

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Polizei
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern

14. März 2018

Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 wurden die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung betreffend dem Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (VSG) eingeladen. Wir danken dafür und nehmen diese Gelegenheit gerne wahr.

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision sollen diverse Gesetzeslücken geschlossen werden: So wird die Herstellung von Selbstlaboraten ("home made explosives", HME) illegal. Auch ist die Herstellung von improvisierten Sprengstoffen, auch ohne dass dies in verbrecherischer Absicht geschieht, zukünftig verboten. Und die Herstellung explosionsfähiger Stoffe durch Private wird generell untersagt.

Wir begrüssen die Bestrebungen, mit dieser Revision die innere Sicherheit besser gewährleisten und den internationalen Terrorismus effektiver bekämpfen zu können. Unsere nachfolgenden Ausführungen beziehen sich weitgehend auf datenschutzrechtliche Aspekte, wozu wir folgende Vorbemerkungen anbringen:

Im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Gesuchen um Erteilung von Erwerbsbewilligungen und im Fall von verdächtigen Vorkommnissen sollen aus verschiedenen polizeilichen Datenbanken und aus Meldungen Dritter Personendaten beschafft, bearbeitet, in einem Informationssystem gespeichert und im Abrufverfahren zur Verfügung gestellt werden. Abrufberechtigt sollen nicht nur die für die Erteilung von Bewilligungen nach dem Waffengesetz und dem Sprengstoffgesetz zuständigen Behörden sein, sondern auch die Eidgenössische Zollverwaltung, das Bundesamt für Polizei (fedpol) und insbesondere auch die kantonalen Polizeikörper. Diese Datenbearbeitungen stellen einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeit dar; der Verhältnismässigkeit ist besondere Beachtung zu schenken.

Während dem *Zweck* der Datenbearbeitung, der Verhinderung von Straftaten gegen Leib und Leben aus datenschutzrechtlicher Sicht uneingeschränkt zugestimmt wird, ist die *Eignung* der vorgesehenen Massnahmen zur Erreichung des Zwecks noch zu wenig nachgewiesen. Dies gilt insbesondere für die Einrichtung einer Meldestelle für verdächtige Transaktionen und Führung einer "Verdachtsliste" im Informationssystem mit der genannten Möglichkeit des Abrufs durch eine Vielzahl von Behörden. Erfahrungswerte aus dem EU-Ausland werden zwar im Bericht aufgeführt; es ist ihnen jedoch nicht zu entnehmen, ob die Regelungen und insbesondere die Führung einer Verdachtsliste zu Erfolgen bei der Bekämpfung und Verhinderung terroristischer Akte geführt haben. Es fällt auf, dass sich die im Erläuternden Bericht (Seite 2) angeführten Terroranschläge unter Einsatz von Sprengstoffen *nach* Inkrafttreten der entsprechenden Regelungen ereignet haben und insofern als Begrün-

dung wenig dienlich sind. Aus Sicht des Datenschutzes ist die Erhebung, Speicherung und Weitergabe von Daten zu verdächtigen Transaktionen das sensibelste Thema des Vorschlags.

"Straftaten gegen Sachen" ist kein strafrechtlich feststehender Begriff. Zu denken ist wohl an Sachbeschädigungen mit Hilfe von explosionsfähigen Stoffen. Diese rechtfertigen für sich allein die vorgesehenen Grundrechtseingriffe nicht und sind mit den zur Verfügung stehenden Mitteln der Strafverfolgung zu bekämpfen. Eine Rechtfertigung wäre dann zu sehen, wenn die Beschädigungen gewichtige Folgen haben könnten, zum Beispiel bei terroristischen Angriffen gegen kritische Infrastrukturen mit explosionsfähigen Stoffen.

Zudem ist festzustellen, dass diverse Bestimmungen vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips beziehungsweise Bestimmtheitsgebots zu offen formuliert sind. Dies erschwert den anwendenden Bundes- und kantonalen Behörden die datenschutz- und grundrechtskonforme Umsetzung des VSG. Dem Bundesrat kommt zwar eine weitreichende Kompetenz zum Erlass der Ausführungsbestimmungen zu. Jedoch muss bereits auf formell-gesetzlicher Stufe klar sein, wie Begriffe zu verstehen und die einzelnen Bestimmungen auszulegen sind. Hier besteht aus datenschutzrechtlicher Sicht Nachholbedarf, weshalb sich unsere Bemerkungen überwiegend auf die Forderung nach Präzisierungen einzelner Begriffe und/oder nach Ergänzungen in der vom Bundesrat auszuarbeitenden Botschaft beziehen.

