

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement
Frau Bundesrätin Ruth Metzler
Bundeshaus West
3003 Bern

11. November 2003

Revision des Waffengesetzes – ergänzende Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 22. September 2003 wurden wir von Ihnen zu einer ergänzenden Vernehmlassung i. S. Revision des Waffengesetzes eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns zur Idee eines zentralen Feuerwaffenregisters wie folgt:

I. Allgemeine Bemerkung

Grundsätzlich befürworten wir jegliche Massnahmen, die geeignet sind, die öffentliche Sicherheit zu erhöhen. Um diesem Anliegen Nachdruck zu verschaffen, unterstützen wir eine weitergehende Regelung des Waffenerwerbs, so dass indirekt auch der Waffenbesitz konsequenter als bis anhin kontrolliert und dadurch eine Verminderung möglicher Missbrauchsfälle erreicht werden kann.

Bezüglich der Eignung eines Feuerwaffenregisters zur Bekämpfung des Waffenmissbrauchs hegen wir allerdings einige Zweifel (siehe Teil II Ziffer 1a). Darüber hinaus dürfte sich der Aufwand zur Erstellung eines zentralen Feuerwaffenregisters als beträchtlich erweisen. Im Hinblick auf unsere kritische Einstellung über dessen Nutzen und dem zu erwartenden Aufwand (siehe Teil II Ziffer 2) erlauben wir uns, im Teil IV eigene Vorschläge zur Verbesserung des bis anhin unseres Erachtens nur ungenügend geregelten Waffenbesitzes zu unterbreiten.

II. Das Feuerwaffenregister aus polizeilicher Sicht

1.) Der zu erwartende Nutzen eines Feuerwaffenregisters:

a) Im Bereich der Prävention:

Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz; WG; SR 514.54) müssen grundsätzlich dem Zweck der Bekämpfung der missbräuchlichen Verwendung von Waffen dienen (Artikel 1 Absatz 1 WG). Diesen präventiven Zweck der Missbrauchsbekämpfung vermag die vorgeschlagene Registrierung u. E. nicht beziehungsweise nur ungenügend zu erfüllen. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass diejenigen Personen, von denen das grösste Missbrauchspotential ausgeht, ihre Waffen, die meistens auch auf illegale Weise erworben sein dürften,

registrieren lassen. Erfahrungsgemäss dürfte sich gerade dieser Personenkreis einer Registrierungs-
pflicht, selbst wenn sie im Nichtbeachtungsfall mit einer massiven Strafandrohung verbunden sein
sollte, nicht unterziehen. Vielmehr liessen vornehmlich diejenigen Personen ihre Waffen registrieren,
bei welchen zumindest im Zeitpunkt der Registrierung von einer eher geringen Missbrauchsgefahr
auszugehen ist. Personen im kriminellen Umfeld hingegen würden nicht erfasst. Es ist uns durchaus
bewusst, dass dieser Haupteinwand der fehlenden Kooperationsbereitschaft der tatsächlich gewaltberei-
ten Personen auch gegenüber der neu vorgesehenen Waffenerwerbsscheinspflicht unter Privaten
vorgebracht werden könnte: Auch diesbezüglich werden sich die kriminellen Kreise wohl kaum dieser
Pflicht unterziehen, sondern die Waffen dürften erfahrungsgemäss wie bis anhin vorwiegend illegal
und ohne staatliche Kontrolle die Hand wechseln. Die angedrohte Strafe dürfte daran nichts ändern.
Trotz dieses Einwands möchten wir unsere im Rahmen der ersten Vernehmlassung gemachte vorbe-
haltlose Unterstützung für diese Neuerung hiermit bekräftigen. Bezüglich der Bejahung einer allgemei-
nen Registrierungspflicht hingegen sind wir aus den genannten Gründen vorsichtiger.

