

# **Erläuternder Bericht**

**über die Genehmigung und die Umsetzung des UNO-  
Feuerwaffenprotokolls (Vorlage I)**

**und**

**zu einer Änderung des Waffengesetzes (Vorlage II)**

vom ...

---

---

## Übersicht

*Diese Revision beinhaltet in einer Vorlage I die Genehmigung des UNO-Feuerwaffenprotokolls, die Ermächtigung des Bundesrates, den Beitritt der Schweiz zum Protokoll zu erklären und dessen Umsetzung in nationales Recht. Die einzige erforderliche Gesetzesänderung zur Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments wird in Vorlage II aufgenommen: Im Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme wird die Aufbewahrungsdauer für Daten zur Abgabe und Rücknahme der persönlichen Waffe verlängert. Zudem wird eine Änderung des Waffengesetzes unterbreitet, deren Notwendigkeit sich im Zuge der auf Verordnungsstufe erfolgten Umsetzung der Vorgaben von zwei Schengen-Weiterentwicklungen, der FRONTEX- und der RABIT-Verordnung ergeben hat.*

*Die UNO-Generalversammlung hat am 15. November 2000 das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Übereinkommen) sowie zwei bereichsspezifische Zusatzprotokolle gegen den Menschenhandel und gegen die Menschenschleusung verabschiedet. Für die Schweiz traten diese dreissig Tage nach der Ratifikation am 26. November 2006 in Kraft.*

*Ein drittes Zusatzprotokoll, das «Zusatzprotokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen, deren Teilen, Komponenten und Munition sowie gegen den unerlaubten Handel damit» (UNO-Feuerwaffenprotokoll), wurde am 31. Mai 2001 von der UNO-Generalversammlung beschlossen. Das UNO-Feuerwaffenprotokoll fügt sich in die Struktur des Übereinkommens sowie der bisherigen Protokolle ein. Es nimmt die Ziele des Übereinkommens auf und setzt sie für den Bereich der unrechtmässigen Waffenherstellung und des unrechtmässigen Waffenhandels um. Zusammen mit dem Übereinkommen will es in den Vertragsstaaten über die Festlegung von Mindeststandards eine gewisse Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsordnungen schaffen und so ein effizientes Vorgehen im Kampf gegen illegale Waffenherstellung und -handel ermöglichen. Vertragsstaaten des UNO-Feuerwaffenprotokolls sind aktuell 79 Staaten. Von den Mitgliedstaaten der EU haben Belgien, Bulgarien, Estland, Italien, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien und Zypern das Protokoll ratifiziert, Lettland, die Niederlande, Rumänien und Spanien sind ihm beigetreten.*

*Das UNO-Feuerwaffenprotokoll bezweckt die umfassende Bekämpfung der unerlaubten Herstellung und des unerlaubten Handels von Feuerwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten sowie Munition. Der besseren Prävention dient die indivi-*

---

*duelle Markierung von Feuerwaffen und deren Registrierung, und soweit sinnvoll die Registrierung von dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition. Auch zuverlässige Ausfuhr-, Einfuhr- und Durchfuhrkontrollmassnahmen, verstärkte Zusammenarbeit sowie der Informationsaustausch unter den teilnehmenden Staaten auf bilateraler, regionaler und internationaler Ebene dienen präventiven Zwecken. Verschärfte Strafbestimmungen sowie die Einziehung und in der Regel Vernichtung illegal zirkulierender Feuerwaffen, dazugehöriger Teile und Komponenten sowie von illegal zirkulierender Munition sollen repressiv Verbesserungen bringen.*

*Die zweite internationale Vorgabe, das UNO-Rückverfolgungsinstrument (auch «Marking-und-Tracing-Instrument» oder «Internationales Tracing-Instrument» genannt), ergänzt das UNO-Feuerwaffenprotokoll in den Teilbereichen Markierung, Registrierung und grenzüberschreitende Zusammenarbeit und führt es weiter aus. Das Instrument ist nicht rechtlich bindend, sondern verpflichtet die UNO-Mitgliedstaaten nur politisch.*

*Die mit dem Übereinkommen und dem UNO-Feuerwaffenprotokoll verfolgten Ziele decken sich mit den Interessen und der deklarierten Haltung der Schweiz. Die Schweiz beteiligte sich aktiv an der Ausarbeitung des Protokolltextes.*

*Die geltende schweizerische Rechtsordnung erfüllt die Anforderungen des UNO-Feuerwaffenprotokolls bereits weitgehend. Im Waffengesetz (Vorlage I) ist zu präzisieren, dass die Zentralstelle Waffen des Bundesamts für Polizei (fedpol) die zuständige Stelle für die Bearbeitung von Begehren um Rückverfolgung aus dem Ausland und an das Ausland ist. Zudem ist eine Bestimmung aufzunehmen, die das unberechtigte Entfernen, Unkenntlichmachen, Abändern oder Fälschen von nach Artikel 18a vorgeschriebenen Markierungen von Feuerwaffen, deren wesentlichen Waffenbestandteilen oder von Waffenzubehör unter Strafe stellt. Zu den Bestimmungen zum Bewilligungswesen für die Verbringung in schweizerisches Staatsgebiet, die Durchfuhr und die Ausfuhr ist vorgesehen, anlässlich des Beitritts einen Vorbehalt anzubringen, da die Vorgaben mit dem geltenden schweizerischen Bewilligungsregime nicht vereinbar sind. Übrige Anpassungen, insbesondere die Markierungspflicht, welche die Identifizierung des Staates erlaubt, in welchen die Feuerwaffen verbracht werden, können auf Verordnungsstufe vorgenommen werden.*

*Die einzige erforderliche Gesetzesänderung zur Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments wird in eine Vorlage II aufgenommen. Weitere notwendige Anpassungen zur Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments können im Ausführungsrecht vorgenommen werden.*

---

*Mit Vorlage II wird eine Änderung des Waffengesetzes unterbreitet, deren Notwendigkeit sich im Zuge der auf Verordnungsstufe erfolgten Umsetzung der Vorgaben von zwei Schengen-Weiterentwicklungen, der FRONTEX- und der RABIT-Verordnung ergeben hat. So sollen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Grenzschutzbehörden anderer Schengen-Staaten, die zusammen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern schweizerischer Grenzschutzbehörden bei operativen Einsätzen an den Aussengrenzen des Schengen-Raums in der Schweiz mitwirken nun auch im Waffengesetz ausdrücklich von der Bewilligungspflicht für das Verbringen von Feuerwaffen und Munition in schweizerisches Staatsgebiet und von der Bewilligungspflicht für das Tragen von Feuerwaffen befreit werden. Zudem wird, wie erwähnt, in Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments das Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme um eine Bestimmung ergänzt, wonach Daten über die Abgabe und Rücknahme der persönlichen Waffe nach der Entlassung aus der Militärdienstpflicht künftig während zwanzig Jahren aufbewahrt werden. Die Aufbewahrung dieser Daten ist nach geltendem Recht bereits in diesem Bundesgesetz geregelt, wo die Daten einer subsidiären Aufbewahrungsdauer von nur fünf Jahren unterliegen.*

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Übersicht</b>	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>5</b>
<b>Erläuternder Bericht</b>	<b>8</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlagen</b>	<b>8</b>
1.1 Ausgangslage	8
1.1.1 Parlamentarische Vorstösse und Arbeiten der interdepartementalen Arbeitsgruppe «IDAG SALW Umsetzung»	8
1.2 Überblick über den Inhalt der Vorlagen	9
Vorlage I	9
Vorlage II	10
Verhältnis von Vorlage I zu Vorlage II	10
<b>2 UNO-Feuerwaffenprotokoll (Vorlage I)</b>	<b>10</b>
2.1 Grundzüge des Protokolls	10
2.1.1 Ausgangslage	10
2.1.2 Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen	11
2.1.3 Umsetzung des UNO-Feuerwaffenprotokolls in der EG- Waffenrichtlinie	12
2.1.4 Überblick über den Inhalt des Protokolls	13
2.2 Würdigung	13
2.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	14
Art. 1 Verhältnis zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität	14
Art. 2 Zweck	14
Art. 3 Begriffsbestimmungen	15
Art. 4 Geltungsbereich	16
Art. 5 Kriminalisierung	16
Art. 6 Einziehung, Beschlagnahme und Beseitigung	17
Art. 7 Registrierung	17
Art. 8 Kennzeichnung von Feuerwaffen	18
Art. 9 Desaktivierung von Schusswaffen	19
Art. 10-11 Allgemeine Anforderungen im Hinblick auf Lizenzen oder Genehmigungen für die Ausfuhr, Einfuhr und Durchfuhr; Sicherheits- und Präventionsmassnahmen	19
Art. 12-13 Informationen; Zusammenarbeit	20
Art. 14-15 Ausbildung und technische Hilfe; Zwischenhändler und Zwischenhandel	20
Art. 16 Beilegung von Streitigkeiten	20
Art. 17-21 Organisatorische Bestimmungen zum Protokoll	21
2.4 Vorbehalte und Erklärungen	21

<b>3 UNO-Rückverfolgungsinstrument</b>	<b>23</b>
3.1 Grundzüge des Instruments	23
3.1.1 Ausgangslage	23
3.1.2 Überblick über den Inhalt des Instruments	24
3.2 Würdigung	25
3.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	27
Art. 1-3    Allgemeine Bestimmungen	27
Art. 4-6    Begriffsbestimmungen	27
Art. 7-10   Kennzeichnung	28
Art. 11-13  Führen von Aufzeichnungen	29
Art. 14-23  Zusammenarbeit bei der Rückverfolgung	30
Art. 24-35  Durchführung	30
Art. 36-38  Folgemassnahmen	30
3.4 Keine Vorbehalte oder Erklärungen	30
<b>4 Weiterer Anpassungsbedarf (Vorlage II)</b>	<b>30</b>
<b>5 Verhältnis zum geltenden Recht und für die Umsetzung erforderliche Gesetzesanpassungen</b>	<b>31</b>
5.1 Verhältnis insbesondere zu den Bestimmungen des Waffen-, Kriegsmaterial- und Güterkontrollgesetzes	31
5.1.1 Begriffsbestimmungen	32
5.1.2 Geltungsbereich	36
5.1.3 Markierung	37
5.1.4 Registrierung	40
5.1.5 Genehmigung für Aus-, Ein- und Durchfuhr	44
5.1.6 Einziehung, Beschlagnahme und Beseitigung	47
5.1.7 Strafbestimmungen	49
5.1.8 Informationsaustausch und Zusammenarbeit bei der Rückverfolgung	50
5.1.9 Weiterer Anpassungsbedarf	53
Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Mitarbeiter ausländischer Grenzschutzbehörden (FRONTEX, RABIT)	53
5.2 Die beantragte Neuregelung	53
5.2.1 Vorlage I: UNO-Feuerwaffenprotokoll	54
5.2.2 UNO-Rückverfolgungsinstrument	54
5.2.3 Vorlage II: Weiterer Anpassungsbedarf	54
5.3 Ausführungsrecht und Umsetzung	54
5.4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	56
<b>6 Auswirkungen</b>	<b>57</b>
6.1 Auswirkungen auf den Bund	57
6.1.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	57
6.1.2 Auswirkungen auf die Informatik	58
6.2 Auswirkungen auf die Kantone	58

6.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	58
6.4 Auswirkungen auf das Gewerbe und Privatpersonen	58
UNO-Feuerwaffenprotokoll	58
UNO-Rückverfolgungsinstrument	59
<b>7 Legislaturplanung</b>	<b>60</b>
<b>8 Rechtliche Aspekte</b>	<b>60</b>
8.1 Verhältnis zum europäischen Recht	60
8.2 Verfassungsmässigkeit	61
8.3 Erlassform	62

# Erläuternder Bericht

## 1 Grundzüge der Vorlagen

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 Parlamentarische Vorstösse und Arbeiten der interdepartementalen Arbeitsgruppe «IDAG SALW Umsetzung»

Mit der Motion Banga vom 16. Dezember 2004 (04.3735)<sup>1</sup> forderte der Motionär die Einleitung der Ratifikation des «Europäischen Übereinkommens über die Kontrolle des Erwerbes und des Besitzes von Feuerwaffen durch Privatpersonen» des Europarates (Schusswaffenübereinkommen des Europarates) und des «Zusatzprotokolls gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen, deren Teilen, Komponenten und Munition sowie gegen den unerlaubten Handel damit zum Übereinkommen der Vereinten Nationen<sup>2</sup> gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität» (UNO-Feuerwaffenprotokoll)<sup>3</sup>. Der Bundesrat antwortete am 11. März 2005, ungeachtet des grossen Engagements der Schweiz in diesen Sachbereichen seien vor einem solchen Schritt weitere Abklärungen nötig. Der Vorstoss wurde am 6. Dezember 2007 wegen Ausscheidens des Urhebers aus dem Rat abgeschrieben.

In Beantwortung der Interpellation Banga vom 14. Dezember 2005 (05.3803)<sup>4</sup>, die auf die vorerwähnte Motion Bezug nahm, kündigte der Bundesrat am 1. März 2006 an, er werde eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragen, Fragen der Umsetzung des «Internationalen Instruments zur raschen und verlässlichen Identifizierung und Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen und leichter Waffen» der UNO (UNO-Rückverfolgungsinstrument)<sup>5</sup> sowie hinsichtlich der Ratifikation des UNO-Feuerwaffenprotokolls sowie des Schusswaffenübereinkommens des Europarates durch die Schweiz zu prüfen und Vorschläge zum weiteren Vorgehen auszuarbeiten.

Die Arbeitsgruppe «IDAG SALW Umsetzung»<sup>6</sup> legte im Dezember 2007 ihren Bericht vor und empfahl darin die Umsetzung des UNO-Feuerwaffenprotokolls. Der Bundesrat nahm an seiner Sitzung vom 27. Februar 2008 vom Bericht Kenntnis. Er beschloss, die Verpflichtungen aus dem UNO-Rückverfolgungsinstrument ins

<sup>1</sup> 04.3735; Internationale Mindestregeln gegen den Waffenmissbrauch durch Private. Ratifikation des Feuerwaffenübereinkommens des Europarates und des Protokolls der UNO.

<sup>2</sup> Im Folgenden: UNO.

<sup>3</sup> Resolution A/RES/55/255 vom 31. Mai 2001, verabschiedet an der 55. Tagung der UNO Generalversammlung; abrufbar unter folgender Internetadresse der UNO: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/55/255>, zuletzt besucht am 5. März 2010.

<sup>4</sup> 05.3803; Kleinwaffen und leichte Waffen. Umsetzungsschritte.

<sup>5</sup> Auch unter den Begriffen «Marking-und-Tracing-Instrument», «Internationales Tracing-Instrument» oder «Thalman-Instrument» bekannt. Siehe Bericht A/60/88 der Arbeitsgruppe Thalman mit dem UNO-Rückverfolgungsinstrument als Anhang; abrufbar unter der folgender Internetadresse der UNO: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=a/60/88>, zuletzt besucht am 5. März 2010.

<sup>6</sup> Ein Ausschuss der bereits bestehenden «interdepartementalen Arbeitsgruppe Kleinwaffen» bzw. «IDAG SALW» («small arms and light weapons», SALW). Sie stand unter Leitung des SECO. Vertreten darin waren fedpol, das EDA, das EFD und VBS.

schweizerische Recht umzusetzen. Über die Umsetzung des UNO-Feuerwaffenprotokolls werde er erst zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden.<sup>7</sup>

Die Motion Allemann (07.3888)<sup>8</sup>, nahm auf die Antwort zur Interpellation Banga (05.3803) Bezug und beauftragte den Bundesrat, den Räten die erforderlichen rechtlichen Anpassungen zu unterbreiten. In seiner Antwort vom 14. März 2008 hat der Bundesrat festgehalten, auf die Unterzeichnung und Ratifizierung des Schusswaffenübereinkommens des Europarates solle aufgrund der mangelnden Aktualität und der wenigen Teilnehmerstaaten verzichtet werden. Der Bundesrat begrüßte zwar die Stossrichtung der Motion, beantragte jedoch deren Ablehnung. Der Nationalrat lehnte die Motion am 7. September 2009 antragsgemäss ab.

Am 30. Mai 2008 wurden die Mitglieder des Arbeitsausschusses Waffen und Munition im Rahmen einer Anhörung gebeten, sich zur Umsetzung des UNO-Feuerwaffenprotokolls zu äussern, insbesondere zu den erwartenden Auswirkungen und Kosten. Ihre Rückmeldungen waren überwiegend positiv. Die Stossrichtung der Vorlage wurde begrüßt, auch da die Inhalte bereits im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands weitgehend übernommen würden<sup>9</sup>. Die Erweiterung der Strafbestimmungen bezüglich der Markierungspflichten wurde befürwortet. Die Vollzugsbehörden befürchteten indes zusätzliche finanzielle und personelle Lasten aufgrund der Bearbeitung von Rückverfolgungsanfragen. Weil das UNO-Feuerwaffenprotokoll nicht flächendeckend unterzeichnet und ratifiziert sei, wurde teilweise am Erfolg der Rückverfolgungen gezweifelt. Nachdem die Vollzugsbehörden den Beitritt befürworteten, war der Bundesrat gewillt, auch das UNO-Feuerwaffenprotokoll umzusetzen<sup>10</sup>.

## 1.2 Überblick über den Inhalt der Vorlagen

Es werden zwei Vorlagen unterbreitet.

### Vorlage I

Vorlage I beinhaltet die Genehmigung des UNO-Feuerwaffenprotokolls, die Ermächtigung des Bundesrates, den Beitritt der Schweiz zum Protokoll zu erklären und dessen Umsetzung in nationales Recht. Die Vorlage I unterliegt dem fakultativen Staatsvertragsreferendum.

Gegenstand des vorliegenden Berichts ist auch die Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments. Es handelt sich dabei um eine völkerrechtlich nicht verbindliche, politische Aufforderung zur Regulierung. Das UNO-Rückverfolgungsinstrument baut inhaltlich auf dem UNO-Feuerwaffenprotokoll auf und ergänzt es in den Bereichen Markierung, Registrierung und Zusammenarbeit. Die Schweiz ist mit der Annahme des UNO-Rückverfolgungsinstruments durch die UNO-Generalversammlung als UNO-Mitgliedsstaat politisch (nicht aber rechtlich)

<sup>7</sup> Medienmitteilung, abrufbar unter der Internetadresse des Bundes: <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msgid=17481>; zuletzt besucht am 5. März 2010.

<sup>8</sup> 07.3888; Ratifikation des UNO-Feuerwaffenprotokolls und Umsetzung des Thalmann-Instruments, eingereicht am 21. Dezember 2007.

<sup>9</sup> S. dazu unten, Ziffer 2.1.3.

<sup>10</sup> Antwort auf die Frage Allemann zum Beitritt zum UNO-Feuerwaffenprotokoll in der Fragestunde 29. September 2008; Geschäftsnummer 08.5353.

gebunden, die Bestimmungen im nationalen Recht autonom zu übernehmen. Vorweggenommen sei, dass sich aufgrund der Ausführungen in Ziffer 5 kein Anpassungsbedarf auf Gesetzesebene ergibt.

## **Vorlage II**

Vorlage II beinhaltet den weiteren gesetzlichen Anpassungsbedarf, der sich unabhängig von den internationalen Vorgaben ergibt (siehe Ziffer 5.1.9).

In Vorlage II wird zudem in Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008<sup>11</sup> über die militärischen Informationssysteme (MIG) um eine Bestimmung ergänzt, wonach Daten über die Abgabe und Rücknahme der persönlichen Waffe nach der Entlassung aus der Militärdienstpflicht künftig während zwanzig Jahren aufbewahrt werden. Die Aufbewahrung dieser Daten ist nach geltendem Recht bereits in diesem Bundesgesetz geregelt, wo die Daten einer subsidiären Aufbewahrungsdauer von nur 5 Jahren unterliegen. Die Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments kann im Übrigen auf Verordnungsebene erfolgen. Die Vorlage II unterliegt dem fakultativen Referendum.

## **Verhältnis von Vorlage I zu Vorlage II**

Das UNO-Rückverfolgungsinstrument kann unabhängig vom UNO-Feuerwaffenprotokoll umgesetzt werden, die Umsetzung wäre aber angesichts des engen Sachzusammenhangs beider Instrumente schwieriger, wenn der Beitritt zum UNO-Feuerwaffenprotokoll nicht gutgeheissen würde.

## **2 UNO-Feuerwaffenprotokoll (Vorlage I)**

### **2.1 Grundzüge des Protokolls**

#### **2.1.1 Ausgangslage**

Die UNO-Generalversammlung hat am 15. November 2000 das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität<sup>12</sup> (im Folgenden: Übereinkommen) sowie zwei Zusatzprotokolle verabschiedet: eines zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (im Folgenden: Protokoll Menschenhandel)<sup>13</sup>, das andere gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg (im Folgenden: Protokoll Menschenschleusung)<sup>14</sup>. Ein drittes Protokoll, das UNO-Feuerwaffenprotokoll, wurde am 31. Mai 2001 verabschiedet. Genehmigung und Beitritt zu Letzterem sowie dessen Umsetzung sind Gegenstand dieser Vorlage.

Das Übereinkommen ist am 29. September 2003, die drei Zusatzprotokolle sind für die beteiligten Staaten am 25. Dezember 2003 (Menschenhandel), am 28. Januar 2004 (Menschenschleusung) und am 3. Juli 2005 (Feuerwaffen) in Kraft getreten. Bis zum 20. Oktober 2009 wurde das Übereinkommen von 147 Staaten unterzeichnet und von 150 Staaten ratifiziert.

<sup>11</sup> SR 510.91

<sup>12</sup> SR 0.311.54

<sup>13</sup> SR 0.311.542

<sup>14</sup> SR 0.311.541



ratifiziert, 48 Staaten sind ihm beigetreten und ein Land wurde durch Nachfolgeerklärung Vertragsstaat. Der Geltungsbereich des UNO-Feuerwaffenprotokolls umfasst folglich aktuell 79 Staaten<sup>16</sup>. Von den Mitgliedstaaten der EU haben Belgien, Bulgarien, Estland, Italien, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien und Zypern das Protokoll ratifiziert, Lettland, die Niederlande, Rumänien und Spanien sind ihm beigetreten. Von den ständigen Mitgliedern des UNO-Sicherheitsrates haben nur das Vereinigte Königreich und China das Protokoll unterzeichnet, ratifiziert wurde es bisher noch von keinem dieser beiden Länder.

Die Unterzeichnung des Dokuments war bis zum 12. Dezember 2002 möglich. Seit diesem Zeitpunkt steht das Dokument zum Beitritt offen. Die Schweiz hat das Protokoll nicht unterzeichnet. Sie kann deshalb nicht durch Ratifikation, sondern nur durch Beitritt Vertragsstaat werden.

### 2.1.3 Umsetzung des UNO-Feuerwaffenprotokolls in der EG-Waffenrichtlinie

Am 16. Januar 2002 hat die Europäische Kommission im Namen der EG das UNO-Feuerwaffenprotokoll unterzeichnet.

Der Beitritt der EG zum UNO-Feuerwaffenprotokoll machte Änderungen der EG-Waffenrichtlinie<sup>17</sup> erforderlich. Nach Beratungen in den Jahren 2006–2008 verabschiedeten am 21. Mai 2008 das europäische Parlament und der Rat die (Änderungs-)Richtlinie 2008/51/EG<sup>18</sup>. Diese übernimmt viele, aber nicht alle Vorgaben des UNO-Feuerwaffenprotokolls. Sie wurde der Schweiz am 30. Mai 2008 als 56. Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands seit der Unterzeichnung des Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA)<sup>19</sup> notifiziert. Im Rahmen des SAA hat sich die Schweiz verpflichtet, den weiter entwickelten Besitzstand grundsätzlich zu übernehmen (Artikel 2 Absatz 3 und 7 SAA). Sie hat ab Notifikation des Rechtsaktes durch die EU in der Regel zwei Jahre Zeit, diese Weiterentwicklung im nationalen Recht umzusetzen<sup>20</sup>.

Am 13. Mai 2009 hat der Bundesrat die Botschaft zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der Richtlinie 2008/51/EG zur Änderung der Waffenrichtlinie gutgeheissen (Geschäft 09.044). In der Herbst- und Wintersession 2009 fanden die parlamentarischen Beratungen dieser Schengen-Weiterentwicklung

<sup>16</sup> Abrufbar unter folgender Internetadresse der UNO:  
[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=fr&clang=\\_fr](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=fr&clang=_fr), zuletzt besucht am 5. März 2010.

<sup>17</sup> Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (ABl. L 256 vom 13.9.1991, S. 51).

<sup>18</sup> Richtlinie 2008/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (ABl. L 179 vom 8.7.2008, S. 5).

<sup>19</sup> Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (SR **0.362.31**).

<sup>20</sup> Vorliegend hat die nationale Umsetzung gemäss Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 2008/51/EG erst zum 28. Juli 2010 zu erfolgen.

statt. Die Vorlage wurde am 11. Dezember 2009 in der Schlussabstimmung von den eidgenössischen Räten angenommen<sup>21</sup>. Die Referendumsfrist ist am 1. April 2010 unbenutzt abgelaufen.

## **2.1.4 Überblick über den Inhalt des Protokolls**

Ziel des UNO-Feuerwaffenprotokolls ist die umfassende Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung der unerlaubten Herstellung und des unerlaubten Handels von Feuerwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten sowie Munition. Präventive Mittel dazu sind die individuelle Markierung von Feuerwaffen, die Registrierung von Feuerwaffen, und, soweit sinnvoll, die Registrierung von dazugehörigen Teilen und Komponenten sowie Munition. Weitere Ziele sind zuverlässige Ausfuhr-, Einfuhr- und Durchfuhrkontrollmassnahmen und die verstärkte Zusammenarbeit sowie der Informationsaustausch unter den teilnehmenden Staaten auf bilateraler, regionaler und internationaler Ebene. Repressiv sollen verschärfte Strafbestimmungen, die Einziehung und in der Regel Vernichtung illegal zirkulierender Feuerwaffen, dazugehöriger Teile und Komponenten sowie Munition Verbesserungen bringen.

Das UNO-Feuerwaffenprotokoll ist, mit Ausnahme der Kennzeichnung, nicht nur auf Feuerwaffen sondern auch auf deren Teile und Komponenten, Munition und Munitionsbestandteile anwendbar. Vorschriften zur Registrierung sind auf Teile und Komponenten von Feuerwaffen, Munition und Munitionsbestandteile nur anzuwenden, sofern dies «zweckmässig und durchführbar» ist.

Keine Anwendung findet das Protokoll auf Transaktionen zwischen Staaten oder auf staatliche Transfers in Fällen, in denen das Recht eines Vertragsstaates berührt würde, im Interesse der nationalen Sicherheit und im Einklang mit der Charta der UNO Massnahmen zu ergreifen (Artikel 4).

## **2.2 Würdigung**

Die Schweiz hat das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität<sup>22</sup> sowie die zwei Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und Menschenschleusung ratifiziert. Die Schweizer Delegation nahm aktiv an der Ausarbeitung des Übereinkommens und der drei Zusatzprotokolle teil. Der Beitritt auch zum dritten Protokoll würde sich aussenpolitisch mit der bisherigen Haltung der Schweiz im Bereich der Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität decken.

In der Schweiz sind einige Waffenhersteller und -exporteure ansässig. Die Verhinderung der illegalen Verbreitung von Feuerwaffen liegt nicht zuletzt deswegen im Interesse der Schweiz. Vorteile der Übernahme auch des dritten Zusatzprotokolls wären die weitere Stärkung des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs und der internationalen Zusammenarbeit, mithin die noch stärkere Einbindung der Schweiz in das Netz der Staaten, die den illegalen Waffenhandel bekämpfen wollen.

<sup>21</sup> BBl 2009 8817

<sup>22</sup> SR 0.311.54

Die schweizerische Gesetzgebung wäre beim Beitritt zum UNO-Feuerwaffenprotokoll in den Bereichen Importmarkierung, Aufbewahrungsdauer von Unterlagen, Zusammenarbeit mit Transitstaaten sowie bei den Strafbestimmungen und allgemein der internationalen Zusammenarbeit betroffen. Das mit der Übernahme der EG-Waffenrichtlinie eingeführte Begleitscheinverfahren mit den Staaten, die durch eines der Schengen-(Assoziierungs-)abkommen gebunden sind (Schengen-Staaten)<sup>23</sup> weist bereits in die Richtung der vermehrten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, betrifft allerdings nur vergleichsweise wenige Staaten. Im Zusammenhang mit vorschriftswidrigen Markierungen müssten Bestimmungen zur Strafbarkeit ergänzt werden. Von den Umsetzungsmassnahmen wären Gewerbe (Markierung, Informationsbeschaffung als Grundlage z.B. für den zwischenstaatlichen Informationsaustausch) und staatliche Stellen (Informationsbeschaffung und -austausch) betroffen.

Die neu zu übernehmenden Bestimmungen erscheinen nicht übermässig einschränkend. Im Hinblick auf das Mitwirken der Schweiz an der wirkungsvollen internationalen Bekämpfung der unerlaubten Herstellung und des unerlaubten Handels mit Feuerwaffen sowie zur Erhaltung der Glaubwürdigkeit und Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik in diesem Bereich ist ein Beitritt zum UNO-Feuerwaffenprotokoll wünschenswert. Auch die Vollzugsbehörden haben sich anlässlich der Anhörung zum weiteren Vorgehen entsprechend positiv geäussert.

### **2.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

Nachfolgend werden die Artikel des UNO-Feuerwaffenprotokolls erläutert, welche die Anpassungen nach der Vorlage I vorgeben. Ihr Verhältnis zum geltenden Recht wird in Ziffer 5 dargelegt.

#### **Art. 1 Verhältnis zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität**

Das UNO-Feuerwaffenprotokoll ergänzt das Übereinkommen und ist zusammen mit diesem auszulegen (Artikel 37 Absatz 1 und 4 des Übereinkommens, Artikel 1 UNO-Feuerwaffenprotokoll). Die Bestimmungen des Übereinkommens werden auf das UNO-Feuerwaffenprotokoll sinngemäss angewendet, vorbehältlich besonderer Bestimmungen im Letzteren. Dies bedeutet beispielsweise, dass im Zusammenhang mit den Strafbestimmungen des UNO-Feuerwaffenprotokolls die Bestimmungen des Übereinkommens zur Rechtshilfe und Auslieferung anwendbar sind.

#### **Art. 2 Zweck**

Das Übereinkommen hat die Verhinderung und Bekämpfung der grenzüberschreitenden und organisierten Kriminalität zum Ziel und wird vom UNO-

<sup>23</sup> Die 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Island, Norwegen, Schweiz, Fürstentum Liechtenstein (Beitrittsdatum offen).

Feuerwaffenprotokoll ergänzt. Zweck des UNO-Feuerwaffenprotokolls ist die Förderung, Erleichterung und Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten, um die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten sowie Munition und den unerlaubten Handel damit zu verhüten, zu bekämpfen und zu beseitigen.

### **Art. 3                    Begriffsbestimmungen**

Eine «Schusswaffe» ist jede tragbare Feuerwaffe, die Schrot, eine Kugel oder ein anderes Geschoss mittels Treibladung durch einen Lauf verschießt, die für diesen Zweck gebaut ist oder die ohne weiteres für diesen Zweck umgebaut werden kann. Ausgenommen sind antike Feuerwaffen oder deren Nachbildungen. Diese werden nach innerstaatlichem Recht definiert, mit der Einschränkung, dass nach 1899 hergestellte Feuerwaffen nicht antike Feuerwaffen darstellen dürfen.

«Teile und Komponenten» sind eigens für eine Feuerwaffe konstruierte und für ihr Funktionieren wesentliche Teile oder Ersatzteile. Darunter fallen insbesondere der Lauf, der Rahmen oder das Gehäuse, der Schlitten oder die Trommel, der Verschluss oder das Verschlussstück sowie der Schalldämpfer (oder was zu diesem Zweck umgebaut wurde).

Der Ausdruck «Munition» bezeichnet die vollständige Munition oder ihre Komponenten, die in einer Feuerwaffe verwendet werden. Bei den Munitionskomponenten wird vorausgesetzt, dass diese selbst genehmigungspflichtig sind. Dazu gehören Patronenhülsen, Treibladungsanzünder, Treibladungspulver, Kugeln oder Geschosse.

Die «unerlaubte Herstellung» umfasst drei Tatbestände.

Die Herstellung oder den Zusammenbau der Feuerwaffe:

1. aus wesentlichen Bestandteilen, die aus unerlaubtem Handel stammen;
2. ohne Waffenhandelsbewilligung oder
3. ohne Anbringen der vorschriftsgemässen Markierungen.

Der «unerlaubte Handel» umfasst zwei Tatbestände.

Die grenzüberschreitende Ein-, Aus- und Durchfuhr oder Lieferung und den grenzüberschreitenden Erwerb, Verkauf, oder Transport von Feuerwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten sowie Munition:

1. sofern einer der betroffenen Vertragsstaaten dies nicht genehmigt oder
2. sofern die Feuerwaffen nicht vorschriftsgemäss markiert sind.

«Rückverfolgung» (die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands<sup>24</sup> spricht von «Rückverfolgbarkeit») ist gemäss Protokoll die systematische Verfolgung des Weges von Feuerwaffen und nach Möglichkeit der dazugehörigen Teile, Komponenten und Munition vom Hersteller bis zum Käufer zum Zweck, den zuständigen Behör-

<sup>24</sup> BBl 2009 8817

den der Vertragsstaaten bei der Aufdeckung, Untersuchung und Analyse der unerlaubten Herstellung und des unerlaubten Handels behilflich zu sein.

#### **Art. 4                    Geltungsbereich**

Das UNO-Feuerwaffenprotokoll findet, soweit darin nichts anderes bestimmt ist, Anwendung auf die Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung der unerlaubten Herstellung von Feuerwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten sowie Munition und auf die Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels damit. Es ist anwendbar auf die Untersuchung und Verfolgung der Straftaten gemäss Artikel 5 UNO-Feuerwaffenprotokoll.

Nach der Zielsetzung des Übereinkommens und der Bestimmung von Artikel 4 Ziffer 1 UNO-Feuerwaffenprotokoll scheinen der «grenzüberschreitende Charakter» von Sachverhalten oder die «Verbindung zur organisierten Kriminalität» notwendige Voraussetzungen zu sein, um die Delikte gemäss Artikel 5 UNO-Feuerwaffenprotokoll verfolgen zu können. Entgegen diesem Anschein werden die beiden Sachverhaltselemente vom Übereinkommen und vom UNO-Feuerwaffenprotokoll aber nur dann gefordert, wenn sie ausdrücklich in einzelnen Bestimmungen (ausserhalb von Artikel 4) genannt sind<sup>25</sup>. Dies ist im UNO-Feuerwaffenprotokoll nicht der Fall. Das UNO-Feuerwaffenprotokoll verzichtet insbesondere bei den Strafbestimmungen von Artikel 5 auf die Sachverhaltselemente «grenzüberschreitend» und «organisierte Kriminalität».

Das UNO-Feuerwaffenprotokoll ist nicht anwendbar auf Transaktionen zwischen Staaten (gemeint ist in hoheitlicher Funktion, nicht als Privatrechtssubjekt) oder auf staatliche Transfers in Fällen, in denen die Anwendung des Protokolls das Recht eines Vertragsstaats berühren würde, im Interesse der nationalen Sicherheit Massnahmen zu ergreifen, die mit der Charta der UNO im Einklang stehen.

#### **Art. 5                    Kriminalisierung**

Das innerstaatliche Recht soll die vorsätzliche unerlaubte Herstellung von und den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten sowie Munition unter Strafe stellen. Der Begriff der unerlaubten Herstellung ergibt sich aus Artikel 3 Buchstabe d, jener des unerlaubten Handels aus Buchstabe e des UNO-Feuerwaffenprotokolls (vgl. oben, Erläuterungen zu Art. 3).

Ferner sind die Fälschung oder das unerlaubte Unkenntlichmachen, das Entfernen oder Ändern der erforderlichen Markierungen auf Feuerwaffen unter Strafe zu stellen. Jene Delikte, welche die Verletzung von Markierungspflichten normieren, beziehen sich nur auf das Tatsubjekt «Feuerwaffe», da gemäss UNO-Feuerwaffenprotokoll nur für diese eine Markierungspflicht besteht.

<sup>25</sup> Guide législatif pour l'application du protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la convention des nations unies contre la criminalité transnationale organisée, N 21 und 174; abrufbar unter folgender Internetadresse der UNO:  
[http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html#\\_Legislative\\_guide\\_for\\_3](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html#_Legislative_guide_for_3), zuletzt besucht am 5. März 2010.

Ausserdem sind, vorbehaltlich der Grundzüge der nationalen Rechtsordnung, auch der Versuch sowie die «Leitung, die Beihilfe, die Anstiftung, die Erleichterung und die Beratung» in Bezug auf die vorgenannten Delikte strafbar zu erklären.

Allgemeine Bestimmungen zur Strafbarkeit und Verfolgung von Delikten ergeben sich aus dem Übereinkommen, das für die Schweiz am 26. November 2006<sup>26</sup> in Kraft getreten ist. Diese Bestimmungen, beispielsweise zur Verantwortlichkeit juristischer Personen, Strafverfolgung, Aburteilung und Sanktionen, Einziehung und Beschlagnahme, Verfügung über eingezogene Erträge aus Straftaten oder Vermögensgegenstände, Gerichtsbarkeit, Auslieferung und Rechtshilfe, Zeugenschutz und Opferhilfe (Artikel 6, 10-16, 18, 20, 23-27, 29, 30, 34) sind im Zusammenhang mit der Kriminalisierung gemäss dem UNO-Feuerwaffenprotokoll ebenfalls zu beachten.

## **Art. 6 Einziehung, Beschlagnahme und Beseitigung**

Die Artikel 12-14 des Übereinkommens regeln in allgemeiner Form die Einziehung und Beschlagnahme, sowie die Verfügung über eingezogene Vermögensgegenstände. Während aber jene Artikel die Verwertung bevorzugen, sieht das UNO-Feuerwaffenprotokoll als «lex specialis» als Regelfall die Vernichtung eingezogener Gegenstände vor.

Feuerwaffen, dazugehörige Teile und Komponenten sowie Munition, die unerlaubt hergestellt oder gehandelt wurden, sind einzuziehen. Um das illegale Inverkehrbringen zu verhindern, sind solche Gegenstände zu beschlagnahmen und zu vernichten oder auf andere Weise zu beseitigen. Vorausgesetzt wird für eine andere Form der Beseitigung, dass die Feuerwaffen gekennzeichnet und die Form der Beseitigung der Feuerwaffen und der Munition registriert wurden.

## **Art. 7 Registrierung**

Informationen über Feuerwaffen sind mindestens zehn Jahre lang aufzubewahren. Betroffen sind Informationen, die notwendig sind, um unerlaubt hergestellte oder gehandelte Gegenstände zurückzuverfolgen und (eindeutig) zu identifizieren und um solche Tätigkeiten zu verhüten und aufzudecken. Für dazugehörige Teile und Komponenten sowie Munition wird die Aufbewahrungspflicht empfohlen, soweit sie zweckmässig und durchführbar ist.

Bei den Informationen, die aufzubewahren sind, handelt es sich mindestens um die erforderlichen Markierungen gemäss Artikel 8 UNO-Feuerwaffenprotokoll, die auf der Feuerwaffe anzubringen sind. Dies umfasst «Hersteller, Herstellungsland oder -ort, Seriennummer» oder «die nutzerfreundliche Markierung mit einfachen geometrischen Symbolen und einem numerischen oder alphanumerischen Code» sowie die Importmarkierung («Einfuhrland»). Das Ziel ist die eindeutige Registrierung der Feuerwaffen. Die Registrierung weiterer Informationen, wie Art der Feuerwaffe, Modell, Kaliber, Länge des Laufs und Magazingrösse, ist entsprechend möglich.

<sup>26</sup> SR 0.311.54

Bei grenzüberschreitenden Transaktionen umfassen die aufzubewahrenden Informationen zusätzlich das Ausstellungs- und Ablaufdatum der entsprechenden Bewilligung, Lizenz oder Genehmigung, das Ein- und Ausfuhrland, gegebenenfalls die Durchfuhrländer und den Endempfänger sowie die Beschreibung und die Menge der Artikel. Der Endempfänger der Feuerwaffe kann dabei auch eine Person sein, die nicht unmittelbar an der Transaktion beteiligt ist.

Wie schliesslich am Ende der Ausführungen zu Art. 6 Einziehung, Beschlagnahme und Beseitigung erwähnt, sind auch alternative Formen der Beseitigung von Feuerwaffen zu registrieren.

## **Art. 8 Kennzeichnung von Feuerwaffen**

Einzelne Waffenteile und Komponenten sowie Munition sind von der Kennzeichnungspflicht ausgenommen. Gekennzeichnet werden muss dagegen die zusammengebaute Feuerwaffe. Zwecks Identifizierung und Rückverfolgung von Feuerwaffen gilt Folgendes:

- Die Wahl der Kennzeichnungsmethode (Stanzen, Gravieren, Laser, etc.) ist freigestellt.
- Jede Feuerwaffe muss *bei der Herstellung* eine eindeutige Kennzeichnung mit Angabe des Herstellers, des Herstellungslandes oder -orts und der Seriennummer erhalten. Alternativ ist eine andere eindeutige nutzerfreundliche Kennzeichnung mit einfachen geometrischen Symbolen und einem numerischen oder alphanumerischen Code möglich, die es erlaubt, das Herstellungsland zu identifizieren.
- Jede Feuerwaffe hat *beim Import* eine geeignete einfache Kennzeichnung zu tragen, die die Identifizierung des Einfuhrlandes und nach Möglichkeit des Einfuhrjahres ermöglicht, sowie eine eindeutige Kennzeichnung, falls die Feuerwaffe keine derartige Kennzeichnung aufweist. Vorübergehende Einfuhren von Feuerwaffen für nachweislich rechtmässige Zwecke können von dieser Bestimmung zur Importkennzeichnung ausgenommen werden.

Solche Importkennzeichnungen ermöglichen ein erfolgreiches Rückverfolgen auch von Waffen, bei denen die «Registerkette» gemäss Artikel 7 des Protokolls lückenhaft ist, was insbesondere bei älteren Waffen häufig ein Problem darstellt.

- Wenn schliesslich eine Feuerwaffe *aus staatlichen Beständen in dauerhafte zivile Verwendung überführt* wird, muss sie eine entsprechende eindeutige Kennzeichnung tragen, die es ermöglicht, das überführende Land zu identifizieren. Diese Regelung wurde eingeführt, weil in der Vergangenheit Durchlässigkeiten bei der Verwaltung staatlicher Waffenbestände dazu geführt haben, dass Waffen in Konfliktregionen oder auf den Schwarzmarkt gelangen konnten.

## **Art. 9**                      **Desaktivierung von Schusswaffen**

Vertragsstaaten, die desaktivierte Schusswaffen nach ihrem innerstaatlichen Recht nicht als Schusswaffen ansehen, sollen die notwendigen Massnahmen treffen, um die unerlaubte Reaktivierung desaktivierter Schusswaffen zu verhindern.

Alle wesentlichen Bestandteile sind dauerhaft so unbrauchbar zu machen, dass eine Reaktivierung verunmöglicht wird. Desaktivierungsmassnahmen sollen von Behörden überprüft werden können. Die Behörde hat die Desaktivierung zu bescheinigen oder in einem Nachweis festzuhalten. Alternativ kann sie zur Bestätigung der dauerhaften Unbrauchbarkeit die Schusswaffe entsprechend klar sichtbar kennzeichnen.

## **Art. 10-11**                      **Allgemeine Anforderungen im Hinblick auf Lizenzen oder Genehmigungen für die Ausfuhr, Einfuhr und Durchfuhr; Sicherheits- und Präventionsmassnahmen**

Verlangt wird von den unterzeichnenden Staaten, dass sie ein wirksames System von Lizenzen oder Genehmigungen für die Ausfuhr, Einfuhr und Durchfuhr von Feuerwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten sowie Munition schaffen und unterhalten. Dazu gehören einerseits umfassende Abklärungen im Vorfeld der Erteilung einer Lizenz oder Genehmigung, etwa das Festhalten wichtiger Informationen, das Einholen von Einverständniserklärungen, Pflichtangaben in Bewilligungen und Begleitdokumenten sowie das Überprüfen der Echtheit relevanter Dokumente. Andererseits sollen mit Hilfe von Sicherheits- und Präventionsmassnahmen Diebstähle, Verluste oder die Umlenkung von Waffen, Waffenteilen und Munition nach Möglichkeit verhindert werden.

Die Teilnehmerstaaten sind gemäss Artikel 10 verpflichtet,

- vor der Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung zu überprüfen, ob der Einfuhrstaat eine Einfuhrgenehmigung oder –lizenz erteilt hat (Absatz 2 Buchstabe a);
- vor der Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung zu überprüfen, ob alle Durchfuhrstaaten vor der Lieferung schriftlich mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände gegen die Durchfuhr haben. Übereinkommen oder Abmachungen zugunsten von Binnenstaaten sind vorbehalten (Absatz 2 Buchstabe b);
- in die Ausfuhr- und Einfuhrlizenz oder -genehmigung und die Begleitdokumente mindestens Ort und Datum der Ausstellung, Ablaufdatum, Ausfuhrland, Einfuhrland, Endempfänger, Beschreibung und Menge der Feuerwaffen, dazugehörigen Teile und Komponenten und Munition aufzunehmen und bei der Durchfuhr von Feuerwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition alle Durchfuhrstaaten in den ausgestellten Ausfuhr- und Einfuhrgenehmigungen sowie in den Begleitdokumenten aufzuführen (Absatz 3, erster Satz);
- die in einer erteilten Einfuhrlizenz enthaltenen Informationen im Voraus jedem Transitstaat zu übermitteln (Absatz 3, zweiter Satz);

- den ausführenden Staat auf dessen Verlangen über den Erhalt der Lieferung von Feuerwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition zu informieren; und
- die Sicherheit der Lizenz- und Genehmigungsverfahren und die Echtheit der Lizenz- und Genehmigungsdokumente überprüfen und bestätigen zu können.

Für die vorübergehende Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Feuerwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten sowie Munition zu nachweislich rechtmässigen Zwecken, z.B. Jagd, Schiesssport, Begutachtungen, Ausstellungen oder Reparaturen, können Ausnahmen vorgesehen werden.

Der angestrebte Einbezug der Transitstaaten in die internationale Zusammenarbeit dient der Rückverfolgung von Waffen, dazugehörigen Teilen, Komponenten und Munition, die während des Transports abhanden kommen.

### **Art. 12-13                    Informationen; Zusammenarbeit**

Eines der Hauptziele des UNO-Feuerwaffenprotokolls ist es, den Informationsaustausch zwischen den Staaten zu fördern. Dies ist ein notwendiges Mittel zur Rückverfolgung. Zu diesem Zweck bestimmt das UNO-Feuerwaffenprotokoll die auszutauschenden Informationen und die Modalitäten in seinen Grundzügen und fordert die Teilnehmerstaaten auf, zusammen zu arbeiten sowie die entsprechenden Anlaufstellen zu schaffen und international bekannt zu geben. Es sollen Informationen ausgetauscht werden zu am Transfer beteiligten Personen (Hersteller, Händler, Importeure, Exporteure, Spediteure) und organisierten kriminellen Gruppen, deren Mitteln und Methoden (z.B. Verschleierungsmethoden), Transportrouten sowie zu den Erfahrungen bei der Gesetzgebung und staatlichen Methoden und Massnahmen zur Prävention und Repression.

### **Art. 14-15                    Ausbildung und technische Hilfe; Zwischenhändler und Zwischenhandel**

Gefordert wird von den Staaten die Zusammenarbeit untereinander oder mit zuständigen internationalen Organisationen, um auf Ersuchen die Ausbildung, technische, wirtschaftliche und materielle Hilfe zu erhalten, die die Fähigkeiten der Teilnehmerstaaten zur Erreichung der Ziele des UNO-Feuerwaffenprotokolls stärkt.

Den Vertragsstaaten wird nahegelegt, zu prüfen, ob ein System der Offenlegung, Registrierung, Bewilligung und des Informationsaustausches über Zwischenhändler errichtet werden soll. Die Umsetzung ist für die Vertragsstaaten fakultativ.

### **Art. 16                        Beilegung von Streitigkeiten**

Zu den formellen Verpflichtungen, namentlich zum Verfahren für die Beilegung von Streitigkeiten, äussert sich das Protokoll in den Schlussbestimmungen. Gemäss Artikel 16 bemühen sich die Vertragsstaaten, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des Protokolls durch Verhandlungen beizulegen. Gelingt dies nicht, soll

ein Schiedsverfahren eingeleitet werden und, falls in dessen Verlauf keine Einigung erzielt werden kann, die Frage dem Internationalen Gerichtshof zum Entscheid vorgelegt werden.

## **Art. 17-21                    Organisatorische Bestimmungen zum Protokoll**

Diese Artikel regeln die Themen Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme, Genehmigung und Beitritt, Inkrafttreten, Änderungen, Kündigung sowie Verwahrungsort und verbindliche Sprachen des Protokolls.

## **2.4                                Vorbehalte und Erklärungen**

Gemäss Artikel 19 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge<sup>27</sup> kann ein Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder beim Beitritt einen Vorbehalt anbringen, sofern nicht der Vertrag den Vorbehalt verbietet oder der Vertrag vorsieht, dass nur bestimmte Vorbehalte gemacht werden dürfen, zu denen der betreffende Vorbehalt nicht gehört. Der Vorbehalt muss dabei mit Ziel und Zweck des Vertrags vereinbar sein.

Das Übereinkommen und das UNO-Feuerwaffenprotokoll sprechen die Möglichkeit, Vorbehalte anzubringen, nur beim Streitbeilegungsmechanismus an (Artikel 35 bzw. 16). Die Möglichkeit, sonstige Vorbehalte anzubringen, wird nicht ausgeschlossen.

Von den 77 bisherigen Parteien des Protokolls haben 16 Staaten einen Vorbehalt angebracht<sup>28</sup>. Davon betreffen 11 den Streitschlichtungsmechanismus. Andere beziehen sich auf den territorialen Geltungsbereich und/oder bewaffnete Konflikte.

Die Vorschrift von Artikel 16 UNO-Feuerwaffenprotokoll, als letzte Möglichkeit des Streitbeilegungsverfahrens eine strittige Frage dem Internationalen Gerichtshof zum Entscheid vorzulegen, ist für die Schweiz unproblematisch, da diese die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshof seit je her anerkennt<sup>29</sup>.

Was die «allgemeinen Anforderungen im Hinblick auf Lizenzen oder Genehmigungen für die Ausfuhr, Einfuhr und Durchfuhr» angeht, so verfügt die Schweiz, wie es Artikel 10 des UNO-Feuerwaffenprotokolls fordert, über ein wirksames System von Bewilligungen für die Ausfuhr und Einfuhr von Feuerwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten sowie Munition, das den von Artikel 10 UNO-Feuerwaffenprotokoll verlangten Punkten weitgehend entspricht.

So werden Ausfuhrgenehmigungen grundsätzlich nur beim Vorliegen einer Einfuhrgenehmigung des Einfuhrlandes erteilt. Die Angaben in den Genehmigungen bzw. Begleitdokumenten über die zeitliche Geltung der Genehmigung, Beschreibung der Ware, Ein-, Ausfuhrland und Endempfänger entsprechen Artikel 10, mit Ausnahme

<sup>27</sup> Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (SR **0.111**).

<sup>28</sup> Liste der Vorbehalte und Erklärungen; abrufbar unter folgender Internetadresse der UNO: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=fr&clang=\\_fr](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=fr&clang=_fr), zuletzt besucht am 5. März 2010.

<sup>29</sup> Statut des Internationalen Gerichtshofs vom 26. Juni 1945 (SR **0.193.501**), in Kraft getreten für die Schweiz am 28. Juli 1948 (vgl. Erklärung der Schweiz gemäss Artikel 36 des Statuts).

der Forderung zur Angabe der Durchfuhrländer. Die zuständigen Stellen sind in der Lage, über den Erhalt von in die Schweiz verbrachten Lieferungen Auskunft zu geben und die Sicherheit der Verfahren und Echtheit der Genehmigungen kann ebenfalls bestätigt werden.

Die Forderung von Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b, das Vorliegen schriftlicher Einverständniserklärungen der Durchfuhrstaaten bereits für die Erteilung einer Ein- oder Ausfuhrbewilligung vorauszusetzen, ist jedoch nicht praktikabel. Die Transportunternehmen und Spediteure sind im heutigen schnelllebigen Warenhandel in der Lage, die Wege des Transportguts computer- und satellitengestützt ad hoc festzulegen oder abzuändern, z.B. bei Ausfällen in der geplanten Transportkette. Das Einholen von Einverständniserklärungen der Durchfuhrstaaten vor dem Erteilen einer Bewilligung, insbesondere einer Generalbewilligung, ist daher mit vertretbarem Aufwand nicht umsetzbar. Auch die Forderung von Absatz 3, die Durchfuhrländer in der Genehmigung zu nennen und diese Angaben den Durchfuhrstaaten vor der Bewilligungserteilung zu übermitteln, ist mit der Erteilung von Generalbewilligungen nicht umsetzbar (vgl. Ziffer 5.1.5). Zweck der Generalbewilligung ist es, nicht jede einzelne Einfuhr oder Ausfuhr der Einzelbewilligung und damit administrativem Aufwand zu unterstellen. Nachdem die Generalbewilligung erteilt ist, erfolgen die einzelnen Verbringungen in schweizerisches Staatsgebiet bzw. Ausfuhr in Eigenregie des Importeurs oder Exporteurs, ohne dass die zuständige Behörde um eine erneute Bewilligung ersucht oder gar das Ausland vorab über die Einzelheiten der Verbringung informiert wird. Zu Artikel 10 UNO-Feuerwaffenprotokoll ist daher beim Beitritt ein Vorbehalt anzubringen.

Die Schweiz verfügt mit der Generalbewilligung über ein angesehenes und langjährig bewährtes Instrument der Verbringungskontrolle. Wie dargestellt sind die Vorgaben des UNO-Feuerwaffenprotokolls im Detail mit dem Instrument der Generalbewilligung nicht in Einklang zu bringen. Für die Schweiz ist nicht ersichtlich, wie andere Staaten die Verbringenvorschriften von Artikel 10 UNO-Feuerwaffenprotokoll im Detail vorbehaltlos umsetzen können.

Der Bericht «Contrôles post-exportation lors des transferts d'armement - Preuves d'arrivée et monitoring de l'utilisation finale» der «Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité» vom April 2009<sup>30</sup> belegt denn auch verschiedene Vollzugsmängel. So erfolgen beispielsweise Waffentransfers zwischen den Benelux-Staaten ohne Dokumente für die Verbringung. In Österreich ist das Vorliegen eines «End User Certificate» (EUC; vergleichbar mit einer Einfuhrgenehmigung) keine Voraussetzung für den Erhalt einer Ausfuhrbewilligung (vgl. Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b UNO-Feuerwaffenprotokoll). Die EUC unterscheiden sich zudem länderweise in Form und Inhalt. Innerhalb der EU oder beispielsweise zwischen NATO-Staaten ist es das «International Import Certificate» (IIC), das vergleichbar mit einer Einfuhrbewilligung als Voraussetzung für den Erhalt einer Ausfuhrbewilligung gilt. Das IIC beispielsweise verlangt nicht die Angabe des Endempfängers oder des Endbestimmungsorts der Güter (vgl. Artikel 10 Absatz 3 UNO-Feuerwaffenprotokoll). Der Rücklauf von Lieferbestätigungen des Warenempfängers betragen im europäischen Durchschnitt nur geschätzte 10-15%, teilweise wird auf das Einholen von Lieferbestätigungen gänzlich verzichtet (vgl. Artikel 10 Absatz

<sup>30</sup> Bericht «Contrôles post-exportation lors des transferts d'armement - Preuves d'arrivée et monitoring de l'utilisation finale», Ilhan Berkol et Virginie Moreau, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, 2009/4.

4 UNO-Feuerwaffenprotokoll). Schweden sieht das Einholen der Lieferbestätigung nicht vor, andere Staaten verlangen sie nur in Einzelfällen (Niederlande, Österreich). Eine UNO Gruppe von Regierungsexperten habe ausserdem festgestellt, dass nur rund 60 Staaten überhaupt die Ausfuhr, Durchfuhr und Verbringung von Waffen geregelt hätten.

Was das System der Generalbewilligungen angeht, hat die EU im Mai 2009 die Richtlinie 2009/43/EG zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern erlassen. Sie hat zum Ziel, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten und schafft zu diesem Zweck für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern ein System von Allgemein-, Global- oder Einzelgenehmigungen. Der Allgemein- oder Globalgenehmigung wird dabei gegenüber der Einzelgenehmigung der Vorzug gegeben. Die Mitgliedstaaten können gar in bestimmten Fällen Verbringungen von Verteidigungsgütern von der Verpflichtung zur vorherigen Genehmigung ausnehmen. Die Einzelgenehmigung bleibt zumindest in bestimmten Fällen möglich. Diese Richtlinie hat auf die Schweiz keinen unmittelbaren Einfluss, zeigt aber eine Entwicklung zum System der Generalbewilligungen auf.

Aufgrund dieser Darstellungen erscheint es nicht sachgerecht, wegen einzelner, praktisch kaum umsetzbarer Detailforderungen von Artikel 10 des UNO-Feuerwaffenprotokolls das gut funktionierende, wirksame schweizerische System der Generalbewilligungen zugunsten einer anderen Lösung aufzugeben. Dem Anbringen eines Vorbehalts zu Artikel 10 des UNO-Feuerwaffenprotokolls wird daher gegenüber dem Verzicht auf die Generalbewilligung der Vorzug gegeben.

21 Staaten haben bisher in Erklärungen die nationale Behörde oder zentrale Kontaktstelle angegeben, welche die Aufgabe hat, in Fragen zum Protokoll mit den anderen Teilnehmerstaaten in Kontakt zu stehen. Bei einem Beitritt wäre auch die Schweiz aufgefordert, diese Stelle mittels einer Erklärung bekannt zu geben.

### **3 UNO-Rückverfolgungsinstrument**

#### **3.1 Grundzüge des Instruments**

##### **3.1.1 Ausgangslage**

Am 12. Dezember 1995 gab die UNO Generalversammlung den Auftrag, mit der Unterstützung einer Gruppe von Regierungssachverständigen einen Bericht zu erstellen über die Möglichkeit der Ausarbeitung einer internationalen Übereinkunft, welche die Staaten befähigt, unerlaubte Kleinwaffen und leichte Waffen rasch und zuverlässig zu identifizieren und zu ihrem Herstellungs- oder Importort zurückzuverfolgen<sup>31</sup>. Dieser Bericht wurde der Generalversammlung am 27. August 1997 unterbreitet<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Resolution A/RES/50/70, Kapitel B; abrufbar unter folgender Internetadresse der UNO: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/50/70>, zuletzt besucht am 5. März 2010.

<sup>32</sup> Dokument A/52/298; abrufbar unter folgender Internetadresse der UNO: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/52/298>, zuletzt besucht am 5. März 2010.

Mit Beschluss vom 20. Juli 2001 verabschiedeten die Teilnehmerstaaten einer entsprechenden Konferenz der UNO das «Aktionsprogramm zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten»<sup>33</sup>. Im Rahmen des UNO Aktionsprogramms wurde im Jahr 2004 eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, eine internationale Übereinkunft auszuhandeln, die die Staaten befähigt, unerlaubte Kleinwaffen und leichte Waffen rasch und zuverlässig zu identifizieren und rückzuverfolgen<sup>34</sup>. Diese Arbeitsgruppe stand unter der Führung des Schweizer Botschafters Anton Thalmann. Die Schweiz konnte bei den Verhandlungen auf direkte Unterstützung der EU zählen, wobei Frankreich eine besonders aktive Rolle spielte.

Das Ergebnis der von der Schweiz geführten Arbeiten, das «Internationale Rechtsinstrument zur Ermöglichung der rechtzeitigen und zuverlässigen Identifikation und Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen und leichter Waffen durch die Staaten», wurde am 8. Dezember 2005 von der UNO Generalversammlung beschlossen<sup>35</sup>. Im Gegensatz zum UNO-Feuerwaffenprotokoll ist es nur politisch, nicht aber rechtlich bindend. In der Schweiz wurden bisher noch keine Umsetzungsschritte vorgenommen.

### 3.1.2 Überblick über den Inhalt des Instruments

Die Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments soll die möglichst lückenlose Nachvollziehbarkeit der verschiedenen Etappen ermöglichen, welche eine Kleinwaffe oder leichte Waffe typischerweise durchläuft oder durchlaufen kann. Zweck des Rechtsinstruments ist es, den Staaten zu ermöglichen, illegale Kleinwaffen und leichte Waffen rechtzeitig und zuverlässig zu identifizieren und zurückzuverfolgen, d.h. sie systematisch vom Ort der Herstellung oder der Einfuhr über die gesamte Lieferkette hinweg bis zu dem Punkt, an dem sie illegal wurden, zurückzuverfolgen. Illegal werden die Waffen nach innerstaatlichem Recht, wegen der Verletzung von Genehmigungspflichten, UN-Embargos oder aufgrund mangelhafter Markierung. Eine Liste von Anweisungen und Empfehlungen, gegliedert in die drei zentralen Abschnitte «Markierung», «Buchführung» und «Zusammenarbeit» dient dazu, die diesbezüglichen Bemühungen der UNO-Mitgliedstaaten zu fördern und zu koordinieren.

Kleinwaffen und leichte Waffen sind definitionsgemäss alle tragbaren Waffen, mit Ausnahme antiker Feuerwaffen oder deren Nachbildungen, die Schrot, Kugeln oder

<sup>33</sup> UNO Dokument A/CONF.192/15: «Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects» (PoA); abrufbar unter folgender Internetadresse der UNO: [http://www.un.org/depts/german/gv-sonst/ac192\\_15\\_r1.pdf](http://www.un.org/depts/german/gv-sonst/ac192_15_r1.pdf), zuletzt besucht am 5. März 2010.

<sup>34</sup> Punkt 8 der Resolution 58/241 der UNO Generalversammlung; abrufbar unter folgender Internetadresse der UNO: <http://www.un.org/Depts/german/gv-58/band1/ar58241.pdf>, zuletzt besucht am 5. März 2010.

<sup>35</sup> Bericht A/60/88 der Arbeitsgruppe Thalmann mit Rückverfolgungsinstrument im Anhang und Beschluss A/60/519 (Ziff. 2) der UNO Generalversammlung vom 8. Dezember 2005; abrufbar unter folgender Internetadresse der UNO: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/60/88>; Beschluss A/60/519: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/60/519>, zuletzt besucht am 5. März 2010.

andere Geschosse mittels Treibladung verschossen, die für diesen Zweck gebaut sind oder die ohne weiteres für diesen Zweck umgebaut werden können (Artikel 4).

Während Kleinwaffen für die Verwendung durch Einzelpersonen konzipiert sind (gemäss UNO-Rückverfolgungsinstrument unter anderem Revolver und Selbstladepistolen, Gewehre und Karabiner, Maschinenpistolen, Sturmgewehre und leichte Maschinengewehre) werden leichte Waffen von einer Mannschaft aus zwei bis drei Personen bedient oder transportiert. Darunter fallen gemäss UNO-Rückverfolgungsinstrument unter anderem schwere Maschinengewehre, leichte, unter dem Lauf angebrachte sowie schwere Granatenabschussgeräte, tragbare Flugabwehrkanonen, tragbare Panzerabwehrkanonen, Leichtgeschütze, tragbare Abschussgeräte für Panzerabwehrraketen und entsprechenden Raketensysteme, tragbare Abschussgeräte für Flugabwehrraketensysteme und Mörser mit einem Kaliber von unter 100 mm.

Das UNO-Rückverfolgungsinstrument verlangt für Kleinwaffen und leichte Waffen inhaltliche und technische Mindeststandards für die Markierung bei der Herstellung und den Transfer aus staatlichen Waffenbeständen in dauerhaften zivilen Gebrauch (Artikel 7, 8 und 10). Illegale Waffen, die auf dem Staatsgebiet aufgefunden werden, sollen eingezogen werden, um jedes weitere illegale Zirkulieren zu verhindern (Artikel 9). Die Staaten müssen über die auf ihrem Gebiet befindlichen Waffen so Buch führen, dass Rückverfolgungsanfragen rasch und zuverlässig beantwortet werden können (Artikel 11 und 13). Angaben über die Herstellung von Waffen sind während 30, solche über Transfers während 20 Jahren aufzubewahren (Artikel 12). In den Artikeln 14 bis 23 werden schliesslich detailliert die zu berücksichtigenden Abläufe und Modalitäten im Falle eines Rückverfolgungsbegehrens beschrieben.

Das Rechtsinstrument schränkt nicht das Recht der Staaten ein, Kleinwaffen und leichte Waffen in einer mit der Charta der UNO im Einklang stehenden Weise für Zwecke der Selbstverteidigung und Sicherheit sowie zum Zweck ihrer Teilnahme an Friedenssicherungseinsätzen zu erwerben, herzustellen, weiterzugeben und zu behalten.

Zur vorgängigen Einverständniserklärung aller Transitstaaten bei Ausfuhrbewilligungen gemäss Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b UNO-Feuerwaffenprotokoll äussert sich das UNO-Rückverfolgungsinstrument nicht. Bezüglich Importmarkierung wiederholt das UNO-Rückverfolgungsinstrument die Regelung von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b UNO-Feuerwaffenprotokoll. Lediglich Empfehlungscharakter haben auch die Bestimmungen zur technischen, finanziellen und sonstigen Hilfe sowie zur internationalen Zusammenarbeit (Artikel 27 und 28) und zur Nutzung der Mechanismen und Einrichtungen von Interpol (Artikel 35).

## **3.2 Würdigung**

Am 27. Februar 2008 nahm der Bundesrat vom Bericht<sup>36</sup> der «IDAG SALW Umsetzung» zu den multilateralen Instrumenten Kenntnis und beschloss, die Verpflichtun-

<sup>36</sup> Bericht an den Bundesrat vom Dezember 2007 der interdepartementalen Arbeitsgruppe zu Fragen im Zusammenhang mit der Ratifikation und Umsetzung internationaler Instrumente im Bereich von Kleinwaffen und leichten Waffen (IDAG SALW Umsetzung).

gen aus dem UNO-Rückverfolgungsinstrument in schweizerisches Recht umzusetzen<sup>37</sup>.

Das UNO-Rückverfolgungsinstrument ist das erste Übereinkommen, welches im Rahmen des UNO Aktionsprogramms zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten beschlossen wurde. Es hält für alle 192 UNO-Mitgliedstaaten Mindeststandards fest und ist ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kleinwaffen, obwohl es aufgrund einer Kompromisslösung der am Erlass beteiligten Staaten nur von politischer Natur ist. Damit ist es allein vom politischen Willen eines jeden Staates abhängig, wie und insbesondere in welchem Zeitrahmen die Bestimmungen umgesetzt werden. Das Anbringen von Vorbehalten zum UNO-Rückverfolgungsinstrument ist aufgrund seines politischen Charakters nicht vorgesehen.

Wie in Ziffer 1.2 erwähnt, baut das UNO-Rückverfolgungsinstrument inhaltlich auf dem UNO-Feuerwaffenprotokoll auf. Das UNO-Rückverfolgungsinstrument geht jedoch im Geltungsbereich weiter als das UNO-Feuerwaffenprotokoll, indem es neben den «Kleinwaffen» (Feuerwaffen) auch die «leichten Waffen» einbezieht (s. Ziffer 3.3 [Art. 4-6 Begriffsbestimmungen] und 5.1.1 [Begriffsbestimmungen]). Der Einschluss der leichten Waffen in die kennzeichnungs- und registrierungspflichtigen Gegenstände stellt einen Bruch mit dem schweizerischen und europäischen Regulierungskonzept dar, wonach individuell und auch zivil verwendbare, hochmobile Kleinwaffen (Hand- und Faustfeuerwaffen) einer anderen Regelung bedürfen als leichte Waffen, deren Transport immerhin einer Mannschaft von zwei bis drei Personen bedarf und die wohl nur für militärische Zwecke in Betracht kommen.

Im übereinstimmenden Geltungsbereich der Feuerwaffen nimmt es im Bereich der Markierungspflichten ausdrücklich Bezug auf das UNO-Feuerwaffenprotokoll und wiederholt, ergänzt und präzisiert dessen Forderungen. Bei der Registrierung verlangt das UNO-Rückverfolgungsinstrument eine längere Aufbewahrungsdauer für die Unterlagen als das UNO-Feuerwaffenprotokoll, ist aber weniger bestimmt, was die aufzubewahrenden Daten angeht. Zur internationalen Zusammenarbeit enthält das UNO-Rückverfolgungsinstrument detailliertere Bestimmungen als das UNO-Feuerwaffenprotokoll.

Das UNO-Rückverfolgungsinstrument stützt sich somit teilweise auf das UNO-Feuerwaffenprotokoll ab, gleichzeitig hat es einen weiteren Geltungsbereich. Es kann folglich unabhängig vom UNO-Feuerwaffenprotokoll umgesetzt werden, die Umsetzung wäre aber angesichts des dargestellten engen Sachzusammenhangs beider Instrumente schwieriger, wenn der Beitritt zum UNO-Feuerwaffenprotokoll nicht gutgeheissen würde. Die Umsetzung müsste entsprechend dem schweizerischen Regulierungskonzept getrennt, einerseits in der Waffengesetzgebung, andererseits in der Exportkontrollgesetzgebung, erfolgen.

Im Hinblick auf die Vorreiterrolle, welche die Schweiz bei der Entwicklung des Instruments eingenommen hat, scheint eine Umsetzung indessen geboten. Entspre-

<sup>37</sup> Pressemitteilung, abrufbar unter der Internetadresse des Bundes:  
<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msgid=17481>, zuletzt besucht am 5. März 2010.

chend hat der Bundesrat im Februar 2008 beschlossen, das Instrument in das schweizerische Recht umzusetzen. Zwischen dem UNO-Feuerwaffenprotokoll und dem UNO-Rückverfolgungsinstrument besteht ein enger Sachzusammenhang. Die einzige erforderliche Gesetzesänderung zur Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments wird in Vorlage II aufgenommen: Im Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme wird die Aufbewahrungsdauer für Daten zur Abgabe und Rücknahme der persönlichen Waffe verlängert. Im Übrigen wird das UNO-Rückverfolgungsinstrument in einem späteren Schritt im Ausführungsrecht zum Waffengesetz vom 20. Juni 1997 (WG)<sup>38</sup>, Kriegsmaterialgesetz vom 13. Dezember 1996 (KMG)<sup>39</sup> und Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996 (GKG)<sup>40</sup> umgesetzt.

### **3.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

Nachfolgend werden die Vorgaben des UNO-Rückverfolgungsinstruments dargestellt. Ihr Verhältnis zum geltenden Recht wird in Ziffer 5 dargelegt.

#### **Art. 1-3 Allgemeine Bestimmungen**

Zweck des UNO-Rückverfolgungsinstruments ist die rechtzeitige und zuverlässige Identifikation und Rückverfolgung von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie die Förderung und Erleichterung der internationalen Zusammenarbeit und Hilfe bei der Markierung und Rückverfolgung. Ferner soll die Wirksamkeit bestehender grenzüberschreitender Übereinkünfte zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten erhöht und ergänzt werden.

Das UNO-Rückverfolgungsinstrument nimmt Waffentransfers zwischen Staaten nicht von seinem Geltungsbereich aus.

Das UNO-Rückverfolgungsinstrument schränkt nicht das Recht der Staaten ein, Kleinwaffen und leichte Waffen in einer mit der Charta der UNO im Einklang stehenden Weise für Zwecke der Selbstverteidigung und Sicherheit sowie zwecks Teilnahme an Friedenssicherungseinsätzen zu erwerben, herzustellen, weiterzugeben und zu behalten.

#### **Art. 4-6 Begriffsbestimmungen**

Das UNO-Rückverfolgungsinstrument hat die Identifikation und Rückverfolgung illegaler «Kleinwaffen und leichter Waffen» (SALW)<sup>41</sup> zum Ziel.

«Kleinwaffen» sind gemäss dem UNO-Rückverfolgungsinstrument Waffen, die für die Verwendung durch eine einzelne Person bestimmt sind. Dazu gehören laut UNO-Rückverfolgungsinstrument unter anderem Revolver, Selbstladepistolen,

<sup>38</sup> SR 514.54

<sup>39</sup> SR 514.51

<sup>40</sup> SR 946.202

<sup>41</sup> Englisch: Small Arms and Light Weapons; deshalb: SALW, vgl. FN 6.

Gewehre und Karabiner, Maschinenpistolen, Sturmgewehre und leichte Maschinengewehre.

«Leichte Waffen» sind Waffen, die für die Verwendung durch zwei oder drei Personen bestimmt sind, die als Mannschaft zusammenarbeiten, obwohl einige auch von einer einzigen Person getragen und verwendet werden können. Zu den leichten Waffen gehören gemäss UNO-Rückverfolgungsinstrument unter anderem schwere Maschinengewehre, leichte, unter dem Lauf angebrachte sowie schwere Granatenabschussgeräte, tragbare Flugabwehrkanonen, tragbare Panzerabwehrkanonen, Leichtgeschütze, tragbare Abschussgeräte für Panzerabwehrraketen und -raketensysteme, tragbare Abschussgeräte für Flugabwehrraketensysteme und Mörser mit einem Kaliber von unter 100 mm.

Ausgenommen vom Begriff der Kleinwaffen und leichten Waffen sind jeweils die antiken Waffen oder deren Nachbildungen. Sie werden nach innerstaatlichem Recht bestimmt. Nach 1899 hergestellte Kleinwaffen und leichte Waffen zählen nicht zu antiken Kleinwaffen und leichten Waffen.

Der Ausdruck «Rückverfolgung» bezeichnet die systematische Verfolgung des Weges illegaler Kleinwaffen und leichter Waffen, die im Hoheitsgebiet eines Staates aufgefunden oder beschlagnahmt werden, vom Ort der Herstellung oder der Einfuhr über die gesamte Lieferkette hinweg bis zu dem Punkt, an dem sie illegal wurden.

«Illegal» sind Kleinwaffen und leichte Waffen wenn sie

- nach dem Recht des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie aufgefunden werden, als illegal gelten;
- unter Verstoß gegen vom Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta der UNO beschlossene Waffenembargos weitergegeben werden;
- nicht im Einklang mit den Bestimmungen des UNO-Rückverfolgungsinstruments gekennzeichnet sind;
- ohne Lizenz oder Genehmigung der zuständigen Behörde des Staates, in dem die Herstellung oder der Zusammenbau stattfindet, hergestellt oder zusammengebaut werden; oder
- ohne Lizenz oder Genehmigung einer zuständigen nationalen Behörde weitergegeben werden.

## **Art. 7-10            Kennzeichnung**

Die Bestimmungen zur Herstellungskennzeichnung in den Artikeln 7, 8 und 10 des UNO-Rückverfolgungsinstruments und der entsprechende Abschnitt im UNO-Feuerwaffenprotokoll sind praktisch wortgleich. So müssen aus der Kennzeichnung der Hersteller, das Herstellungsland und die individuelle Seriennummer hervorgehen. Das Verwenden von geometrischen Symbolen und/oder (alpha-)numerischen Codes ist zulässig, sofern Eindeutigkeit, Benutzerfreundlichkeit und Klarheit bezüglich des Herstellungslandes nicht darunter leiden.

Bei der Kennzeichnung im Zeitpunkt der Einfuhr beschränkt sich das Instrument - im Gegensatz zum Feuerwaffenprotokoll - auf die blosse Empfehlung, einzuführen-

de Waffen wenn möglich mit Importland und Importjahr zu kennzeichnen (Artikel 8 Buchstabe b).

Die erforderliche Kennzeichnung von Waffen der öffentlichen Streit- und Sicherheitskräfte richtet sich nach Artikel 8 Buchstaben c und d des UNO-Rückverfolgungsinstruments. Für die Kennzeichnung von Waffen, die sich in staatlichem Besitz befinden, gelten weniger hohe Anforderungen als für solche, die sich in privatem Besitz befinden. Im Falle eines Transfers von Waffen der Armee oder der öffentlichen Sicherheitskräfte in dauerhafte zivile Verwendung, stellt das UNO-Rückverfolgungsinstrument die gleichen Ansprüche wie das UNO-Feuerwaffenprotokoll.

Die Wahl der Kennzeichnungsmethode ist Sache des einzelnen Staates. Bei der Vorgabe der Kennzeichnungsqualität (Artikel 7) und der kennzeichnungspflichtigen Waffenbestandteile (Artikel 10) geht das UNO-Rückverfolgungsinstrument weiter als das Feuerwaffenprotokoll. So sind die vorgeschriebenen Kennzeichnungen methodenunabhängig auf einer freiliegenden Oberfläche anzubringen und sie müssen ohne technische Hilfen oder Werkzeuge deutlich sichtbar, leicht erkennbar, lesbar, dauerhaft und nach Massgabe der technischen Möglichkeiten wieder herstellbar sein. Angebracht werden müssen die Kennzeichnungen an einem wesentlichen Teil oder Bauteil der Waffe, wie dem Rahmen oder Verschlussgehäuse, dessen Vernichtung die Waffe auf Dauer unbrauchbar macht und ihre Reaktivierung ausschliessen würde. Die Kennzeichnung anderer Teile der Waffe, wie des Laufs, des Schlittens oder der Trommel, wird empfohlen.

Artikel 9 des UNO-Rückverfolgungsinstruments bezieht sich auf die Kennzeichnung von illegalen Waffen, die auf dem Hoheitsgebiet eines Teilnehmerstaates aufgefunden werden. Sicherzustellen ist in solchen Fällen, dass solche Feuerwaffen vorschriftsgemäss gekennzeichnet und registriert sind, oder dass sie vernichtet werden (vgl. dazu die Ausführungen zum UNO-Feuerwaffenprotokoll, Art. 6 Einziehung, Beschlagnahme und Beseitigung).

### **Art. 11-13 Führen von Aufzeichnungen**

Auch im Bereich des Führens von Aufzeichnungen sind die Bestimmungen der beiden UNO-Erlasse inhaltlich weitgehend deckungsgleich. Das UNO-Feuerwaffenprotokoll verwendet in Artikel 7 den Begriff «Registrierung». Beide Begriffe werden im Folgenden gleichwertig verwendet.

Die Methode für das Führen der Aufzeichnungen ist, wie beim UNO-Feuerwaffenprotokoll, freigestellt. Zunächst müssen die UNO-Mitgliedstaaten sicherstellen, dass über alle auf ihrem Hoheitsgebiet befindlichen markierten Waffen umfassend Buch geführt wird (Artikel 11). Aufzeichnungen über die Herstellung sind während mindestens 30 Jahren, alle anderen Aufzeichnungen während mindestens 20 Jahren aufzubewahren (Artikel 12). Nach Aufgabe der Geschäftstätigkeit sind die Bücher von den Gewerbetreibenden an die zuständige Behörde zu übergeben, damit diese die Verfügbarkeit der Daten im erforderlichen Zeitraum sicherstellt (Artikel 13).

## **Art. 14-23            Zusammenarbeit bei der Rückverfolgung**

Das UNO-Rückverfolgungsinstrument sieht in den Artikeln 14 bis 23 die Modalitäten vor, nach denen internationale Anfragen zur Rückverfolgung illegaler Waffen abzulaufen haben. Die Bestimmungen beschreiben im Detail, welche Angaben ein Begehren um Rückverfolgung enthalten muss (Artikel 17), wie ein angefragter Staat zu reagieren hat, wie die Vertraulichkeit bei sensiblen Daten gewährleistet werden kann sowie unter welchen Umständen eine Auskunft verweigert, verzögert oder eingeschränkt werden darf (Artikel 22). Vorausgesetzt wird, dass ein Teilnehmerstaat des UNO-Rückverfolgungsinstruments in der Lage ist, Rückverfolgungen durchzuführen und entsprechenden Gesuchen nachzukommen.

## **Art. 24-35            Durchführung**

Es ist (mindestens) eine nationale Kontaktstelle zu benennen, die Informationen austauschen und in allen Fragen der Durchführung des UNO-Rückverfolgungsinstruments Verbindung wahren soll. Die zwischenstaatliche wie auch bedarfsweise Zusammenarbeit mit der UNO sowie Interpol werden festgehalten. Lediglich Empfehlungscharakter haben die Bestimmungen zur technischen, finanziellen und sonstigen Hilfe sowie zur internationalen Zusammenarbeit (Artikel 27 und 28) und zur Nutzung der Mechanismen und Einrichtungen von Interpol (Artikel 35).

## **Art. 36-38            Folgemaßnahmen**

Dem UNO Generalsekretär ist im Zweijahresrhythmus über die Durchführung des Rechtsinstruments, Erfahrungen bei der Rückverfolgung sowie Hilfe und Massnahmen der internationalen Zusammenarbeit zu berichten. Im gleichen Rhythmus sollen die Staaten zusammentreten, um diese Berichte zu prüfen.

## **3.4                    Keine Vorbehalte oder Erklärungen**

Das UNO-Rückverfolgungsinstrument ist aufgrund einer Kompromisslösung der beteiligten Staaten nur von politischer Natur. Es ist allein vom politischen Willen eines jeden Staates abhängig, wie und insbesondere in welchem Zeitrahmen die Bestimmungen umgesetzt werden. Das Anbringen von Vorbehalten und Erklärungen zum UNO-Rückverfolgungsinstrument ist daher weder vorgesehen noch nötig.

## **4                      Weiterer Anpassungsbedarf (Vorlage II)**

Die Verordnung vom 26. August 2009<sup>42</sup> über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums (VZAG) ist am 1. Oktober 2009 in Kraft getreten. Sie regelt die operative Zusammenarbeit mit anderen Schengen-Staaten an den Aussengrenzen des Schengen-

<sup>42</sup> SR 631.062

Raums im Sinne der Verordnungen (EG) Nr. 2007/2004<sup>43</sup> (FRONTEX-Verordnung) und Nr. 863/2007<sup>44</sup> (RABIT-Verordnung). Artikel 26 Absatz 1 VZAG befreit ausländisches Personal der Grenzschutzbehörden im Rahmen von Einsätzen oder zu Ausbildungszwecken von der Pflicht zur Erlangung einer Bewilligung für die Verbringung von Feuerwaffen und Material in schweizerisches Staatsgebiet sowie deren Aus- oder Durchfuhr. Zur Frage der Waffentragbewilligung äussert sich die Verordnung nicht. Die Befreiung von der Bewilligungspflicht für das vorübergehende Verbringen von Waffen ins schweizerische Staatsgebiet ist in Artikel 25a WG nicht ausdrücklich vorgesehen. Zur Klärung der Rechtslage sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Grenzschutzbehörden anderer Schengen-Staaten im Waffengesetz von der Bewilligungspflicht für das vorübergehende Verbringen von Feuerwaffen zu befreien.

Ausserdem sieht Artikel 27 WG vor, dass eine Waffentragbewilligung benötigt, wer eine Waffe an öffentlich zugänglichen Orten tragen oder sie transportieren will. Die genannte Personengruppe ist von der Pflicht zur Erlangung einer Waffentragbewilligung zu befreien. Artikel 27 Absatz 4 WG ist um die entsprechende Ausnahme zu ergänzen.

In Vorlage II wird zudem in Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments das Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme<sup>45</sup> um eine Bestimmung ergänzt, wonach Daten über die Abgabe und Rücknahme der persönlichen Waffe nach der Entlassung aus der Militärdienstpflicht künftig während zwanzig Jahren aufbewahrt werden. Die Aufbewahrung dieser Daten ist nach geltendem Recht bereits in diesem Bundesgesetz geregelt, wo die Daten einer subsidiären Aufbewahrungsdauer von nur 5 Jahren unterliegen. Dies war mit der Vorgabe des UNO-Rückverfolgungsinstruments, wonach alle anderen Aufzeichnungen während mindestens 20 Jahren aufzubewahren sind, unvereinbar. Die Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments kann im Übrigen auf Verordnungsebene erfolgen.

## **5 Verhältnis zum geltenden Recht und für die Umsetzung erforderliche Gesetzesanpassungen**

### **5.1 Verhältnis insbesondere zu den Bestimmungen des Waffen-, Kriegsmaterial- und Güterkontrollgesetzes**

Das Waffengesetz<sup>46</sup> hat zum Zweck, die missbräuchliche Verwendung von Waffen, Waffenbestandteilen, Waffenzubehör, Munition und Munitionsbestandteilen zu bekämpfen. Es regelt neben dem Zweck, das missbräuchliche Tragen von gefährlichen Gegenständen zu verhindern, den Erwerb, das Verbringen in das schweizerische Staatsgebiet, die Ausfuhr, das Aufbewahren, den Besitz, das Tragen, den Transport, das Vermitteln, die Herstellung von und den Handel mit Waffen, wesent-

<sup>43</sup> Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1).

<sup>44</sup> Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 30).

<sup>45</sup> SR 510.91

<sup>46</sup> SR 514.54

lichen oder besonders konstruierten Waffenbestandteilen und Waffenzubehör sowie mit Munition und Munitionsbestandteilen. Das Waffengesetz regelt jedoch nur die Ausfuhr in Schengen-Staaten (Begleitscheinverfahren oder Europäischer Feuerwaffenpass). Faktisch betrifft dies Jagd- und Sportwaffen mit der dazugehörigen Munition zum persönlichen Gebrauch. Im Übrigen richtet sich die Ausfuhr nach der Kriegsmaterial- oder Güterkontrollgesetzgebung. Für die Waffengesetzgebung sind daher jene Bestimmungen der des UNO-Feuerwaffenprotokolls und des UNO-Rückverfolgungsinstruments relevant, welche die Herstellung und die Verbringung in schweizerisches Staatsgebiet regeln. Bestimmungen zur Ausfuhr betreffen das Waffengesetz nur im genannten Teilbereich.

Das KMG bezweckt, durch die Kontrolle der Herstellung und des Transfers von Kriegsmaterial und der entsprechenden Technologie die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu erfüllen sowie ihre aussenpolitischen Grundsätze zu wahren. Dabei soll in der Schweiz eine an die Bedürfnisse ihrer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechterhalten werden können. Die Kriegsmaterialgesetzgebung ist von den Aus- und Durchfuhrbestimmungen der beiden internationalen Vorgaben betroffen. Im Geltungsbereich des UNO-Rückverfolgungsinstruments sind zudem die Herstellung und die Verbringung in schweizerisches Staatsgebiet von Kleinwaffen, die nicht Feuerwaffen sind, und von leichten Waffen dem KMG unterstellt.

Subsidiär zum Kriegsmaterialgesetz regelt das GKG die Kontrolle doppelt verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter. Gemeint sind Güter, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendet werden können und Güter, die für militärische Zwecke konzipiert oder abgeändert worden sind, die aber weder Waffen, Munition, Sprengmittel noch sonstige Kampf- oder Gefechtsführungsmittel sind, sowie militärische Trainingsflugzeuge mit Aufhängepunkten. Im Bereich der Kleinwaffen und leichten Waffen fallen insbesondere Jagd- und Sportwaffen, die in derselben Ausführung nicht auch Kampfaffen sind, unter die Güterkontrollgesetzgebung und werden bei der Ausfuhr kontrolliert.

Die Klärung des Anpassungsbedarfs in den drei Gesetzgebungen erfolgt getrennt nach Sachgebieten. Bedarfsweise wird auf weitere Gesetze Bezug genommen.

## **5.1.1 Begriffsbestimmungen**

### **Forderungen der internationalen Instrumente**

Die Begriffsbestimmungen gemäss *UNO-Feuerwaffenprotokoll* sind in Ziffer 2.3 (Art. 3 Begriffsbestimmungen) dargestellt.

Die Begriffsbestimmungen gemäss *UNO-Rückverfolgungsinstrument* sind in Ziffer 3.3 (Art. 4-6 Begriffsbestimmungen) dargestellt.

### **Waffengesetz**

Die Definitionen des UNO-Feuerwaffenprotokolls stimmen mit denjenigen des Waffenrechts weitgehend überein. Nach der Terminologie des schweizerischen

Waffenrechts wurde indessen für den Begriff der «Schusswaffe» mit der Schengen-Umsetzung im Waffenrecht der Begriff «Feuerwaffe» eingeführt.

Die Definitionskriterien «Abgabe von Geschossen durch eine Treibladung» und «tragbar durch eine Person» decken sich im Waffengesetz (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) und im UNO-Feuerwaffenprotokoll. Das Wort «tragbar» im UNO-Feuerwaffenprotokoll wurde eingefügt, um klarzustellen, dass nur eine Person, ohne mechanische oder sonstige Hilfe, die Feuerwaffe bewegen oder tragen kann<sup>47</sup>.

Antike Feuerwaffen sowie ihre Nachbildungen sind gemäss UNO-Feuerwaffenprotokoll nach innerstaatlichem Recht zu definieren. Sie fallen nicht unter den Begriff der Feuerwaffe. Die Bestimmungen des UNO-Feuerwaffenprotokolls sind auf Feuerwaffen oder deren Nachbildungen, die vor 1900 hergestellt wurden, nicht anwendbar. Gemäss Artikel 2 Absatz 2 WG sind hingegen Feuerwaffen antik, die vor 1870 hergestellt wurden. Die engere Schweizer Definition der Antiquiertheit kann dazu führen, dass Vertragsstaaten bei Anfragen der Schweiz zu Feuerwaffen mit Herstellungsdatum zwischen 1870 und 1899 die Zusammenarbeit verweigern.

Damit ist der Begriff der Feuerwaffe nach dem Waffengesetz vereinbar mit jenem der Schusswaffe gemäss dem UNO-Feuerwaffenprotokoll.

Unter die «Teile und Komponenten» gemäss UNO-Feuerwaffenprotokoll fallen Teile oder Ersatzteile, die eigens für die Feuerwaffe konstruiert und für ihr Funktionieren wesentlich sind. Insbesondere der Lauf, der Rahmen, das Gehäuse, der Schlitten, die Trommel, der Verschluss oder das Verschlussstück und der Schalldämpfer werden aufgeführt. Die meisten dieser Teile fallen nach schweizerischem Recht unter die «wesentlichen Waffenbestandteile» gemäss Artikel 3 der Waffenverordnung vom 2. Juli 2008 (WV)<sup>48</sup>. Der Schlitten gilt nach schweizerischem Recht als Verschluss.

Die Revolvertrommel fällt nach schweizerischem Recht nicht unter die wesentlichen Bestandteile gemäss Artikel 3 WV, ist aber Bestandteil einer Feuerwaffe. Die unterschiedliche Begriffsbestimmung des UNO-Feuerwaffenprotokolls allein wirkt sich nicht auf die Umsetzung aus, weil gemäss UNO-Feuerwaffenprotokoll die Registrierung für Komponenten (darunter die Trommel) fakultativ ist und die Markierungspflicht sich nur auf die Feuerwaffe, nicht auf Komponenten bezieht. Es besteht daher gestützt darauf kein Anpassungsbedarf im schweizerischen Recht.

Das UNO-Feuerwaffenprotokoll erwähnt auch den Schalldämpfer unter den «Teilen und Komponenten», obwohl er für das Funktionieren der Feuerwaffe nicht wesentlich ist. Grund dafür ist die erhöhte Gefährlichkeit schallgedämpfter Feuerwaffen für die öffentliche Sicherheit. Spricht also das UNO-Feuerwaffenprotokoll von Teilen und Komponenten, so sind Schalldämpfer eingeschlossen. Schalldämpfer stellen nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a WG in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b WV «besonders konstruierte Bestandteile von Waffenzubehör» dar, deren Verbringung in Schweizerisches Staatsgebiet gemäss Artikel 5 Absatz 1

<sup>47</sup> Dokument A/55/383 add. 3; Ergänzung zu Artikel 3 Buchstabe a, abrufbar unter folgender Internetadresse der UNO:  
<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/55/383/add.3>, zuletzt besucht am 5. März 2010.

<sup>48</sup> SR 514.541

Buchstabe g WG verboten bzw. gemäss Artikel 35 WV nur mit einer Ausnahmebewilligung möglich ist. Damit geht die schweizerische Gesetzgebung bei den Schalldämpfern bereits weiter, als es das UNO-Feuerwaffenprotokoll fordert (Artikel 10 UNO-Feuerwaffenprotokoll fordert die Schaffung eines «Systems von Genehmigungen» für die Verbringung).

Der schweizerische Begriff der Munition ist mit den Vorgaben des UNO-Feuerwaffenprotokolls vereinbar. Zwar versteht das UNO-Feuerwaffenprotokoll unter dem Begriff Munition auch deren Komponenten, das Waffengesetz dagegen nur die vollständige Munition. Die Bestimmungen des Waffenrechts zur Munition regeln jedoch neben der Munition immer auch explizit die Munitionsbestandteile (vgl. Artikel 1, 6, 7, 17-19, 26, 31 WG sowie die Kapitel 3, 5 und 8 WG). In den Bestimmungen des UNO-Feuerwaffenprotokolls, deren Umsetzung für die Schweiz mit einem konkreten Mehraufwand verbunden sein wird (Markierung), sind Teile, Komponenten und Munition nicht zwingend miterfasst. Die Markierungspflicht für kleinste Verpackungseinheiten von Munition wird bereits mit der Schengen-Weiterentwicklung im schweizerischen Waffenrecht eingeführt (neuer Artikel 18b WG)<sup>49</sup>.

Die Definition der unerlaubten Herstellung und des unerlaubten Handels von Feuerwaffen, ihren wesentlichen Bestandteilen, Schalldämpfern sowie Munition und Munitionsbestandteilen gemäss Artikel 3 UNO-Feuerwaffenprotokoll kann vereinfacht zusammengefasst werden. Danach sind die genannten Gegenstände unrechtmässig hergestellt oder gehandelt, wenn dies ohne Genehmigung geschieht oder die vorgeschriebenen Markierungen nicht angebracht oder manipuliert werden.

Gemäss UNO-Rückverfolgungsinstrument stellt der Begriff der «Kleinwaffe» auf die Bestimmung der Feuerwaffe zur Verwendung durch eine Person ab. Dies deckt sich mit dem Feuerwaffenbegriff gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a WG. Die «leichten Waffen», gemäss UNO-Rückverfolgungsinstrument zur Verwendung durch mehr als eine Person bestimmt, fallen nicht unter das Waffengesetz, wohl aber unter die Exportkontrollgesetzgebung des KMG und GKG. Nicht unter die beiden Begriffe «Kleinwaffen» und «leichte Waffen» fallen antike Feuerwaffen. Deren Definition entspricht jener des UNO-Feuerwaffenprotokolls (vgl. Ausführungen dort). Regelungsbedarf im Waffenrecht ergibt sich daraus nicht.

Ziel des UNO-Rückverfolgungsinstruments ist die Identifikation und Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen und leichter Waffen. Illegal sind nach dem UNO-Rückverfolgungsinstrument Waffen, wenn sie am Ort der Auffindung als illegal gelten, entgegen einem Embargo des UNO-Sicherheitsrats weitergegeben wurden, nicht vorschriftsgemäss gekennzeichnet sind oder wenn sie ohne Genehmigung hergestellt, zusammengebaut oder weitergegeben wurden. Diese Kriterien bestimmen vor allem die Fälle, in denen Rückverfolgungsanfragen gestellt werden können. Sie sind mit der Waffengesetzgebung und dem Begriff der unerlaubten Herstellung und des unerlaubten Handels des UNO-Feuerwaffenprotokolls vereinbar.

<sup>49</sup> BBl 2009 8817

## **Kriegsmaterialgesetz**

Die der Kriegsmaterialgesetzgebung unterstellten Güter werden in Anhang 1 der Kriegsmaterialverordnung vom 25. Februar 1998 (KMV)<sup>50</sup> aufgelistet. Die Kategorisierung basiert auf der sogenannten «Munitions List» der Vereinbarung von Wassenaar, einem internationalen Exportkontrollregime, dem auch die Schweiz angehört. Die vom UNO-Feuerwaffenprotokoll erfassten Feuerwaffen sind in erster Linie Waffen der Kategorie KM 1 (Hand- und Faustfeuerwaffen jeglichen Kalibers) sowie zu einem kleinen Teil auch Waffen der Kategorie KM 2 (Waffen jeglichen Kalibers [jedoch ohne Hand- und Faustfeuerwaffen]). Ausgenommen sind dabei unter anderem Waffen, die vor 1890 hergestellt wurden, und ihre Nachbildungen. Diese Bestimmung ist mit dem UNO-Feuerwaffenprotokoll vereinbar, das antike Feuerwaffen nicht erfasst, soweit diese 1899 oder früher hergestellt wurden. Die Schweizer Kriegsmaterialliste sieht weitere Ausnahmen vor, beispielsweise scheiden bestimmte Jagd- und Sportwaffen aus. Dies stellt im Hinblick auf das UNO-Feuerwaffenprotokoll kein Problem dar, da mit der Güterkontrollgesetzgebung die lückenlose Erfassung der verlangten Güter sichergestellt wird. Die bezeichneten «Teile und Komponenten» werden als Bestandteile und Zubehör unter den entsprechenden Waffen-Kategorien, also KM 1 oder KM 2, kontrolliert. Dabei werden nicht nur für das Funktionieren wesentliche Teile erfasst, sondern grundsätzlich alle Bestandteile, soweit diese für Kriegsmaterial besonders konstruiert sind. Die dazugehörige Munition wird unter KM 3 erfasst. Dies gilt grundsätzlich auch für Munitionsbestandteile, wobei auch andere Kategorien betroffen sein können. So fällt beispielsweise das im UNO-Feuerwaffenprotokoll erwähnte Treibladungspulver unter KM 8.

Die im UNO-Rückverfolgungsinstrument erfassten Kleinwaffen und leichten Waffen werden ebenfalls von den Kategorien KM 1 und KM 2 abgedeckt. Letztere enthält vor allem – jedoch nicht ausschliesslich – die leichten Waffen.

## **Güterkontrollgesetz**

Anhang 3 der Güterkontrollverordnung vom 25. Juni 1997 (GKV)<sup>51</sup> enthält die oben erwähnte «Munitions List» der Vereinbarung von Wassenaar. Was von dieser Liste nicht als Kriegsmaterial qualifiziert ist, gilt als besonderes militärisches Gut und bleibt dem GKG unterstellt. Für den sachlichen Geltungsbereich der beiden internationalen Instrumente stehen dabei analog zur Kriegsmaterialliste die Positionen ML 1 und ML 2 für die Waffen, deren Bestandteile und Zubehör sowie ML 3 für die Munition und Munitionsbestandteile im Vordergrund.

Einzelne Waffen, vor allem bestimmte Jagd- und Sportwaffen, gelten weder als Kriegsmaterial noch als besondere militärische Güter. Ziffer 1 des Anhangs 5 der GKV stellt sicher, dass diese Waffen auch der Kontrolle des GKG unterstellt sind.

Folglich sind alle von den beiden Instrumenten definierten Waffen, Teile, Komponenten und Munition einer Schweizer Exportkontrolle unterworfen: entweder dem KMG oder dem GKG. Auch wenn die Begriffe des UNO-Feuerwaffenprotokolls

<sup>50</sup> SR 514.511

<sup>51</sup> SR 946.202.1

und des Rückverfolgungsinstruments mit der Terminologie der beiden Gesetzgebungen nicht übereinstimmen, lassen sich die sachlichen Geltungsbereiche im geltenden Recht einordnen. Störend könnte dabei sein, dass bei einem allfälligen Revisionsbedarf im Zuge dieser Umsetzung etwas systemfremd für einen kleinen Bereich der Güterlisten Spezialregelungen erlassen werden müssten.

## **5.1.2 Geltungsbereich**

### **Forderungen der internationalen Instrumente**

Das *UNO-Feuerwaffenprotokoll* nimmt Waffentransfers im Interesse der nationalen Sicherheit zwischen Staaten und entsprechende Waffentransfers in hoheitlicher Funktion von seinem Geltungsbereich aus. Das *UNO-Rückverfolgungsinstrument* findet dagegen auch auf Waffentransfers zwischen Staaten Anwendung.

Der grenzüberschreitende Charakter von Sachverhalten oder die Verbindung zur organisierten Kriminalität wird vom UNO-Feuerwaffenprotokoll nicht verlangt, namentlich nicht für dessen Strafbestimmungen (vgl. Ziffer 2.3, [Art. 4 Geltungsbereich]). Das UNO-Rückverfolgungsinstrument verzichtet ganz auf diese beiden Sachverhaltselemente.

### **Waffengesetz**

Das Waffengesetz nimmt mit der Armee, den Militärverwaltungen, Zoll- und Polizeibehörden wie das UNO-Feuerwaffenprotokoll die staatlichen Stellen von seinem Geltungsbereich aus. Weil die Vorgaben der beiden internationalen Instrumente (Markierung, Registrierung, Informationsaustausch) beim Übergang vom staatlichen in den zivilen Gebrauch erfüllt sind, ergibt sich kein Regelungsbedarf (vgl. Ziffern 5.1.3 und 5.1.4).

Weil ein «grenzüberschreitender Charakter» oder eine «Verbindung zur organisierten Kriminalität» weder vom UNO-Rückverfolgungsinstrument noch vom UNO-Feuerwaffenprotokoll verlangt werden, sind die beiden Sachverhaltselemente bei der Umsetzung in schweizerisches Recht unbeachtlich.

### **Kriegsmaterialgesetz**

Das Kriegsmaterialgesetz nimmt die Beschaffungsorganisation des Bundes für Kriegsmaterial (armasuisse) teilweise von seinem Geltungsbereich aus. So finden beispielsweise die Bestimmungen über die Grundbewilligung keine Anwendung. Die Bestimmungen über die Vermittlung von Immaterialgütern oder die Einräumung von Rechten daran gelten für die armasuisse ebenfalls nicht, soweit ihre Geschäfte im Zusammenhang mit der Beschaffung von Kriegsmaterial für die schweizerische Armee stehen.

### **Güterkontrollgesetz**

Das Güterkontrollgesetz gilt für doppelt verwendbare Güter und für besondere militärische Güter, die Gegenstand internationaler Abkommen sind. Der Bundesrat bestimmt, welche doppelt verwendbaren Güter und welche besonderen militärischen Güter, die Gegenstand völkerrechtlich nicht verbindlicher internationaler Kontroll-

massnahmen sind, diesem Gesetz unterstellt werden. Das Güterkontrollgesetz gilt nur so weit, als nicht das Kriegsmaterialgesetz<sup>52</sup> oder das Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (KEG)<sup>53</sup> anwendbar ist.

### **5.1.3 Markierung**

#### **Forderungen der internationalen Instrumente**

Das *UNO-Feuerwaffenprotokoll* fordert für Feuerwaffen (nicht für Teile, Komponenten, Munition und antike Feuerwaffen oder deren Nachbildungen) eine Kennzeichnung (einschliesslich Herstellungsland oder -ort) im Zeitpunkt ihrer Herstellung. Jede dauerhaft importierte Feuerwaffe hat zudem eine geeignete einfache Kennzeichnung des Einfuhrlandes (d.h. der Schweiz) aufzuweisen.

Gemäss *UNO-Rückverfolgungsinstrument* ist für Kleinwaffen und leichte Waffen die Herstellerkennzeichnung auf einer freiliegenden Oberfläche eines wesentlichen Waffenbestandteils anzubringen. Die Importkennzeichnung ist im UNO-Rückverfolgungsinstrument nicht vorgeschrieben.

Im Falle einer Überführung von Kleinwaffen oder leichten Waffen der Armee oder der öffentlichen Sicherheitskräfte in dauerhafte zivile Verwendung stellt das UNO-Rückverfolgungsinstrument die gleichen Ansprüche wie das UNO-Feuerwaffenprotokoll: Anbringen einer *eindeutigen, geeigneten* Kennzeichnung, so dass das überführende Land (d.h. die Schweiz) identifizierbar ist.

Nicht vorschriftsgemäss gekennzeichnete und registrierte Kleinwaffen und leichte Waffen sind, werden die Kennzeichnung und Registrierung nicht nachgeholt, schnellstmöglich zu vernichten. Bis dahin sind sie gemäss Artikel 9 UNO-Rückverfolgungsinstrument sicher zu lagern. Vgl. hierzu Ziffer 5.1.6.

Kleinwaffen oder leichte Waffen der Armee und der Polizei, die zu deren eigenen Verwendung bestimmt sind, müssen gemäss *UNO-Rückverfolgungsinstrument* ordnungsgemäss gekennzeichnet sein. Diese Kennzeichnung muss nicht zwingend die Anforderungen an die Herstellerkennzeichnung erfüllen.

#### **Waffengesetz**

Der Begriff «Kennzeichnung» im UNO-Feuerwaffenprotokoll und im UNO-Rückverfolgungsinstrument entspricht dem Begriff «Markierung» im Waffenrecht.

Artikel 18a WG verlangt die Anbringung einer einzelnen und unterschiedlichen Markierung bei der Herstellung sowie das Vorhandensein derselben als Voraussetzung für die Verbringung von Feuerwaffen, wesentlichen Bestandteilen oder Zubehör in schweizerisches Staatsgebiet. Mit der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands wird in einem Artikel 18b WG auch die Pflicht eingeführt, die kleinsten Verpackungseinheiten von Munition bei der Herstellung oder beim Verbringen in

<sup>52</sup> SR 514.51

<sup>53</sup> SR 732.1

das schweizerische Staatsgebiet einzeln zu markieren<sup>54</sup>. Eine zusätzliche Pflicht zur Markierung des importierenden Staates besteht nach schweizerischem Recht noch nicht.

Die Forderung des UNO-Feuerwaffenprotokolls, mit der Markierung auch Herstellungsland oder -ort anzubringen, wird bereits im Rahmen der Umsetzung der Schengen-Weiterentwicklung im Ausführungsrecht umgesetzt (Artikel 31 Absatz 1: neuer Buchstabe c WV). Auch die Markierung des Herstellungsjahres ist vorgesehen, was über das UNO-Feuerwaffenprotokoll hinausgeht (Buchstabe d).

Die geeignete einfache Markierung des *Einfuhrlandes* (und allenfalls des Einfuhrjahres) von Feuerwaffen, die im Fall dauerhafter Verbringung in schweizerisches Staatsgebiet beim Grenzübertritt der Waffe jeweils noch zusätzlich zur eindeutigen Grundmarkierung (Hersteller, Herstellungsland oder -ort, Seriennummer) angebracht sein muss, kann im Ausführungsrecht geregelt werden. Die Detailangaben wurden bereits für die Herstellungsmarkierung im Verordnungsrecht geregelt.

In der Schweiz sind, was die Weitergabe von Feuerwaffen aus staatlichen Beständen in die dauerhafte zivile Verwendung angeht, auf Stufe Bund neben dem Militär die Zollverwaltung (insbesondere das Grenzwachtkorps), Teile des Bundesamtes für Polizei und Angehörige der Betriebswache von Kernanlagen mit Feuerwaffen ausgerüstet. Auf Stufe der Kantone und der Gemeinden sind dies die Polizeikorps und die Jagdinspektorate bzw. Wildhüter. Entsprechend besteht für die vorerwähnten Behörden die Möglichkeit, Waffen in zivilen Gebrauch zu übergeben (z.B. beim Austritt aus dem Dienst).

Die Schweizer Armee markiert alle Ordonnanzwaffen mit dem Schweizer Hoheitszeichen (Schweizerkreuz), einer individuellen Nummer und einem «A» für Armee<sup>55</sup>. Wird die Waffe zu privatem Eigentum überlassen, so wird sie gemäss Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung vom 5. Dezember 2003 über die persönliche Ausrüstung der Armeeangehörigen (VPAA)<sup>56</sup> mit einem «P» als Privateigentum gekennzeichnet.

Die Feuerwaffen der Polizeibehörden auf den Stufen Bund, Kantone und Gemeinden, der Zollbehörden, der Jagdinspektorate bzw. Wildhüter und der Betriebswache von Kernanlagen sind gleich markiert wie die Feuerwaffen, die für den zivilen Gebrauch gedacht sind. Allenfalls weisen sie eine zusätzliche Markierung (z.B. Wappen) auf. Feuerwaffen der Betriebswache von Kernanlagen und der Zollbehörden werden nicht in den zivilen Gebrauch übergeben.

Da somit bei allen Waffen, die vom staatlichen in den zivilen Gebrauch übergehen, das überführende Land ermittelt werden kann, ergibt sich kein Regelungsbedarf.

Artikel 7 des UNO-Rückverfolgungsinstruments hält die Anforderungen an die Qualität von Markierungen von Feuerwaffen fest. In der Waffenverordnung ergibt

<sup>54</sup> BBl 2009 8817

<sup>55</sup> Eine rechtliche Grundlage für diese Praxis fehlt weitgehend. Die Weisung des Stabs der Gruppe für Generalstabsdienste vom 4. Juli 1977 über die Nummerierung von persönlichen Hand- und Faustfeuerwaffen sowie von Kollektivhand- und Faustfeuerwaffen gibt immerhin Aufschluss darüber, welcher Waffentyp welche Nummer erhält. Sie ist in Papierform bei der zuständigen Stelle des VBS einsehbar.

<sup>56</sup> SR 514.10

sich dazu kein Anpassungsbedarf. Artikel 31 Absatz 1 WV hält fest, Markierungen seien einzeln, unterschiedlich und deutlich sichtbar anzubringen. Die geforderte deutliche Sichtbarkeit ohne technische Hilfen oder Werkzeuge, die leichte Erkennbarkeit, Lesbarkeit, Dauerhaftigkeit und Wiederherstellbarkeit nach Massgabe der technischen Möglichkeiten müssen nicht ergänzt werden, da sich diese Anforderungen aus den bereits bestehenden drei ergeben. So sind beispielsweise die Lesbarkeit und Dauerhaftigkeit selbstverständliche Voraussetzungen einer Markierung.

Für die Markierung von Waffen, die sich in staatlichem Besitz befinden, können gemäss Artikel 8 Buchstabe d UNO-Rückverfolgungsinstrument weniger hohe Anforderungen gelten als für solche, die sich in privatem Besitz befinden. Ein Anpassungsbedarf ergibt sich demzufolge nicht.

### **Kriegsmaterialgesetz**

Die Herstellung und die Verbringung von Feuerwaffen in das schweizerische Staatsgebiet sind vom Waffengesetz erfasst, weshalb die Kriegsmaterialgesetzgebung von den Kennzeichnungspflichten gemäss Artikel 8 des Feuerwaffenprotokolls nicht betroffen ist.

Jedoch regelt das KMG die Herstellung und die Einfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen, die nicht Feuerwaffen sind und damit nicht dem Waffengesetz unterstehen. Folglich würden in diesem Bereich die Markierungspflichten des UNO-Rückverfolgungsinstruments greifen, da dessen sachlicher Anwendungsbereich nicht nur Feuerwaffen, sondern alle Kleinwaffen und leichten Waffen umfasst. Um den Forderungen des UNO-Rückverfolgungsinstruments vollständig nachzukommen, müsste eine Spezialregelung bezüglich Herstellungsmarkierung für bestimmte Kleinwaffen und leichte Waffen vorgesehen werden. Dabei stellen sich verschiedene Probleme.

Dem KMG sind Markierungsverpflichtungen fremd. Sie sollen einheitlich von einem Gesetz, nämlich dem WG, geregelt werden. Es scheint deshalb fraglich, ob sich solch systemfremde Bestimmungen im KMG rechtfertigen, zumal die Gefahr der unkontrollierten Verbreitung bei schwerem militärischem Geschütz ungleich kleiner ist als bei Feuerwaffen. Weiter müssten die betroffenen Waffen praktisch einzeln aufgezählt werden, da diese nicht einfach in der bestehenden Kriegsmaterialkategorisierung abgegrenzt werden könnten und das KMG den Begriff der Kleinwaffen und leichten Waffen nicht kennt. In der Schweiz werden keine Kleinwaffen und leichten Waffen, die nicht Feuerwaffen gemäss WG sind, hergestellt. Einer Spezialregelung würde es deshalb auch an der praktischen Relevanz fehlen. Aus den aufgeführten Gründen wird auf eine Anpassung des KMG verzichtet.

Bezüglich Importmarkierung kann festgehalten werden, dass zwar Waffen im vorliegend diskutierten Anwendungsbereich in die Schweiz importiert werden, dies jedoch für den Einbau, beispielsweise in einen Schützenpanzer. Sie werden folglich nicht unverändert wieder ausgeführt. Aus diesen Überlegungen heraus wird auf die Importmarkierung, welche im UNO-Rückverfolgungsinstrument ohnehin lediglich als Empfehlung formuliert ist, ebenfalls verzichtet.

## **Güterkontrollgesetz**

Das GKG kontrolliert weder die Herstellung noch die Einfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen. Diese Tätigkeiten sind entweder durch das WG oder das KMG geregelt.

### **5.1.4 Registrierung**

#### **Forderungen der internationalen Instrumente**

Das *UNO-Feuerwaffenprotokoll* sieht eine obligatorische Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren für Informationen zu den Markierungen und den internationalen Transaktionen vor.

Informationen über die Herstellung sind gemäss dem *UNO-Rückverfolgungsinstrument* während dreissig Jahren aufzubewahren. Alle anderen Informationen sind während zwanzig Jahren aufzubewahren. Darunter fallen auch Informationen zur Verbringung in schweizerisches Staatsgebiet und zur Ausfuhr. Wenn Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit einstellen, sind deren Informationen nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften dem Staat zu übergeben.

## **Waffengesetz**

Das geltende Waffengesetz kennt in Artikel 21 bereits die zehnjährige Aufbewahrungspflicht für Informationen, über die die Inhaber von Handelsbewilligungen (Herstellung, Reparatur und Handel) Buch führen müssen. Artikel 21 erfasst Waffen, wesentliche oder besonders konstruierte Waffenbestandteile, Waffenzubehör, Munition und Schiesspulver. Aufzubewahren sind Informationen über Herstellung und Handel (Beschaffung, Verkauf, sonstiger Vertrieb). Artikel 30 WV führt die Details aus.

Die Bücher sind unter anderem bei Ablauf der Aufbewahrungsdauer (also nach zehn Jahren) an die zuständige kantonale Stelle zu übergeben. Mit der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands wird Artikel 21 WG im Absatz 4 bereits um die Pflicht für die Behörden ergänzt, ihr übergebene Unterlagen während (weiteren) zwanzig Jahren aufzubewahren<sup>57</sup>. Damit ist im Normalfall die vom UNO-Rückverfolgungsinstrument maximal geforderte Aufbewahrungsdauer gesamthaft gewahrt. In Fällen der Geschäftsaufgabe, wo Unterlagen zur Herstellung vor dem Ablauf von zehn Jahren an die zuständige kantonale Stelle übergeben werden, wird die geforderte Aufbewahrungsdauer von 30 Jahren nicht erreicht. Dies ist aber unbeachtlich, da sich diese Übergabe gemäss Artikel 13 UNO-Rückverfolgungsinstrument nach innerstaatlichem Recht richtet.

An Angehörige des Bundesamts für Polizei (fedpol) kann je nach deren Funktion eine Feuerwaffe abgegeben werden (Bundeskriminalpolizei, Bundessicherheitsdienst). Beim Austritt aus dem Amt muss die Waffe zurückgegeben werden. Über die Abgabe und Rücknahme der Dienstwaffe wird bis zum Untergang der Waffe

<sup>57</sup> BBl 2009 8817

Buch geführt. Nach Ablauf der Aufbewahrungsdauer werden die Daten dem Bundesarchiv zur Übernahme angeboten. Beim Ausscheiden aus dem Amt kann, nach frühestens 10 Dienstjahren, die Dienstwaffe an die ausscheidende Person abgegeben werden. Die Abgabe der Dienstwaffe wird nach der eidgenössischen Waffengesetzgebung abgewickelt, womit die Forderung des UNO-Rückverfolgungsinstruments nach einer Aufbewahrung während mindestens 20 Jahren erfüllt ist.