1. Zu den einzelnen Bestimmungen des VSG und zum Erläuternden Bericht

Zum Titel

Der im Titel des Entwurfs verwendete Begriff "Vorläuferstoffe" wird bereits im Betäubungsmittelrecht im Zusammenhang mit der Herstellung psychotroper Stoffe verwendet. Die bestehenden Regelungen über Betäubungsmittel und deren Vorläufer haben im Übrigen keine Gemeinsamkeiten mit den vorgeschlagenen neuen Bestimmungen über explosionsfähige Stoffe und deren Ausgangsstoffe. Obwohl der Begriff des Vorläuferstoffs im vorliegenden Entwurf separat definiert wird, kann die doppelte Verwendung zu Missverständnissen führen.

Wir empfehlen, analog zum EU-Recht, im Zusammenhang mit den Regelungen über explosionsfähige Stoffe stattdessen den Begriff "Ausgangsstoffe" zu verwenden.

Zum Geltungsbereich

Die im vorliegenden Entwurf vorgeschlagenen Massnahmen zielen ausschliesslich auf den Umgang mit den betroffenen Stoffen und Zubereitungen im privaten Bereich. Die Begründung dafür hat gemäss den Erläuterungen keinen sachlichen Zusammenhang mit der Zielsetzung des Gesetzesentwurfs. Sie berücksichtigt lediglich die erwarteten Schwierigkeiten, falls die Regelungen auch in Gewerbe, Landwirtschaft und Industrie umgesetzt werden müssten. Mit dieser Beschränkung des Anwendungsbereichs relativiert sich die maximale Wirkung der neuen Gesetzgebung deutlich. Damit wird die Verhältnismässigkeit der umfangreichen vorgeschlagenen Vorschriften infrage gestellt, weil sie sich auf den kleinen Marktanteil der privaten Verwendenden beschränken.

Zur Erreichung der Ziele des vorliegenden Regulierungsvorhabens ist es ausserdem erforderlich, dass die Anforderungen bei der Handhabung auch im professionellen Bereich, insbesondere bei der Lagerung grösserer Mengen der relevanten Ausgangsstoffe, überprüft werden. Geeignete Massnahmen, mit dem Ziel der Erschwerung von Entwendung und in der Folge von missbräuchlicher Verwendung, sind noch zu definieren. Sie sollten für die betroffenen Betriebe mit vertretbarem Aufwand realisierbar sein und können gegebenenfalls mit Anpassungen im bestehenden Sektorrecht umgesetzt werden.

Art. 1 Vorentwurf (VE)-VSG

Gemäss aktueller Formulierung ist nur eine Meldung verdächtiger Vorkommnisse bei der Abgabe an private Verwenderinnen vorgesehen. In den Erläuterungen zum vorliegenden Gesetzesentwurf wird zwar darauf hingewiesen, dass auch verdächtige Vorkommnisse bei der Abgabe an gewerbliche Verwenderinnen gemeldet werden können (Absatz 1 in Kapitel 2 zu Art. 1 Bst. b). Im Gesetzesentwurf selbst ist dies aber nicht so klar formuliert.

Eine potenzielle Täterschaft kann die betroffenen Stoffe auch über eine Scheinfirma beziehen, wie dies beispielsweise beim Anschlag in Oslo der Fall war. Das Gesetz sollte daher explizit so formuliert sein, dass die Meldemöglichkeit für verdächtige Vorkommnisse auch bei der Abgabe an gewerbliche Verwenderinnen besteht. Um klarzustellen, dass die Abgabebeschränkungen hingegen nur für die Abgabe an private Verwenderinnen gelten, sollten die Themen "Abgabevorschriften" und Verdachtsmeldung" in separaten Absätzen geregelt werden.

Dementsprechend beantragen wir, Absatz 2 in zwei Absätze 2 und 3 aufzuspalten, und den neuen Absatz 3 wie folgt zu ergänzen:

² Es regelt die Kennzeichnung [...] und die Verwendung von solchen Stoffen durch private Verwenderinnen.

³ Es sieht eine Meldemöglichkeit für verdächtige Vorkommnisse und Sensibilisierungsmassnahmen für die Abgabe an private sowie an gewerbliche Verwenderinnen vor.

