

6431 Schwyz, Postfach 1260

An das
Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD

elektronisch an: stab-rd@fedpol.admin.ch

Schwyz, 5. Dezember 2017

Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2017/853 zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 29. September 2017 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen ein, zur oberwähnten Vernehmlassungsvorlage bis 5. Januar 2018 Stellung zu nehmen. Überdies ersucht das EJPD um eine Einschätzung, wie hoch der zusätzliche Ressourcenbedarf wäre, welcher mit der Umsetzung der geänderten Waffenrichtlinie und den damit verbundenen neuen Aufgaben auf die Stände zukäme.

1. Ausgangslage

Beeinflusst durch die Pariser Terroranschläge vom 13. November 2015 sowie basierend auf die bereits vorbereiteten Reformanliegen legte die Europäische Kommission am 18. November 2015 einen Vorschlag für eine Anpassung der geltenden EU-Waffenrichtlinie (Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen [EU-Waffenrichtlinie, EUR-Lex 31991L0477]) vor. Dieser wurde in der Folge in verschiedenen Gremien und Institutionen der Europäischen Union (EU) diskutiert und teilweise überarbeitet. Am 17. Mai 2017 haben das Europäische Parlament und der Rat der EU die Richtlinie (EU) 2017/853 (EU-Richtlinie, EUR-Lex 32017L0853) zur Änderung EU-Waffenrichtlinie verabschiedet und der Schweiz am 31. Mai 2017 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert.

Im Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der EU und der Europäischen Gemeinschaft (EG) über die Assoziierung der Schweiz bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26. Oktober 2004 (Schengener-Assoziierungsabkommen, SAA, SR 0.362.31) hat sich die Schweiz verpflichtet, den Schengen-Besitzstand und dessen Weiterentwicklungen grundsätzlich zu übernehmen (Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA). Vorliegend handelt es sich

um die 194. Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Gemäss Art. 7 Ziff. 2.b des SAA hat die Schweiz ab Notifikation der Richtlinie durch die EU zwei Jahre Zeit, um das innerstaatliche Genehmigungs- bzw. Gesetzgebungsverfahren abzuschliessen, vorliegend somit bis zum 31. Mai 2019. Für den Fall, dass die Schweiz eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands nicht übernimmt, wird das SAA gemäss dessen Art. 7 Ziff. 4 als beendet angesehen, es sei denn, der Gemischte Ausschuss beschliesse innerhalb von 90 Tagen „nach sorgfältiger Prüfung der Möglichkeiten zur Fortsetzung des Abkommens etwas anderes“. Eine Beendigung des SAAs würde drei Monate nach Ablauf der Frist von 90 Tagen rechtswirksam und auch eine Beendigung der Beteiligung der Schweiz am Dublin-Assoziierungsabkommen (DAA) zur Folge haben (Art. 14 Ziff. 2 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, SR 0.142.392.68).

2. Erwägungen

2.1 Sportschützen

Gemäss Ziff. 19 der EU-Richtlinie werden bestimmte halbautomatische Feuerwaffen von der Kategorie B „genehmigungspflichtige Feuerwaffen“ in die Kategorie A „verbotene Feuerwaffen“ verschoben. Damit werden u.a. die Sturmgewehre (Stgw) 57 und 90 offiziell zu verbotenen Waffen. Das geltende Waffengesetz macht bezüglich dieser Feuerwaffen noch eine Ausnahme, indem „zu halbautomatischen Feuerwaffen abgeänderte schweizerische Ordonnanz-Serief Feuerwaffen“ nicht als verbotene Waffen gelten (Art. 5 Abs. 6 des Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997 [WG, SR 514.54]). Diese Bestimmung soll gemäss Entwurf ersatzlos gestrichen werden. Sportschützen, die mit diesen (verbotenen) Feuerwaffen ihren Sport ausüben wollen – und nicht bereits aufgrund ihrer (ehemaligen) Armeezugehörigkeit im Besitz eines Stgw 57 bzw. 90 sind – müssen eine Ausnahmegewilligung beantragen. Eine solche wird nur erteilt, wenn die gesuchstellende Person einen Waffenerwerbsschein besitzt (Art. 8 WG), Mitglied eines Schiessvereins ist (Art. 28d Abs. 2 Bst. a des Entwurfs zur Änderung des Waffengesetzes [E-WG]) oder auf andere Art nachzuweisen vermag, dass sie ihre Feuerwaffe regelmässig für das sportliche Schiessen nutzen wird (Art. 28d Abs. 2 Bst. b E-WG). Dieser Nachweis ist gegenüber den zuständigen kantonalen Behörden nach fünf bzw. zehn Jahren erneut zu erbringen (Art. 28d Abs. 3 E-WG).

Aus Sicht des Regierungsrates tragen diese neuen Vorschriften in keiner Art und Weise zu mehr Sicherheit bei, was eigentlich Sinn und Zweck der Waffengesetzgebung sein müsste. Vielmehr führen die oberwähnten Bestimmungen auf Seiten des Kantons zu zusätzlichen Kontrollaufgaben und Kosten und für die Sportschützen zu schikanösen Massnahmen. Unklar ist auch, was unter „regelmässig“ (Art. 28d Abs. 2 Bst. b und Abs. 3 E-WG) zu verstehen ist. Allenfalls wird der Bundesrat dies in der Verordnung über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 2. Juli 2008 (WV, SR 514.541) definieren. Wird eine zu häufige Schiesspflicht verordnet, dürften viele Schützen einem Verein beitreten wollen. Mitglieder eines Schiessvereins sind gesetzlich aber nicht verpflichtet, regelmässig zu schießen. Die Schützenvereine dürften aber kein Interesse daran haben, Mitglieder aufzunehmen, welche mit dem Beitritt lediglich das Ziel verfolgen, in den Besitz einer Waffe zu kommen. Der Gesetzgeber könnte sich alsdann veranlasst sehen, den Schützenvereinen Melde- und Aufsichtspflichten bezüglich ihrer Mitglieder aufzuerlegen. Was die vorgeschlagene Regelung im Kern bezwecken soll, ist unklar. Sollen Sportschützen einem Verein beitreten und damit eine Ausnahmegewilligung erhalten oder sollen Sportschützen möglichst oft ihre Feuerwaffe zum Schiessen benutzen? Ergänzend sei erwähnt, dass die Schiessstände in der Regel nur für Disziplinen mit Armeewaffen vorgesehen bzw. bewilligt sind. Es stellt sich deshalb die Frage, wie die Ausnahmegewilligung erfüllt werden kann, wenn um die Bewilligung halbautomatischer Gewehre anderer Typen der Kategorie A ersucht wird. Da das schweizerische Recht keine Waffenbesitzkarte kennt, verzichtet der Bundesrat zu Recht darauf, für eine einmal erteilte Bewilligung – namentlich von Waffen der Kategorie B – in regelmässigen Abständen eine Überprüfung vorzusehen (Bericht Seite 10, „Periodische Überprüfung der Bewilligungsvoraussetzungen“). Darauf ist der Bundesrat zu beharren.

2.2 Sammler und Museen

Art. 28c Abs. 1 E-WG umschreibt die Voraussetzungen zur Erlangung einer Ausnahmegewilligung für die Übertragung, den Erwerb, den Besitz [redaktioneller Hinweis: im Gesetzestext sollte nach „Besitz“ ein „Komma“ eingefügt werden], das Vermitteln an Empfänger im Inland und das Einführen in die Schweiz von verbotenen Feuerwaffen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 E-WG. Liegen u.a. achtenswerte Gründe vor (Art. 28c Abs. 1 Bst. a E-WG), namentlich eine Sammlertätigkeit (Art. 28c Abs. 2 Bst. c E-WG), kann eine Ausnahmegewilligung erteilt werden. Art. 28e Abs. 1 E-WG führt für Sammler und Museen ergänzende besondere Voraussetzungen auf. So kann eine Ausnahmegewilligung aus Gründen der Sammlertätigkeit nur erteilt werden, wenn die betroffene Person oder Institution nachweisen können, dass sie angemessene Vorkehrungen zur sicheren Aufbewahrung der Sammlung getroffen haben. Ergänzend dazu müssen diese darlegen, welchen Zweck sie mit der Sammlung verfolgen (Art. 28e Abs. 2 Bst. a E-WG) und ein Verzeichnis führen, das alle in ihrem Besitz befindlichen Feuerwaffen nach Art. 5 Abs. 1 E-WG umfasst und stets aktuell ist (Art. 28e Abs. 2 Bst. b E-WG). Der erläuternde Bericht des Bundesrates spricht bezüglich der Aufbewahrungspflicht gar von einem „Sicherheitskonzept“. Das kantonale Waffenbüro habe sich der Angemessenheit dieser Massnahmen zu überzeugen (Seite 14, Zeile 4/5 zu Artikel 28e).

Der Regierungsrat erachtet diese Massnahmen als nicht angemessen. Wie weit die Behörden im Rahmen der Überprüfung der sicheren Aufbewahrungsart gehen werden, ist unklar. Die gesetzlichen Bestimmungen lassen es beispielsweise zu, vor Ort die privaten Räumlichkeiten zu überprüfen und allenfalls Auflagen zu machen (Einbau einer Alarmanlage, bauliche Massnahmen zum Einbruchschutz etc.). Museen erfüllen überdies diese Voraussetzungen auch ohne staatliche Kontrolle. Bereits aus versicherungstechnischen Überlegungen gäben solche Institutionen kaum Anlass zur Beanstandung. Offenbar zielt die Vorlage hier darauf ab, „kleine“ Sammler zu vergrämen und zu schikanieren. Art. 26 Abs. 1 WG bestimmt bereits, dass Waffen, wesentliche Waffenbestandteile, Waffenzubehör, Munition und Munitionsbestandteile sorgfältig aufzubewahren und vor dem Zugriff unberechtigter Dritter zu schützen sind. Diese Bestimmung ist absolut ausreichend. Davon geht im Bericht grundsätzlich auch der Bundesrat aus (Seite 10, letztes Alinea), verstrickt sich mit seinen Ausführungen zu Artikel 28e jedoch in Widersprüche. Unklar ist weiter, welchen Zweck private Sammler als Grund angeben sollten, um ihre Sammlung zu rechtfertigen. Sammlungen sind in der Regel mit der Freude am entsprechenden Objekt begründet und erfüllen keinen weiteren Zweck und oft auch kein Sammlerziel, was im Bericht ergänzend dazu gefordert wird (Seite 14, 2. Absatz, 2. Zeile zu Artikel 28e). Der Bericht verlangt an dieser Stelle überdies, dass in der Praxis jeder Sammler zu jeder Feuerwaffe gemäss Art. 5 Abs. 1 E-WG aufzuführen hat, zu welchem Zweck er diese erwerben will. Offenbar reicht es nicht einmal aus, dass ein Sammler seine Sammlung als Ganzes begründet, vielmehr muss er dies Stück für Stück tun. Auch die Pflicht zur Führung eines Verzeichnisses ist nicht nachvollziehbar, nachdem jeder Kanton ein elektronisches Informationssystem über den Erwerb und den Besitz von Feuerwaffen führt (Art. 32a Abs. 2 WG). Was überhaupt einen Sammler ausmacht, dürfte der Bundesrat in der WV regeln. Dies zu definieren dürfte allerdings schwierig sein. Unklar ist weiter, wie verhindert werden kann, dass die Eigenschaft als „Sammler“ missbräuchlich als Erwerbsgrund angegeben wird, damit ein allfälliger Schiessnachweis oder eine Mitgliedschaft in einem Schiessverein hinfällig werden.

2.3 Übergangsbestimmungen/Nachregistrierung

Seit dem 12. Dezember 2008 wird jeder legale Erwerb einer Feuerwaffe von den kantonalen Waffenbüros des Wohnsitzkantons im kantonalen Waffenregister erfasst. Meldepflichtige Waffen wurden im Rahmen der Schengen-Anpassung des Waffenrechts (Bundesblatt, BBl, 2004 7149) innerhalb eines Jahres nach Inkraftsetzung nachregistriert; es bestand eine entsprechende Nachregistrierungspflicht. Art. 42b Abs. 1 E-WG sieht nun – ergänzend zu der oberwähnten Schengen-Anpassung – eine Nachregistrierung für „verbotene Waffen“ vor, wobei Feuerwaffen (oder wesentliche Bestandteile), die vom Inhaber einer Waffenhandelsbewilligung erworben wurden (Art. 42b Abs. 2 Bst. a E-WG)

und Ordonnanzwaffen, die von der Militärverwaltung seinerzeit zu Eigentum abgegeben wurden (Art. 42b Abs. 2 Bst. b E-WG), von einer Nachmeldung ausgenommen sind.

Der Regierungsrat lehnt jede Nachregistrierung ab. Besitzer bewilligungspflichtiger Waffen (bzw. aller Feuerwaffen) wollte der Bundesrat bereits im Rahmen des Bundesgesetzes über Verbesserungen beim Informationsaustausch zwischen Behörden im Umgang mit Waffen (BBI 2014 303) zur Nachregistrierung binnen zweier Jahre verpflichten. Der Nationalrat lehnte dies in der Sondersession 2015 mit 106 zu 84 Stimmen ab (Vorlage 13.109). Die nun vorgeschlagenen Bestimmungen gehen in die gleiche Richtung und sind als untauglich und unnötig abzulehnen. Es erstaunt, dass der Bundesrat erneut eine Vorlage vorlegt, die in dieselbe Richtung geht, nachdem die Mehrheitsverhältnisse im Parlament in dieser Frage heute noch klarer sind als in der letzten Legislatur. Offensichtlich versucht der Bundesrat nun im Rahmen einer Schengener Weiterentwicklung eine Nachregistrierung zu erreichen. Aus Sicht des Regierungsrates sollte das Parlament im Rahmen der Umsetzungsgesetzgebung auf seiner bisherigen Linie bleiben und derzeitige Besitzer von einer Feuerwaffe nach Art. 5 Abs. 1 Bst. b-d E-WG von einer Nachregistrierung befreien. Ein Mehrwert von Nachregistrierungen ist grundsätzlich zu bezweifeln. Der damit verbundene Aufwand ist enorm und der Nutzen in der Praxis bescheiden. Eingetragene Waffen schützen vor Missbrauch nicht. Auch die Polizei darf bei ihren Einsätzen nicht abschliessend auf irgendwelche Einträge in Registern vertrauen, sondern ist jeweils auf alle Situationen vorbereitet. Schliesslich ist auch hinlänglich bekannt, dass Waffen selbstverständlich nicht eingetragen werden, wenn diese für ein geplantes Delikt (illegal) beschafft werden.

3. Kantonaler Ressourcenbedarf

Hinsichtlich des Ressourcenbedarfs ist zwischen einmaligen und wiederkehrenden Aufwendungen zu unterscheiden. Für die Nachregistrierung von Feuerwaffen nach Art. 5 Abs. 1 Bst. b-d E-WG innerhalb von zwei Jahren – unter Berücksichtigung von Art. 42b Abs. 2 E-WG – und die Aufwendungen für die Einziehung nicht bewilligter Waffen ist mit einem einmaligen Aufwand von etwa 310 Arbeitstagen (entspricht ungefähr 1.5 Vollzeitstellen während eines Jahres) zu rechnen. Hinsichtlich der wiederkehrenden Aufwendungen fällt ins Gewicht, dass das Waffenrecht (WG und WV) in den vergangenen Jahren in mehreren Schritten abgeändert wurde. Mit jeder Revision wurden die gesetzlichen Bestimmungen detaillierter und unübersichtlicher. Mit der geplanten Umsetzung der EU-Richtlinie werden die Bestimmungen abermals verschärft und verkompliziert. Bestehende Vollzugsprobleme können damit nicht gelöst werden, vielmehr würden die neuen Bewilligungsverfahren und (periodischen) Kontrollpflichten (Art. 28d und e E-WG) und die Zunahme von telefonischen und schriftlichen Verständnisfragen zu zusätzlichen wiederkehrenden Aufwendungen führen. Im Kanton Schwyz müsste der für diese Aufgabe zuständige Dienst „Waffen und Sprengstoffe“ von 1.4 Vollzeitstellen auf 3 Vollzeitstellen ausgebaut werden, was mehr als einer Verdoppelung entspricht.

4. Fazit

Der Regierungsrat lehnt aus den gemachten Überlegungen eine Genehmigung der EU-Richtlinie und eine Anpassung des Waffengesetzes ab. Es ist davon auszugehen, dass der Gemischte Ausschuss nach Abwägung aller Interessen zum Schluss kommen wird, das SAA dennoch fortzusetzen. Die Schweiz mit ihrem Dienstpflichtsystem und der langen Schiesstradition ist ein Sonderfall. Dieser Tatsache wird vorliegend nicht genügend Rechnung getragen. Der Regierungsrat ist überdies überzeugt, dass die vorgesehenen Änderungen des Waffenrechts nicht geeignet sind, terroristische Anschläge zu verhindern. Missbräuche von Waffen lassen sich durch Registrierungen, Schiess- bzw. Vereinspflichten nicht verhindern. Die nächste Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands ist bereits in Arbeit. Bis 14. September 2018 erlässt die Kommission Rechtsakte, um den systematischen Austausch von Informationen auf dem elektronischen Weg zu ergänzen. Neue Vorschriften lösen keine Probleme. Sie bringen vielmehr weitere Unklarheiten und verursachen Kosten, ohne damit einen zusätzlichen Gewinn an Sicherheit zu bewirken.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:



Othmar Reichmuth, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

Kopie z.K.:

– Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.