Die Polizeihochheit liegt im Übrigen bei den Kantonen. Diese legen die Aufgaben ihrer bewaffneten Einheiten fest. Demzufolge regelt auch das kantonale Recht (meist in Polizeigesetzen) die Voraussetzungen zum Erhalt, zum Tragen und zum Gebrauch sowie zur Rückgabe von Feuerwaffen. Die Aufbewahrung der Unterlagen zur Bewaffnung der kantonalen und kommunalen Polizeikörper fällt entsprechend unter die kantonale Polizeihochheit. Sie entzieht sich einer Regelung durch den Bund.

Beim Ausscheiden aus der Armee erhalten Angehörige der Armee gemäss Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d VPAA das Sturmgewehr bzw. gemäss Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c VPAA die Pistole zu Eigentum, wenn sie u.a. einen gültigen Waffenerwerbsschein vorlegen. Mit der Überlassung der persönlichen Waffe zu Eigentum werden die Bestimmungen der Waffengesetzgebung anwendbar (Artikel 15 VPAA). Damit unterliegen die zum Erhalt des Waffenerwerbsscheins gemachten Angaben den Buchführungspflichten gemäss Waffengesetzgebung. Zudem besteht gemäss Artikel 32j Absatz 2 Buchstabe a eine Meldepflicht an die Zentralstelle Waffen des Bundes. Die Forderung des UNO-Rückverfolgungsinstruments nach einer Aufbewahrung während mindestens 20 Jahren ist damit erfüllt.

Zur Aufbewahrungsdauer von Daten zur Abgabe und Rücknahme der persönlichen Waffe im Allgemeinen siehe Ziffer 5.1.4 unter dem Titel Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme (s. unten).

Die armasuisse bzw. deren Finanzdienst bewahrt gemäss Artikel 31 der Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006<sup>58</sup> Unterlagen während 10 Jahren auf. Bei Spezialverträgen mit längeren Laufzeiten ergibt sich die Dauer der Aufbewahrung aus der jeweiligen Laufzeit des Vertrages. Dies ist tragbar, da es an den Abnehmern ist, die Daten zu den beschafften Gütern während der nötigen Frist aufzubewahren.

Das Grenzwachtkorps ist gemäss Artikel 91 Absatz 2 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG) ein bewaffneter und uniformierter Verband. Das Personal des Grenzwachtkorps darf gemäss Artikel 106 ZG Feuerwaffen einsetzen. Die Abgabe und Rücknahme der Dienstwaffe ist in einem internen Dienstdokument geregelt. Die Daten zu Schusswaffen aller Art sind demnach zwingend zu inventarisieren. Gegenwärtig sind Arbeiten im Gang, eine Aufbewahrungsfrist für Daten über die Abgabe und Rücknahme der persönlichen Waffe nach der Entlassung aus der Dienstpflicht während zwanzig Jahren zu verankern. In der Praxis wird die Waffe jeweils nach Austritt eines Angehörigen der Grenzwaache an einen nächsten Angehörigen der Grenzwaache übergeben, sofern die Waffe nicht wegen Gebrauchsuntauglichkeit zerstört wird. Nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses wird die Dienstwaffe nicht an Austretende abgegeben. Würde eine Abgabe stattfinden, so wäre sie nach der eidgenössischen Waffengesetzgebung abzuwickeln. Zudem besteht gemäss Artikel 32j Absatz 2 Buchstabe a in solchen Fällen eine Meldepflicht

<sup>58</sup> SR 611.01.

an die Zentralstelle Waffen des Bundes. Die Forderung des UNO-Rückverfolgungsinstruments nach einer Aufbewahrung während mindestens 20 Jahren ist damit erfüllt.

Der berufliche Erwerb und die Rückgabe von Feuerwaffen der Betriebswachen von Kernanlagen und Jagdinspektorate bzw. Wildhüter richtet sich nach der Waffengesetzgebung (Waffenerwerbsschein). Entsprechendes gilt für die Buchführung, womit die Forderung des UNO-Rückverfolgungsinstruments nach einer Aufbewahrung während mindestens 20 Jahren erfüllt ist.

Die für Zollbehörden geltende Aufbewahrungsdauer für Zolldokumente im Rahmen des Zollveranlagungsprozesses bleibt von der vorliegenden Vorlage unberührt (vgl. Artikel 96 der Zollverordnung vom 1. November 2006<sup>59</sup> [ZV]), denn die erforderlichen Angaben lassen sich von den zuständigen staatlichen Stellen beibringen, z.B. aus Angaben, die für den Erhalt einer Bewilligung gemacht wurden.

Artikel 30 Absatz 2 WV wird um die weiteren Informationen zu ergänzen sein, die gemäss dem UNO-Feuerwaffenprotokoll aufzubewahren sind. Das UNO-Rückverfolgungsinstrument verlangt genaue und umfassende Aufzeichnungen und äussert sich im Übrigen nur zur Dauer der Aufbewahrung. Es handelt sich um die in der Markierung der Feuerwaffe enthaltenen Angaben (bei Verbringung in die Schweiz: Bestimmungsland Schweiz und Jahr der Verbringung; bei der Überführung staatlicher Bestände in dauerhaften zivilen Gebrauch: überführendes Land Schweiz). Bei internationalen Transaktionen sind das Datum der Ausstellung und des Ablaufs der Genehmigung, der Ausfuhrstaat, der Staat, wohin die Feuerwaffe verbracht wird und die Durchfuhrländer sowie der Endempfänger der Waffen zu registrieren und aufzubewahren.

## **Kriegsmaterialgesetz**

Im Unterschied zum Waffenrecht regelt die Exportkontrollgesetzgebung die Aufbewahrungsdauer auf Verordnungsstufe. Die Kriegsmaterialverordnung schreibt in Artikel 17 eine Buchführungspflicht vor, welche die Fabrikation, die Beschaffung, den Verkauf, die Vermittlung, den sonstigen Vertrieb von Kriegsmaterial sowie Vertragsabschlüsse im Zusammenhang mit Immaterialgütern umfasst. Die entsprechenden Unterlagen müssen während zehn Jahren aufbewahrt werden. Damit werden die Vorgaben des UNO-Feuerwaffenprotokolls bezüglich der Dauer der Aufbewahrung grundsätzlich erfüllt. Der verlangte Umfang der Registrierung kann ebenfalls sichergestellt werden. Das Protokoll sieht vor, dass gegebenenfalls auch Angaben zu Durchfuhrstaaten verfügbar sein müssen. Die Belegliste in Artikel 17 Absatz 2 der KMV könnte folglich noch um Transportdokumente ergänzt werden. Von Inhabern von Generalbewilligungen kann das SECO gemäss Artikel 9e Absatz 3 KMV jederzeit Auskunft verlangen über Art, Menge, Zollveranlagungsdaten und Endverbleib derjenigen Güter, die im Rahmen einer Generaleinfuhrbewilligung (GEB) oder einer Generaldurchfuhrbewilligung (GDB) ein- oder durchgeführt werden. Die Auskunftspflicht erlischt zehn Jahre nach der Zollveranlagung.

<sup>59</sup> 631.01

Die Aufbewahrungsfrist von zwanzig bzw. dreissig Jahren gemäss UNO-Rückverfolgungsinstrument kann unter dem KMG im Ergebnis sichergestellt werden. Herstellungsunterlagen sind unter dem KMG nur in Bezug auf Kleinwaffen und leichte Waffen relevant, die nicht Feuerwaffen gemäss WG sind. Solche Waffen werden in der Schweiz nicht hergestellt (vgl. schon Ziffer 5.1.3). Es fehlen folglich keine Unterlagen. Von der Aufbewahrungspflicht für Dokumente im Zusammenhang mit internationalen Transaktionen sind hingegen auch alle Feuerwaffenausfuhren unter dem KMG betroffen. Die Aufbewahrungsfrist beträgt nach geltendem Recht nur zehn und nicht die geforderten zwanzig Jahre. Trotzdem kann auch hier ein langfristiges Record-Keeping sichergestellt werden. Das UNO-Rückverfolgungsinstrument präzisiert nicht, welche Unterlagen aufzubewahren sind. Geht man von den Anforderungen des UNO-Feuerwaffenprotokolls aus, so können die dort verlangten Angaben (z.B. Datum und Ablauf der Bewilligung, Endempfänger, Beschreibung der Ware) allein durch die Bewilligungsstelle, vorliegend das SECO, gewährleistet werden. Die Bewilligungsunterlagen unterliegen gemäss Artikel 9 Absatz 1 des Archivierungsgesetzes vom 26. Juni 1998 (BGA)<sup>60</sup> einer Schutzfrist von 30 Jahren. Die Bewilligungen bleiben folglich alle noch weitaus länger innerhalb der Verwaltung erhalten. Aus diesem Grund wird auf eine Verlängerung der Aufbewahrungsfrist verzichtet. Zudem ist davon auszugehen, dass die Buchführungspflicht des WG, welcher die Inhaber von Waffenhandelsbewilligungen unterstellt sind, auch für das KMG relevante Unterlagen abdeckt. Gemäss WG ist unter anderem über den Verkauf und sonstigen Vertrieb Buch zu führen.

Die für Zollbehörden geltende Aufbewahrungsdauer für Zolldokumente im Rahmen des Zollveranlagungsprozesses bleibt von der vorliegenden Vorlage unberührt (vgl. Artikel 96 der Zollverordnung vom 1. November 2006 [ZV]<sup>61</sup>), denn die erforderlichen Angaben lassen sich von den zuständigen staatlichen Stellen beibringen, z.B. aus Angaben, die für den Erhalt einer Bewilligung gemacht wurden.

## **Güterkontrollgesetz**

In Artikel 21 GKV ist eine Aufbewahrungsfrist von fünf Jahren vorgeschrieben. Um den Anforderungen des UNO-Feuerwaffenprotokolls zu entsprechen, müsste für Unterlagen im Zusammenhang mit der Ausfuhr von Feuerwaffen, deren Bestandteilen und Zubehör die Frist verdoppelt werden. Dazu soll ein neuer Absatz 2 zu Artikel 21 GKV eingefügt werden, der für Unterlagen im Zusammenhang mit Feuerwaffen eine verlängerte Aufbewahrungsdauer vorsieht. Zudem sollen Transportdokumente aufbewahrt werden müssen. Exporteure von anderen durch das GKG erfassten Gütern, insbesondere von Dual-Use-Gütern, sollen durch die Umsetzung des UNO-Feuerwaffenprotokolls nicht tangiert werden.

Eine Verlängerung der Aufbewahrungsfrist auf zwanzig Jahre entsprechend der Vorgabe des UNO-Rückverfolgungsinstruments für Aufzeichnungen zu Transaktionen ist nicht vorgesehen. Die geforderten Angaben können durch die Bewilligungsbehörde sichergestellt werden. Dazu kann auf die bereits gemachten Ausführungen zum KMG verwiesen werden. Über den Endverbleib derjenigen Güter, welche mit einer Generalausfuhrbewilligung ausgeführt werden, kann das SECO gemäss Artikel

<sup>60</sup> SR 152.1

<sup>61</sup> 631.01

10 Absatz 3 GKV vom Bewilligungsnehmer Auskunft verlangen. Die Herstellung wird nicht vom GKG geregelt, entsprechende Unterlagen werden über das WG und das KMG erfasst.

Die für Zollbehörden geltende Aufbewahrungsdauer für Zolldokumente im Rahmen des Zollveranlagungsprozesses bleibt von der vorliegenden Vorlage unberührt (vgl. Artikel 96 der Zollverordnung vom 1. November 2006 [ZV]<sup>62</sup>), denn die erforderlichen Angaben lassen sich von den zuständigen staatlichen Stellen beibringen, z.B. aus Angaben, die für den Erhalt einer Bewilligung gemacht wurden.

### **Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme**

Der Führungsstab der Armee betreibt gemäss Artikel 12 MIG<sup>63</sup> das Personalinformationssystem der Armee (PISA). Es dient der Verhinderung des Missbrauchs der persönlichen Waffe und enthält gemäss Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe h MIG Daten über die Abgabe und Rücknahme der persönlichen Waffe. Diese Daten des PISA unterliegen nach geltendem Recht gemäss Artikel 17 Absatz 5 MIG nach der Entlassung aus der Militärdienstpflicht einer subsidiären Aufbewahrungsdauer von fünf Jahren. In der Praxis wird die Waffe jeweils nach Austritt eines Angehörigen der Armee an einen nächsten Angehörigen der Armee übergeben. Damit die Rückverfolgung dieser Waffenweitergaben über fünf Jahre hinaus gewährleistet ist, wird in der Vorlage II das Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme um den Artikel 17 Absatz 4<sup>bis</sup> ergänzt, wonach Daten über die Abgabe und Rücknahme der persönlichen Waffe nach der Entlassung aus der Militärdienstpflicht künftig während zwanzig Jahren aufbewahrt werden. Unter dem Begriff der Rücknahme werden auch Verlust- und Diebstahlmeldungen verstanden. Diese wurden in der Praxis bereits bisher in einer speziellen Datenbank der Logistikbasis der Armee (LBA) erfasst und bei einem allfälligen Fund aktualisiert.

Zur Aufbewahrungsdauer von Daten bei der Überlassung der persönlichen Waffe in das Eigentum von Angehörigen der Armee beim Ausscheiden aus derselben siehe Ziffer 5.1.4 unter dem Titel Waffengesetz (s. oben).

## **5.1.5 Genehmigung für Aus-, Ein- und Durchfuhr**

### **Forderungen der internationalen Instrumente**

Vor der Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung für Feuerwaffen, dazugehörige Teile und Komponenten (also nach schweizerischem Recht auch Schalldämpfer) und Munition ist gemäss *UNO-Feuerwaffenprotokoll* zu überprüfen, ob der Einfuhrstaat eine Einfuhrgenehmigung oder -lizenz erteilt hat. Ausserdem, ob alle Durchfuhrstaaten vor der Lieferung schriftlich mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände gegen die Durchfuhr haben. Ferner bestehen Vorgaben zum Inhalt von Lizenzen und Begleitdokumenten.

Das *UNO-Rückverfolgungsinstrument* enthält keine Vorschriften zur Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Feuerwaffen, leichten Waffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition.

<sup>62</sup> SR 631.01

<sup>63</sup> SR 510.91

## Waffengesetz

Nach den Vorschriften des Waffengesetzes richten sich die Verbringung von Waffen, wesentlichen Waffenbestandteilen, Munition oder Munitionsbestandteilen in schweizerisches Staatsgebiet nach Artikel 24 ff. WG. Die Ausfuhr von Feuerwaffen oder deren wesentlichen Bestandteilen in Schengen-Staaten, richtet sich nach Artikel 22b WG. Die Ausfuhr von anderen Waffen und von Feuerwaffen in Nicht-Schengen-Staaten richtet sich nach der Kriegsmaterial- und Güterkontrollgesetzgebung.

Die Schweiz verfügt, wie es Artikel 10 Absatz 1 UNO-Feuerwaffenprotokoll fordert, über ein gut entwickeltes Kontrollsystem hinsichtlich Ausfuhren und der Verbringung entsprechender Güter in schweizerisches Staatsgebiet. Das System entspricht den internationalen Sicherheitsstandards und trägt aktuellen Entwicklungen Rechnung. Dennoch vermag es einige Forderungen des UNO-Feuerwaffenprotokolls in diesem Bereich nicht zu erfüllen, nämlich diejenigen über die Zusammenarbeit mit Transitstaaten.

Das Waffengesetz unterscheidet zwischen Einzelbewilligungen und Generalbewilligungen. Voraussetzungen für den Erhalt dieser Bewilligungen sind das Einreichen eines Formulars mit den Personalien des Antragstellers und, bei Einzelbewilligungen, die Bezeichnung der Ware, die Vorlage der Waffenhandelsbewilligung und allenfalls von Ausnahmbewilligungen im Sinne von Artikel 5 Absatz 4 WG. Die Zentralstelle Waffen prüft daraufhin ob die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung gegeben sind. Beim nicht gewerbsmässigen Verbringen in schweizerisches Staatsgebiet sind dem Antrag um Bewilligung eine Kopie des Waffenerwerbsscheins, ein Strafregisterauszug, die Kopie des Passes oder der Identitätskarte sowie die amtliche Bestätigung der Legitimation zum Waffenerwerb gemäss Artikel 9a WG beizulegen. Die definitive Ausfuhr von Feuerwaffen oder deren wesentlichen Bestandteilen oder Munition in einen Schengen-Staat erfordert einen Begleitschein (Artikel 22b WG, Artikel 44 WV)<sup>64</sup>. Dieser wird mit einem Formular beantragt und nur ausgestellt, wenn der sichere Transport gewährleistet und der Endempfänger zum Besitz berechtigt ist. Zudem muss die gesuchstellende Person allgemeine Voraussetzungen wie z.B. einen guten Leumund nachweisen (Artikel 52 Absatz 1 WV). Es liegt mithin ein wirksames System der Voraussetzungsprüfung für die Ausstellung dieser Bewilligungen vor.

Im Bereich der Generalbewilligungen zur regelmässigen und gewerbsmässigen Verbringung von Feuerwaffen, ihrer wesentlichen Bestandteile, von Munition oder Munitionsbestandteilen kann die Schweiz die Forderungen des UNO-Feuerwaffenprotokolls nicht umsetzen.

Während der Gültigkeitsdauer der Generalbewilligung zur Verbringung in schweizerisches Staatsgebiet (ein Jahr) können entsprechende Güter zu verschiedenen Terminen und jeweils über verschiedene Transportrouten zu verschiedenen Endempfängern gelangen. Die Angaben zu den in schweizerisches Staatsgebiet verbrachten Gütern – Endempfänger, Menge, Beschreibung – stehen im frühen Stadium der Erteilung einer Generalbewilligung oft noch nicht fest. Eine Bewilligung wird oft bereits für Vertragsverhandlungen eingeholt, das heisst bevor sicher ist, dass ein entsprechendes Geschäft zustande kommt. Oft werden selbst bei Einzelbewilligun-

<sup>64</sup> vgl. auch BBl. 2009 8801.

gen die Transportwege von Gütern während des Transports vom Frachtführer kurzfristig, z.B. nach der Verfügbarkeit von Transportkapazität oder als Reaktion auf Verzögerungen bei der Abfertigung, angepasst. Die Nennung der Durchführstaaten in der Bewilligung sowie deren vorzeitige Übermittlung an die Durchführstaaten gemäss Artikel 10 Ziffer 3 UNO-Feuerwaffenprotokoll ist aufgrund dieser Tatsachen bei Generalbewilligungen nicht praktikabel.

Das UNO-Feuerwaffenprotokoll verlangt auch die schriftlichen Einverständniserklärungen der Durchführstaaten (also der Durchfuhrbewilligungen) als Voraussetzung für das Erteilen von Ausfuhrbewilligungen. Diese Anforderung ist nicht umsetzbar. Das Waffenrecht regelt die Ausfuhr nur bezüglich Schengen-Staaten (Begleitscheinverfahren und Europäischer Feuerwaffenpass). Wie bei der Einfuhr, sind auch bei der Ausfuhr die Transitstaaten oft nicht im Voraus bekannt. Zudem besteht die Schwierigkeit darin, dass einige Staaten (z.B. Deutschland) ihrerseits eine Durchfuhrbewilligung davon abhängig machen, dass eine Exportbewilligung des Ausfuhrstaates vorliegt. Vor der Ausstellung des Begleitscheins kann daher nicht überprüft werden, ob die Durchführstaaten keine Einwände haben, wie dies Artikel 10 Ziffer 3 UNO-Feuerwaffenprotokoll verlangt.

Es liegt ferner im Wesen einer Generalbewilligung, dass die tatsächliche Menge der in jedem Einzelfall in schweizerisches Staatsgebiet verbrachten Güter (Forderung von Artikel 10 Absatz 3) nicht in der Generalbewilligung festgehalten ist. Eine Rückverfolgung aufgrund von Globalangaben, wie sie in einer Generalbewilligung stehen könnten, erscheint nicht Erfolg versprechend.

Eine Umsetzung der Forderungen des UNO-Feuerwaffenprotokolls wäre aufgrund der aufgezeigten Probleme nur zu bewerkstelligen, wenn das geltende Bewilligungssystem völlig verändert würde. Ein solch drastischer Eingriff vermag nicht zu überzeugen, zumal damit nicht alle Schwierigkeiten beseitigt werden könnten. Insbesondere die von einer Ausfuhrbewilligung abhängig gemachte Durchfuhrgenehmigung würde das Bewilligungsverfahren weiterhin blockieren.

Aus den dargestellten Gründen wird auf eine Anpassung des Waffengesetzes verzichtet. Zu Artikel 10 des UNO-Feuerwaffenprotokolls wird anlässlich des Beitritts ein entsprechender Vorbehalt angebracht.

### **Kriegsmaterialgesetz**

Die Umsetzung der genannten Forderungen ist nur schwer mit dem derzeitigen Bewilligungssystem zu vereinbaren. Unter dem KMG wird eine Ausfuhrbewilligung ausgestellt, die ein Jahr gültig ist und danach noch um sechs Monate verlängert werden kann. Dabei können die für einen spezifischen Endempfänger bewilligten Exporte in mehrere Lieferungen aufgeteilt werden (sog. Teillösungen). Das heisst, während der Gültigkeitsdauer können Güter zu verschiedenen Terminen und jeweils über verschiedene Transportrouten zum Endempfänger gelangen. Diese Angaben – und damit auch die Transitstaaten – stehen erstens im frühen Stadium der Bewilligungserteilung meist noch nicht fest, zweitens machen einige Staaten die Erteilung einer Durchfuhrbewilligung ihrerseits vom Vorliegen einer Exportlizenz des Ausfuhrstaates und/oder einer Importlizenz des Einfuhrlandes abhängig. Drittens wird

eine Ausfuhrbewilligung oft bereits für Vertragsverhandlungen eingeholt, das heisst bevor sicher ist, dass ein entsprechendes Geschäft zustande kommt. Demnach wäre eine Umsetzung der Forderung unter dem KMG nur zu bewerkstelligen, wenn das bestehende Bewilligungssystem völlig verändert würde. Ein solch drastischer Eingriff vermag nicht zu überzeugen, zumal damit nicht alle Schwierigkeiten beseitigt werden könnten. Insbesondere die von einer Ausfuhrbewilligung abhängig gemachte Durchfuhrgenehmigung würde das Bewilligungsverfahren weiterhin blockieren.

Ferner gilt es zu bedenken, dass das KMG eine breite Güterpalette abdeckt, wobei Feuerwaffen nur einen kleinen Teil der gesamten Kriegsmaterialliste ausmachen. Sollen Exporteure anderer Güter nicht ebenfalls tangiert werden, wozu kein Anlass besteht, müsste speziell für Feuerwaffenausfuhren ein separates Bewilligungsverfahren mit anderen Formularen und Vorgaben eingeführt werden.

Aus den dargestellten Gründen wird auf eine Anpassung des KMG verzichtet. Durch die geplante Ergänzung der KMV bezüglich der aufzubewahrenden Belege um Transportdokumente (vgl. Ziffer 5.1.4) sollten bei Bedarf die entsprechenden Unterlagen zu Durchfahrstaaten verfügbar sein. Es fällt in die Verantwortung des Exporteurs, alle erforderlichen Bewilligungen zu einer geplanten Ausfuhr einzuholen.

## **Güterkontrollgesetz**

Gegenüber dem KMG stellt sich beim GKG ein weiteres Problem. Für die Ausfuhr nach Staaten, die sich an allen von der Schweiz unterstützten, völkerrechtlich nicht verbindlichen internationalen Kontrollmassnahmen beteiligen (Staatenliste<sup>65</sup> des Anhangs 4 der GKV), kann das SECO eine ordentliche Generalausfuhrbewilligung (OGB) erteilen, welche zwei Jahre gültig ist. Damit müssen nach diesen Staaten Ausfuhren von Feuerwaffen nach GKG nicht einzeln bewilligt werden. Soweit es sich jedoch um Schengen-Staaten handelt, richtet sich die Ausfuhr nach den Bestimmungen des WG (Begleitscheinverfahren). Wie beim KMG ist die Umsetzung der Forderungen des UNO-Feuerwaffenprotokolls demnach auch nur bedingt mit dem derzeitigen Bewilligungssystem zu vereinbaren. Aus denselben Gründen wird auf eine Anpassung verzichtet.

## **5.1.6 Einziehung, Beschlagnahme und Beseitigung**

### **Forderungen der internationalen Instrumente**

Das *UNO-Feuerwaffenprotokoll* sieht vor, dass Feuerwaffen, dazugehörige Teile und Komponenten und Munition, die unerlaubt hergestellt oder gehandelt wurden, einzuziehen und zu beseitigen (im Regelfall zu vernichten) sind.

Das *UNO-Rückverfolgungsinstrument* enthält keine Vorschriften zur Einziehung, Beschlagnahme oder Beseitigung von Feuerwaffen, leichten Waffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten sowie Munition.

<sup>65</sup> Argentinien, Australien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Spanien, Südkorea, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn, USA.

## **Waffengesetz**

Beschlagnahme und Einziehung sind in Artikel 31 WG geregelt. Mit der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands wird Artikel 31 WG ergänzt. Nach den neuen Buchstaben d und e von Artikel 31 Absatz 1 WG beschlagnahmt die zuständige Behörde Feuerwaffen, deren wesentliche Bestandteile oder deren Zubehör sowie kleinste Verpackungseinheiten von Munition, die nicht vorschriftsgemäss markiert sind<sup>66</sup>. Gemäss dem neuen Buchstaben b von Artikel 31 Absatz 3 WG kann sie solche Gegenstände definitiv einziehen. Nach der polizeilichen Beschlagnahme einer Feuerwaffe (Sicherstellung; körperliche Verwahrung bei der Strafbehörde bzw. Polizei) wird über die Einziehung und das weitere Verfahren gemäss Artikel 54 WV entschieden. Die Beschlagnahme und Einziehung unrechtmässig hergestellter oder gehandelter Feuerwaffen, deren wesentlicher Bestandteile oder von deren Zubehör sowie Munition ist im geltenden Recht nicht vorgesehen. Sie wird im Rahmen der Schengen-Weiterentwicklung im Ausführungsrecht geregelt.

## **Kriegsmaterialgesetz**

Das KMG sieht in Artikel 38 die richterliche Einziehung von Kriegsmaterial vor, für dessen rechtmässige weitere Verwendung keine Gewähr geboten wird. Somit besteht kein Anpassungsbedarf im KMG.

## **Güterkontrollgesetz**

Auch das GKG ermöglicht die richterliche Einziehung von Gütern, für deren rechtmässige weitere Verwendung keine Gewähr geboten wird (Artikel 17 GKG). Folglich besteht auch im GKG kein Anpassungsbedarf.

## **Zollgesetz**

Gemäss Artikel 32 Absatz 4 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG)<sup>67</sup> kann die Zollstelle Waren, die weder ins Zollgebiet verbracht noch ein-, aus- oder durchgeführt werden dürfen, die aber ordnungsgemäss zur Zollveranlagung angemeldet werden, zurückweisen, sofern die Waren nicht zu vernichten sind. Nach Artikel 104 Absatz 2 und 3 ZG beschlagnahmt die Zollstelle Gegenstände, die voraussichtlich der Einziehung unterliegen und übermittelt sie unverzüglich der zuständigen Behörde. Als zuständige Behörde gelten in diesem Fall die kantonalen Waffenbüros oder richterliche Behörden.

<sup>66</sup> BBl 2009 8817

<sup>67</sup> SR 631.0

## 5.1.7 Strafbestimmungen

### Forderungen der internationalen Instrumente

Gemäss *UNO-Feuerwaffenprotokoll* soll die Fälschung oder die unerlaubte Unkenntlichmachung, Entfernung oder Änderung der erforderlichen Markierungen auf Feuerwaffen strafbar sein.

Vorbehaltlich der Grundzüge der nationalen Rechtsordnung sind auch der Versuch sowie die «Leitung, die Beihilfe, die Anstiftung, die Erleichterung und die Beratung» in Bezug auf die vorgenannten Tathandlungen strafbar zu erklären.

Das *UNO-Rückverfolgungsinstrument* enthält keine Vorschriften zur Strafbarkeit.

### Waffengesetz

Der mit der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands angepasste Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe f WG regelt unter anderem die Strafbarkeit der unerlaubten Herstellung oder Verbringung in schweizerisches Staatsgebiet und den Handel der genannten Güter mit vorschriftswidriger Markierung<sup>68</sup>. Sowohl der nicht gewerbsmässige als auch der gewerbsmässige Handel mit solchen Gegenständen ist unter Strafe gestellt (Artikel 33 Absatz 3 Buchstabe c WG). Die vorsätzliche Fälschung oder das unerlaubte Unkenntlichmachen, die Entfernung oder Änderung der erforderlichen Markierungen auf Feuerwaffen sind Tathandlungen, die nach schweizerischem Recht noch nicht erfasst sind.

Artikel 33 Absatz 1 WG ist daher in einem neuen Buchstaben um das unberechtigte Entfernen, Unkenntlichmachen, Abändern und Fälschen von auf Feuerwaffen vorgeschriebenen Markierungen zu ergänzen, da diese Tatbestände bisher im Waffengesetz fehlen. Vorbehalten ist das berechtigte Handeln, z.B. bei Bestehen einer Ausnahmebewilligung im Sinne von Artikel 20 Absatz 2 WG bzw. 33 Absatz 1 WV. Weil der zu regelnde Sachverhalt nicht nur für Inhaber einer Waffenhandelsbewilligung strafbar sein soll (vgl. Buchstaben b bis f), rechtfertigt es sich systematisch, die neue Bestimmung in einem neuen Buchstaben a<sup>bis</sup> aufzunehmen. Da es sich bei den Tatbeständen von Artikel 33 Absatz 1 WG um Vergehen und bei Absatz 3 WG um Verbrechen handelt, sind der Versuch (Artikel 22 StGB), die Anstiftung (Artikel 24 StGB) und die Gehilfenschaft (Artikel 25 StGB) dazu nicht gesondert zu regeln. Sie gelten aufgrund des Verweises von Artikel 33 Absatz 1 StGB auch für das Nebenstrafrecht, weshalb diese Teilnahmeformen ebenfalls strafbar sind.

Das gewerbsmässige unberechtigte Entfernen, Unkenntlichmachen, Abändern und Fälschen von auf Feuerwaffen vorgeschriebenen Markierungen wird nicht gesondert geregelt, da kaum Fälle denkbar sind, in denen diese Tätigkeit gewerbsmässig ausgeführt wird.

<sup>68</sup> BBl 2009 8817

## **Kriegsmaterialgesetz**

In den Strafbestimmungen des KMG fehlt eine Bestimmung, wonach nur einwandfrei markierte Feuerwaffen, dazugehörige Teile, Komponenten und Munition ein- oder ausgeführt, erworben, verkauft, geliefert transportiert oder verbracht werden dürfen. Eine solche Strafbestimmung wäre nur im Zusammenhang mit Ausfuhren relevant, da alle anderen Tätigkeiten im Zusammenhang mit Feuerwaffen ausschliesslich vom WG erfasst sind, die Ausfuhr jedoch nur teilweise (Begleitschein für die Ausfuhr von Feuerwaffen oder deren wesentlichen Bestandteilen in Schengen-Staaten). Aber auch wer unter dem KMG Waffen ausführen will, hat die Bestimmungen des WG einzuhalten. Wer mit nicht ordnungsgemäss markierten Feuerwaffen handelt, verstösst folglich zugleich gegen die Markierungspflichten des WG (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes). Die Strafbestimmungen im WG sehen eine Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe vor, bei gewerbsmässigem Widerhandeln Freiheitsstrafen von bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe. Damit besteht kein Anpassungsbedarf im KMG.

## **Güterkontrollgesetz**

Auch im GKG fehlt eine Strafbestimmung im Zusammenhang mit dem Handel von nicht einwandfrei markierten Feuerwaffen, dazugehörigen Teilen, Komponenten und Munition. Wie unter dem KMG genügen die Strafbestimmungen des WG, es besteht folglich kein Anpassungsbedarf im GKG.

### **5.1.8 Informationsaustausch und Zusammenarbeit bei der Rückverfolgung**

#### **Forderungen der internationalen Instrumente**

Die Vertragsstaaten arbeiten zur Erreichung der Ziele des *UNO-Feuerwaffenprotokolls* zusammen. Jeder Staat benennt eine nationale Behörde oder zentrale Stelle als Verbindungsstelle zu anderen Vertragsstaaten für Fragen im Zusammenhang mit dem Protokoll. Die Vertragsstaaten tauschen im Einklang mit ihrer innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsordnung sachdienliche, fallbezogene Informationen zu unrechtmässig hergestellten oder gehandelten Feuerwaffen, ihren wesentlichen Bestandteilen, Schalldämpfern, Munition und Munitionsbestandteilen aus.

Das *UNO-Rückverfolgungsinstrument* enthält detaillierte Bestimmungen zum Ablauf und dem Inhalt des zwischenstaatlichen Informationsaustauschs zwecks Rückverfolgung von «illegalen», also unerlaubt hergestellt oder gehandelten Kleinwaffen und leichten Waffen (zur Begrifflichkeit vgl. Ziffer 5.1.1 [Begriffsbestimmungen]).

## **Waffengesetz**

Die Politische Abteilung IV (PA IV) des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) wird als national zuständige Kontaktstelle für

*administrative und strategische* Belange im Sinn von Artikel 13 Absatz 2 UNO-Feuerwaffenprotokoll sowie von Artikel 25 in Verbindung mit 31 Absatz 1 Buchstabe a UNO-Rückverfolgungsinstrument bekannt gegeben (vgl. Ziffer 2.4 am Ende), was jedoch nicht gesetzlich geregelt werden muss. Die PA IV nimmt im Rahmen des UNO-Aktionsprogramms (PoA) diese Rolle bereits heute wahr (vgl. zum PoA Ziffer 3.1.1).

Die Zentralstelle Waffen wird im Gegensatz zur PA IV die zentrale Kontaktstelle für *operative und technische* Fragen im Bereich Waffenrecht und Rückverfolgungersuchen sein. Artikel 31c Absatz 2 WG wird parallel dazu um einen neuen Buchstaben b<sup>bis</sup> ergänzt, wonach es eine weitere Aufgabe der Zentralstelle ist, aus dem Ausland eingehende Ersuchen um die Rückverfolgung von Feuerwaffen, wesentlichen Bestandteilen solcher Waffen sowie Munition und Munitionsbestandteilen zu bearbeiten, solche Anfragen selbst zu versenden und die Funktion der Kontaktstelle für technische und operative Fragen in diesem Bereich wahrzunehmen. Weil der zu regelnde Sachverhalt nicht den Austausch mit Schengen-Staaten oder einen anderen Sonderfall betrifft (vgl. Buchstaben c bis f), rechtfertigt es sich systematisch, die neue Bestimmung in einem neuen Buchstaben b<sup>bis</sup> aufzunehmen.

Die Mitteilung der beiden Kontaktstellen wird anlässlich der Hinterlegung der Beitrittsurkunde mittels diplomatischer Note von der ständigen Mission der Schweiz bei den Vereinten Nationen in New York an die UNO weitergeleitet.

Allfällige Rechtshilfeersuchen sind an das Bundesamt für Justiz zu richten (Artikel 18 Ziffer 13 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität)<sup>69</sup>. Dies hat die Schweiz der UNO bereits im Rahmen der Ratifizierung des Übereinkommens notifiziert.

Bei den Vorgaben des *UNO-Rückverfolgungsübereinkommens* zur Zusammenarbeit bei der Rückverfolgung von Kleinwaffen und leichten Waffen (Artikel 14-23) handelt es sich um Bestimmungen der grenzüberschreitenden Amtshilfe, um die Modalitäten der Gesuchsbearbeitung sowie um den Inhalt des Informationsaustauschs. Inhalt des Informationsaustauschs bei Rückverfolgungersuchen sind im Wesentlichen Angaben zur gesuchten Ware, zu deren Verbleib und Transferwegen.

Der Inhalt des Informationsaustauschs wird auch von Artikel 12 *UNO-Feuerwaffenprotokoll* bestimmt (vgl. Art. 12-13 Informationen; Zusammenarbeit). Gemäss UNO-Feuerwaffenprotokoll sollen Informationen ausgetauscht werden zu am Transfer von unrechtmässig hergestellten oder gehandelten Feuerwaffen, wesentlichen Bestandteilen, Schalldämpfern, Munition und Munitionsbestandteilen beteiligten Personen (Hersteller, Händler, Importeure, Exporteure, Spediteure) und organisierten kriminellen Gruppen, zu deren Mitteln und Methoden (z.B. Verschleierungsmethoden), Transportrouten sowie zu den Erfahrungen bei der Gesetzgebung und staatlichen Methoden und Massnahmen zur Prävention und Repression.

Personendaten werden heute in der Praxis nur ausnahmsweise bekanntgegeben, beispielsweise wenn die Waffe bei einer bestimmten Person die Legalität verlassen hat. Solange die Feuerwaffe legal weitergegeben wurde, werden von der Zentralstelle Waffen keine Personendaten mitgeteilt. Da bei der Bearbeitung von Rückverfol-

<sup>69</sup> SR 0.311.54

gungersuchen keine besonders schützenswerten Personendaten Gegenstand des Informationsaustausches sind, ist es nicht notwendig, die Modalitäten von Rückverfolgungersuchen in einem Gesetz im formellen Sinn zu regeln (vgl. Artikel 19 in Verbindung mit 17 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992<sup>70</sup>. über den Datenschutz (DSG) Name, Vorname, Adresse und Geburtsdatum einer Person dürfen gemäss Artikel 19 Absatz 2 DSG auf Anfrage ohnehin ohne gesetzliche Grundlage oder besondere Legitimationsgründe im Sinne von Artikel 19 Absatz 1 Buchstaben a bis d DSG bekannt gegeben werden.

Die Bestimmungen zu den Modalitäten von Rückverfolgungersuchen werden in einem neuen Kapitel des Ausführungsrechts zu ergänzen sein. Dort wird insbesondere zu regeln sein, dass:

- der operative und technische Informationsaustausch durch die Zentralstelle Waffen vornehmlich über die Informationskanäle von Interpol abgewickelt werden soll. Mit entsprechenden Bestimmungen wäre die beschriebene Arbeitsteilung sichergestellt, dass strategische und administrative Fragen über die zentrale Kontaktstelle PA IV, konkrete fallbezogene Fragen zur Rückverfolgung von Feuerwaffen dagegen über die Zentralstelle Waffen abgewickelt werden. Falls Anfragen zu leichten Waffen zu bearbeiten wären, so läge es an den beiden Stellen, den Kontakt zum dafür zuständigen SECO herzustellen;
- Ersuchen schriftlich gestellt werden müssen und was ihr wesentlicher Inhalt sein sollte (Beschreibung der Ware, Zweck des Ersuchens, Umstände der Auffindung, Begründung der Unrechtmässigkeit);
- Einschränkungen des ersuchenden Staates hinsichtlich Datenweitergabe und -Verwendung (Zweckbestimmung) zu beachten sind;
- Auskünfte verzögert, eingeschränkt oder verweigert werden können, um laufende Ermittlungen nicht zu gefährden, um vertrauliche Informationen zu schützen, wenn der empfangende Staat für Personendaten keinen in Bezug auf das schweizerische Recht angemessenen Datenschutz gewährleisten kann oder aus Gründen der nationalen Sicherheit.

## **Kriegsmaterialgesetz**

Mit seinem Amtshilfeartikel (Artikel 42 KMG) verfügt das KMG bereits über eine gesetzliche Grundlage, welche die flexible Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden und internationalen Organisationen erlaubt. Demnach sind in diesem Bereich keine Anpassungen erforderlich.

## **Güterkontrollgesetz**

Die Amtshilfebestimmung des GKG (Artikel 20 GKG) entspricht derjenigen des KMG. Damit besteht auch hier kein Anpassungsbedarf.

<sup>70</sup> SR 235.1

## **5.1.9 Weiterer Anpassungsbedarf**

### **Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Mitarbeiter ausländischer Grenzschutzbehörden (FRONTEX, RABIT)**

#### **Waffengesetz**

*Vorlage II:* Eine Anpassung des Waffengesetzes, die sich nicht aus den beiden UNO-Vorlagen ergibt, wird in Vorlage II vorgenommen. Es geht um die Unvollständigkeit hinsichtlich Bewilligungen für das vorübergehende Verbringen von Feuerwaffen in schweizerisches Staatsgebiet und das Waffentragen bei der Zusammenarbeit mit der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen des Schengen-Raums (FRONTEX).

Die VZAG<sup>71</sup> ist am 1. Oktober 2009 in Kraft getreten. Sie regelt die operative Zusammenarbeit mit anderen Schengen-Staaten an den Aussengrenzen des Schengen-Raums im Sinne der FRONTEX-Verordnung und der RABIT-Verordnung. Artikel 26 Absatz 1 VZAG befreit ausländisches Personal der Grenzschutzbehörden im Rahmen von Einsätzen oder zu Ausbildungszwecken von der Pflicht zur Erlangung einer Bewilligung für die Verbringung von Feuerwaffen und Material in schweizerisches Staatsgebiet sowie deren Aus- oder Durchfuhr. Zur Frage der Waffentragbewilligung äussert sich die Verordnung nicht. Die Befreiung von der Bewilligungspflicht für das vorübergehende Verbringen von Waffen ins schweizerische Staatsgebiet ist im geltenden Artikel 25a WG nicht ausdrücklich vorgesehen. Zur Klärung der Rechtslage sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Grenzschutzbehörden anderer Schengen-Staaten im Waffengesetz von der Bewilligungspflicht für das vorübergehende Verbringen von Feuerwaffen zu befreien. Die notwendigen Anpassungen auf Verordnungsebene werden mit Inkrafttreten der Vorlage im Ausführungsrecht vorgenommen (Artikel 42 WV).

Ausserdem sieht Artikel 27 WG vor, dass eine Waffentragbewilligung benötigt, wer eine Waffe an öffentlich zugänglichen Orten tragen oder sie transportieren will. Die genannte Personengruppe ist von der Pflicht zur Erlangung einer Waffentragbewilligung zu befreien. Artikel 27 Absatz 4 WG ist um die entsprechende Ausnahme zu ergänzen.

## **5.2 Die beantragte Neuregelung**

Mit dem Beitritt zum UNO-Feuerwaffenprotokoll und dessen Umsetzung sowie der Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments passt die Schweiz ihre Waffengesetzgebung an Vorgaben an, die von der UNO mit dem Ziel beschlossen wurden, in den Bereichen Markierung von Feuerwaffen, Registrierung und Aufbewahrung von Informationen zu Feuerwaffen, die Strafbarkeit von Delikten im Zusammenhang mit der Markierung sowie die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit weltweit geltende Mindeststandards festzulegen. Hierzu sind das Waffenrecht, sowie die Exportkontrollgesetzgebung, die bereits heute ein gutes, internationalen Standards angepasstes Kontrollniveau gewährleisten, punktuell zu ergänzen. Auf Geset-

<sup>71</sup> SR 631.062

zesebene ist von der Umsetzung nur das Waffengesetz betroffen. Wie in Ziffer 5.1 erläutert, werden im WG folgende Anpassungen vorgenommen:

### **5.2.1 Vorlage I: UNO-Feuerwaffenprotokoll**

- Artikel 31c Absatz 2 WG ist gemäss Artikel 12 und 13 *UNO-Feuerwaffenprotokoll* und Artikel 14 bis 23, 25, 30 und 33 *UNO-Rückverfolgungsinstrument* um eine neue Aufgabe der Zentralstelle Waffen zu ergänzen. Sie wird als zentrale Stelle aus dem Ausland eingehende Ersuchen um die Rückverfolgung von Feuerwaffen bearbeiten, solche Anfragen selbst versenden und die Kontaktstelle für technische und operative Fragen in diesem Bereich sein.

- Artikel 33 WG Absatz 1 ist gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c *UNO-Feuerwaffenprotokoll* in einem neuen Buchstaben a<sup>bis</sup> um das unberechtigte Entfernen, Unkenntlichmachen, Abändern und Fälschen von auf Feuerwaffen vorgeschriebenen Markierungen zu ergänzen.

### **5.2.2 UNO-Rückverfolgungsinstrument**

Aus dem UNO-Rückverfolgungsinstrument ergibt sich, mit einer Ausnahme (s. Vorlage II), über das UNO-Feuerwaffenprotokoll hinaus kein zusätzlicher Umsetzungsbedarf auf Gesetzesebene. Die Anpassungen, die sich aus dem UNO-Rückverfolgungsinstrument ergeben, können, mit der genannten Ausnahme, auf Verordnungsebene vorgenommen werden.

### **5.2.3 Vorlage II: Weiterer Anpassungsbedarf**

In Artikel 25a Absatz 3 und 27 Absatz 4 WG werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Grenzschutzbehörden anderer Schengen-Staaten im Sinne von Artikel 2 Buchstabe b VZAG<sup>72</sup>, die zusammen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern schweizerischer Grenzschutzbehörden bei operativen Einsätzen an den Aussengrenzen des Schengen-Raums in der Schweiz mitwirken von der Pflicht befreit, eine Bewilligung für das vorübergehende Verbringen von Feuerwaffen in schweizerisches Staatsgebiet und für das Tragen von Feuerwaffen zu erlangen.

Zudem wird in Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments Artikel 17 MIG um eine Bestimmung ergänzt, wonach Daten über die Abgabe und Rücknahme der persönlichen Waffe nach der Entlassung aus der Militärdienstpflicht künftig während zwanzig Jahren aufbewahrt werden.

## **5.3 Ausführungsrecht und Umsetzung**

Die Waffen- und Exportkontrollgesetzgebung gewährleisten bereits ein hohes Kontrollniveau. Daher sind auf Gesetzesstufe nur die oben beschriebenen, wenigen Anpassungen notwendig. Die detaillierten Vorgaben, um welche es sich überwie-

<sup>72</sup> SR 631.062

gend handelt, werden mehrheitlich mit Inkrafttreten der Vorlagen auf Verordnungsebene präzisiert. Die Markierungspflichten richten sich an die Hersteller und Importeure von Feuerwaffen, denen die Umsetzung obliegen wird. Die Vorschriften zur Aufbewahrung von Unterlagen werden von den zuständigen (kantonalen) Behörden, jene zum grenzüberschreitenden technisch-operativen Informationsaustausch von der Zentralstelle Waffen als zuständige Stelle des Bundes umgesetzt. Es sind namentlich folgende Anpassungen vorgesehen:

- Aufnahme der weiteren, gemäss Artikel 7 UNO-Feuerwaffenprotokoll und Artikel 11 f. UNO-Rückverfolgungsinstrument aufzubewahrenden Informationen in Artikel 30 Absatz 2 WV. Dies beinhaltet die in der Markierung enthaltenen Angaben (Bezeichnung des Herstellers oder der Herstellerin sowie Herstellungsland oder -ort)<sup>73</sup>, bei internationalen Transaktionen die Ausstellungs- und Ablaufdaten von Bewilligungen für die grenzüberschreitende Verbringung von Feuerwaffen sowie die Einfuhr-, Durchfuhrländer und den Endempfänger oder die Endempfängerin der Feuerwaffen;
- Ergänzung von Artikel 31 WV um die Pflicht gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b UNO-Feuerwaffenprotokoll und Artikel 8 Buchstabe b UNO-Rückverfolgungsinstrument, im Fall dauerhafter Verbringung in schweizerisches Staatsgebiet beim Grenzübertritt einer Feuerwaffe eine geeignete einfache Markierung des Einfuhrlandes (und allenfalls des Einfuhrjahres) auf ihr anzubringen. Eine solche Markierung ist zusätzlich zur eindeutigen Grundmarkierung (Hersteller, Herstellungsland oder -ort, Seriennummer) anzubringen;
- Erlass von Detailbestimmungen zum Inhalt und zu den Modalitäten von Rückverfolgungersuchen gemäss Artikel 11-14, insbesondere Artikel 12 UNO-Feuerwaffenprotokoll und Artikel 14-35, insbesondere Artikel 14-23 UNO-Rückverfolgungsinstrument (Zusammenarbeit von Behörden; Amtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden) in Artikel 58 WV (vgl. die Aufzählung in Ziffer 5.1.8 [Informationsaustausch und Zusammenarbeit bei der Rückverfolgung]);
- Verlängerung der Aufbewahrungsfrist in der GKV von fünf auf zehn Jahre zur Erfüllung der Verpflichtungen des UNO-Feuerwaffenprotokolls. Dafür soll in Artikel 21 ein neuer Absatz 2 eingefügt werden, der in Abweichung von Absatz 1 festlegt, dass Unterlagen über ausgeführte Feuerwaffen, deren Bestandteile und Zubehör sowie deren Munition und Munitionsbestandteile, die von Anhang 3 und 5 GKV erfasst werden, während zehn Jahren aufzubewahren sind;
- Vorsehen der Pflicht zum Aufbewahren von Transportdokumenten als Belege zur Buchführung in den Artikeln 17 KMV und 21 GKV sowie
- Ausnahme der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Grenzschutzbehörden anderer Schengen-Staaten von der Bewilligungspflicht für das vorübergehende Verbringen von Feuerwaffen in das schweizerische Staatsgebiet (Artikel 42 WV).

<sup>73</sup> Herstellungsjahr («Datum der Herstellung»), Beschreibung («Art» und «Bezeichnung») und Menge («Anzahl») sind in Artikel 30 Absatz 2 WV bereits festgehalten.

## 5.4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Die Folgen der Übernahme der internationalen Vorgaben auf das geltende Recht, d.h. das Verhältnis zu den Bestimmungen des Waffen-, Kriegsmaterial- und Güterkontrollgesetzes sowie, im Fall der persönlichen Armeewaffe, auf das Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme wurden bereits in Ziffer 5.1 abgehandelt.

### **Artikel 31c Absatz 2 Buchstabe b<sup>bis</sup> WG (neu; neue Aufgabe für die Zentralstelle Waffen: erweiterter operativer Informationsaustausch)**

Die Zentralstelle Waffen bearbeitet als zentrale Stelle aus dem Ausland eingehende Ersuchen um die Rückverfolgung von Feuerwaffen, wesentlichen Bestandteilen solcher Waffen sowie Munition und Munitionsbestandteilen, versendet solche Anfragen selbst und ist die Kontaktstelle für *technische und operative* Fragen in diesem Bereich. Dieser Informationsaustausch betrifft operative, fallspezifische Informationen, z.B. über autorisierte Hersteller, Händler, Importeure, Exporteure und, nach Möglichkeit, Beförderer der genannten Güter. Ausserdem werden Informationen ausgetauscht über an der unerlaubten Herstellung oder dem unerlaubten Handel beteiligte organisierte kriminelle Gruppen, Verschleierungsmethoden, benutzte Methoden und Mittel, Versand- und Zielorte und Transportrouten, Erfahrungen bei der Gesetzgebung sowie Verfahrensweisen und Massnahmen zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung der unerlaubten Herstellung und des unerlaubten Handels der entsprechenden Güter sowie über wissenschaftliche und technische Informationen, welche für die Strafverfolgungsbehörden nützlich sind. Die Rückverfolgung «wesentlicher Bestandteile» beinhaltet aus Sicht des UNO-Feuerwaffenprotokolls nur die Schalldämpfer (vgl. Ziffer 5.1.1 [Begriffsbestimmungen]).

Die Politische Abteilung IV (PA IV) des EDA wird dagegen, wie bis anhin schon im Rahmen des UNO-Aktionsprogramms (PoA), die Rolle der *administrativen und strategischen* Kontaktstelle zur UNO wahrnehmen. Eine positivrechtliche Verankerung dieser Rolle ist nicht notwendig.

### **Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a<sup>bis</sup> WG (neu; Strafbarkeit der Änderung oder Fälschung vorgeschriebener Markierungen)**

Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe wird gemäss Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a<sup>bis</sup> WG bestraft, wer vorsätzlich die nach Artikel 18a vorgeschriebene Markierung von Feuerwaffen, deren wesentlichen Waffenbestandteilen oder von Waffenzubehör unberechtigt entfernt, unkenntlich macht, abändert oder fälscht. Diese Bestimmung regelt die genannten Tatbestände als Vergehen im Sinne von Artikel 10 Absatz 3 StGB. Vorbehalten ist das berechtigte Handeln, z.B. bei Bestehen einer Ausnahmegewilligung im Sinne von Artikel 20 Absatz 2 WG bzw. 33 Absatz 1 WV.

Versuch sowie die Teilnahme (Gehilfenschaft, Anstiftung, Mittäterschaft) zu den genannten Delikten sind gemäss dem allgemeinen Teil des StGB in Verbindung mit Artikel 333 auch im Nebenstrafrecht (vorliegend: Waffenrecht) strafbar, ohne dort besonders normiert sein zu müssen.

**Artikel 25a Absatz 3 Bst. e und 27 Absatz 4 Bst. e WG (neu; Ausnahme von der Bewilligungspflicht für die Verbringung in schweizerisches Staatsgebiet und das Tragen der Feuerwaffe)**

Die Vorlage II umfasst eine Anpassung des Waffengesetzes, deren Notwendigkeit sich im Zuge der auf Verordnungsstufe erfolgten Umsetzung der Vorgaben von zwei Schengen-Weiterentwicklungen, der FRONTEX- und der RABIT-Verordnung ergeben hat. Im Hinblick auf die Aufnahme der Zusammenarbeit namentlich mit der Aussengrenzagentur (FRONTEX) wurden in der VZAG<sup>74</sup> die erforderlichen Rechtsgrundlagen geschaffen.. Artikel 26 Absatz 1 VZAG befreit ausländisches Personal der Grenzschutzbehörden im Rahmen von Einsätzen oder zu Ausbildungszwecken von der Pflicht zur Erlangung einer Bewilligung für die Verbringung von Feuerwaffen und Material in schweizerisches Staatsgebiet sowie deren Aus- oder Durchfuhr. Zur Frage der Waffentragbewilligung äussert sich die Verordnung nicht. Die Befreiung von der Bewilligungspflicht für das vorübergehende Verbringen von Waffen ins schweizerische Staatsgebiet widerspricht Artikel 25a WG. Zudem sieht Artikel 27 WG vor, dass eine Waffentragbewilligung benötigt, wer eine Waffe an öffentlich zugänglichen Orten tragen oder sie transportieren will. Zur Schliessung dieser Gesetzeslücke sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Grenzschutzbehörden anderer Schengen-Staaten im Waffengesetz von der Bewilligungspflicht für das vorübergehende Verbringen von Feuerwaffen und für das Tragen von Feuerwaffen zu befreien.

**Art. 17 Abs. 4bis MIG (neu; verlängerte Aufbewahrungsdauer für Daten der Armee über die Abgabe und Rücknahme der persönlichen Waffe)**

Bisher bestand im Artikel 17 MIG für die Daten über die Abgabe und Rücknahme der persönlichen Waffe im Personalinformationssystem der Armee (PISA) keine besondere Aufbewahrungsfrist. Diese Daten unterlagen damit der subsidiären Aufbewahrungsdauer von fünf Jahren (Absatz 5). Neu werden Daten über die Abgabe und Rücknahme der persönlichen Waffe nach der Entlassung aus der Militärdienstpflicht während zwanzig Jahren aufbewahrt. Unter die Rücknahme werden auch Verluste und Diebstähle persönlicher Waffen subsumiert. Die Verlust- und Diebstahlmeldungen werden bei einem allfälligen Fund aktualisiert.

## **6 Auswirkungen**

### **6.1 Auswirkungen auf den Bund**

#### **6.1.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Es ist damit zu rechnen, dass die vorgesehenen Pflichten zur Zusammenarbeit bei der Rückverfolgung zu einer Zunahme von Rückverfolgungsanfragen aus dem Ausland führen werden. Deren Ausmass lässt sich nur schwer abschätzen und hängt insbesondere auch davon ab, wie sich der Kreis der Teilnehmerstaaten entwickeln wird. Der intensivere behördliche Informationsaustausch, die Einziehung, Beschlagnahme und Beseitigung durch die Zollbehörden wie auch die Bearbeitung der zusätzlichen Rückverfolgungsanfragen durch die staatlichen Stellen dürften indessen mit den bestehenden Ressourcen zu bewältigen sein. Diese neuen Aufgaben können

<sup>74</sup> SR 631.062

im Rahmen der ordentlichen Tätigkeit der Zentralstelle Waffen bei fedpol und damit im Rahmen der eingestellten Kredite bewältigt werden.

### **6.1.2 Auswirkungen auf die Informatik**

Der Beitritt zum UNO-Feuerwaffenprotokoll und die Übernahme des UNO-Rückverfolgungsinstruments samt der Anpassung des schweizerischen Rechts lassen keine Auswirkungen auf die Informatik erwarten. Der operative und technische Informationsaustausch durch die Zentralstelle Waffen, insbesondere der Austausch von Ersuchen um Rückverfolgung, wird vornehmlich über die bestehenden Informationskanäle von Interpol, allenfalls auch auf schriftlichem Weg, abgewickelt.

### **6.2 Auswirkungen auf die Kantone**

Die kantonalen Vollzugsbehörden, namentlich die zuständigen kantonalen Waffenbüros, sind von internationalen Anfragen zur Rückverfolgung regelmässig stark betroffen. Da die Mitgliedstaaten solche Anfragen künftig auch auf die UNO-Instrumente stützen können und da auch Fragen zu Munitionstransfers eingehen dürften, müssen die Kantone für deren Bearbeitung voraussichtlich zusätzliche Ressourcen aufwenden.

### **6.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Der Beitritt zum UNO-Feuerwaffenprotokoll sowie seine Umsetzung und die Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments lassen keine direkten volkswirtschaftlichen Auswirkungen erwarten.

### **6.4 Auswirkungen auf das Gewerbe und Privatpersonen**

#### **UNO-Feuerwaffenprotokoll**

Für die Gewerbetreibenden und Privatpersonen sind die Anforderungen an die Importmarkierung im Feuerwaffenprotokoll relevant.

Die Schweizer Hersteller sind bereits heute dafür verantwortlich, dass sämtliche Feuerwaffen, die ihre Produktionsstätten verlassen, in Übereinstimmung mit dem Feuerwaffenprotokoll gekennzeichnet sind (Artikel 18a Absatz 1 WG). Ebenso muss gewährleistet sein, dass die in die Schweiz verbrachten Waffen diese einzelne und unterschiedliche (Hersteller-)Markierung tragen (Artikel 18a Absatz 2 WG).

Direkte Auswirkungen hat die Übernahme der Bestimmung, wonach bei der Einfuhr, zusätzlich zum individualisierenden Kennzeichen, auf jeder Feuerwaffe das Land, in welches die Feuerwaffe verbracht wird, und, falls möglich, das Importjahr angebracht sein muss.

Da das System der Buchführung im Ermessen des jeweiligen Teilnehmerstaates liegt und das Feuerwaffenprotokoll - im Gegensatz zum UNO-Rückverfolgungsinstrument - die Aufbewahrung der relevanten Bücher während lediglich 10 Jahren vorschreibt, ergibt sich hierzu kein Anpassungsbedarf.

Schliesslich können die Gewerbetreibenden hinsichtlich der Informationsbeschaffung betroffen sein, wenn die Anzahl eingehender Begehren zur Rückverfolgung infolge einer Umsetzung der UNO-Dokumente künftig ansteigt. Informationen, die nicht bereits bei den kantonalen Vollzugsbehörden vorhanden wären, müssten von den Gewerbetreibenden beigebracht werden, da sie über einen Grossteil der für eine Rückverfolgung erforderlichen Daten verfügen (z.B. Waffenbücher bis 1999). Der Grossteil solcher Anfragen wird indessen bereits heute ohne Rückfragen bei den Gewerbetreibenden durch die Zentralstelle beantwortet.

Auf Privatpersonen wie Schützen, Jäger und Waffensammler sind neben der Pflicht zur Importmarkierung bei der Verbringung in Schweizerisches Staatsgebiet keine Auswirkungen zu erwarten.

## **UNO-Rückverfolgungsinstrument**

Im Gegensatz zum UNO-Feuerwaffenprotokoll ist eine Importmarkierung im UNO-Rückverfolgungsinstrument lediglich empfohlen. Die Forderung nach der Herstellungsmarkierung kennt das schweizerische Recht bereits (Artikel 18a WG).

Die vom UNO-Rückverfolgungsinstrument maximal geforderte Aufbewahrungsdauer wird mit der Waffengesetzgebung gemäss Schengen-Weiterentwicklung und der vorliegenden Anpassung des Bundesgesetzes über die militärischen Informationssysteme gewahrt.

Schwierigkeiten resultieren aus dem erweiterten Anwendungsbereich des UNO-Rückverfolgungsinstruments, der neben den üblichen Hand- und Faustfeuerwaffen auch «leichte Waffen» einschliesst. Diese sind heute lediglich vom Kriegsmaterialgesetz kontrolliert, in welchem Herstellungs- oder Importmarkierungen weder vorgeschrieben noch unmittelbar geplant sind.

Wollte man die Rückverfolgbarkeit der «leichten Waffen» im gleichen Masse wie bei Hand- und Faustfeuerwaffen gewährleisten, wäre es - neben der Pflicht zur völkerrechtskonformen Markierung von leichten Waffen - künftig ausserdem Sache der Hersteller und Händler, dafür zu sorgen, dass Aufzeichnungen und Bücher über die entsprechenden Waffen während 20 bzw. 30 Jahren eingesehen werden können.

Der Anteil der leichten Waffen an den total in der Schweiz produzierten und gehandelten Waffen und damit auch die Anzahl der vom Mehraufwand betroffenen Personen ist aber relativ gering<sup>75</sup>.

Für Privatpersonen wie Schützen, Jäger und Waffensammler gilt im Bereich der Waffengesetzgebung das unter dieser Ziffer zum UNO-Feuerwaffenprotokoll Gesagte. Im Bereich der leichten Waffen sind sie in der Regel ohnehin nicht betroffen.

## **7                   Legislaturplanung**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008<sup>76</sup> über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008<sup>77</sup> über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt. Der Beitritt der EG zum UNO-Feuerwaffenprotokoll im Jahr 2002 machte auf europäischer Ebene Änderungen der EG-Waffenrichtlinie erforderlich, die der Schweiz 2008 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert wurden. Die geänderte EG-Waffenrichtlinie übernimmt viele, aber nicht alle Vorgaben des UNO-Feuerwaffenprotokolls. Die Vorlage zur Umsetzung der geänderten EG-Waffenrichtlinie wurde im Dezember 2009 von den eidgenössischen Räten angenommen. Die Referendumsfrist ist am 1. April 2010 unbenutzt abgelaufen. Die Umsetzung der offen gebliebenen Vorgaben des UNO-Feuerwaffenprotokolls war zur Zeit der Ausarbeitung der Legislaturplanung 2006 noch nicht absehbar, weshalb das Vorhaben nicht in die Legislaturplanung aufgenommen wurde.

## **8                   Rechtliche Aspekte**

### **8.1                Verhältnis zum europäischen Recht**

Sowohl die Europäische Union wie auch alle ihre Mitgliedsstaaten haben das Übereinkommen der UNO gegen die transnationale organisierte Kriminalität unterzeichnet. Das UNO-Feuerwaffenprotokoll wurde von der Europäischen Union am 16. Januar 2002 unterzeichnet, von den EU-Mitgliedstaaten jedoch bisher nur zum Teil unterzeichnet bzw. in Kraft gesetzt. Mit der Richtlinie 2008/51/EG wurden die Vorgaben des UNO-Feuerwaffenprotokolls weitgehend umgesetzt. Davon ausgenommen ist der grenzüberschreitenden Verkehr mit Feuerwaffen und Munition, wo die geänderte Waffenrichtlinie das bisherige Kontrollsystem beibehält und nur punktuelle Neuerungen von untergeordneter Bedeutung enthält. Ferner wird die

<sup>75</sup> Vgl. Jahresbericht 2009 «Die Exportkontrolle im Bereich Small Arms and Light Weapons (SALW) unter der Kriegsmaterialgesetzgebung», abrufbar unter folgender Internetadresse des Bundes: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/18215.pdf>; zuletzt besucht am 5. März 2010. Im Jahr 2009 wurden Exportbewilligungen für insgesamt 1'452 leichte Waffen ausgestellt (dagegen Ausfuhrbewilligungen für 24'843 Kleinwaffen im gleichen Zeitraum). Über 95% der zu exportierenden leichten Waffen wurden im Rahmen von Ausfuhrsuchen an EU-Staaten bewilligt.

<sup>76</sup> BBl 2008 753

<sup>77</sup> BBl 2008 8543

Markierungspflicht nur für die Herstellung und für die Überführung von Waffen geregelt, die aus staatlichen Beständen einer ständigen zivilen Nutzung zugeführt werden; Vorschriften zur Markierung bei der Verbringung fehlen. Schliesslich macht die Richtlinie 2008/51/EG nur programmatische Vorgaben zur Strafbarkeit.

An seiner Tagung vom 15.-16. Dezember 2005 hat der Europäische Rat die EU-Strategie zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und zugehöriger Munition sowie des unerlaubten Handels damit angenommen (SALW-Strategie der EU)<sup>78</sup>. Darin wird dazu aufgerufen, die Annahme eines internationalen verbindlichen Rechtsinstruments zur Rückverfolgbarkeit und Markierung von Kleinwaffen und leichten Waffen und der dazugehörigen Munition zu unterstützen. Artikel 1 Absatz 1 der Gemeinsamen Aktion 2008/113/GASP des Rates der europäischen Gemeinschaften vom 12. Februar 2008<sup>79</sup> zur Unterstützung des Internationalen Rechtsinstruments zur Ermöglichung der rechtzeitigen und zuverlässigen Identifikation und Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen und leichter Waffen durch die Staaten im Rahmen der EU-Strategie zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und zugehöriger Munition sowie des unerlaubten Handels damit hält fest, dass die EU das UNO-Rückverfolgungsinstrument weiter fördert.

Beitritt und Umsetzung des UNO-Feuerwaffenprotokolls und eine autonome Umsetzung des UNO-Rückverfolgungsinstruments durch die Schweiz liegen mithin in der gleichen Stossrichtung, wie die EU sie verfolgt.

Am 27. Oktober 2006 hat die Schweiz das Übereinkommen der UNO gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ratifiziert. Es wird vom UNO-Feuerwaffenprotokoll ergänzt und ist gemäss Artikel 1 Ziffer 1 UNO-Feuerwaffenprotokoll zusammen mit ihm auszulegen. Auch die Schiedsklausel gemäss Artikel 16 Ziffer 2 UNO-Feuerwaffenprotokoll entspricht schweizerischer Praxis. Der Beitritt zum UNO-Feuerwaffenprotokoll ist daher mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Die Umsetzung der Vorgaben des UNO-Feuerwaffenprotokolls ist auch mit den staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der Schengen-Assoziierung kompatibel, da die Vorgaben der internationalen Instrumente bereits weitgehend in die Richtlinie 2008/51/EG eingeflossen sind, deren Übernahme das Parlament beschlossen hat.

## **8.2                   Verfassungsmässigkeit**

Das UNO-Feuerwaffenprotokoll ist ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag. Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind. Die Kompetenz der Bundesversammlung, völkerrechtliche Verträge zu genehmigen, ist in Artikel 166 Absatz 2 BV enthalten.

<sup>78</sup> Dokument 5319/06 vom 13. Januar 2006 (nicht im Amtsblatt veröffentlicht; abrufbar unter folgender Internetadresse der EU: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/06/st05/st05319.de06.pdf>, zuletzt besucht am 5. März 2010.

<sup>79</sup> ABl. L 40 vom 14.2.2008, S. 16.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV werden völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Das UNO-Feuerwaffenprotokoll ist kündbar (Artikel 20 UNO-Feuerwaffenprotokoll). Es sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor.

Es bleibt die Frage, ob der Vertrag wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob seine Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Unter rechtsetzenden Bestimmungen sind nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes<sup>80</sup> Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Wichtige Bestimmungen sind solche, die im internen Recht im Lichte von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines formellen Gesetzes zu erlassen sind.

Das Zusatzprotokoll auferlegt den teilnehmenden Staaten individuelle Markierungs- und Registrierungspflichten hinsichtlich Feuerwaffen, dazugehöriger Teile sowie Komponenten und Munition, Pflichten zu zuverlässigen Ausfuhr-, Einfuhr- und Durchfuhrkontrollen, zur Verschärfung von Strafbestimmungen, zur Einziehung illegal zirkulierender Feuerwaffen und die Pflicht zur verstärkten Zusammenarbeit. Das Zusatzprotokoll enthält damit rechtsetzende Bestimmungen. Diese Bestimmungen sind zudem insofern als wichtig zu erachten, als - würden sie auf nationaler Ebene erlassen - dies aufgrund von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben b und c BV in Form eines Gesetzes im formellen Sinn zu geschehen hätte.

Daraus folgt, dass der Bundesbeschluss zur Genehmigung des Protokolls aufgrund von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem Staatsvertragsreferendum zu unterstellen ist.

Die Änderungen des Waffengesetzes stützen sich auf Artikel 107 Absatz 1 BV, wonach der Bund beauftragt ist, Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und Munition zu erlassen.

Die Änderungen des Waffengesetzes gemäss Vorlage II - einschliesslich des Umsetzungsbedarfs für das UNO-Rückverfolgungsinstrument - unterliegen dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 141 Abs. 1 Buchstabe a BV.

### **8.3 Erlassform**

Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrags dem fakultativen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen (Artikel 141a Absatz 2 BV). Der Bundesrat beantragt daher, die Änderung des Waffengesetzes in den Genehmigungsbeschluss für den Beitritt zum UNO-Feuerwaffenprotokoll zu integrieren.

<sup>80</sup> Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).