Art. 2 VE-VSG

Es ist unklar, wie weit die Regelungen des vorliegenden Entwurfs nur auf "reine" Stoffe oder auch auf die diese Stoffe enthaltende Zubereitungen anwendbar sein sollen.

Die Begriffsdefinitionen "Vorläuferstoffe" und "explosionsfähige Stoffe" sowie die folgenden Bestimmungen, welche diese Begriffe verwenden, sind bezüglich ihres Geltungsbereichs zu überprüfen. So weit möglich ist die Definition und Verwendung der Begriffe an jene der Chemikaliengesetzgebung anzugleichen.

Die Meldung verdächtiger Vorkommnisse sollte auch dann im VSG berücksichtigt werden, wenn diese für vorgeblich gewerbliche Zwecke vorgesehen sind. Entsprechend ist auch eine Definition des Begriffs "verdächtige Vorkommnisse" vorzunehmen, so wie dies in der EU-Verordnung 98/2013 ebenfalls der Fall ist. Die Formulierung kann sinngemäss an die Schweizerischen Gegebenheiten angepasst werden.

Art. 6 Abs. 2 Bst. a VE-VSG

Der Begriff "Personalien" ist in der Bundesgesetzgebung nirgends abschliessend definiert. Je nach Gesetzeszweck können darunter auch Angaben zu Bankverbindungen oder Angaben zur Herkunft einer Person fallen (vgl. exemplarisch die Umschreibung des Begriffs "Personalien" in Art. 2 Abs. 2 Verordnung über die Bearbeitung von Personendaten in der Eidgenössischen Zollverwaltung [Datenbearbeitungsverordnung für die EZV, DBZV]). Das VSG (oder allenfalls die Ausführungsgesetzgebung) hat sich abschliessend dazu zu äussern, welche Personendaten ein Gesuch für den Zugang zu Vorläuferstoffen enthalten muss (nur Name, Vorname, Adresse, Geburtsdatum? Oder auch Nationalität, Heimatort etc.?). Sollte diese Aufzählung auch besonders schützenswerte Personendaten gemäss Art. 3 Bst. c Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) enthalten, so ist die Aufzählung in das VSG selbst, das heisst auf formell-gesetzlicher Stufe, aufzunehmen.

Art. 6 Abs. 4 Bst. b VE-VSG

Es ist zu begrüßen, dass die Hinderungsgründe in Absatz 4 abschliessend aufgezählt werden. Jedoch ist die Formulierung des Hinderungsgrunds in Buchstabe b zu offen formuliert. Er lässt im Gegensatz zu den Hinderungsgründen in Buchstaben a, c und d zu viel Interpretationsspielraum zu. Der

Erläuternde Bericht äusserst sich überhaupt nicht zu Buchstabe b, obwohl dessen Auslegung und Handhabung in der Praxis sehr wichtig sein dürfte. Auch bleibt unklar, wie fedpol an die genannten Hinweise gelangt, aus denen hervorgeht, dass *"der Gesuchsteller den Vorläuferstoff in einer Weise verwendet, handhabt oder aufbewahrt, in der er sich selbst oder Dritte gefährdet"*. Sind damit Hinweise aus der gesamten Bevölkerung gemeint (beispielsweise auch Nachbarn, die auffällige Gerüche oder Geräusche aus einer Wohnung oder einem Kellerraum wahrnehmen), von Personen, die Vorläuferstoffe auf den Markt bringen oder eher von der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden? Zumindest die auszuarbeitende Botschaft muss so ergänzt werden, dass klar ist, wer Hinweise machen kann und welche Situationen beziehungsweise Vorfälle als Hinweis gemäss Buchstabe b gelten beziehungsweise gelten können.

Art. 11 Abs. 3 und 4 VE-VSG

Bei der Abgabe von Vorläuferstoffen an private Verwenderinnen muss die abgebende Person verschiedene Daten über die Verwenderin für deren Registrierung erheben und in das Informationssystem von fedpol einspeisen. Gleichzeitig obliegt es der abgebenden Person, im Informationssystem zu prüfen, ob die private Verwenderin für den Vorläuferstoff über eine Erwerbsbewilligung verfügt. Die Prüfung erfolgt gemäss Erläuterndem Bericht auf "elektronischem Weg" (am angegebenen Ort, Seite 23). Die abgebenden Personen werden jedoch – unseres Erachtens zu Recht – in Art. 20 VE-VSG nicht als anschluss- und abrufberechtigt aufgeführt. Es ist daher unklar, wie die elektronische Abklärung erfolgen soll.

Damit die abgebende Person die Anforderungen von Art. 11 Abs. 3 prüfen kann, reicht ein Ampelsystem (liegt eine Bewilligung vor: Ja/Nein). Dies verlangt der verfassungs- und datenschutzrechtliche Grundsatz der Verhältnismässigkeit ("So viel wie nötig, so wenig wie möglich"; vgl. Art. 4 Abs. 2 DSG).

Art. 14 und 18 Bst. c VE-VSG

Gemäss Erläuterndem Bericht kann jedermann einen Verdacht in Bezug auf Vorläuferstoffe melden. Genannt werden neben den gut fassbaren Sachverhalten "Abhandenkommen" oder "Diebstahl" von Vorläuferstoffen auch sehr offen "Transaktionsversuche, die das Misstrauen der Person wecken, die den Stoff abgegeben hat". Weil das Melderecht jedermann zusteht, sind auch Meldungen durch nicht abgebende Personen denkbar; unklar ist, aus welchen Umständen sie Verdacht schöpfen könnten.

Verdächtigenlisten sind aus datenschutzrechtlicher Sicht grundsätzlich problematisch. Es ist mindestens zu fordern, dass sie nach klaren Kriterien geführt und nach angemessener Zeit wieder gelöscht werden, wenn sich der Verdacht nicht erhärtet. Fedpol prüft bei der Bearbeitung von Verdachtsmeldungen, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Vorläuferstoffe für Straftaten gegen Leib und Leben oder gegen Sachen verwendet werden können. Es sollten grundsätzlich nur diejenigen Verdachtsmeldungen in das Informationssystem aufgenommen werden, die sich aufgrund dieser Triage durch das fedpol als relevant erweisen. Die Kriterien der Triage sind aber auch enger und klarer zu fassen; definitionsgemäss können alle Vorläuferstoffe zur Herstellung von explosionsfähigen Stoffen und damit zu Straftaten gegen Leib und Leben oder Sachen verwendet werden. Es sind daher definierte weitere, sachbezogene und verifizierbare Umstände nötig, um eine Führung des Verdachts im Informationssystem zu rechtfertigen. Andere Umstände würden vor dem Berichtigungsanspruch des Verdächtigen kaum standhalten. Wichtig ist, dass die Daten nicht für andere Zwecke als die Bekämpfung des Terrorismus (und anderer Straftaten in Verbindung mit dem Missbrauch von chemischen Stoffen für selbst hergestellte Explosivstoffe) verwendet werden dürfen (vgl. Bemerkungen zu Art. 20 VE-VSG).

Der VE-VSG ist dahingehend zu ergänzen, dass die verdächtige Person über die Aufnahme des Verdachts im Informationssystem zu informieren ist (Art. 14 Abs. 3 DSG).

Art. 16 Abs. 1 VE-VSG

Diese Bestimmung verweist zum Austausch von Informationen auf sogenannten "Partnerbehörden". Im Erläuternden Bericht werden solche Behörden namentlich erwähnt, unter anderem die nationalen Meldestellen für Vorläuferstoffe (NCPs). Ebenfalls exemplarisch erwähnt werden die Kantonschemiker. Es ist für uns nicht ersichtlich, mit welcher Begründung es sich bei den Kantonschemikern ebenfalls um Partnerbehörden gemäss Absatz 1 handelt.

Art. 18 Bst. f VE-VSG

Es ist unklar, was für Urteile und "anderen Informationen" unter Buchstabe f fallen sollen. Sind mit Urteilen solche gemeint, die das Bundesverwaltungs- beziehungsweise Bundesgericht aufgrund einer Verfügung des fedpol gestützt auf Art. 6 (Erteilung der Erwerbsbewilligung) oder Art. 7 (Entzug der Erwerbsbewilligung) gefällt hat? Und was genau sind "anderen Informationen"? Zudem: Woher hat fedpol diese Informationen? Von wem stammen diese? Die auszuarbeitende Botschaft muss sich dazu äussern.

Eine redaktionelle Bemerkung: im Erläuternden Bericht sollte auf Seite 26 im 2. Absatz auf Buchstabe g (nicht Buchstabe f) referenziert werden.

Art. 20 VE-VSG

Entsprechend dem Gesetzeszweck sollte sichergestellt werden, dass die im Informationssystem gespeicherten Daten nur denjenigen Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt werden, die terroristische Aktivitäten oder den mutmasslichen rechtswidrigen Gebrauch von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe untersuchen. Für andere Zwecke sollten die Informationen nicht verwendet werden. Die Abrufberechtigungen gemäss Art. 20 VE-VSG sollten entsprechend eingeschränkt werden.

Art. 21 VE-VSG

Ein jüngst veröffentlichtes Gutachten der ETH Zürich¹ zeigt, dass die Verwendung der AHV-Versichertennummer (AHVN13) als universeller Personenidentifikator mit hohen Risiken für den Schutz und die Sicherheit von Bürgerdaten verbunden ist. Das Gutachten von Prof. Basin wurde im Auftrag des Bundesamtes für Justiz (BJ) und des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) verfasst. Gestützt auf dieses Gutachten hat die nationalrätliche Kommission für Rechtsfragen am 20. Oktober 2017 ein Postulat bezüglich der AHVN13 als Personenidentifikator eingereicht ([17.3968] Postulat: Sicherheitskonzept für Personenidentifikatoren). Die nationalrätliche Kommission für Rechtsfragen beauftragt den Bundesrat noch in der laufenden Legislatur darzulegen, wie den Risiken zu begegnen ist, die mit der Verwendung der AHVN13 als einziger Personenidentifikationsnummer verbunden sind. Der Bundesrat solle zudem aufzeigen, wie der Datenschutz bei der Verwendung von Personenidentifikationsnummern verbessert werden könne und dabei die Beurteilung des EDÖB berücksichtigen. Der Bundesrat hat am 20. Dezember 2017 die Annahme des Kommissionspostulats beantragt. Zudem wurde das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) vom Bundesrat im Februar 2017 beauftragt, dem Parlament eine Vernehmlassung zur Änderung der AHV-Gesetzgebung vorzulegen. Solange diese Prozesse noch nicht abgeschlossen sind, ist auf die systematische Verwendung der AHVN13 ausserhalb des Sozialversicherungsbereichs zu verzichten.

Art. 23 Vollzug

Der vorliegende Gesetzesentwurf zielt primär auf die Strafbarkeit des missbräuchlichen Umgangs mit explosionsfähigen Stoffen und deren Ausgangsstoffen. Der Vollzug verlangt daher ein polizeiliches Vorgehen. Entsprechend liegt die Vollzugskompetenz beim fedpol.

¹ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/publiservice/publikationen/berichte/ber-risikofolgenabschaetzung-ahvnummer-e.pdf>

Die kantonalen Vollzugsstellen der bestehenden stoffrechtlichen Gesetzgebungen (zum Beispiel Chemikalien- oder Heilmittelrecht) arbeiten auf der Basis des Verwaltungsrechts. Ihre Kapazitäten sind aufgrund der laufend wachsenden Aufgaben in diesen Bereichen bereits ausgeschöpft. Die Entgegennahme von Vollzugsaufgaben aus einem neuen Rechtsgebiet übersteigt deren Möglichkeiten oder würde sich negativ auf das Schutzniveau im bestehenden Recht auswirken. Die Zusammenarbeit mit den kantonalen Vollzugsbehörden muss sich daher auf den Austausch von vor Ort vorhandenen Informationen im Verdachtsfall beschränken.

Entsprechend beantragt der Regierungsrat, Absatz 3, letzten Satz, wie folgt zu formulieren:

"Es kann die Kantone zur Abklärung von Verdachtsfällen beziehen."

Im Übrigen erlauben wir uns den Hinweis, dass die Kontrollen von fedpol bezüglich der Kennzeichnungsvorschriften nach Absatz 3 zweckmässigerweise nicht allein bei den Verkaufsstellen, sondern auch bei den Akteuren, welche diese Produkte auf dem Markt bereitstellen (Hersteller und Importeure), durchgeführt werden.

2. Änderungen des Bundesgesetzes über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz, SprstG)

Art. 14a Abs. 2 Bst. b VE-SprstG

Der Hinderungsgrund in Art. 14 Abs. 2 Bst. b sollte klarer formuliert und in der auszuarbeitenden Botschaft präzisiert werden, wie die zuständige Behörde zu den genannten "Hinweisen" kommt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- chemicals@fedpol.admin.ch