

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. März 2018

240. Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf zu einem neuen Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (VE VSG).

Wie Terroranschläge in Europa gezeigt haben, setzen Terroristinnen und Terroristen regelmässig Sprengstoffe ein, um ihre verbrecherischen Taten zu begehen. Sie greifen dabei meist auf selbst hergestellte Sprengsätze zurück, wobei diese auf explosionsfähigen Chemikalien beruhen, die auch in einer Vielzahl von Produkten des täglichen Gebrauchs wie namentlich Bleich-, Desinfektions-, Dünge- oder Lösungsmittel vorkommen (sogenannte Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe). Im Gegensatz zur EU, welche die Vermarktung und Verwendung von Vorläuferstoffen seit 2014 geregelt hat, sind diese in der Schweiz gegenwärtig für jedermann frei erhältlich. Aufgrund der guten Verfügbarkeit derartiger Stoffe, verbunden mit dem Umstand, dass im Internet leicht zugängliche Anleitungen zur Erzeugung von Spreng- und Brandvorrichtungen vorhanden sind, besteht ein erhebliches Gefahrenpotenzial. Das neue Bundesgesetz bezweckt, die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung von Stoffen, die zur Herstellung explosionsfähiger Stoffe verwendet werden können, zu bannen. Es soll dazu beitragen, die innere Sicherheit zu gewährleisten und den internationalen Terrorismus zu bekämpfen.

Die Vorlage sieht einerseits vor, den Zugang von Privatpersonen zu gewissen Vorläuferstoffen zu kontrollieren und teilweise zu beschränken. So sollen Transaktionen von Produkten, die eine mittlere oder hohe Konzentration von Vorläuferstoffen aufweisen, von der Verkaufsstelle registriert und elektronisch dem Bund gemeldet werden. Bei Produkten mit hoher Konzentration werden entsprechende Transaktionen einer Bewilligungspflicht unterstellt. Dabei obliegt es dem Bundesrat, diejenigen Vorläuferstoffe zu bezeichnen, die Zulassungsbeschränkungen unterliegen. Unabhängig von den Ausgangsstoffen und vom Verwendungszweck wird es Privatpersonen allgemein untersagt, selber explosionsfähige Stoffe herzustellen. Die Industrie und professionelle Anwenderinnen und Anwender von Vorläuferstoffen (insbesondere Landwirtinnen und Landwirte) können die Produkte, die sie im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit

benötigen, weiterhin frei beziehen. Zudem wird beim Bundesamt für Polizei (fedpol) eine dauerhafte Meldestelle eingerichtet, bei der die Verkaufsstellen, die professionellen Anwenderinnen und Anwender oder Privatpersonen rund um die Uhr verdächtige Vorkommnisse in diesem Bereich melden können. Schliesslich sind auch spezifische Sensibilisierungsmassnahmen geplant, mit denen die Selbstregulierung der Branche gefördert werden soll.

Der Vollzug des neuen Bundesgesetzes ist vor allem Aufgabe des fedpol. Insbesondere ist dieses zuständig, entsprechende Erwerbsbewilligungen zu erteilen und zu entziehen, die Einhaltung der Registrierungs- und Bewilligungsvorschriften zu kontrollieren, Verdachtsmeldungen zu bearbeiten und Widerhandlungen gegen die Strafbestimmungen zu ahnden. Für die Kontrolle bei den Verkaufsstellen sollen kantonale Stellen beigezogen werden können. Die Vorlage enthält ausserdem umfangreiche Bestimmungen über die Beschaffung und Bearbeitung von Daten durch die zuständigen Behörden. Es ist vorgesehen, dass das fedpol zur Erfüllung seiner Aufgaben ein elektronisches Informationssystem betreibt. Dabei soll ihm erlaubt sein, mittels Abrufverfahren direkt auf bedeutsame polizeiliche Informationssysteme zuzugreifen und bei Polizei- und Verwaltungsstellen Personeneinkünfte einzuholen.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an chemicals@fedpol.admin.ch):

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie uns den Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (VE VSG) unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

I. Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen die Regelung von Vorläuferstoffen für explosionsfähige Stoffe, da damit ein wichtiger Beitrag zur Verhinderung von Anschlägen, bei denen selbst hergestellte Spreng- und Brandsätze verwendet werden, geleistet werden kann. Das neue Bundesgesetz stellt eine weitere sinnvolle Massnahme im Kampf gegen den Terrorismus dar, bei der ein Sicherheitsgewinn klar erkennbar ist.

Die im VE VSG vorgeschlagenen Massnahmen betreffen ausschliesslich den Umgang mit den betroffenen Stoffen im privaten Bereich. Um eine bestmögliche Wirkung der neuen Gesetzgebung zu erzielen, wäre es unseres Erachtens wünschenswert, wenn zusätzliche Anforderungen auch im professionellen Bereich, insbesondere bei der Lagerung grösserer Mengen der relevanten Ausgangsstoffe, festgelegt würden. Zu denken wäre dabei beispielsweise an spezifische Lager- oder Buchhaltungsvorschriften für Dünger. Entsprechende Vorgaben könnten mittels Anpassungen von bestehenden Rechtserlassen (vor allem im Landwirtschafts- oder Chemikalienrecht) festgelegt werden.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

Titel und Art. 2 VE VSG: Begriffe

Der im VE VSG verwendete Begriff «Vorläuferstoffe» wird im Betäubungsmittelrecht bereits im Zusammenhang mit der Herstellung psychotroper Stoffe verwendet. Es bestehen keine Gemeinsamkeiten zwischen den geltenden Regelungen über Betäubungsmittel sowie deren Vorläufer und den vorgeschlagenen neuen Bestimmungen im VSG. Obwohl der Begriff des «Vorläuferstoffes» im Vorentwurf definiert wird, kann die doppelte Verwendung zu Missverständnissen und Verwechslungen führen. Wir regen daher an, analog zum EU-Recht, im Zusammenhang mit den Vorschriften über explosionsfähige Stoffe den Begriff «Ausgangsstoffe» zu verwenden.

Art. 23 VE VSG: fedpol

Es stellt sich die Frage, ob die kantonalen Vollzugsstellen wie insbesondere die Kantonschemikerinnen und Kantonschemiker in der Lage sind, mit ihren bestehenden Kapazitäten zusätzliche Kontrollaufträge des fedpol aus einem ihnen bisher unbekannten Rechtsbereich zu bewältigen. Dies gilt umso mehr, als derzeit völlig offen ist, wie stark eine diesbezügliche Inanspruchnahme ausfallen wird. Zu beachten ist des Weiteren, dass die Kontrollen bezüglich der Kennzeichnungsvorschriften zweckmässigerweise nicht allein bei den Verkaufsstellen, sondern auch bei den Akteurinnen und Akteuren, die diese Produkte auf dem Markt bereitstellen (Herstellerinnen und Hersteller sowie Importeurinnen und Importeure), durchgeführt werden. Unter diesen Umständen schlagen wir vor, Art. 23 Abs. 3 VE VSG einschränkender wie folgt zu formulieren:

«³Fedpol kontrolliert stichprobenweise ... Es kann die Kantone zur Abklärung von Verdachtsfällen beiziehen.»

Art. 31 VE VSG: Verfolgung und Beurteilung durch fedpol

Soweit Art. 31 Abs. 1 VE VSG für das Verfahren auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0) verweist, hat dies zur Folge, dass Jugendliche vor Vollendung des 15. Altersjahres strafrechtlich nicht verfolgt werden können (vgl. Art. 4 VStrR). Bei Jugendlichen nach dem vollendeten 15. Altersjahr wäre das fedpol für die Verfolgung und Beurteilung einer nach Art. 26 ff. VE VSG strafbaren Handlung zuständig, ausser es erscheinen besondere Erhebungen für die Beurteilung der oder des Jugendlichen oder die Anordnung jugendrechtlicher Massnahmen geboten, die kantonale Jugendanwaltschaft stellt ein entsprechendes Begehren oder die oder der Jugendliche selber verlangt eine gerichtliche Beurteilung (vgl. Art. 31 Abs. 1 VE VSG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 VStrR). Nach unserer Auffassung wäre es zweckmässig, Art. 31 VE VSG mit einem eigenen Absatz zu ergänzen, der die Strafmündigkeit und die Zuständigkeiten für das Strafverfahren gegen Jugendliche in diesem Bereich regelt. Erfahrungsgemäss kann nämlich die Radikalisierung von Jugendlichen bereits vor dem 15. Lebensjahr beginnen. Des Weiteren dürften Jugendanwaltschaften gerade bei solchen Phänomenen besser geeignet sein, die Biografie und das Umfeld einer oder eines Jugendlichen hinreichend abzuklären, da sie mit den Verhältnissen vor Ort besser vertraut sind. Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, bei Art. 31 VE VSG folgenden neuen Absatz anzufügen:

«³Für Jugendliche, die eine strafbare Handlung nach diesem Gesetz begangen haben, gelten Art. 9 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) und Art. 3 Abs. 1 des Jugendstrafgesetzes (JStG, SR 311.1). Die Verfolgung und Beurteilung des oder der Jugendlichen richtet sich nach der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (JStPO, SR 312.1).»

Folgerichtig müsste auch Art. 31 Abs. 2 VE VSG mit einem Satz wie dem folgenden (*kursiv*) ergänzt werden:

«Sind in einer Strafsache sowohl die Zuständigkeit fedpol ... als auch Bundesgerichtsbarkeit ... gegeben, wird die Strafverfolgung in der Hand der Bundesanwaltschaft vereinigt. Für die Strafbarkeit, die Verfolgung und die Beurteilung von Jugendlichen gilt Absatz 3.»

Dies gilt umso mehr, als die bei Fällen paralleler Zuständigkeiten als verantwortlich erklärte Bundesanwaltschaft nicht über eine Abteilung für die Strafverfolgung von Jugendlichen verfügt. Soweit die kantonalen Behörden der Jugendrechtspflege gemäss dem vorliegenden Vorschlag als zuständig erklärt werden, wäre schliesslich darauf zu achten, dass sie über die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Zugriffsrechte auf das Informationssystem verfügen (vgl. Art. 20 Bst. c VE VSG).

**Art. 32 VE VSG: Verfolgung und Beurteilung
durch die Eidgenössische Zollverwaltung**

Die gleichen Überlegungen (wie vorstehend in den Bemerkungen zu Art. 31 VE VSG ausgeführt) wären auch in Bezug auf die Strafbarkeit und Strafverfolgung bei Widerhandlungen nach Art. 27 VE VSG anzustellen, wenn diese mit Verstössen gegen das Zollgesetz oder das Mehrwertsteuergesetz zusammenfallen und von Jugendlichen begangen wurden. Somit wären wiederum analoge Ergänzungen vorzunehmen, welche die Zuständigkeit der kantonalen Behörden bei gegen Jugendliche geführten Verfahren begründen.

Angesichts der nach wie vor auch in der Schweiz erhöhten Terrorgefahr erscheinen Zugangsbeschränkungen für Ausgangsstoffe für explosionsfähige Stoffe unabdingbar. Damit kann insbesondere das Risiko verringert werden, dass potenzielle Terroristinnen und Terroristen in die Schweiz ausweichen, um hier derartige Stoffe zu beschaffen und diese bei Terroranschlägen im In- oder Ausland einzusetzen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli