

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Polizei fedpol
Direktionsbereich Dienste
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern

6. März 2018

Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie uns eingeladen, zum Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (Vorläuferstoffgesetz, VSG) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Allgemeine Bemerkungen:

Zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Verhinderung von Straftaten gegen Leib und Leben und gegen Sachen begrüssen wir den Erlass des VSG: Ereignisse der letzten Jahre zeigen, welche Folgen die missbräuchliche Verwendung derartiger Stoffe haben kann. Gerade weil sich heute jede Person auf einfachste Weise die nötigen Kenntnisse über die Herstellung von Sprengstoff (sog. home-made explosives, HME) aneignen kann und ein behelfsmässiges Labor zur Herstellung genügt, ist die Erschwerung der Beschaffung von Vorläuferstoffen unabdingbar. Mit Erlass und Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe (nachfolgend Verordnung) bestehen auf Ebene der Europäischen Union (EU) geeignete Massnahmen. Die Schweiz hat zwangsläufig eine analoge Regulierung zu erlassen, ansonsten riskiert sie zum Markt für Personen mit kriminellen Absichten zu werden. Für uns steht die Notwendigkeit eines entsprechenden "Nachvollzugs" der Schweiz ausser Frage.

Die beiden Grundpfeiler des VSG erachten wir als sachgerecht: Einerseits eine abgestufte Marktüberwachung (Einschränkung von Abgabe, Einfuhr, Besitz und Verwendung gewisser bisher frei zugänglicher Chemikalien „Vorläuferstoffe“ für private Verwender) und andererseits die Stärkung der allgemeinen Sensibilisierung, welche zu einer Erhöhung der Meldebereitschaft verdächtiger Vorkommnisse führen dürfte.

Zur wirksamen Erreichung der Ziele des vorliegenden Regulierungsvorhabens ist es u.E. jedoch unerlässlich, die Anforderungen bei der Handhabung auch im professionellen Bereich, insbesondere bei der Lagerung grösserer Mengen relevanter Vorläuferstoffe, zu überprüfen. Deshalb regen wir ergänzend die Schaffung eines dritten Grundpfeilers an, welcher für private und professionelle Verwender Minimalpflichten betreffend sicherer Lagerung und Meldung bei Verlust oder Diebstahl der Vorläuferstoffe beinhaltet.

Die in den Mitgliedstaaten der EU geltenden Regelungen auf Basis der Verordnung sind aktuell heterogen. Die EU analysiert derzeit die Umsetzung und evaluiert verschiedene Handlungsoptionen für eine wirkungsvolle Verbesserung. Diese Handlungsoptionen beinhalten auch Vorschläge für die Erweiterung des Geltungsbereichs auf professionelle Verwender. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Schweiz das VSG (kurz nach dessen Inkrafttreten) entsprechend anzupassen hätte. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, mit der Inkraftsetzung des VSG zuzuwarten, bis die Analyseergebnisse der EU vorliegen. Bis dahin sind geeignete Sensibilisierungsmassnahmen durchzuführen und der Umgang mit Verdachtsmeldungen zu optimieren.

Zum Titel sowie zu einzelnen Bestimmungen erlauben wir uns die folgenden Anmerkungen:

Zum Titel (sowie zu den weiteren Artikeln, welche den Begriff "Vorläuferstoff" verwenden): Das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (Betäubungsmittel, BetmG; SR 812.121) enthält eine Legaldefinition des Begriffs "Vorläuferstoffe" in Artikel 2 Bst. e. Mit der Definition in Artikel 2 Bst. b VSG kommt es zu einer zweifachen Verwendung desselben Begriffs mit unterschiedlicher Bedeutung. Es bestehen keine Gemeinsamkeiten zwischen den Vorläuferstoffen nach BetmG und nach VSG. Um Missverständnisse zu vermeiden, drängt sich die Umbenennung des VSG auf. Analog zur erwähnten Verordnung ist die Verwendung "Ausgangstoffe" zu empfehlen.

Zu Artikel 1 Absatz 2 Satz 1: Analog zur Verordnung wird die ausschliessliche Anwendung des VSG auf private Verwender vorgeschlagen. Eine Kontrolle des gesamten Marktes (inklusive professionelle Verwender) wird im Erläuternden Bericht als "wirtschaftshemmend, mit einem hohen Aufwand verbunden und daher nicht verhältnismässig" bezeichnet. Diese Einschätzung dürfte von professionellen Verwendern (Gewerbe, Industrie und Landwirtschaft im Rahmen der jeweiligen Geschäftstätigkeit) geteilt werden. Wir können dieser Beschränkung des Geltungsbereichs auf (den kleinen Marktanteil) der privaten Verwender i.S. von Artikel Bst. a aus grundsätzlichen Überlegungen nur bedingt zustimmen:

Soll das VSG wirksam einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung des anvisierten Zwecks nach Absatz 1 leisten, können die professionellen Verwender nicht vollständig ausser Acht gelassen werden: Die Landwirtschaft beispielsweise benötigt und lagert grosse Mengen an Dünger. Dieser eignet sich bekanntlich geradezu idealtypisch als Ausgangsstoff für HME. Unter Berücksichtigung des unbestrittenen Gefahrenpotentials sind auch professionelle Verwender angemessen zu verpflichten. Damit die zuständigen Behörden unverzüglich von Verlust und Diebstahl (grösserer Mengen) eines Vorläuferstoffs Kenntnis erlangen und in der Lage sind, die erforderlichen Massnahmen anzuordnen, ist den professionellen Verwendern zumindest in solchen Ausnahmefällen eine entsprechende Meldepflicht aufzuerlegen. Das vorgesehene Melderecht genügt diesbezüglich nicht. Ausserdem beantragen wir einen zumutbaren Minimalstandard zur sicheren Lagerung von Vorläuferstoffen durch professionelle Verwender. Ein unzumutbar hoher Aufwand für die professionellen Verwender entsteht dadurch nicht. Auch handelt es sich nicht um eine Marktüberwachung. Vielmehr schlagen wir Minimalpflichten vor, wie sie beispielsweise auch für Besitzer von Schusswaffen gelten. Damit könnte ein wesentlicher Beitrag zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit geleistet werden. Im Übrigen scheint sich der Bund über die Schwäche des eingeschränkten Geltungsbereichs durchaus im Klaren zu sein (vgl. Ziffer 1.3.3 des erläuternden Berichts). Unseres Erachtens zieht er indessen – aufgrund des befürchteten Widerstands der Wirtschaft und Landwirtschaft - nicht die für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit erforderliche Konsequenz.

Wir regen an, die professionellen Verwender in einem geänderten Absatz 2 als Adressat der Minimalpflichten zu nennen. Diese zwei Minimalpflichten erscheinen uns im Verhältnis zum Risikopotential als gering und zumutbar.

Zu Artikel 1 Absatz 2 Satz 2: Wie erwähnt fallen ausschliesslich private Verwender unter den persönlichen Geltungsbereich. Nach Wortlaut und Systematik beziehen sich demnach auch die Meldemöglichkeit für verdächtige Vorkommnisse und die Sensibilisierungsmassnahmen (Massnahmen des zweiten Grundpfeilers) nur auf private Verwender. Es besteht diesbezüglich ein Widerspruch zu den Ausführungen in den Erläuterungen. Dieser Auslegung geben wir den Vorzug und ersuchen um eine Formulierung von Satz 2, welche den Gedanken der Erläuterungen zum Ausdruck bringt. Selbst wenn trotz unseres begründeten Einwands am Geltungs-

bereich nach Satz 1 festgehalten werden sollte, müssen zumindest die Massnahmen des zweiten Grundpfeilers auch für professionelle Verwender gelten.

Zu Artikel 2: So weit möglich ist die Definition und Verwendung der Begriffe "Vorläuferstoffe" und „explosionsfähige Stoffe" an jene der Chemikaliengesetzgebung anzugleichen. Unklar ist, wie weit die Regelungen des VSG nur auf „reine" Stoffe oder auch auf die diese Stoffe enthaltenden Zubereitungen anwendbar sein sollen.