Trotz dieser nüchternen Einschätzung der Eignung eines zentralen Feuerwaffenregisters vermögen wir
durchaus auch im Bereich der Prävention positive Auswirkungen zu erblicken: Es erscheint uns
erstens durchaus möglich, dass es durch eine Registrierungspflicht bei den unbescholtenen Waffen-
besitzern zu einer eigentlichen Sensibilisierung bezüglich möglicher Gefahren kommen könnte. Insbe-
sondere dürften sich viele Besitzer, die sich ihres Waffenbesitzes beziehungsweise des damit verbun-
denen Gefahrenpotentials gar nicht mehr bewusst sind, zur Entscheidung veranlasst sehen, die Waffe
entweder zu veräussern oder sie registrieren zu lassen. Nach einer bewussten Wahl zugunsten des
registrierten Verbleibs kann davon ausgegangen werden, dass auch der Pflicht der sorgfältigen
Aufbewahrung der Waffe bewusster nachgelebt wird. Dadurch könnte sich in der Tat eine Erhöhung
der (privaten und der öffentlichen) Sicherheit ergeben.

Zweitens würden die Polizeibehörden durch die Registrierung auf allfällige Besitzer von Waffen auf-
merksam gemacht, bei denen nach der Ausstellung der notwendigen Erwerbsscheine im Laufe der
Zeit ein Hinderungsgrund gemäss Artikel 8 Absatz 2 WG aufgetaucht ist (Entmündigung, Selbst-
oder Drittgefährdung (beispielsweise verursacht durch seelische Krankheiten, gemeingefährliche oder
gewalttätige Gesinnung)). Daraufhin könnten die zuständigen Polizeibehörden konsequenter Waffen
gemäss Artikel 31 WG beschlagnahmen. Unter der Voraussetzung, dass diese Waffenbesitzer ihrer
Registrierungspflicht nachkämen, dürfte dies wiederum zu einer Erhöhung der öffentlichen Sicherheit
beitragen. De lege lata erfahren die zur Beschlagnahmung zuständigen Polizeibehörden von solchen
nachträglich eingetretenen Hinderungsgründen nämlich kaum beziehungsweise höchstens zufälligerweise
im Rahmen eines Strafverfahrens, da weder die Betroffenen oder ihre Angehörigen noch allfällige
Aussenstehende wie Hausärzte oder die Vormundschaftsbehörde zur Bekanntgabe des Hinderungs-
grundes an die Polizeibehörde verpflichtet sind. Diesbezüglich werden wir Ihnen im Teil IV Verbes-
serungsvorschläge unterbreiten.

Diese beiden zu erwartenden Auswirkungen eines Feuerwaffenregisters könnten durchaus zu einer
Verminderung der Missbrauchsgefahr führen. Da es sich jedoch insbesondere im zweiten Fall um
mengenmässig einige wenige Waffen handeln dürfte, die durch das Feuerwaffenregister aus dem
Verkehr gezogen würden, dürfte die tatsächliche Erhöhung der Sicherheit durch die erfolgte Regist-
rierung weit geringer ausfallen, als dies vom EJPD erwartet wird. **Das wohl grösste Gefährdungspo-
tential geht vom Einsatz von Feuerwaffen durch Personen des eigentlichen kriminellen Milieus aus.
Daran vermag die Registrierungspflicht unseres Erachtens nichts zu ändern. Demzufolge ist allein durch**

ein Feuerwaffenregister weder mit einer massgeblichen Verhinderung von Missbrauchsfällen noch mit einer substantiellen Erhöhung der öffentlichen Sicherheit zu rechnen.

b) Im Bereich der Strafverfolgung:

Wir teilen vollständig Ihre Ansicht, dass sich mittels des vorgeschlagenen Waffenregisters die Rückverfolgung von Waffen, die bei Straftaten verwendet werden, erheblich verbessern dürfte. Allerdings ist auch zu bedenken, dass wohl nicht in allen Fällen die Tatwaffe am Tatort zurückgelassen wird, sondern die Zahl derjenigen Waffen, die anhand eines Registers einfacher rückzuverfolgen wären, dürfte nicht genau der Anzahl sämtlicher verwendeter Tatwaffen entsprechen. Trotzdem dürfte es anhand eines Registers leichter feststellbar sein, woher die Waffe stammt und dadurch könnten auch vermehrt Rückschlüsse auf die Täterschaft möglich sein. Dabei handelt es sich aber um einen Zweck aus dem Bereich der Strafverfolgung und nicht der Verbrechensprävention, so dass diese Massnahme strenggenommen nicht im Rahmen des Waffengesetzes, dem ein präventiver Zweck zugrunde liegt, statuiert werden dürfte. Ein solches Register müsste demnach eigentlich in der zukünftigen Eidgenössischen Strafprozessordnung geregelt werden.

Wir stimmen ebenfalls mit Ihnen überein, dass ein Waffenregister den durchaus als positiv zu bewertenden (Neben)Zweck hätte, den Eigentümer einer gestohlenen Waffen leichter ausfindig zu machen und ihm zum Besitz seines Eigentums zu verhelfen. Ob dieser Zweck allerdings eine Registrierung zu rechtfertigen vermag, müssen wir bezweifeln.

2.) Der zu erwartende Aufwand eines Feuerwaffenregisters:

a) Für die Behörden:

Sie gehen richtigerweise davon aus, dass für die rückwärtige Registrierung aller Feuerwaffen beim Bund und insbesondere bei den Kantonen ein beträchtlicher finanzieller und personeller Aufwand anfielen. In diesem Zusammenhang müssten wir über nähere Angaben betreffend einer finanziellen Abgeltung durch den Bund verfügen. Ohne eine substantielle Beteiligung der finanziellen Aufwendungen, welche zumindest die rückwärtige Prüfung und Eintragung sämtlicher bereits im Besitz befindlichen Waffen abgelten würde, könnten wir der Errichtung eines zentralen Feuerwaffenregisters nicht zustimmen. Die Aufwendungen für die Registrierung aller neu erworbenen Waffen hingegen dürften bescheiden ausfallen.

b) Für den betroffenen Bürger:

Dem einzelnen Bürger wäre unseres Erachtens die Registrierung seiner Waffen in einem möglichst einfachen Verfahren durchaus zuzumuten, unterliegen doch Gebrauchsgegenstände des täglichen Lebens (beispielsweise Fahrzeuge) und bestimmte Tiere ebenfalls einer Meldepflicht. Die Gebühr müsste sich in einem bescheidenen Rahmen bewegen, insbesondere um Waffensammler nicht zu benachteiligen.

3) Minimalanforderungen an ein Feuerwaffenregister:

Trotz unseren kritischen Anmerkungen und Zweifeln am tatsächlichen Nutzen eines Feuerwaffenregisters würden wir uns nicht mit Vehemenz gegen die Errichtung eines solchen wehren. Allerdings müsste das Register unseres Erachtens die folgenden Grundvoraussetzungen erfüllen:

- Anhand der Registrierung sollten im Rahmen einer polizeilichen Ermittlung die korrekten und präzisen Daten einer Tatwaffe den zuständigen Behörden sofort zur Verfügung stehen. Die

Datenbank muss somit zwingend zentral eingerichtet werden. Allen kantonalen Polizeikörpern und den Grenzkontrollbehörden ist online und unbeschränkt Zugriff zu gewähren.

- Die Angaben müssten sich auf die wesentlichsten Waffeneigenschaften beschränken.
- Im Gesetz müsste geregelt werden, mit welchen Sanktionen der Bürger im Falle einer unterlassenen Registrierung zu rechnen hat. Die Strafnorm hat entsprechend dem Gebot der Verhältnismässigkeit unterschiedliche Strafandrohungen zu enthalten: Bei einer Unterlassung aus blosser pflichtwidriger Unvorsicht kommt höchstens eine Übertretungsstrafe in Frage, die vorsätzliche Tatbegehung müsste hingegen als Vergehen geahndet werden.
- Den betroffenen Bürgern ist eine grosszügige Frist zur Registrierung zu gewähren.
- Den Kantonen müssten die Aufwendungen vergütet werden.
- Da die durchaus erfreulichen Zwecke der erleichterten Zuordnung von Tatwaffen beziehungsweise von gestohlenen Waffen nicht vom eigentlichen Zweck des Waffengesetzes gedeckt sind, würde sich die Schaffung des Registers aus gesetzessystematischen Gründen in der Eidgenössischen Strafprozessordnung aufdrängen. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, eine entsprechende Anpassung des Artikels 1 WG vorzunehmen.

III. Das Feuerwaffenregister aus datenschutzrechtlicher Sicht

1.) **Vorbemerkung:**

Zu wünschen übrig lässt, dass das Vorhaben nur in unverbindlicher Briefform (Schreiben vom 22.09.2003) knapp skizziert und den Vernehmlassungsteilnehmern nicht in Form eines formulierten und in den Revisionsentwurf zum Waffengesetz eingepassten Vorschlags unterbreitet wurde. Gerade in derart sensiblen Bereichen wie der Erfassung von Personendaten ist eine präzise Regelung im Gesetz im formellen Sinn unumgänglich. Umso mehr ist zu kritisieren, dass der zur Vernehmlassung versandte Vorschlag zur Schaffung eines neuen Registers über den Besitz von Feuerwaffen allzu allgemein gehalten ist und grossen Interpretationsspielraum offen lässt. Eine konkrete Stellungnahme aus datenschutzrechtlicher Sicht abzugeben, ist unter diesen Umständen kaum möglich; auch sie muss gezwungenermassen allgemein gehalten bleiben.

2.) **Anforderungen an ein Feuerwaffenregister:**

Durch die Einführung eines Registers über den Besitz von Feuerwaffen wird das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beschränkt (Art. 13 Abs. 2 und 36 BV). Die Grundlage für die Schaffung eines solchen Registers und die Bearbeitung der erforderlichen Daten ist daher im Waffengesetz selber und nicht in der vollziehenden Verordnung zu schaffen. Dabei ist zunächst darauf zu achten, dass der Kreis der betroffenen Personen sowie der Umfang der zu bearbeitenden Daten genau geregelt werden. Den allgemeinen Datenschutzbestimmungen Art. 4 ff. DSG ist unbedingt Rechnung zu tragen. Mit Rücksicht auf das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 36 Abs. 3 BV, Art. 4 Abs. 2 DSG) sind Daten nur in dem Umfang zu bearbeiten, der für die zuverlässige Zuordnung einer Waffe zu ihrem rechtmässigen Besitzer unerlässlich ist.

Besondere Beachtung muss zudem die Regelung der Bearbeitung der in diesem Register erfassten Daten finden:

- Der Zugriff auf die Datenbank ist streng zu regeln. Die zugriffsberechtigten Behörden von Bund und Kantonen sind bereits auf Gesetzesstufe zu bezeichnen und eng zu umschreiben. Art. 31a Abs. 5 lit. d des Revisionsentwurfes zum Waffengesetz (Fassung vom 20.09.2002) fasst den Kreis der Berechtigten unverhältnismässig weit, insbesondere für das vorgeschlagene Register

über den Besitz von Feuerwaffen. Zugriff dürfen nur diejenigen Behörden erhalten, welche die entsprechende Information zur Erfüllung der ihnen obliegenden gesetzlichen Aufgabe unbedingt benötigen. Ebenso ist der Umfang der Weitergabe von Daten an berechnigte Kreise mindestens in den Grundzügen im Gesetz zu regeln. Gleiches muss im Übrigen entgegen der vorgeschlagenen Regelung gemäss Art. 31a Abs. 6 des Revisionsentwurfes (Fassung vom 20.09.2002) auch für die dort erwähnten Datenbanken gelten.

- Privaten soll die Bekanntgabe der im Register erfassten Daten mit Ausnahme der die jeweilige Person selbst betreffenden Daten verweigert werden (siehe Art. 13 Abs. 2 BV, Art. 8 DSGVO).
- Allein die Tatsache der Registrierung darf keinen Verdacht irgendwelcher Art in einem Straf- oder Administrativverfahren zu Lasten der registrierten Person begründen. Es ist deshalb unbedingt eine entsprechende Beweiswürdigungsregel ins Waffengesetz aufzunehmen.
- Ausnahmen von der Registrierung auf begründetes Gesuch hin sind z.B. für Sammler antiker Waffen zu prüfen. Der Begriff der "antiken Waffen" ist nicht zu eng zu fassen, da wenig effiziente ältere Waffen für sich allein keine Registrierung rechtfertigen.

3.) **Abschliessende Bemerkung:**

Werden die vorstehenden Ausführungen im formellen Gesetz berücksichtigt, so steht der Einführung eines Registers über den Besitz von Feuerwaffen unter dem Blickwinkel des Datenschutzes nichts entgegen. Eine zu Art. 31a des Revisionsentwurfes (Fassung vom 20.09.2002) analoge bzw. um die Grundzüge des Umfangs der Weitergabe von Daten erweiterte Regelung der neu zu schaffenden Datenbank ist zu begrüßen.

IV. **Mögliche Alternativen zu einem Feuerwaffenregister**

Wie bereits erwähnt, sind wir an einer vertiefteren Regelung des Waffenbesitzes interessiert, da diesbezüglich durchaus Potential zur tatsächlichen Verbesserung der öffentlichen Sicherheit vorhanden ist. Wir sehen in den folgenden Konstellationen Handlungsbedarf:

- Der Waffenerwerb durch Erbgang sollte neu auch vom Ausstellen eines Waffenerwerbsscheins abhängig gemacht werden. Die geltende Privilegierung dieser Erwerbsart ist in Anbetracht der möglichen Gefahren nicht gerechtfertigt. Unseres Erachtens bestünde Anlass zur Statuierung einer Regelung, die auch beim Erben die Überprüfung eines allfälligen Hinderungsgrundes gemäss Artikel 8 Absatz 2 WG unmittelbar nach der Eigentumsübertragung erlauben würde. Erben könnten demnach lediglich unter der Suspensivbedingung zu selbständigen Waffenbesitzern werden, wenn sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. Müsste ihnen der Waffenerwerbsschein verweigert werden, hätten die Betroffenen die Möglichkeit, die Waffen zu übertragen oder die zuständige Behörde würde die Waffen gemäss Artikel 31 WG beschlagnahmen beziehungsweise deren definitive Einziehung verfügen. Notwendige Voraussetzung dafür wäre die Statuierung einer entsprechenden Meldepflicht auf Stufe Bundesrecht.
- Die geltende Verordnung über das automatisierte Strafregister vom 1. Dezember 1999 (SR 331) regelt die Einsichtnahme sehr restriktiv: Insbesondere hat die Zentralstelle Waffe des Bundes keinen Zugang dazu. Unseres Erachtens behindert diese Regelung geradezu die seriöse Abklärung von Gesuchen, denn heute muss sich die zuständige Bewilligungsbehörde auf den vom Gesuchsteller selbst beigebrachten Strafregisterauszug, der drei Monate alt sein darf, verlassen.

Durch eine Ausdehnung der Zugangsberechtigung auf die Zentralstelle Waffe und auf die kantonalen Bewilligungsbehörden wäre eine verstärkte Sicherheitsüberprüfung möglich; dadurch könnte es zu einer spürbaren Erhöhung der öffentlichen Sicherheit kommen.

V. Gesamtwürdigung

Im Hinblick der oben angeführten beträchtlichen Aufwendungen und des eher bescheidenen Nutzens eines Feuerwaffenregisters fällt unsere Beurteilung eines solchen Registers negativ aus. Unseres Erachtens könnte das zentrale Anliegen einer Erhöhung der öffentlichen Sicherheit einfacher und besser durch andere Massnahmen erreicht werden. Die gemachten Vorschläge hätten zudem den Vorteil, weit weniger Personen zu betreffen und der finanzielle und personelle Aufwand für die Behörden fiel massiv kleiner aus. Selbst eine allgemeine Sensibilisierung der Bevölkerung könnte ohne Registrierungspflicht, beispielsweise durch eine Aufklärungskampagne, erreicht werden.

Wir laden Sie ein, unsere Überlegungen bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage angemessen zu berücksichtigen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Christian Wanner
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber