtschaftsakteure	18
1.5.3 Kantone	18
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	19
3 Auswirkungen	34
3.1 Auswirkungen auf den Bund	34
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	34
3.1.2 Personelle Auswirkungen	34
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	34

3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	34
3.3.1	Verwendung der betroffenen Substanzen	34
3.3.2	Betroffene Produkte und Unternehmen	35
4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	36
4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	36
4.2	Verhältnis zu Strategien des Bundesrates	36
5	Rechtliche Aspekte	36
5.1	Verfassungsmässigkeit	36
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	37
5.3	Erlassform	38
5.3.1	Erlass auf Gesetzesebene	38
5.3.2	Sprengstoffgesetzgebung	38
5.3.3	Chemikaliengesetzgebung	39
5.3.4	Güterkontrollgesetzgebung	39
5.3.5	Neuer Erlass	40
5.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	40

Erläuternder Bericht

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 uneingeschränkt im klassischen Detailhandel, sowie vermehrt auch im Onlinehandel, abgegeben. Des Weiteren sind hohe Verkaufsvolumen bzw. die 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 dieser Herstellungsprozess mit behelfsmässiger Laboreinrichtung, 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 Gefahrenpotential. 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 und müssen 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 intensiviertere 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.

Durch die Reglementierung von Vorläuferstoffen in der EU wurde die Schweiz zum einzigen 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 Konfliktpotential mit EU-Mitgliedsstaaten, falls in der Schweiz gekaufte Vorläuferstoffe für Anschläge im benachbarten Ausland verwendet werden sollten.

Innerhalb der Bundesverwaltung konnte die Thematik Vorläuferstoffe auf Anhiob 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. Ziffer 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

1.1.3.1 Regelung 1972 – 2005

Bis 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 Giftgesetz² geregelt. Je nach Giftklasse der Chemikalie war deren Bezug für urteilsfähige Personen entweder bewilligungsfrei oder nur durch das Ausfüllen einer Empfangsbestätigung bzw. unter Vorweis eines Giftscheins möglich³. 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 bzw. der kontrollierten Abgabe (*Security*-Gedanke).

1.1.3.2 Regelung ab 2005

Im Zuge der Harmonisierung der Schweizer Chemikaliengesetzgebung mit dem Europäischen Chemikalienrecht wurde die Giftgesetzgebung aufgehoben.⁴ Dadurch wurde auch das System der Giftbewilligungen hinfällig und die Abgabe von Chemikalien liberalisiert. Fortan waren für Privatpersonen nur mehr bestimmte hochtoxische Chemikalien nicht erhältlich. Vorläuferstoffe gemäss der EU-Gesetzgebung

² Bundesgesetz vom 21. März 1969 über den Verkehr mit Giften, AS 1972 430, aufgehoben durch AS 2005 2293

³ Art. 18 Giftverordnung vom 19. September 1983, AS 1983 1387, aufgehoben durch AS 2005 2695

⁴ AS 2005 2293

fallen nicht darunter. Dadurch kam es aus sicherheitspolizeilicher Sicht zu einer Reduktion der Sicherheit. Die Chemikaliengesetzgebung⁵ und die Betäubungsmittelgesetzgebung⁶ decken die Vorläuferstoffe zwar ab, doch sind diese für Privatpersonen frei erhältlich. Einige Substanzen⁷ sind von der Selbstbedienung ausgenommen und der Verkäufer muss den Käufer vor der Aushändigung über Schutzmassnahmen und Entsorgung informieren.

Der Verkehr mit Vorläuferstoffen und deren Weiterverarbeitung zu HME fallen auch nicht unter das Sprengstoffgesetz vom 25. März 1977⁸ (SprstG): Dieses Gesetz ist nicht auf Stoffe anwendbar, die den Sprengstoffbegriff an sich erfüllen, aber nach dem Zweck der Sprengstoffgesetzgebung vernünftigerweise davon ausgenommen werden müssen.⁹ 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). 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 Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937¹⁰ (StGB) stellt den Verkehr mit Sprengstoffen oder 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, wird strafrechtlich belangt. Das Gleiche gilt gegenüber Personen, die selber Sprengstoffe herstellen (Art. 226 Abs. 1 StGB). In der Praxis gelangen die Strafnormen denn auch nur selten zu Anwendung.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Der Bericht „Reglementierung von Vorläuferstoffen für Explosivstoffe“ des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), der vom Bundesrat am 9. Dezember 2016 zur Kenntnis genommen wurde, enthält eine Bestandesaufnahme des Markts für Vorläuferstoffe. Drei Ziele wurden festgelegt: Es soll die innere Sicherheit der Schweiz gewahrt (1), ein Beitrag zur Sicherheit in Europa geleistet (2) und ein einfaches und flexibles System aufgebaut werden (3).

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

⁶ Verzeichnis g im Anhang 8 der Verordnung des EDI vom 30. Mai 2011 über die Verzeichnisse der Betäubungsmittel, psychotropen Stoffe, Vorläuferstoffe und Hilfschemikalien, BetmVV-EDI, SR 812.121.11

⁷ Wasserstoffperoxid $\geq 50\%$; Salpetersäure $\geq 5\%$; Schwefelsäure $\geq 15\%$.

⁸ SR **941.41**

⁹ BBl **1975** II 1296

¹⁰ SR **311.0**

Um Terroranschlägen mittels HME bzw. sogenannten Unkonventionellen Spreng- und Brandvorrichtungen (USBV) vorzubeugen, wird der Zugang von Privatpersonen zu Vorläuferstoffen teilweise eingeschränkt: Transaktionen von Produkten, die eine mittlere oder hohe Konzentration von Vorläuferstoffen aufweisen, sind registrierungspflichtig. Bei Produkten mit hoher Konzentration müssen die Transaktionen darüber hinaus bewilligt werden.

Die professionellen Anwender von Vorläuferstoffen sind ihren Lieferanten meist bekannt. Für sie sind die Produkte, die sie bei der Ausübung ihres Gewerbes verwenden, weiterhin frei erhältlich. Produkte mit geringer Konzentration bleiben zudem auch für Privatpersonen frei erhältlich. Dies gilt für 98 Prozent der Produkte, die Vorläuferstoffe enthalten. Bei geringer Konzentration ist zur Herstellung eines HME eine entsprechend grössere Menge des Produkts erforderlich. Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Ankauf als verdächtig auffällt.

Die Registrierung einer Transaktion läuft wie folgt ab: Ein Kunde im Fachhandel präsentiert sich mit dem Produkt, das er kaufen will, an der Kasse. Die zuständige Person an der Kasse wird durch den Hinweis auf der Produktkennzeichnung darauf aufmerksam gemacht, dass das Produkt gesetzlichen Bestimmungen bezüglich der Abgabe unterliegt. Sie nimmt die Kundendaten auf und erfasst diese sofort oder im Verlauf des Tages elektronisch. Im Kompetenzzentrum des Bundes werden die Daten analysiert (elektronischer Abgleich mit den polizeilichen Informationssystemen, gegebenenfalls Ermittlungen). Geht aus der Analyse kein Verdacht hervor, bleiben die Daten für fünf Jahre gespeichert, sodass allfällige verdächtige Wiederholungen einer Transaktion erkennbar sind. Liegen Verdachtsmomente vor, wird eine vertiefte Analyse durchgeführt.

Die Bewilligung zum Erwerb von Vorläuferstoffen wird wie folgt erteilt: Eine Kundin füllt einen elektronischen Bewilligungsantrag aus. Dieser wird mit den Informationssystemen der Polizei abgeglichen. Ergibt sich dabei kein Verdacht und lässt sich der deklarierte Verwendungszweck nicht mit einem Produkt erreichen, das frei erhältlich oder bloss registrierungspflichtig ist, so wird die Bewilligung erteilt. Dies geschieht auf elektronischem Weg. Nachdem die Kundin die Bewilligung erhalten hat, begibt sie sich zu einem Fachgeschäft. Die Verkäuferin überprüft anhand der Identitätskarte der Kundin und der Referenznummer der Bewilligung, ob diese gültig ist. Ist dies der Fall, übergibt sie das Produkt und registriert die Transaktion. Andernfalls verweigert die Verkäuferin die Transaktion und fordert die Kundin auf, ein Bewilligungsgesuch einzureichen.

Grundsätzlich soll die Liste der relevanten Stoffe und Konzentrationsgrade von der entsprechenden Verordnung der EU übernommen werden. Dadurch werden die Bestimmungen, die für den Schweizer Markt gelten, mit jenen der EU harmonisiert. Die Zuständigkeit für die Festlegung der Stoffe und Konzentrationen wird dem Bundesrat übertragen, damit die geltenden Bestimmungen rasch an das Sicherheitsumfeld oder allfällige Änderungen seitens der EU angepasst werden können.

Das neue Gesetz formalisiert zudem die Mitteilungen verdächtiger Vorkommnisse und die weitere Fallbehandlung. Die Meldungen werden in einem neuen Informati-

onssystem erfasst. So können die Daten auf elektronischem Weg systematisch mit den Daten in anderen polizeilichen Informationssystemen abgeglichen werden. Ziel des Datenabgleichs ist, Verbindungen mit Personen aufzudecken, die zum Beispiel bereits Gegenstand einer Überwachung waren oder wegen Gewaltdelikten verurteilt worden sind. Sensibilisierungskampagnen werden dazu beitragen, dass die Wirtschaftsakteure und die Anwender einen Verdacht, den sie hegen, vermehrt melden.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die angestrebte Reglementierung soll einen realen Sicherheitsgewinn für die Schweiz bringen, ohne jedoch Private und die Wirtschaft übermässig einzuschränken. Die legitime Verwendung von Vorläuferstoffen für explosionsfähige Stoffe soll mit möglichst geringem administrativem Aufwand auch in Zukunft möglich bleiben. Dadurch wird auch der Verlagerung des Handels auf den Schwarzmarkt entgegengewirkt. Die neue Reglementierung würde das bestehende Gefälle zur EU aufheben und die Schweiz wäre als Bezugsquelle weniger attraktiv.

Keine noch so ausgefeilte Reglementierung bietet 100%ige Sicherheit vor einem Anschlag. Trotzdem ist eine Reglementierung auch in der Schweiz wichtig und sinnvoll, weil sie eine erste Hürde für potentielle 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 es sich nicht nur um bürokratischen Mehraufwand, sondern um einen realen Sicherheitsgewinn handelt, zeigen die Erfahrungen einiger Länder, welche die Vorläuferstoffe bereits reglementiert haben. Dem EJPD sind mehrere Beispiele aus EU-Staaten bekannt, in denen die Regulierung Wirkung gezeigt und Schaden für die Gesellschaft verhindert bzw. verringert werden konnte.

1.3.1 Welche Massnahmen werden für die Schweiz vorgeschlagen?

Vorläuferstoffe sollen im tiefen Konzentrationsbereich frei erhältlich bleiben. Ab einer gewissen Konzentration sollen Transaktionen von Privatpersonen von der Verkaufsstelle registriert und mit Hilfe einer einfachen Web-Applikation an eine Meldestelle beim Bund (fedpol) übermittelt werden. Diese Registrierungspflicht gilt für rund 100 Produkte und es wird schweizweit von rund 20'000 bis 40'000 Transaktionen pro Jahr ausgegangen. Zusätzlich zur Registrierung müssen Privatpersonen für den Erwerb bestimmter Stoffe in höheren Konzentrationen eine Erwerbsbewilligung vorweisen. Der Kauf von rund 25 Produkten würde genehmigungspflichtig. Unabhängig von den verwendeten Ausgangsstoffen soll es Privatpersonen zudem untersagt werden, selber explosionsfähige Stoffe herzustellen.

Substanzen	Keine Zugangsbeschränkung	Registrierungspflicht	Registrierungs- und Erwerbsscheinpflicht
Wasserstoffperoxid	≤ 12 %	> 12 % und ≤ 35 %	> 35 %
Nitromethan	≤ 30 %	> 30 % und ≤ 40 %	> 40 %
Salpetersäure	≤ 3 %	> 3 % und ≤ 10 %	> 10 %
Kaliumchlorat	≤ 40 %		> 40 %
Kaliumperchlorat	≤ 40 %		> 40 %
Natriumchlorat	≤ 40 %		> 40 %
Natriumperchlorat	≤ 40 %		> 40 %
Ammoniumnitrat*	≤ 45.7 %		> 45.7 %

* Ammoniumnitrat 45.7% entspricht einem Stickstoffgehalt von 16%, wenn die beigemischte Substanz frei von Stickstoff ist.

Als flankierende Massnahme ist eine Meldemöglichkeit für verdächtige Vorkommnisse geplant. Beobachten Verkaufsstellen, aber auch professionelle Anwender (Landwirte) und Privatpersonen verdächtige Vorkommnisse (Transaktionen, Verluste), können sie sich während sieben Tagen pro Woche und 24 Stunden am Tag an die Meldestelle für Vorläuferstoffe wenden, die eine einheitliche und fachgerechte Bearbeitung der Meldung gewährleistet. Mittels branchenspezifischer Sensibilisierungsmassnahmen soll zudem auch die Selbstregulierung der Branchen gefördert werden (z.B. Empfehlungen für die Lagerung von Dünger).

1.3.2 Wer ist von der Reglementierung betroffen?

Von den Erwerbsbeschränkungen sind in erster Linie Privatpersonen betroffen. Professionelle Anwender und die Industrie könnten die Vorläuferstoffe weiterhin uneingeschränkt beziehen und verwenden. Bei einigen Produkten müssen diejenigen, die diese Produkte auf dem Markt bereitstellen, die Etikettierung geringfügig anpassen. Vor allem der Fachhandel (z.B. Apotheken und Drogerien) müsste künftig beim Verkauf die Transaktion registrieren oder prüfen, ob der Kunde über eine Erwerbsbewilligung verfügt. Die Schweizer Grossverteiler (Coop, Migros etc.) wären nach eigenen Angaben nicht von Abgabebeschränkungen betroffen, da sie die betreffenden Produkte nicht in den Konzentrationen, die einer Erwerbsbeschränkung unterliegen, im Sortiment haben. Wie alle anderen haben sie aber die Möglichkeit, verdächtige Vorkommnisse zu melden.

1.3.3 Was ist der Nachteil der Reglementierung?

Da weder die EU-Verordnung noch der vorliegende Vorentwurf für professionelle Anwender (einschliesslich Landwirte) und die Industrie Einschränkungen vorsehen, wird nur ein kleiner Teil des Markts erfasst. Die Kontrolle von professionellen Anwendern und der Industrie würde jedoch einen grossen administrativen Aufwand bedeuten und wäre schwierig umzusetzen. In Wirtschaft und Landwirtschaft würde ein entsprechender Vorschlag auf grossen Widerstand stossen. Mit geeigneter Sensi-

bilisierung, mit freiwilliger Selbstregulierung und der Einrichtung der Meldestelle, soll dem Missbrauch im Umgang mit Vorläuferstoffen auch im Umfeld von professionellen Anwendern entgegengewirkt werden.

1.4 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

1.4.1 Rechtliche Situation in der EU

1.4.1.1 Allgemeines

Der Rechtsakt zur Reglementierung der Ausgangsstoffe für Explosivstoffe in der EU ist die Verordnung (EU) Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe¹¹ (nachfolgend: „AVO“). Die AVO trat am 1. März 2013 in Kraft und ist seit 2. September 2014 anwendbar (Art. 19 AVO). Die in der AVO vorgesehenen Massnahmen sollten somit per 2. September 2014 umgesetzt werden. Die AVO ist nicht Teil der Bilateralen Abkommen und daher nicht verbindlich für die Schweiz.

Mehrere Artikel der AVO verweisen auf eine Leitlinie (guidelines by the EC and the SCP), welche den Mitgliedsstaaten und Wirtschaftsteilnehmern als Stütze zur Implementierung der Verordnung dienen soll. Diese enthält unter anderem Kriterien für das Erkennen von verdächtigen Transaktionen und ein Muster für Genehmigungen. Des Weiteren führt das SCP ein Frage-und-Antwort Dokument (Q&A document) in dem Stellung zu konkreten Fragen genommen wird. Es handelt sich dabei nicht um eine rechtlich bindende Interpretation der Verordnung. Die AVO betrifft Mitgliedsstaaten, Mitglieder der Allgemeinheit (Privatpersonen) und Wirtschaftsteilnehmer (Unternehmen), allerdings in unterschiedlichem Ausmass.

1.4.1.2 Anwendungsbereich

Die AVO gilt für die in den zwei Anhängen aufgeführten Stoffe sowie für Gemische und Stoffe, die solche Stoffe enthalten (Art. 2 Abs. 1 AVO). Demnach sind sowohl die eigentlichen Substanzen (z.B. als Rohstoff oder Chemikalie), aber auch Mischungen und Endverbraucherprodukte betroffen. Erzeugnisse¹², pyrotechnische Gegenstände und rezeptpflichtige Arzneimittel sind von der Verordnung ausgenommen (Art. 2 Abs. 2 AVO). Die zwei Anhänge der AVO resultieren aus den

¹¹ ABl. L 39 vom 9.2.2013, S. 1

¹² Nach Definition in Artikel 3 Nummer 3 der 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).

Diskussionen des SCP und wurden über mehrere Jahre hinweg ausgearbeitet. Die Verteilung der Substanzen auf die zwei Anhänge steht nicht in erster Linie in Zusammenhang mit der Gefährlichkeit der Produkte. Ausschlaggebend waren mehrere Faktoren wie beispielsweise die Verfügbarkeit der Substanz auf dem Markt, die Realisierbarkeit und Verhältnismässigkeit einer Einschränkung, sowie die tatsächliche Verwendung der Substanz durch Kriminelle.

1.4.1.3 Auswirkungen für Mitgliedsstaaten

Die Mitgliedsstaaten sind durch die AVO dazu verpflichtet eine Meldestelle für verdächtige Transaktionen einzurichten (Art. 9 Abs. 2 AVO) und eine zuständige Behörde mit der Ausstellung der Genehmigungen bzw. der Kontrolle der Register zu beauftragen. Im Weiteren regelt die Verordnung die Rahmenbedingungen für das Genehmigungssystem (Art. 7 AVO) und für die Registrierung von Transaktionen (Art. 8 AVO). Der Umgang mit personenbezogenen Daten muss in Einklang mit der Richtlinie 95/46/EG erfolgen (Art. 10 AVO), während Sanktionen im Ermessen der Mitgliedsstaaten liegen (Art. 11 AVO).

1.4.1.4 Auswirkungen für Privatpersonen

Für Privatpersonen gelten Vorschriften und Einschränkungen für die Bereitstellung, die Verbringung, den Besitz und die Verwendung von Stoffen und Gemischen, die in Anhang I aufgeführt sind (Art. 4 Abs. 1-3 AVO). Grundsätzlich dürfen keine Substanzen aus Anhang I in Konzentrationen oberhalb des dort angegebenen Grenzwertes von Privatpersonen eingeführt, besessen oder benutzt werden (Art. 4 Abs. 1 AVO). Durch Einführung eines Genehmigungssystems nach Artikel 7 AVO, wird Privatpersonen der Besitz oder die Verwendung der betroffenen Substanzen ermöglicht (Art. 4 Abs. 2 AVO). Eine weitere Ausnahme betrifft drei Substanzen¹³, die aufgrund ihrer breiten Anwendung durch ein Registrierungssystem geregelt werden können (Art. 4 Abs. 3 AVO). Dies ermöglicht die Bereitstellung, den Besitz und die Verwendung der drei Substanzen für Privatpersonen.

Aufgrund des Spielraums, den die AVO den Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung lässt, ist eine Vielzahl von Kombinationen möglich. Dies führte zwangsläufig zu einer relativ heterogenen Situation bei der Umsetzung.

1.4.1.5 Auswirkungen für Unternehmen

Für Unternehmen hat die AVO diverse Sorgfaltspflichten bei Transaktionen mit Vorläuferstoffen zur Folge (Art. 4 Abs. 7 und Art. 9 AVO). Die Meldepflicht für

¹³ Wasserstoffperoxid (12–35 Gew. %), Nitromethan (30–40 Gew. %) und Salpetersäure (3–10 Gew. %)

verdächtige Transaktionen ist unabhängig von Konzentrationen¹⁴ und betrifft sowohl jene zwischen Wirtschaftsteilnehmern und Privatpersonen (*business-to-customer*, *B2C*) als auch jene zwischen Wirtschaftsteilnehmern (*business-to-business*, *B2B*). Die Leitlinie zur Implementierung der Verordnung enthält vage Kriterien wonach einige Gemische von der Meldepflicht ausgenommen sind (z.B. Kleinstmengen, sehr komplexe Mischungen). Zudem sind die Wirtschaftsteilnehmer für die Kennzeichnung von betroffenen Substanzen und Produkten aus Anhang I verantwortlich, wenn sie für die Abgabe an Privatpersonen bestimmt sind (Art. 5 AVO). Der Kauf, der Besitz und die Verwendung der Vorläuferstoffe sind derzeit für Wirtschaftsteilnehmer nicht eingeschränkt.

1.4.1.6 Details

Die AVO sieht vor, dass die Kommission die Grenzwerte in Anhang I bei Notwendigkeit anpassen kann. Neue Stoffe können durch die Kommission nur in Anhang II aufgenommen werden. Jedwede Änderung erfordert einen separaten, delegierten Rechtsakt mitsamt Analyse, welche eine unverhältnismässige Belastung der Wirtschaftsteilnehmer oder Verbraucher ausschliesst (Art. 12 AVO). Für Mitgliedsstaaten gilt bei hinreichenden Gründen eine zeitweilige Schutzklausel (Art. 13 AVO), welche es ermöglicht, Stoffe die nicht in den Anhängen aufgeführt sind, zu beschränken oder zu verbieten bzw. die Meldepflicht für verdächtige Transaktionen mit solchen Stoffen einzuführen. Dieselbe, zeitlich begrenzte Schutzklausel ermöglicht Grenzwerte in Anhang I zu verringern, Grenzwerte für Anhang II einzuführen oder Substanzen aus Anhang II denselben Beschränkungen, wie Substanzen aus Anhang I zu unterlegen. Die Anwendung der Schutzklausel erfordert eine umgehende Unterrichtung der Kommission und der anderen Mitgliedsstaaten, wobei erstere nach Prüfung der erforderlichen Angaben aus Artikel 12 AVO entweder die Anhänge anpassen oder den Mitgliedsstaat zur Aufhebung seiner Massnahme auffordern kann.

Im Frühjahr 2017 hat die Europäische Kommission die Revision der AVO eingeleitet. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen werden diverse Optionen, von „Keine Änderung“ über „Besserer Vollzug“ bis hin zu „Verschärfung“ diskutiert. Die revidierte Fassung der AVO wird dem Parlament voraussichtlich anfangs 2019 vorgelegt. Gemäss Zeitplan des EJPD wird das vorliegende Rechtsetzungsprojekt ungefähr zeitgleich im Schweizerischen Parlament debattiert. Der Fortschritt der Revision der AVO ist daher genau zu beobachten – geringfügige Korrekturen können im laufenden parlamentarischen Prozess vorgenommen werden. Werden grundsätzliche Richtungsänderungen erforderlich, kann dies zu Verzögerungen führen (zusätzliche Konsultationsrunden) und die Inkraftsetzung des neuen Bundesgesetzes verzögern.

¹⁴ Seite 11 ff. Leitlinie der EU Kommission und des *SCP* zur AVO

1.4.2 Implementierung der Verordnung in Europa

Die Umsetzung der AVO obliegt dem Ermessen der Mitgliedsstaaten, wobei Artikel 17 ermöglicht, dass bestehende nationale Registrierungssysteme in Übereinstimmung mit Artikel 8 weitergeführt werden können. Die EU-Kommission und das SCP veröffentlichten eine Leitlinie zur Implementierung der Verordnung. Sie liegt in zwei Versionen vor, eine öffentliche Version und eine Version mit umfangreicheren Informationen für Sicherheitsmanager (*security manager*) von Unternehmen. Obgleich die Verordnung bereits im März 2013 in Kraft getreten ist, wurde sie bei weitem nicht in allen Mitgliedsstaaten in die Praxis umgesetzt (Umsetzungsfrist: 2.9.2014). Aus diesem Grund beschränken sich die Erfahrungen mit der Umsetzung auf Länder, die hier eine Vorreiterrolle eingenommen haben.

1.4.2.1 Übersicht

Wie eingangs erwähnt, lässt die AVO einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung zu. Dies führt zu einem heterogenen Bild der Reglementierung von Vorläuferstoffen in Europa. Die Hintergründe für die Wahl der Umsetzungsvarianten sind vielfältig und reichen von bereits bestehenden, nationalen Reglementierungen bis hin zu Ressourcen- und Zuständigkeitsfragen. Rund die Hälfte der Mitgliedsstaaten muss die Verordnung noch in ihr nationales Recht übernehmen (*de facto* gilt in diesen Ländern derzeit ein Verbot).¹⁵ Einige Länder haben zunächst ein generelles Verbot geplant und später auf eine liberalere Lösung umgeschwenkt, d.h. die legitimen Anwendungen durch Privatpersonen wurden auf den ersten Blick unterschätzt.

Die Erfahrungen bei der Implementierung der AVO halten sich noch in Grenzen, da die Umsetzung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unterschiedlich stark vorangeschritten ist. Im Folgenden werden Erfahrungen von Ländern die bereits seit einiger Zeit operativ sind vorgestellt. Es handelt sich um je ein Beispiel für das Registrierungssystem (Österreich) und das Genehmigungssystem (Vereinigtes Königreich).

1.4.2.2 Österreich

Umsetzungsvariante

Österreich entschied sich für ein generelles Verbot, ermöglicht aber den Zugang zu einigen Vorläuferstoffen im mittleren Konzentrationsbereich durch ein Registrierungssystem. Das Bundeskriminalamt ist für die Beurteilung und weitere Behandlung der Meldungen von verdächtigen Transaktionen, Abhandenkommen und Diebstahl erheblicher Mengen zuständig. Zudem führt es die Sensibilisierungsmassnahmen durch.

Wichtige Erfahrungswerte

Österreich verfügte bereits über eine Meldestelle für Vorläuferstoffe für Betäubungsmitteln welche infolge auch die Aufgaben im Bereich Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe übernahm.

¹⁵ Stand 2016

Zu diesem Zweck veranstaltet die Meldestelle u.a. halbjährliche Treffen mit den Wirtschaftstreibenden, stellt Infobroschüren bereit und steht auf Anfrage der Wirtschaftstreibenden für Vorträge und Ausbildungen zur Verfügung. Ein direkter Vergleich zwischen diesen Ländern ist aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen (8,5 Mio. in AT gegen 65 Mio. in UK) und der daraus resultierenden höheren Anzahl der Meldungen nur bedingt möglich.

Die Bearbeitung einer Meldung verdächtiger Transaktionen ist abhängig von den vorhandenen Informationen. Die Erfahrung der Meldestelle in Österreich zeigt, dass die Meldungen keinem Einheitsmuster folgen und deshalb kaum per Checkliste abgearbeitet werden können.

Heimlabore, sowohl für Sprengstoff als auch für Drogen, werden häufig in Wohnungen in Mehrfamilienhäusern betrieben. Auch wenn die Verwendung der hergestellten explosionsfähige Stoffe nicht primär auf einen Personen- oder Sachschaden abzielt, bergen die verschiedenen Arbeitsschritte (Synthese, Handhabung, Lagerung und Transport) dennoch grosses Gefahrenpotential. Grund dafür sind die rudimentären Laboreinrichtungen, fehlende Sicherheitsstandards und die Tatsache, dass Familienmitglieder und Nachbarn exponiert sind.

Schlussfolgerung

Besonders die positiven Erfahrungen aufgrund der intensiven Zusammenarbeit mit den betroffenen Wirtschaftszweigen sind hervorzuheben. Die Meldestelle muss mit den entsprechenden Kompetenzen ausgerüstet sein, ihre Branche kennen und einen guten Zugang zu ihr ausbauen und diesen auch pflegen.

In der Schweiz gibt es keine nationale Meldestelle für Vorläuferstoffe für Betäubungsmittel, da die Zuständigkeit in diesem Bereich grundsätzlich bei den Kantonen liegt. Daher ist dieses Synergiepotential in der Schweiz schlicht nicht vorhanden.

Das Verbotssystem verhindert zwar den Verkauf gewisser Vorläuferstoffe im regulären Handel, jedoch kann aufgrund der offenen Grenzen aus den Nachbarländern mit anderen Systemen viel importiert werden. Die lokale Registrierung von Transaktionen mit Vorläuferstoffen kann nur ein Element zur Unterstützung von Ermittlungen nach einem Ereignis sein, ein Ereignis verhindern helfen kann diese Massnahme nicht.

1.4.2.3 Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich hat sich für ein Genehmigungssystem entschieden. Mit einer einzigen Genehmigung können mehrere Substanzen bezogen werden. Die maximale Gültigkeit einer Genehmigung ist auf 3 Jahre beschränkt. Der Antrag wird über eine Internetseite abgewickelt, wobei auch ein Fragenkatalog (inkl. Fragen zum geistigen Zustand) beantwortet werden muss.

Nach einem positiven Bescheid wird dem Antragsteller die Genehmigung zugesandt. Beim Kauf der Vorläuferstoffe muss zusammen mit der Genehmigung ein Identitätsdokument vorgelegt werden.

Die Sensibilisierungskampagnen für Vorläuferstoffe zeigen Wirkung, da Wirtschaftsteilnehmer häufiger Meldungen absetzen. Die relativ hohe Anzahl und Frequenz der verdächtigen Meldungen ermöglichen eine gute Triage und Bewertung durch die Einsatzzentrale (*Receive Unit*). Eine ähnliche Häufigkeit von Meldungen ist in der Schweiz vermutlich nicht zu erwarten. Die Reglementierung von Vorläuferstoffen ist für das Vereinigte Königreich ein wertvoller Baustein seiner Anti-Terror-Strategie.

1.4.2.4 Deutschland

Deutschland hatte bereits vor Inkrafttreten der AVO eine nationale Regelung welche auch die Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe einschloss. Gemäss dieser Chemikalienverbotsverordnung müssen Transaktionen bei der Abgabe registriert werden. Anfangs 2017 wurden die Abgabe einiger Vorläuferstoffe in bestimmten Konzentrationen an Privatpersonen gänzlich verboten. In Deutschland werden Meldungen von verdächtigen Transaktionen von den 16 Landeskriminalämtern entgegengenommen. Die zuständige Behörde ist im Innenministerium angesiedelt.

1.4.2.5 Italien

Italien hat sich für ein generelles Verbot von Vorläuferstoffen nach Artikel 4 Absatz 1 der AVO entschieden. Die Umsetzung erfolgte durch ein Gesetzesdekret¹⁶ welches eine Ergänzung der Artikel 678 und 679 des italienischen Strafgesetzbuchs vornimmt. Die AVO wurde dadurch am 20.2.2015 implementiert. Sowohl zuständige Behörde (Verwaltungspolizei, Bereich Waffen und Explosivstoffe) als auch Meldestelle (Kriminalpolizei) wurden in Innenministerium angesiedelt. Es besteht die Möglichkeit verdächtige Transaktionen per Telefon oder Email zu melden. Um die betroffenen Personen und Unternehmen von der Meldepflicht zu unterrichten, wurden die Flugblätter und Poster des Projekts SoS-HRC¹⁷ verwendet.

1.4.2.6 Frankreich

Frankreich kennt seit September 2017 ein System analog zu jenem in Österreich. Gewisse Vorläuferstoffe können über ein Registrierungssystem an Privatpersonen abgegeben werden, während für andere Vorläuferstoffe ein Abgabeverbot an Privatpersonen gilt.

¹⁶ Decreto Legge 18 febbraio 2015 n. 7, Art. 3

¹⁷ Security of Sales – High Risk Chemicals ist ein EU-Projekt, welches sich mit der Ausarbeitung von Informationsmaterial für betroffenen Wirtschaftszweige befasste (Poster, Flugblätter, Videos, Best Practice Dokumente usw.).

1.4.2.7 Zuständige Behörden und Meldestellen auf EU-Ebene

Die zuständigen Behörden und Meldestellen der EU-Mitgliedsstaaten sind bei unterschiedlichen Behörden angegliedert. Die zuständige Behörde kann den verschiedensten Verwaltungseinheiten zugeordnet sein, während die nationalen Meldestellen meist bei polizeilichen Behörden angegliedert sind. Die Kompetenzen der jeweiligen Behörden variieren von Land zu Land. Meist ist es die zuständige Behörde welche ein Land im *SCP* vertritt. Die Zusammenarbeit zwischen der zuständigen Behörde und der Meldestelle eines Landes erfolgt länderspezifisch und in unterschiedlichem Ausmass. Dies kann unter Umständen problematisch sein, wenn z.B. die zuständige Behörde nicht über die Arbeit der Meldestelle informiert ist (fehlende Praxisnähe).

Derzeit gibt es keinen grenzübergreifenden Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden oder Meldestellen. Dringliche Meldungen erfolgen entweder über klassische Kanäle oder bilateral, aufgrund persönlicher Kontakte. Eine Vernetzung bzw. eine Plattform zu diesem Zweck stehen aktuell zur Diskussion.

1.5 Umsetzung

1.5.1 Bund

Fedpol wertet die registrierten Transaktionen aus, entscheidet über die Erteilung, Verweigerung und den Entzug von Erwerbsbewilligungen und nimmt Verdachtsmeldungen entgegen. Es trifft die notwendigen Massnahmen. Auch ist es dafür zuständig, die Einhaltung des Bundesgesetzes seitens der Wirtschaftsakteure (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.

1.5.2 Wirtschaftsakteure

Wer Vorläuferstoffe auf dem Markt bereitstellt, ist verpflichtet, die betreffenden Produkte mit dem vorgesehenen Hinweis zu kennzeichnen (Produkte-Etikettierung).

Wer Vorläuferstoffe an Privatpersonen abgibt, muss die Transaktion registrieren und gegebenenfalls prüfen, ob die Privatperson über eine Genehmigung verfügt.

1.5.3 Kantone

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

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

a) Zweck

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

b) Personenkreis

Die Zugangsbeschränkungen gelten einzig für private Verwenderinnen. Eine Kontrolle des gesamten Marktes (inkl. professionelle Verwenderinnen) wäre wirtschaftshemmend, mit einem hohen Aufwand verbunden und daher nicht verhältnismässig. Auch die professionellen Verwenderinnen sollen indessen Wachsam sein und ihren Sorgfaltspflichten nachkommen. Mit Präventionsmassnahmen werden sie dafür sensibilisiert, ihre Produkte zu kontrollieren und verdächtige Vorkommnisse zu melden.

Ebenso gilt das Verbot, explosionsfähige Stoffe herzustellen, nur für private Verwenderinnen. Die professionelle (gewerbsmässige) Herstellung von Sprengstoffen richtet sich nach dem SprstG (vgl. Ziffer 1.1.3.2).

c) Sachlicher Geltungsbereich

Die Zugangsbeschränkungen gelten für jene Vorläuferstoffe, die vom Bundesrat bezeichnet werden (Art. 3). Demgegenüber können Verdachtsmeldungen in Bezug auf sämtliche Vorläuferstoffe erfolgen (Art. 14).

Das Verbot des Herstellens von explosionsfähigen Stoffen gilt unabhängig von den verwendeten Ausgangsstoffen (Art. 13).

Art. 2 Begriffe

Die Zugangsbeschränkungen gelten einzig für private Anwender („private Verwenderinnen“), während der Zugang für professionelle Anwender 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 Gesetzgebung zum Schutz vor gefährlichen Chemikalien diese Unterscheidung wahrnimmt (Art. 2 Abs. 2 Bst. a und b ChemV). Der Handel kann mithin auf die aus der Chemikalien-Gesetzgebung 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 den Verwendungszweck des jeweiligen Vorläuferstoffs abzustellen. Somit kann die gleiche natürliche oder juristische Person hinsichtlich gewisser Stoffe als professionelle,

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 Aquariums-Reinigungsmittel.

Als „Vorläuferstoffe“ gelten alle chemischen Stoffe, die zur Herstellung von explosionsfähigen Stoffen verwendet werden können. Die Bezeichnung „Vorläuferstoff“ steht dabei sowohl für die Stoffe selber als auch für Gemenge, Gemische und Lösungen, die solche Stoffe enthalten.

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 flüssige 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.

Art. 3 Zugangsbeschränkungen

Der Bundesrat führt eine Liste der Vorläuferstoffe mit Zugangsbeschränkungen. Diese kann neuen Entwicklungen bei den festgestellten Missbräuchen angepasst werden. Sie soll nach Möglichkeit mit der entsprechenden Liste der EU harmonisiert sein.

Der Bundesrat legt für jeden auf der Liste enthaltenen Vorläuferstoff fest, bis zu welchem Konzentrationsgrenzwert dieser frei erhältlich ist bzw. ab welchem Konzentrationsgrad die Abgabe registrierungspflichtig oder registrierungs- und bewilligungspflichtig ist: Je geringer die Konzentration eines Stoffs in einem Produkt, umso einfacher zugänglich soll das Produkt sein. Um einen explosionsfähigen Stoff herzustellen, ist bei geringerer Konzentration eine entsprechend grössere Menge des Produkts erforderlich. Die Wahrscheinlichkeit, dass der Kauf als verdächtig eingestuft wird, steigt. Damit keine neuen technischen Handelshemmnisse entstehen, sollen die Konzentrationsgrenzwerte, wenn keine begründete Ausnahme vorliegt, jenen der AVO entsprechen. Diese werden vom „EU Standing Committee on Precursors“ – einem Sachverständigenausschuss für Ausgangsstoffe der EU, an dem auch die Schweiz beteiligt ist – erarbeitet.

Gemäss dem aktuellen Stand wird die Liste acht Stoffe umfassen (Wasserstoffperoxid, Nitromethan, Salpetersäure, Kaliumchlorat, Kaliumperchlorat, Natriumchlorat, Natriumperchlorat und Ammoniumnitrat). Sämtliche dieser Stoffe sind bis zu einer bestimmten Konzentration frei erhältlich. Über dieser Schwelle unterliegen sie der Registrierungs- oder der Registrierungs- und Bewilligungspflicht (vgl. Ziffer 1.3.1).

Der Bundesrat kann privaten Verwenderinnen den Zugang zu einem Vorläuferstoff im Übrigen vollumfänglich verbieten (Zugangsstufe „kein Zugang“). Gemäss der AVO steht auch den EU-Mitgliedstaaten diese Möglichkeit offen. Aufgrund der Erfahrungen einiger EU-Mitgliedstaaten mit vollständigen Verboten zieht der Bundesrat diese Lösung derzeit allerdings nicht in Betracht. Bei Verboten sind erfahrungsgemäss oft Ausnahmen für rechtlich zulässige Verwendungen nötig. Zudem ist es vorzuziehen, einen Vorläuferstoff der Bewilligungspflicht und die Verwenderin-

nen einer Aufsicht zu unterstellen, als den Vorläuferstoff ganz zu verbieten und die Verwenderinnen in die Illegalität zu drängen.

Art. 4 Besitz von Vorläuferstoffen

Privaten Verwenderinnen wird der Besitz von Vorläuferstoffen nach Artikel 3 mit den Zugangsstufen „registrierungspflichtiger Zugang“, „registrierungs- und bewilligungspflichtiger Zugang“ und „kein Zugang“ im Grundsatz verboten. Der Besitz gilt nur dann als rechtmässig, wenn der Stoff unter Beachtung der festgelegten Zugangsmodalitäten erworben worden ist.

Art. 5 Weitergabe von Vorläuferstoffen

Private Verwenderinnen dürfen Vorläuferstoffe nach Artikel 3 mit den Zugangsstufen „registrierungspflichtiger Zugang“, „registrierungs- und bewilligungspflichtiger Zugang“ und „kein Zugang“ nicht an andere private Verwenderinnen weitergeben, da in einem solchen Fall die sorgfältige Registrierung bzw. Prüfung der Erwerbsbewilligung nicht sichergestellt ist.

Art. 6 Erteilung der Erwerbsbewilligung

Private Verwenderinnen, die Vorläuferstoffe nach Artikel 3 mit der Zugangsstufen „registrierungs- und bewilligungspflichtiger Zugang“ erwerben wollen, müssen fedpol um eine Erwerbsbewilligung ersuchen und dabei den Verwendungszweck des Stoffs angeben.

Die Erwerbsbewilligung wird erteilt, wenn der Gesuchsteller volljährig ist, Wohnsitz in der Schweiz hat und einen plausiblen Verwendungszweck nennt. Zudem darf keiner der Hinderungsgründe nach Absatz 4 bestehen. Lässt sich der angegebene Verwendungszweck mit alternativen Stoffen erreichen, kann die Erwerbsbewilligung ebenfalls verweigert werden.

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 15 Absatz 1 und einer allfälligen Kontaktaufnahme mit ausländischen Partnerbehörden nach Artikel 16 nicht von allen relevanten Umständen Kenntnis erhält. Auch kann das Bestehen einer umfassenden Beistandschaft oder die Vertretung durch eine vorsorgebeauftragte Person bei Personen mit Wohnsitz im Ausland nicht mittels direkter Anfrage bei der zuständigen Zivilstandsbehörde geprüft werden (vgl. dazu Artikel 15 Absatz 2).

Art. 7 Entzug der Erwerbsbewilligung

Fedpol kann regelmässig überprüfen, ob die privaten Verwenderinnen die erforderlichen Voraussetzungen zum Erwerb des Vorläuferstoffs weiterhin erfüllen und die Erwerbsbewilligung andernfalls entziehen.

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

Art. 8 Einfuhr von Vorläuferstoffen

Private Verwenderinnen müssen die Einfuhr von Vorläuferstoffen, deren Abgabe registrierungspflichtig ist, vor der Einreise in die Schweiz auf elektronischem Weg registrieren. Handelt es sich um einen Vorläuferstoff, dessen Abgabe bewilligungspflichtig ist, müssen sie zudem über eine Erwerbsbewilligung verfügen. Im Fall einer Kontrolle müssen sie den Registrierungsbeleg und gegebenenfalls die Bewilligung vorweisen können.

Art. 9 Ausfuhr von Vorläuferstoffen

Private Verwenderinnen können Vorläuferstoffe ausführen, wenn sie die Stoffe unter Einhaltung der in der Schweiz geltenden Vorschriften (Registrierung, Bewilligung) erworben haben und sie die geplante Ausfuhr gegebenenfalls bei der Registrierung und beim Antrag um Erteilung der Erwerbsbewilligung erwähnt haben. Die Vorschriften der Transit- und Bestimmungsstaaten bleiben vorbehalten.

Art. 10 Vorläufige Sicherstellung von Vorläuferstoffen

Die Eidgenössische Zollverwaltung stellt Vorläuferstoffe vorläufig sicher, deren Erwerb oder Einfuhr nicht ordnungsgemäss registriert oder bewilligt wurde.

Die Widerhandlung wird in der Regel von fedpol oder von der Eidgenössischen Zollverwaltung im Verwaltungsstrafverfahren verfolgt (vgl. Artikel 27 i.V.m. Artikel 31 und 32). Fedpol bzw. die Eidgenössische Zollverwaltung entscheiden damit auch über die Beschlagnahme des vorläufig sichergestellten Gegenstands (vgl. Art. 46 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974¹⁸ über das Verwaltungsstrafrecht [VStrR]).

Wird die Widerhandlung ausnahmsweise nicht von fedpol oder der Eidgenössischen Zollverwaltung 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. 11 Abgabe an private Verwenderinnen

Diese Bestimmung regelt die Abgabe von Vorläuferstoffen nach Artikel 3 mit den Zugangsstufen „registrierungspflichtiger Zugang“ und „registrierungs- und bewilligungspflichtiger Zugang“ an private Verwenderinnen.

Bei der Abgabe sind verschiedene Daten in Bezug auf die privaten Verwenderinnen und in Bezug auf die Vorläuferstoffe zu erheben (Registrierung). Unter den „Angaben zum Vorläuferstoff“ sind dabei die Art des Stoffs, dessen Konzentration und die erworbene Menge zu verstehen. Die „Angaben zur Transaktion“ beziehen sich auf Zeit und Ort. Als „die Angaben zur Erwerbsbewilligung“ wird voraussichtlich die Bewilligungsnummer zu erfassen sein.

¹⁸ SR 313.0

Wer Vorläuferstoffen nach Artikel 3 mit der Zugangsstufe „registrierungs- und bewilligungspflichtiger Zugang“ an private Verwenderinnen abgibt, muss zudem überprüfen, ob diese über die vorgeschriebene Erwerbsbewilligung verfügen. Die Überprüfung erfolgt ebenfalls auf elektronischem Weg.

Während die Erwerbsbewilligungen einen Wohnsitz der privaten Verwenderin in der Schweiz voraussetzen (vgl. Artikel 6), können Transaktionen, die allein registrierungspflichtig sind, von allen privaten Verwenderinnen getätigt werden, die ein von einer Schweizer Behörde ausgestelltes Ausweispapier vorlegen. Neben Personen mit Wohnsitz in der Schweiz können damit auch Auslandschweizer und Personen, die über eine Grenzgängerbewilligung verfügen, solche Transaktionen tätigen. Damit bleibt sichergestellt, dass die private Verwenderin einwandfrei identifiziert werden kann. Hingegen ist es bei Transaktionen, die allein registrierungspflichtig sind, nicht notwendig, in jedem Fall einen Wohnsitz in der Schweiz zu verlangen. Die Verkaufsstellen könnten das Vorhandensein eines Schweizer Wohnsitzes im Übrigen gar nicht prüfen.

Art. 12 Kennzeichnung

Zur besseren Identifizierung von registrierungs- und bewilligungspflichtigen Vorläuferstoffen müssen die Verkaufsstellen sicherstellen, dass die Produktkennzeichnung den Hinweis auf die Zugangsbeschränkungen für das Produkt enthält.

Die Anforderungen an die Kennzeichnung werden vom Bundesrat festgelegt. Dieser wird eine Regelung treffen, die jener der EU entspricht. Dadurch soll vermieden werden, dass bei Produkten, die aus dem EU/EWR-Raum in die Schweiz oder aus der Schweiz in dem EU/EWR-Raum verbracht werden, die Kennzeichnung geändert werden muss.

Art. 13 Herstellung und Besitz von explosionsfähigen Stoffen

Privaten Verwenderinnen ist die Herstellung von explosionsfähigen Stoffen untersagt. Ebenfalls untersagt ist der Besitz von solchen privat hergestellten explosionsfähigen Stoffen. Dies unabhängig davon, welche Ausgangsstoffe für die Herstellung verwendet werden.

Auf eine Koordinationsbestimmung mit dem SprstG kann verzichtet werden, da die private (hobbymässige) Herstellung von Sprengstoffen nicht in den Anwendungsbereich des SprstG fällt (vgl. oben Ziffer 1.1.3.2). Private Verwenderinnen können daher keine Bewilligung nach Art. 9 Abs. 1 SprstG beantragen und würden im Übrigen auch die Anforderungen von Art. 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 den Verwendungszweck 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 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 des

Landwirts zurechnen. Er gilt in diesem Zusammenhang vielmehr als privater Verwender, weshalb ihm die Herstellung von explosionsfähigen Stoffen ebenfalls untersagt ist.

Art. 14 Verdachtsmeldung

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 abgegeben hat. Ferner können verdächtige Vorkommnisse wie das Abhandenkommen oder der Diebstahl von Vorläuferstoffen gemeldet werden.

Verdachtsmeldungen können und sollen in Bezug auf sämtliche Vorläuferstoffe im Sinn von Artikel 2 Buchstabe b erfolgen. Sie sind nicht auf Vorläuferstoffe nach Artikel 3 beschränkt.

Im Rahmen der getroffenen Sofortmassnahmen wurden bereits eine Telefonnummer und eine E-Mail-Adresse eingerichtet, an die entsprechende Verdachtsmeldungen gerichtet werden können. Diese Massnahmen sollen weitergeführt werden.

Geplant sind zudem Sensibilisierungsmassnahmen; sie sollen die Verkaufsstellen und die professionellen und privaten Verwenderinnen motivieren, aufmerksam zu sein und Verdachtsfälle in Bezug auf Vorläuferstoffe zu melden.

Art. 15 Beschaffung von Informationen

Um sich im Rahmen der Analyse von Transaktionen (d.h. der Daten aus der Registrierung der Abgabe und Einfuhr von Vorläuferstoffen), der Bearbeitung von Gesuchen um Erteilung von Erwerbsbewilligungen, der periodischen Überprüfungen von Erwerbsbewilligungen und der Bearbeitung von Verdachtsmeldungen ein vollständiges Bild machen zu können, kann fedpol automatisch und systematisch alle öffentlich zugänglichen Quellen sowie mehrere polizeiliche Informationssysteme konsultieren. Es kann zudem bei Polizei- und Verwaltungsbehörden Personenauskünfte einholen.

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

- a. System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes (Art. 10 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008¹⁹ über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes [BPI])
- b. System Bundesdelikte (Art. 11 BPI)
- c. System internationale und interkantonale Polizeikooperation (Art. 12 BPI)
- d. Automatisiertes Polizeifahndungssystem (Art. 15 BPI)
- e. Schengener Informationssystem (Art. 16 BPI)
- f. Nationaler Polizei-Index (Art. 17 BPI)

¹⁹ SR 361

-
- g. Geschäfts- und Aktenverwaltungssystem von fedpol (Art. 18 BPI)
 - h. "Index NDB" des Nachrichtendienstes des Bundes (Art. 51 des Nachrichtendienstgesetzes vom 25. September 2015²⁰)
 - i. Strafregister-Datenbank (Art. 367 StGB)
 - j. Informationssystem Ausweisschriften nach Artikel 11 des Ausweisgesetzes vom 22. Juni 2001²¹ (AwG) (Art. 12 AwG)
 - k. Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (Art. 9 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003²² über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich)

Der Zugriff auf das Schengener Informationssystem nach Buchstabe e 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 muss in einem solchen Fall geprüft werden können, ob die Person im Schengener Informationssystem zur Fahndung ausgeschrieben ist.

Art. 16 Austausch von Informationen

Bei der Prüfung von Gesuchen um Erteilung von Erwerbsbewilligungen und im Fall von verdächtigen Vorkommnissen muss fedpol mit in- und ausländischen Partnerbehörden zusammenarbeiten können. Zu diesen Behörden gehören beispielsweise die Kantonschemiker oder die nationalen Meldestellen für Vorläuferstoffe (NCPs) in den EU- und EWR-Staaten. Gegenstand des Informationsaustausches können sämtliche Personendaten nach Artikel 18 sein.

Wendet sich die betroffene Person selber an fedpol, indem sie ein Gesuch um Erteilung einer Erwerbsbewilligung stellt, unterliegt der Informationsaustausch keinen besonderen Einschränkungen. Im Fall von verdächtigen Vorkommnissen dürfen Personendaten von fedpol demgegenüber nur 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, d.h. auch bereits die Personalien.

Art. 17 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 Anhaltspunkte dafür zu prüfen, dass Vorläuferstoffe für Strafta-

²⁰ SR 121

²¹ SR 143.1

²² SR 142.51

ten gegen Leib und Leben von Personen oder gegen Sachen verwendet werden könnten.

Art. 18 Inhalte des Informationssystems

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

Unter die in Buchstabe f erwähnten Verwaltungsverfahren fallen die Verfahren auf Erlass einer Verfügung nach Artikel 23 Absatz 2. Es haben zum Beispiel aber auch Personen Anspruch auf eine Verfügung, denen eine Erwerbsbewilligung verweigert werden soll.

Art. 19 Auskunfts- und Berichtigungsrecht

Das Auskunfts- und Berichtigungsrecht richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992²³ über den Datenschutz (DSG) bzw. nach dessen Totalrevision²⁴ nach dem neuen Datenschutzgesetz.

Art. 20 Abrufverfahren

Der Bundesrat kann es bestimmten Behörden ermöglichen, im Abrufverfahren auf das Informationssystem zuzugreifen:

Die Stellen, die Bewilligungen nach dem Waffengesetz vom 20. Juni 1997²⁵ (WG) erteilen, haben jeweils das Vorliegen von Hinderungsgründen im Sinn von Art. 8 Abs. 2 WG zu prüfen. Analoges gilt gemäss dem Vorentwurf (neuer Art. 14a SprstG) für Stellen, die Bewilligungen nach dem SprstG erteilen. Diese Stellen sollen in Erfahrung bringen können, ob einer Person eine Erwerbsbewilligung nach dem vorliegenden Gesetz verweigert oder aufgrund verdächtiger Vorkommnisse Massnahmen ihre gegenüber ergriffen worden sind. Da es sich in diesen Fällen um eine Vielzahl von Anfragen handeln wird, rechtfertigt sich ein Zugriff im Abrufverfahren (Buchstabe a).

Die kantonalen Polizeikorps oder fedpol können im Rahmen von Kontrollen oder Hausdurchsuchungen auf Vorläuferstoffe nach Artikel 3 stossen. Das gleiche gilt für die Eidgenössische Zollverwaltung im Rahmen ihrer Kontrollen. In einem solchen Fall muss umgehend geprüft werden können, ob die erforderlichen Registrierungen und Erwerbsbewilligungen vorliegen (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).

²³ SR 235.1

²⁴ vgl. Entwurf zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz.

²⁵ SR 514.54

Art. 21 Verwendung der AHV-Versichertennummer

Gemäss Art. 50e Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946²⁶ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung kann die AHV-Versichertennummer auch ausserhalb der Sozialversicherungen des Bundes systematisch 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 AHV-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 2016²⁷ (StReG) wird dies insbesondere beim Strafregister der Fall sein (vgl. Art. 13 Abs. 2 StReG).

Art. 22 Ausführungsbestimmungen zum Informationssystem

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

Art. 23 fedpol

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

Fedpol kontrolliert die Einhaltung der Registrierungs- und Bewilligungsvorschriften. Wie im Sprengstoff-Bereich sollen diese Kontrollen stichprobeweise erfolgen (vgl. Art. 33 Abs. 3 SprStG). Damit Kontrolltätigkeit koordiniert und zusammengefasst werden kann (z.B. mit Kontrollen im Chemikalien, Sprengstoff- oder Heilmittelbereich), soll fedpol mit kantonalen Partnern zusammenarbeiten und diesen Aufträge zur Vornahme von Kontrollen erteilen können. Dies steigert die Effizienz der Kontrollen.

Da fedpol selber die Einhaltung des neuen Bundesgesetzes kontrolliert, kann ihm auch die strafrechtliche Verfolgung von Verstössen übertragen werden (vgl. dazu Artikel 31).

Art. 24 Nachrichtendienstes des Bundes

Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) nimmt gegenüber fedpol Stellung, wenn im Zusammenhang mit der Erteilung oder Überprüfung einer Erwerbsbewilligung, einer Verdachtsmeldung oder einer Registrierung Zweifel betreffend eine Person bestehen.

Art. 25 Gebühren

Für die Erwerbsbewilligungen sind Gebühren vorgesehen. Diese können indes nicht kostendeckend angesetzt werden. Die betroffenen Produkte kosten nicht viel, und

²⁶ SR 831.10
²⁷ BBl 2016 4871

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.

Auch für die Durchführung von Kontrollen und den Erlass von Verfügungen können Gebühren erhoben werden. Stichprobenweise vorgenommene Kontrollen auf dem Markt, die zu keinen Beanstandungen führen, sollen aber keine Gebührenpflicht begründen.

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

Art. 26 Widerhandlungen bei der Abgabe

Gemäss dieser Bestimmung wird bestraft, wer Vorläuferstoffe weitergibt und dabei die Registrierungs- und Bewilligungsvorschriften missachtet. Die entsprechenden Taten 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 dem Täter im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen werden muss, dass er vorsätzlich oder eventualvorsätzlich Rechtsgüter gefährdete (d.h. 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 Art. 226 Abs. 2 StGB bestraft. Diese Strafnorm sieht eine Höchststrafe von 5 Jahren vor.

Die Widerhandlungen werden nach dem VStrR verfolgt (vgl. Artikel 31). 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 bzw. seine schuldigen Organe zudem wie der Täter selbst bestraft werden (vgl. Art. 6 Abs. 2 und 3 VStrR). Werden die Registrierungs- und Bewilligungsvorschriften 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 bzw. die schuldhaft handelnden Organe bestraft werden.

Zu beachten ist, dass die Missachtung der Registrierungs- und Bewilligungsvorschriften nicht nur vorsätzlich geschehen kann. Vielmehr kann es im Handel auch vorkommen, dass Produkte verwechselt werden oder die Registrierung beziehungsweise die Kontrolle der Erwerbserlaubnis 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 sie höchstens Fr. 5'000.– beträgt und die strafbaren Personen nur mit unverhältnismässigem Aufwand ermittelt werden könnten (vgl. Art. 7 VStrR).

Zu berücksichtigen ist zudem, dass private Verwenderinnen Vorläuferstoffe, deren Abgabe registrierungspflichtig oder registrierungs- und bewilligungspflichtig ist,

nicht an andere private Verwenderinnen abgeben dürfen. Möglicherweise kannte die Person, die das Produkt weitergab, den Empfänger indes persönlich und konnte sich sicher sein, dass dieser das Produkt für 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. Auch soll das Verfahren eingestellt oder lediglich eine Verwarnung ausgesprochen werden können.

Art. 27 Unerlaubter Besitz und unerlaubte Ein- oder Ausfuhr

Gemäss Artikel 4 ist privaten Verwenderinnen der Besitz von Vorläuferstoffen nach Artikel 3 mit den Zugangsstufen „registrierungspflichtiger Zugang“, „registrierungs- und bewilligungspflichtiger Zugang“ und „kein Zugang“ grundsätzlich verboten. Der Besitz durch diese Verwenderinnen ist nur rechtmässig, soweit die Stoffe unter Beachtung der festgelegten Zugangsmodalitäten erworben worden sind. Der unrechtmässige Besitz ist mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe zu bedrohen. Die Vorläuferstoffe sind einzuziehen.

Nach Artikel 8 haben private Verwenderinnen die Einfuhr von Vorläuferstoffen, die der Registrierung oder der Bewilligung unterliegen, zudem zu registrieren. Artikel 9 regelt ferner die Ausfuhr solcher Stoffe durch private Verwenderinnen. Die Verletzung dieser Bestimmungen ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe zu bedrohen. Die Vorläuferstoffe sind einzuziehen.

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. Eine Einziehung hat nur unter der Voraussetzungen von Art. 69 StGB zu erfolgen, d.h. wenn die Vorläuferstoffe die Sicherheit von Menschen, die Sittlichkeit oder die öffentliche Ordnung gefährden. Bei einer Verfahrenseinstellung kann die Einziehung in Form einer selbständigen Einziehung oder gestützt auf Artikel 23 Absatz 2 auf dem verwaltungsrechtlichen Weg erfolgen.

Art. 28 Erschleichen einer Erwerbsbewilligung

Wer sich eine Erwerbsbewilligung 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 26 und 27 soll das Verfahren zudem eingestellt oder lediglich eine Verwarnung ausgesprochen werden können.

Art. 29 Herstellung und Besitz von explosionsfähigen Stoffen

Privaten Verwenderinnen ist die Herstellung von explosionsfähigen Stoffen untersagt. Ebenfalls untersagt ist der Besitz von solchen privat hergestellten explosionsfähigen Stoffen. 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 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 Art. 226 Abs. 1 StGB bestraft. Diese Strafnorm sieht Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren oder Geldstrafe nicht unter 180 Tagessätzen vor.

Art. 30 Falsche Kennzeichnung

Die Bestimmungen zur Produkte-Etikettierung stellen ein wichtiges Element im vorgesehenen Registrierungs- und Bewilligungssystem des 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 Fr. 100'000.– betragen können. In leichten Fällen soll es wiederum möglich sein, das Verfahren einzustellen oder lediglich eine Verwarnung auszusprechen.

Art. 31 Verfolgung und Beurteilung durch fedpol

Fedpol führt bereits die Meldestelle für Vorläuferstoffe. Es wird auch das System zur Registrierung von Transaktionen betreiben, für die Erteilung von Erwerbsbewilligungen 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 ist es zweitens 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 26 bis 30 des Vorentwurfs 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 (vgl. dazu Art. 6 und 7 VStrR). Die entsprechenden Bestimmungen könnten insbesondere im Zusammenhang mit der Einhaltung der Registrierungs- und Bewilligungsvorschriften im Handel zur Anwendung kommen.
- In Fällen, wo eine Busse bis zu CHF 5'000 in Betracht kommt und die Ermittlungen der schuldigen Person übermässige Untersuchungen bedingen, so kann auch die Unternehmung zur Bezahlung der Busse verurteilt werden (Art. 7 VStrR).
- Unterlässt es der Geschäftsherr, Arbeitgeber usw. vorsätzlich oder fahrlässig, Widerhandlungen seiner Untergebenen abzuwenden oder in ihrer Wirkung auf-

zuheben, können er bzw. seine schuldigen Organe wie der Täter selbst bestraft werden (Art. 6 Abs. 2 und 3 VStrR).

- Die strafbaren Handlungen werden von fedpol verfolgt. Dieses kann die Polizei der Kantone und Gemeinden zur Unterstützung beiziehen (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 Art. 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 Art. 23 Abs. 1 Bst. d der Strafprozessordnung²⁸ vielmehr Bundesgerichtsbarkeit gegeben. Die Strafverfolgung ist in diesem Fall in der Hand der Bundesanwaltschaft zu vereinen.

Zwar sieht Art. 20 Abs. 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.

Art. 32 Verfolgung und Beurteilung durch die Eidgenössische Zollverwaltung

Im Fall einer unerlaubten Einfuhr im Sinn von Artikel 27 dürfte oftmals auch eine Widerhandlung gegen das Zollgesetz vom 18. März 2005²⁹ (ZG) oder das Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009³⁰ (MWSTG) gegeben sein. Es gilt zu vermeiden, dass in solchen Fällen eine parallele Strafverfolgung einerseits durch fedpol und andererseits durch die Eidgenössische Zollverwaltung erfolgt. Daher soll die Eidgenössische Zollverwaltung nicht nur die Widerhandlungen nach dem ZG und dem MWSTG, sondern auch die gleichzeitig festgestellten Widerhandlungen nach Artikel 27 verfolgen und beurteilen. Dabei kommt ebenfalls das VStrR zur Anwendung.

Da fedpol über besonderes Know How im Bereich der Vorläuferstoffe verfügt und sämtliche Informationen bei ihm zusammenlaufen sollen, hat die Eidgenössische Zollverwaltung fedpol über sämtliche Verfahren zu informieren.

²⁸ SR 312.0

²⁹ SR 631.0

³⁰ SR 641.20

Art. 33 Übergangsbestimmungen

Private Verwenderinnen, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits über Vorläuferstoffe nach Artikel 3 mit den Zugangsstufen „registrierungspflichtiger Zugang“ oder „registrierungs- und bewilligungspflichtiger 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. 34 Änderung anderer Erlasse

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

1. SprstG

Das SprstG erfährt verschiedene formelle Änderungen ohne materielle Tragweite:

- Im Langtitel des SprstG werden die Begriffe „explosionsgefährliche Stoffe“ bzw. „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“ bzw. „Loi sur les explosifs“ bezeichnet werden.
- Im Ingress wird neu auf die Bestimmungen der neuen Bundesverfassung Bezug genommen.
- Die Ausnahmen vom Sprengstoff-Begriff nach Art. 5 Abs. 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 Art. 5 Abs. 2 Bst. c SprstG wird die Formulierung „und in den Handel gebracht“ gestrichen. Stattdessen wird in Art. 1 Abs. 1 SprstG darauf hingewiesen, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes auf Sprengmittel beschränkt ist, die auf dem Markt bereitgestellt werden. Als auf dem Markt bereit gestellt gilt das Sprengmittel dabei, sobald es über die Grenze in die Schweiz verbracht wurde oder beim inländischen Hersteller die Rampe verlassen hat. Zudem ist das SprstG auch auf Erzeugnisse anwendbar, die von einem professionellen Verwender zum Eigengebrauch hergestellt werden.
- Der Begriff des „Verkehrs“ mit Sprengmitteln und pyrotechnischen Gegenständen wird durch den Begriff „Umgang“ ersetzt. Dieser Begriff fasst die verschiedenen Handlungen, die bisher unter dem Begriff „Verkehr“ zusammengefasst wurden, zutreffender wieder (vgl. dazu Art. 3 Abs. 1 SprstG).
- Art. 8a und Art. 33 Abs. 3 SprstG sind an die aktuelle Terminologie anzupassen, indem statt des Ausdrucks „in Verkehr gebracht“ der Ausdruck „auf dem Markt bereitgestellt“ verwendet wird (vgl. dazu Art. 1a Abs. 1 Bst. e und e^{bis} der Sprengstoffverordnung vom 27. November 2000³¹).

³¹ SR 941.411

-
- Art. 9 SprstG regelt unter anderem die Herstellung von Sprengmitteln und Schiesspulver. Die Bestimmungen des neuen Bundesgesetzes, wonach private Verwenderinnen keine explosionsfähigen Stoffe herstellen dürfen, sollen dabei ausdrücklich vorbehalten werden. Zwar fällt die private (hobbymässige) Herstellung von Sprengstoffen nicht in den Anwendungsbereich des SprstG (vgl. Ziffer 1.1.3.2). Private Verwenderinnen können daher keine Bewilligung nach Art. 9 Abs. 1 SprstG beantragen und würden im Übrigen auch die Anforderungen von Art. 8a SprstG nicht erfüllen. An sich könnte daher auf den erwähnten Vorbehalt verzichtet werden im SprstG verzichtet werden. Dieser soll indes auch die Funktion eines deklaratorischen Verweises erfüllen: Eine private Verwenderin, die sich im SprstG kundig macht, soll darauf hingewiesen werden, dass das neue Bundesgesetz für private Verwenderinnen ein Verbot der Herstellung von explosionsfähigen Stoffen enthält.

Eine materielle Änderung erfolgt mit dem neuen Artikel 14a SprstG: Sind bei einer Person Hinderungsgründe im Sinne von Artikel 6 Absatz 4 des vorliegenden Entwurfs gegeben, müssen die Bewilligung zur Herstellung oder Einfuhr von Sprengmitteln und Schiesspulver, der Erwerbsschein für Sprengmittel und der Ausweis zur Zündung von Sprengladungen verweigert werden können. Werden solche Bewilligungen einer juristischen Person erteilt, so können die Hinderungsgründe für deren (faktische) Organe geprüft werden.

2. Bundesgesetze betreffend verschiedene Informationssysteme

Die Bestimmungen betreffend die in Artikel 15 Absatz 1 erwähnten Informationssysteme sind dahingehend anzupassen, dass fedpol direkt auf die Informationssysteme zugreifen kann.

Was das Strafregister betrifft, ist der Zugang derzeit in den Artikeln 365 ff. StGB geregelt. Am 17. Juni 2016 hat das Parlament das Strafregistergesetz (StReG)³² verabschiedet, das die Aufhebung dieser Bestimmungen des StGB vorsieht³³. Das Inkrafttreten des StReG ist jedoch noch nicht bestimmt worden. Es ist daher angezeigt, sowohl das StGB als auch das StReG zu ändern, um fedpol die notwendigen Zugriffsrechte zu verschaffen und deren Weiterbestehen bei Inkrafttreten des StReG sicherzustellen.

³² BBl 2016 4871

³³ BBl 2016 4871, 4916, Anhang 1, Ziffer 3

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund³⁴

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten für die Umsetzung und den Vollzug der Vorlage werden auf rund 2 Mio. CHF pro Jahr geschätzt. Diese Kosten umfassen Personalkosten (1.2 Mio. CHF), den Betrieb des Informationssystems (0.5 Mio. CHF) sowie Spesen und weitere Aufwände (0.3 Mio. CHF).

Die anbegehrten Personalressourcen sind namentlich für die Bearbeitung von Gesuchen um Erteilung von Erwerbsbewilligungen, für die Bearbeitung von Verdachtsmeldungen (inkl. Ermittlungen) und für die Strafverfolgung durch fedpol bei Zuwiderhandlungen gegen die neuen Strafbestimmungen (Verwaltungsstrafrecht) notwendig.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Der Personalbedarf für den Betrieb ab Inkrafttreten der Vorlage wird provisorisch auf bis zu 700 Stellenprozente geschätzt.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Fedpol kann die Kantone damit beauftragen, die Kontrollen bei den Verkaufsstellen durchzuführen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft³⁵

3.3.1 Verwendung der betroffenen Substanzen

Die nachfolgende Liste weist die häufigsten Verwendungszwecke der Vorläuferstoffe (Stoffe gemäss Anhang I AVO sowie Ammoniumnitrat) gemäss Produktregister des BAG aus:

Wasserstoffperoxid

Biozidprodukte, Wasch- und Reinigungsmittel, Waschhilfsstoffe, Oxidationsmittel, Bleichmittel

³⁴ Die Angaben entsprechen der Ressourcenabschätzung (Betriebsphase) gemäss Bericht „Reglementierung von Vorläuferstoffen für Explosivstoffe“ des EJPB, der vom Bundesrat am 9. Dezember 2016 zur Kenntnis genommen wurde.

³⁵ Die Angaben stammen aus dem Bericht „Reglementierung von Vorläuferstoffen für Explosivstoffe“ des EJPB, der vom Bundesrat am 9. Dezember 2016 zur Kenntnis genommen wurde.

Nitromethan

Brennstoff, Schmiermittel und Additive, Motorentreibstoff (Benzin + Diesel), Lösungsmittel (inkl. Entfetter, Verdünner, Abbeizer), Anstrichstoffe (inkl. Farben, Lacke)

Salpetersäure

Laborchemikalien, Oberflächenbehandlung allgemein, Reinigungsmittel (sauer), Düngemittel, Hilfsmittel für Elektrobeschichtung

Kaliumchlorat

Biozidprodukte, Brennstoff, Brennstoff für Lampen und Feueranzünder

Kaliumperchlorat

Pyrotechnische Produkte

Natriumchlorat

Wasch- und Reinigungsmittel, Oberflächenbehandlung allgemein, Biozidprodukte, Bleichmittel, Laborchemikalien

Natriumperchlorat

Biozidprodukte, Anti-Kondensationsmittel, Stabilisatoren

Ammoniumnitrat

Düngemittel, Fotochemikalien, Laborchemikalien, Oberflächenbehandlung allgemein

3.3.2 Betroffene Produkte und Unternehmen

Schätzungsweise werden ca. 100 Produkte des Schweizer Marktes bei einer Abgabe an private Anwender der Registrierung unterliegen und einige 10'000 Transaktionen pro Jahr betroffen sein. Lediglich für den Erwerb von rund 25 Produkten müssen private Anwender zusätzlich eine Bewilligung einholen.

Die Produkte, die der Registrierung oder der Genehmigung unterliegen, werden insbesondere von Apotheken und Drogerien vertrieben. Betroffen sind zudem zoologische Fachgeschäfte (Verkauf von Wasserstoffperoxid-Lösungen für die Aquaristik und für Teichanlagen).

Die Detailhandelsketten Aldi, Coop, Denner, Hornbach, Ikea, Jumbo, Landi Schweiz, Lidl, Manor, Migros, Spar und Volg führen nach eigenen Angaben keine Produkte im Standardassortiment, die nach dem vorliegenden Vorentwurf der Registrierung oder Genehmigung unterliegen. Wenn überhaupt, sind Kundenbestellungen solcher Produkte möglich, allerdings handelt es sich dabei um Ausnahmefälle und sehr geringe Mengen. Zusammenfassend kann davon ausgegangen werden, dass das Standardassortiment der Detailhandelsketten kaum von einer Abgabebeschränkung für Privatpersonen (Registrierung oder Kontrolle von Bewilligung) 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.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die vorliegende Gesetzesvorlage ist nicht Teil der Legislaturplanung des Bundesrats. Das EJPD wurde vom Bundesrat am 9. Dezember 2016 beauftragt, ihm bis Ende 2017 eine Vernehmlassungsvorlage zu einem Gesetz über die Reglementierung von Vorläuferstoffen zu unterbreiten. Es entspricht einem Jahresziel des EJPD, die Vernehmlassung noch in diesem Jahr zu eröffnen.

4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Mit der vom Bundesrat am 18. September 2015 beschlossenen Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung³⁶ 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. Die Vorlage für ein Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) zielt darauf ab, die bestehenden 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 (NAP) und zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Anpassungen des Strafgesetzbuches³⁷ dar. Die 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 Abs. 1 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. Dies erlaubt eine Marktkontrolle der Vorläuferstoffe und Massnahmen zur Verhinderung von terroristischen Handlungen.

³⁶ BBl 2015 7487

³⁷ vgl. Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates vom 21. Juni 2017 zur Verhütung des Terrorismus.

Nach Art. 95 Abs. 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. Die Beeinflussung des Wettbewerbs unter Unternehmen darf nicht Ziel der Einschränkung sein.

Wahrung der inneren Sicherheit

Die Kompetenz zum Erlass von Regelungen im Bereich der inneren Sicherheit ist nach neuer Praxis als inhärente Bundeskompetenz zu betrachten. Der Bund trifft die notwendigen Massnahmen zu seinem Schutz bzw. zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung³⁸. Die Häufung von Attentaten 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 Sicherheit ergreifen muss. Dies ist eine primäre Staatsaufgabe im Interesse des schweizerischen Gemeinwesens, die als ungeschriebenes Verfassungsrecht zu betrachten ist. Im Ingress der betreffenden Bundesgesetze wird jeweils auf Art. 173 Abs. 2 BV verwiesen.

Beurteilung

Es besteht eine ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage für die gesetzliche Reglementierung von Vorläuferstoffen, die insbesondere durch Abgabebeschränkungen für Privatpersonen und durch Einrichtung einer Melde- und Analysestelle umgesetzt werden soll. Die Marktkontrolle und die Strafverfolgung in Zusammenhang mit Vorläuferstoffen sollen in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen.

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 Vorentwurf vorsieht, wird indes eine Angleichung an die Reglementierung in der EU erreicht (vgl. dazu Ziffer 1.4). 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. Ziffer 1.1.2).

Einzugehen ist indes auf die Vereinbarkeit der vorgesehenen Regelungen mit dem Abkommen vom 21. Juni 1999³⁹ über die Freizügigkeit (nachfolgend: FZA): Die Artikel 6 und 11 des Entwurfs sehen vor, dass Privatpersonen grundsätzlich Wohn-

³⁸ Vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010, Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, BBL 2012 4459 ff., Ziff. 2.2.3.4.

³⁹ SR 0.142.112.681

sitz in der Schweiz haben müssen, um registrierungs- oder bewilligungspflichtige Transaktionen tätigen können. Damit wird indes nicht an die Staatsangehörigkeit, sondern an den Wohnsitz angeknüpft. EU-Bürger und Bürger von EFTA-Staaten, die Wohnsitz in der Schweiz haben, unterliegen gegenüber Schweizer Bürgern mit Wohnsitz in der Schweiz keinen zusätzlichen Einschränkungen. Die Regelung stellt daher weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung im Sinn von Art. 2 FZA dar. Unternehmen aus dem EU- und EFTA-Raum, die in der Schweiz Dienstleistungen erbringen, unterliegen beim Erwerb von Vorläuferstoffen sodann keinen Einschränkungen, da es sich bei ihnen nicht um private Verwenderinnen handelt. Auch in dieser Hinsicht sind die vorgesehenen Regelungen demnach mit dem FZA vereinbar.

Zu beachten ist weiter, dass in Artikel 15 Buchstabe e ein Zugriff auf das Schengener Informationssystem vorgesehen ist. Ein solcher Zugriff ist nur zulässig, soweit das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt bleibt. 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. Dieser Zugriff ist insbesondere für die Bearbeitung der Verdachtsmeldungen von Bedeutung, die sich auf Personen aus dem Ausland beziehen.

5.3 Erlassform

5.3.1 Erlass 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. Mit einem Bewilligungssystem (Einfuhr, Herstellung, Handel, Erwerb, Verwendung, Lagerung) und mit einer strikten Marktüberwachung werden die Ziele im Wesentlichen erreicht. 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.

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 Anwender 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, Anwendergruppen 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 ChemG 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 Güterkontrollgesetzgebung

Die Güterkontrollgesetzgebung regelt in der Güterkontrollverordnung vom 3. Juni 2016⁴⁰ die Ein-, Aus-, Durchfuhr und Vermittlung von zivilen und militärischen Gütern sowie besondere militärische Güter, welche auch gewisse Chemikalien und explosionsfähige Stoffe miteinschliessen. Konkret werden damit internationale Massnahmen aus vier Exportkontrollregimen (Australien Gruppe, Gruppe der Nuklearlieferländer, Raketentechnologie-Kontrollregime und Vereinbarung von Wassenaar) umgesetzt. Eine allfällige Ergänzung mit Vorläufern von explosionsfähigen

⁴⁰ SR 946.202.1

Stoffen wäre aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters der Verordnung nicht zielführend. Als zweite Verordnung untersteht dem Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996⁴¹ auch die Chemikalienkontrollverordnung vom 21. August 2013⁴². Diese Verordnung regelt den Vollzug des Chemiewaffenübereinkommens vom 13. Januar 1993 (CWÜ) und daher ist eine Vermischung mit nationalen Kontrollen für Vorläuferstoffe von explosionsfähigen Stoffen auch nicht zielführend.

5.3.5 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.

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Vorentwurf 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 neue Entwicklungen und eine internationale Harmonisierung 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:

- Art. 3 Abs. 1 (Liste der Vorläuferstoffe mit Zugangsbeschränkungen)
- Art. 3 Abs. 2 und 3 (Festlegung der Zugangsstufen)
- Art. 7 Abs. 3 (Kriterien für den Entzug der Erwerbsbewilligung)
- Art. 12 (Festlegung der Anforderungen an die Produktkennzeichnung)
- Art. 22 (Ausführungsbestimmungen zum Informationssystem)
- Art. 25 (Festlegung von Gebühren)

⁴¹ SR 946.202

⁴² SR 946.202.21