Zu Artikel 3 Absatz 1: Die Ermächtigung des Bundesrats zur Erstellung der Liste von Vorläuferstoffen ist sachgerecht, damit eine allenfalls nötige Erweiterung rasch vorgenommen werden kann. Zur Vermeidung unerwünschter Käufe in der Schweiz ist eine Harmonisierung mit der Verordnung anzustreben.

Zu Artikel 3 Absätze 2 und 3: Das vorgeschlagene System sieht vier verschiedene Zugangsstufen vor (freier Zugang, registrierungspflichtiger Zugang, registrierungs- und bewilligungspflichtiger Zugang sowie kein Zugang). Die Zugangsstufe hängt von den Konzentrationen des jeweiligen Vorläuferstoffs ab. Die bei der Festlegung der Zugangsstufe zu berücksichtigenden Kriterien (Eigenschaft und Gefährlichkeit des Vorläuferstoffs, Missbrauchsrisiko und das internationale Recht) sind sachgerecht. Insgesamt erachten wir das abgestufte Zugangssystem als verhältnismässig.

Zu Artikel 6: Der Zuständigkeit des Bundesamtes für Polizei zur Erteilung der Erwerbsbewilligung stimmen wir zu. Auch die Voraussetzungen für den Erhalt einer Bewilligung und die Hinderungsgründe überzeugen.

Zu Artikel 7: Neben den Möglichkeiten, erteilte Bewilligungen nötigenfalls zu entziehen und rechtmässig erworbene Vorläuferstoffe einzuziehen (vgl. auch Art. 23), setzt ein wirksamer Vollzug des VSG entsprechende Prüfungsbefugnisse für fedpol voraus. Diese werden gemäss Absatz 3 vom Bundesrat zu definieren sein. Gerne erwarten wir die entsprechenden Vorschläge.

Zu Artikel 8: Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Vollzug des Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997 (WG; SR 514.54) zeigen einen erheblichen Informationsbedarf der Rechtsunterworfenen betreffend den Einfuhrbestimmungen. Auch vorliegend dürften sich geeignete Informationsmassnahmen als nötig erweisen.

Zu den Artikeln 11 und 12: In Apotheken und Drogerien werden nur noch in sehr geringem Umfang Chemikalien an Private abgegeben. Das geltende Chemikaliengesetz auferlegt diesen Fachgeschäften bereits Restriktionen, Kontrollaufgaben und Dokumentationspflichten. Aus diesem Grund lassen sich die im VSG vorgesehenen Präventivmassnahmen im Detailhandel gut umsetzen.

Zu Artikel 13: Damit wird die Herstellung explosionsfähiger Stoffe durch private Verwender untersagt. Der Besitz derart hergestellter Stoffe ist verboten. Unter Berücksichtigung potentieller Eigen- und Fremdgefährdung sind diese beiden Verbote auch in unserer liberalen Gesellschaft gerechtfertigt.

Zu Artikel 14: Verdächtige Vorkommnisse im Zusammenhang mit Vorläuferstoffen, Diebstahl, Verlust oder verdächtige Transaktionen etc. sollen fedpol gemeldet werden dürfen. Dieses Melderecht genügt u.E. für private Verwender, welche kaum über grössere Mengen verfügen dürften. Handelt es sich jedoch um Diebstahl oder Verlust grosser Mengen, wie sie typischerweise bei professionellen Verwendern vorhanden sind, ist die Bestimmung zur Zweckerreichung ungenügend. Kommen aus den Beständen professioneller Verwender eine relevante Menge oder wiederholt Kleinstmengen abhanden, sind die Besitzer zur Meldung an fedpol zu verpflichten.

Zu den Artikel 15 und 24: Insbesondere das Zugriffsrecht von fedpol auf das Informationssystem des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) ist zur Aufgabenerfüllung nötig. Aus demselben Grund begrüssen wir die Möglichkeit von fedpol, beim NDB eine Stellungnahme einzuholen.

Zu Artikel 23 Absatz 3 Satz 1: fedpol ist ermächtigt, stichprobenweise zu kontrollieren, ob die Verkaufsstellen die Registrierungen von Transaktionen vornehmen, das Vorhandensein von Erwerbsbewilligung prüfen und die Bestimmungen betreffend die Produktebezeichnung

einhalten. Die Kontrollen bezüglich der Kennzeichnungsvorschriften sind zweckmässigerweise nicht allein bei den Verkaufsstellen, sondern auch bei den Akteuren, welche diese Produkte für den Markt bereitstellen (Hersteller und Importeure), durchzuführen.

Im Übrigen ist fedpol zu ermächtigen, auch die Einhaltung der von uns postulierten Minimalpflichten professioneller Verwender stichprobenweise sowie auf Verdacht hin zu überprüfen.

Zu Artikel 23 Absatz 3 Satz 2: Zur Vornahme der oben genannten Kontrollen ist fedpol ermächtigt, den Kantonen Aufträge zu erteilen. Mit Begründung der Effizienzsteigerung verweisen die Erläuterungen zunächst auf die Möglichkeit von fedpol, im Rahmen seiner Kontrolltätigkeit mit den kantonalen Partnern zusammenzuarbeiten, Kontrollen (beispielsweise im Chemikalien, Sprengstoff- oder Heilmittelbereich) zusammenzufassen oder zu koordinieren, vgl. Erläuterungen zu Art. 23. Gegen eine derartige Koordination bestehen keine Einwände. Falls die Bestimmung jedoch als Grundlage für eine eigentliche Kontrolltätigkeit im Bereich des VSG durch die Kantone dienen soll, ist – analog zur Abgeltung für die Aufgabenerfüllung nach dem Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015 (Nachrichtendienstgesetz, NDG; SR 121) durch die Kantone - eine entsprechende Kostenbeteiligung des Bundes angezeigt. Dies umso mehr, als fedpol für seine Aufgabenerfüllung Gebühren erhebt (vgl. Art. 24).

Die vorhandenen Kapazitäten der kantonalen Vollzugsstellen der bestehenden stoffrechtlichen Gesetzgebungen (z. B. Chemikalien- oder Heilmittelrecht) sind aufgrund der laufend wachsenden Aufgaben in diesen Bereichen bereits ausgeschöpft. Die Entgegennahme von Vollzugsaufgaben aus einem neuen Rechtsgebiet, dessen Geltungsbereich sich mit Blick auf die Entwicklungen in der EU noch erweitern könnte, übersteigt deren Möglichkeiten oder würde sich negativ auf das Schutzniveau im bestehenden Recht auswirken. Ohne Finanzierung der nötigen kantonalen Ressourcen ist die Durchführung von Kontrollen im Auftrag von fedpol nicht zu bewältigen. Mit den uns zur Verfügung stehenden Ressourcen kann sich die Zusammenarbeit der kantonalen Vollzugsbehörden und fedpol auf den Austausch von vor Ort vorhandenen Informationen im Verdachtsfall beschränken. Ohne Abgeltung durch den Bund ist Satz 2 wie folgt abzuändern: "Es kann die Kantone zur Abklärung von Verdachtsfällen beziehen."

Zu Artikel 24: Die Gebührenerhebung entspricht dem Verursacherprinzip. Gegen die vorgesehene Kostenfreiheit einer stichprobenweisen Kontrolle ohne Beanstandungen ist bei Durchführung durch fedpol nichts einzuwenden. Die allfällige Durchführung stichprobenweiser Kontrollen durch die kantonalen Vollzugsbehörden im Auftrag von fedpol hingegen ist ohne entsprechende Abgeltung durch den Bund nicht möglich (vgl. Anmerkung zu Art. 23).

Zu den Artikeln 26ff.: Wir stimmen den Strafbestimmungen zu. Ergänzend zu den Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) sind Widerhandlungen gegen das VSG zu ahnden, eine verbrecherische Absicht ist nicht nötig.

Zu Artikel 33: Für die Praxis sind gerade die Übergangsbestimmungen bedeutsam: Ein vor Inkrafttreten erfolgter Erwerb eines Vorläuferstoffs führt zu dessen rechtmässigem Besitz. Nichtsdestotrotz wird fedpol zu Recht die Möglichkeit eingeräumt, den Vorläuferstoff bei Gefahr missbräuchlicher Verwendung einzuziehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anregungen bei der Weiterbehandlung des Geschäfts.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Roland Heim
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber