



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Konsultation der Kantone im Hinblick auf eine Unterzeichnung des UNO-Feuerwaffenprotokolls

Auszug aus dem Bericht an den Bundesrat der interdepartementalen Arbeitsgruppe zu Fragen im Zusammenhang mit der Ratifikation und Umsetzung internationaler Instrumente im Bereich Kleinwaffen und leichten Waffen

Inhaltsübersicht

1.	Einleitung	3
2.	UNO-Feuerwaffenprotokoll	3
2.1	Inhalt	3
2.2	Geltungsbereich	3
2.2.1	Sachlicher Geltungsbereich	3
2.2.2	Persönlicher Geltungsbereich	4
2.3	Verpflichtungen und mögliche Vorbehalte	4
2.4	Unterzeichnung / Ratifikation	5
2.5	Aussenpolitische Relevanz	5
3.	Vereinbarkeit mit der Schweizer Gesetzgebung	6
3.1	Kennzeichnung	6
3.1.1	Herstellungs- und Importmarkierung	6
3.1.2	Staatliche Schusswaffenbestände	7
3.2	Registrierung	7
3.3	Deaktivierung von Schusswaffen	8
3.4	Anforderungen im Hinblick auf die Genehmigungen für Ausfuhr, Einfuhr und Durchfuhr / Sicherheits- und Präventionsmassnahmen	8
3.5	Information und Zusammenarbeit	9
3.6	Strafbestimmungen	10
3.7	Einziehung, Beschlagnahme und Beseitigung	10
4.	Praktische Auswirkungen einer Ratifizierung des UNO- Feuerwaffenprotokolls	11
4.1	Auswirkungen auf den Bund	11
4.2	Auswirkungen auf die Kantone.....	11
4.3	Auswirkungen auf Gewerbe und Privatpersonen	11
5.	Beurteilung der Opportunität einer Umsetzung des UNO- Feuerwaffenprotokolls	12
6.	Vorschlag zum weiteren Vorgehen	13
6.1	Entwicklung in Europa.....	13
6.2	Unterzeichnung und Ratifizierung des UNO-Feuerwaffenprotokolls	14
6.3	Zeitliche Staffelung gesetzgeberischer Massnahmen in der Schweiz... ..	14

1. Einleitung

Mittels Interpellation vom 14. Dezember 2005 (05.3803) ersuchte Herr Nationalrat Banga den Bundesrat um Beantwortung verschiedener Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung internationaler Instrumente zur Verhinderung der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen und zur Eindämmung des unerlaubten Handels mit solchen Waffen.

In seiner Antwort vom 1. März 2006 hielt der Bundesrat fest, dass er eine interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) beauftragen werde, unter anderem den Anpassungsbedarf hinsichtlich der Ratifikation des UNO-Feuerwaffenprotokolls auszuloten.

Die IDAG hat im Dezember 2007 ihren Bericht fertiggestellt und ihn dem Bundesrat unterbreitet. Dieser hat anlässlich seiner Sitzung vom 27. Februar 2008 vom Bericht Kenntnis genommen und beschlossen die Verpflichtungen aus dem Marking und Tracing Instrument zur raschen und zuverlässigen Identifikation und Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen und leichter Waffen ins schweizerische Recht umzusetzen¹. Der Bundesrat hat ferner die IDAG beauftragt, im Hinblick auf eine Unterzeichnung des UNO-Feuerwaffenprotokolls, eine Anhörung der Kantone durchzuführen.

Zu diesem Zweck sind nachfolgend die zum UNO-Feuerwaffenprotokoll relevanten Kapitel aus dem Gesamtbericht der IDAG zusammengestellt worden. Der vollständige Bericht ist auf der Internetseite des SECO – nur in deutscher Sprache – abrufbar (Themen / Aussenwirtschaft / Exportkontrollen / Kriegsmaterial / News):

<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00600/00614/00618/index.html?lang=de>

2. UNO-Feuerwaffenprotokoll

2.1 Inhalt

Das Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (nachfolgend Feuerwaffenprotokoll) wurde am 31. Mai 2001 mit der Resolution A/RES/55/255² von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und 30 Tage später zur Unterzeichnung aufgelegt. Es trat am 3. Juli 2005 in Kraft.

Ziel des Protokolls ist die umfassende Bekämpfung des illegalen Schusswaffenverkehrs etwa durch individuelle Markierung und Registrierung, zuverlässige Ausfuhr-, Einfuhr- und Durchfuhrkontrollen, verschärfte Strafbestimmungen, Einziehung von illegal zirkulierenden Schusswaffen und verstärkte Zusammenarbeit unter den teilnehmenden Staaten auf bilateraler, regionaler und internationaler Ebene.

2.2 Geltungsbereich

2.2.1 Sachlicher Geltungsbereich

„*Schusswaffe*“ im Sinne des UNO-Feuerwaffenprotokolls ist jede tragbare Feuerwaffe, mit Ausnahme antiker Schusswaffen oder deren Nachbildungen, 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 (Art. 3).

¹ Vgl. Pressemitteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 27. Februar 2008.

² Abrufbar unter <http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/255e.pdf>.

Ebenfalls von den Bestimmungen erfasst sind „*Teile und Komponenten*“, d.h. alle eigens für eine Schusswaffe konstruierte und für ihr Funktionieren wesentlichen Teile oder Ersatzteile, insbesondere der Lauf, der Rahmen oder das Gehäuse, der Schlitten oder die Trommel, das Verschlussgehäuse oder das Verschlussstück und jede zur Dämpfung des Knalls einer Schusswaffe bestimmte oder umgebaute Vorrichtung.

Auch vollständige „*Munition*“ ist Gegenstand des UNO-Feuerwaffenprotokolls, Munitionskomponenten (Patronenhülsen, Treibladungsanzünder, Treibladungspulver, Kugeln oder Geschosse, die in einer Schusswaffe verwendet werden) dagegen nur dann, wenn sie auch im jeweiligen Vertragsstaat genehmigungspflichtig sind.

Trotz des weiten sachlichen Geltungsbereiches des UNO-Feuerwaffenprotokolls ergibt sich für die Teilnehmerstaaten dadurch eine gewisse Erleichterung, dass in den Bestimmungen, deren Umsetzung besonders aufwändig ist, die Waffenteile und Komponenten sowie Munition häufig nicht miterfasst sind (Art. 8, Kennzeichnung von Schusswaffen) oder nur erfasst sind soweit „zweckmässig und durchführbar“ (Art. 7, Registrierung).

2.2.2 Persönlicher Geltungsbereich

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 in Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen Massnahmen zu ergreifen (Art. 4).

Die Untersuchung und Verfolgung von Straftaten fällt nur unter das Protokoll, wenn es sich um grenzüberschreitende Sachverhalte handelt, an denen eine organisierte kriminelle Gruppe mitgewirkt hat.

2.3 Verpflichtungen und mögliche Vorbehalte

Das UNO-Feuerwaffenprotokoll legt in den Artikeln 5 und 6 fest, welche Massnahmen bei unerlaubter Herstellung³ oder unerlaubtem Handel⁴ von Schusswaffen zu treffen sind, nämlich die Verfolgung aller beteiligten Personen und die Einziehung, Beschlagnahme und Beseitigung aller illegal zirkulierenden Schusswaffen.

Da das Protokoll ausserdem eine bessere Zusammenarbeit unter den Teilnehmerstaaten anstrebt und namentlich ein erfolgreiches „*Tracing*“ von Schusswaffen⁵ möglich machen will, enthält es ausserdem die Aufzählung einer Reihe präventiver Massnahmen. Registrierung (Art. 7), Kennzeichnung (Art. 8), Sicherheitsmassnahmen (Art. 11), Informationsaustausch (Art. 12), Zusammenarbeit (Art. 13) und Mindestanforderungen ans Lizenz- oder Genehmigungsverfahren (Art. 10) sind zwingend vorgesehen. Einige weitere Bestimmungen werden den Teilnehmerstaaten als ‚Best Practices‘ vorgeschlagen (Ausbildung und technische Hilfe in Art. 14, Regulierung von Vermittlungsgeschäften (Brokering) in Art. 15). Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen materiellen Verpflichtungen erfolgt direkt unter Kapitel 3 bei der Gegenüberstellung mit der schweizerischen Gesetzgebung.

Zu den formellen Verpflichtungen, namentlich zum Verfahren für die Beilegung von Streitigkeiten, äussert sich das Protokoll in den Schlussbestimmungen. Gemäss Arti-

³ D.h. die eigentliche Produktion sowie der Zusammenbau aller unter 2.2.1 erwähnten Gegenstände.

⁴ D.h. Einfuhr, Ausfuhr, Erwerb, Verkauf, Lieferung und Transport sowie jede andere Verbringung von allen unter 2.2.1. erwähnten Gütern aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates oder durch dessen Hoheitsgebiet in das Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaates.

⁵ Tracing im Sinne des Feuerwaffenprotokolls ist die systematische Rückverfolgung des Weges einer Schusswaffe und – nach Möglichkeit – der dazugehörigen Teile, Komponenten und Munition vom Käufer zurück zum Hersteller.

kel 16 bemühen sich die Vertragsstaaten, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung dieses Protokolls durch Verhandlungen beizulegen. Gelingt dies nicht, soll ein Schiedsverfahren eingeleitet werden und, falls auch in dessen Verlauf keine Einigung erzielt werden kann, wird die Frage dem Internationalen Gerichtshof zum Entschcheid vorgelegt.

Die Möglichkeit, zu diesen Bestimmungen der internationalen Gerichtsbarkeit einen Vorbehalt anzubringen, ist in Artikel 16 Ziffer 3 ausdrücklich vorgesehen. Weitere Vorbehalte sind grundsätzlich denkbar, da sie vom Feuerwaffenprotokoll weder generell untersagt noch eingeschränkt werden. In jedem Fall müssen sie aber mit dem Ziel und Zweck des Protokolls vereinbar sein⁶.

2.4 Unterzeichnung / Ratifikation

Das UNO-Feuerwaffenprotokoll steht allen Staaten zur Unterzeichnung offen, ebenso Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration, sofern mindestens ein Mitgliedstaat der betreffenden Organisation das Protokoll unterzeichnet hat. Der Beitritt eines Staates / einer Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration bedarf ferner einer Ratifikation, Annahme oder Genehmigung, welche schriftlich beim UNO-Generalsekretär zu hinterlegen ist (Artikel 17 Ziffer 3).

Gegenwärtig haben 52 Staaten sowie die Europäische Gemeinschaft das UNO-Feuerwaffenprotokoll unterzeichnet, 64 Staaten haben es ratifiziert oder ihre Teilnahme erklärt⁷. Von den ständigen Mitgliedern des UNO-Sicherheitsrates haben nur das Vereinigte Königreich und China das Protokoll unterzeichnet, ratifiziert wurde es bisher noch von keinem. Die Schweiz hat das Dokument nicht unterzeichnet.

2.5 Aussenpolitische Relevanz

Das UNO-Feuerwaffenprotokoll sieht insofern sehr weitgehende Verpflichtungen vor, als es nicht nur auf Waffen sondern auch auf deren Zubehör, Munition und Munitionsbestandteile anwendbar ist. Es schreibt die Festlegung von Straftatbeständen, Markierungspflichten und internationale Zusammenarbeit in einem Umfang vor, der zum Teil über das hinausgeht, was das geltende schweizerische Recht vorsieht und dessen strikte Umsetzung mit administrativem Mehraufwand für die zuständigen Stellen und für die Privaten verbunden wäre⁸. Mit der Möglichkeit der Anbringung von Vorbehalten ist bei der Ratifikation des UNO-Feuerwaffenprotokolls eine gewisse Flexibilität gegeben.

Im Hinblick auf eine bessere internationale Bekämpfung der unerlaubten Herstellung und des unerlaubten Handels mit Feuerwaffen und die aktive Beteiligung der Schweiz daran sowie die Erhaltung der Glaubwürdigkeit und Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik in diesem Bereich wäre ein Beitritt zum UNO-Feuerwaffenprotokoll dennoch ein wünschenswertes Signal. Die Schweiz hat sich in der internationalen Kleinwaffendiskussion nämlich schon mehrfach und innerhalb verschiedener Foren profiliert⁹.

⁶ Art. 19 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, SR 0.111.

⁷ Status der Mitgliedstaaten der Europäischen Union:

Unterzeichnung: Österreich, Dänemark, Finnland, Deutschland, Griechenland, Luxemburg, Portugal, Schweden, Vereinigtes Königreich

Ratifizierung / Beitrittserklärung: Belgien, Bulgarien, Zypern, Estland, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Niederlande, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Spanien

⁸ Hierzu ausführlich Kapitel 4.

⁹ Aktive Teilnahme am UN Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the illicit Trade in SALW in all its Aspects. Vorsitz der ‚Open-ended Working Group‘, welche während mehrerer ‚Substantive Sessions‘ in 2004 und 2005 das Marking und Tracing Instrument ausgearbeitet hat.

3. Vereinbarkeit mit der Schweizer Gesetzgebung

Nachfolgend sollen in erster Linie diejenigen Verpflichtungen aufgelistet werden, welche die Schweiz *zusätzlich* zu ihrem heutigen Engagement im Kampf gegen die illegale Verbreitung von Kleinwaffen durch die Ratifizierung des UNO-Feuerwaffenprotokolls eingehen würde. Dabei werden jeweils einleitend die betroffenen Bestimmungen der Schweizer Erlasse – Waffengesetz¹⁰, Kriegsmaterialgesetz¹¹ und Güterkontrollgesetz¹² – aufgeführt.

3.1 Kennzeichnung

3.1.1 Herstellungs- und Importmarkierung

Feuerwaffenprotokoll	Waffengesetz	Kriegsmaterialgesetz	Güterkontrollgesetz
Article 8	Art. 18a	nicht betroffen	nicht betroffen

Gemäss Artikel 8 des Feuerwaffenprotokolls muss jede Schusswaffe zum Zeitpunkt ihrer Herstellung eine eindeutige Kennzeichnung mit Angabe des Herstellers, des Herstellungslandes oder -orts und der Seriennummer erhalten. Alternativ kann die Kennzeichnung auch aus geometrischen Symbolen und/oder (alpha)numerischen Codes bestehen, solange sie eindeutig und benutzerfreundlich ist und ohne weiteres die Identifizierung des Herstellungslandes erlaubt.

Ausserdem muss jede importierte Schusswaffe erstens eine eindeutige Kennzeichnung tragen und zweitens muss auf ihr eine geeignete Markierung angebracht werden, welche die Identifizierung des Einfuhrlandes und – soweit machbar – des Einfuhrjahres erlaubt. Solche Importmarkierungen ermöglichen ein erfolgreiches Tracing auch derjenigen Waffen, bei denen sich die in Artikel 7 des Protokolls angestrebte ‚Record-Keeping‘-Kette als lückenhaft erweist, was insbesondere bei älteren Waffen häufig ein Problem darstellt.

Obwohl das geltende schweizerische Recht keine Markierungspflicht vorsieht, markieren die Hersteller ihre Waffen schon seit längerem auf freiwilliger Basis, insbesondere aus Haftpflichtgründen. Im Rahmen der Anpassung des Waffengesetzes an Schengen fordert Art. 18a neu auch die einzelne und unterschiedliche Markierung bei der Herstellung sowie als Voraussetzung für die Einfuhr von Feuerwaffen und wesentlichen Waffenbestandteilen.

Um den Markierungspflichten gemäss Feuerwaffenprotokoll vollumfänglich zu entsprechen, müsste in Art. 20a der Waffenverordnung, der Art. 18a des Gesetzes ausführt, die Angabe des Herstellerlandes ergänzt werden. Die geeignete einfache Kennzeichnung, die bei der Einfuhr einer Waffe jeweils noch zusätzlich zur eindeutigen ‚Grundmarkierung‘ angebracht werden müsste, um die Identifizierung des Einfuhrlandes und allenfalls des Einfuhrjahres zu ermöglichen, wäre ausserdem ins Gesetz aufzunehmen (Art. 18a WG), da eine solche auch nach der ‚nationalen‘ Revision des Waffengesetzes noch nicht verlangt wird.

¹⁰ Bundesgesetz vom 20. Juni 1997 über Waffen, Waffenzubehör und Munition, SR 514.54. Diesem Bericht liegt allerdings nicht diejenige Version des WG zugrunde, die heute in Kraft ist, sondern berücksichtigt durchwegs die beiden Gesetzesänderungen, die 2004 und 2007 verabschiedet wurden. Die genannten Änderungen wurden in BBl 2004 7149 (Assoziierung an Schengen) sowie in BBl 2007 4567 (‚nationale Waffenrechtsrevision‘) publiziert und treten voraussichtlich im November 2008 in Kraft.

¹¹ Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial, SR 514.51.

¹² Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter, SR 946.202.

3.1.2 Staatliche Schusswaffenbestände

Ein besonderes Augenmerk im Zusammenhang mit Kennzeichnungen richtet das UNO-Feuerwaffenprotokoll in Artikel 8 Ziffer 1 c) auf staatliche Waffenbestände, die in dauerhafte zivile Verwendung überführt werden. Durchlässigkeiten bei der Verwaltung solcher 'Government Stocks' haben in der Vergangenheit dazu geführt, dass Waffen in Konfliktregionen oder auf den Schwarzmarkt gelangen konnten. Sie sollen daher eine geeignete, eindeutige Markierung erhalten, die allen Vertragsstaaten die Identifizierung des überführenden Landes ermöglicht.

Auch in der Schweiz sind gemäss Art. 2 Abs. 1 WG die Armee und Militärverwaltung sowie die Zoll- und Polizeibehörden vom Anwendungsbereich und damit von den Markierungspflichten des Waffengesetzes ausgenommen.

Was die *Armeewaffen* betrifft, so dürfte die Schweiz den Anforderungen dennoch entsprechen: Die Schweizer Armee markiert alle Ordonnanzwaffen mit dem Schweizer Hoheitszeichen (Schweizerkreuz), einer individuellen Nummer und einem ‚A‘ für Armee. Wird die Waffe auf einen Privaten übertragen, so wird das ‚A‘ durch ein ‚P‘ – wie ‚Privat‘ – ersetzt¹³. Die Rückverfolgbarkeit von Militärwaffen wird ab Inkrafttreten des revidierten Waffengesetzes zudem eine deutliche Verbesserung erfahren, da mit der Datenbank DAWA (Art. 32a Bst. d WG) neu ein Datenaustausch zwischen dem Bundesamt für Polizei und der Militärverwaltung ermöglicht wird.

Die *eidgenössischen Zollbehörden* geben keine Waffen an Private ab.

Die *Polizeihoheit* schliesslich liegt bei den Kantonen, weshalb sich die Markierung von ausgemusterten Polizeiwaffen einer schweizweiten Regelung entzieht. Im Falle einer Ratifikation des UNO-Feuerwaffenprotokolls durch die Schweiz müsste an dieser Stelle formaljuristisch wohl ein Vorbehalt angebracht werden.

3.2 Registrierung

Feuerwaffenprotokoll	Waffengesetz	Kriegsmaterialgesetz	Güterkontrollgesetz
Article 7	Art. 21 (Waffenhändler); Art. 8 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 3 (Private); Art. 22b (Schengen-Staaten)	Art. 17 und 18 KMV	Art. 21 GKV

Gemäss Art. 7 des Protokolls muss jeder Vertragsstaat dafür Sorge tragen, dass alle Informationen über Schusswaffen, die nötig sind um diese Schusswaffen zurückzufolgen und zu identifizieren, während mindestens 10 Jahren aufbewahrt werden. Die aufzubewahrenden Angaben umfassen in jedem Fall die im Protokoll geforderten Kennzeichnungen, bei internationalen Transaktionen ausserdem das Datum der Ausstellung und des Ablaufs der entsprechenden Lizenz oder Genehmigung, Ausfuhr-, Einfuhr- und Durchfuhrstaaten und den Endempfänger sowie die Beschreibung und die Menge der Waffen.

Die Registrierung von Teilen, Komponenten und Munition unterliegt – soweit zweckmässig und durchführbar – denselben Bestimmungen.

¹³ Eine rechtliche Grundlage für diese Praxis fehlt weitgehend. Die Weisung des Stabs der Gruppe für Generalstabsdienste vom 4.7.1977 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.

Die offene Formulierung in Artikel 7 des Feuerwaffenprotokolls lässt den Teilnehmerstaaten die Wahl, mit welchen Methoden sie die Rückverfolgbarkeit der Waffen bei internationalen Anfragen gewährleisten wollen. Aufgrund ihrer föderalistischen Struktur ist dieser Ansatz aus der Sicht der Schweiz zu begrüßen: Sie kann auf ein nationales Register verzichten, solange die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Buchführenden Stellen und der Austausch mit den privaten Gewerbetreibenden reibungslos ablaufen¹⁴.

Obwohl also im Falle eines Begehrens auf Rückverfolgung (Tracing) die erforderlichen Daten bei mehreren Stellen zusammengetragen werden müssen¹⁵ und sich die Bearbeitung einer solchen Anfrage somit als entsprechend aufwändig erweisen kann, sind im schweizerischen Recht die minimalen Anforderungen an ein lückenloses ‚Record-Keeping‘ grundsätzlich erfüllt. Die erforderliche Frist von 10 Jahren für die Aufbewahrung der relevanten Bücher wird nur von der Güterkontrollverordnung unterschritten: Die in Art. 21 GKV vorgeschriebenen 5 Jahre müssten für Unterlagen zu Jagd- und Sportwaffenexporte auf 10 Jahre erhöht werden.

3.3 Deaktivierung von Schusswaffen

In Artikel 9 stellt das Feuerwaffenprotokoll Grundsätze auf zur Deaktivierung von Schusswaffen. Dieser Artikel ist für die Schweiz nicht massgebend, da nach schweizerischem Recht sogenannte deaktivierte Schusswaffen behandelt werden wie aktive.

3.4 Anforderungen im Hinblick auf die Genehmigungen für Ausfuhr, Einfuhr und Durchfuhr / Sicherheits- und Präventionsmassnahmen

Feuerwaffenprotokoll	Waffengesetz	Kriegsmaterialgesetz	Güterkontrollgesetz
Article 10 und 11	Kapitel 5	4. Abschnitt	Kapitel 2 und 3 GKV

Die Artikel 10 und 11 des Feuerwaffenprotokolls verlangen von den unterzeichnenden Staaten, dass sie ein wirksames System von Lizenzen oder Genehmigungen für die Ausfuhr, Einfuhr und Durchfuhr von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und 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 und das Überprüfen der Echtheit relevanter Dokumente. Andererseits sollen mit Hilfe von physischen Sicherheits- und Präventionsmassnahmen Diebstähle, Verluste oder die Umlenkung von Waffen, Waffenteilen und Munition nach Möglichkeit verhindert werden.

Die Schweiz hat ein gut entwickeltes Exportkontrollsystem, das den internationalen Sicherheitsstandards entspricht und aktuellen Entwicklungen Rechnung trägt. Dennoch vermag es einige Forderungen des UNO-Feuerwaffenprotokolls heute noch nicht zu erfüllen, nämlich diejenigen über die Zusammenarbeit mit Transitstaaten (Artikel 10). Gemäss Feuerwaffenprotokoll sind die Teilnehmerstaaten verpflichtet,

¹⁴ Der Vorschlag, ein zentrales Feuerwaffenregister für die Schweiz einzuführen, wurde im entsprechenden Vernehmlassungsverfahren zur nationalen Revision des WG schon im Dezember 2004 mit grosser Mehrheit verworfen, vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/3/Ergebnisse_d.pdf>; auch im Rahmen der Beratungen der Gesetzesrevision im Parlament wurden Anträge auf Einführung eines zentralen Feuerwaffenregisters abgelehnt.

¹⁵ Inhaberinnen und Inhaber einer Waffenhandelsbewilligung bzw. Bewilligung nach KMG / GKG, zuständige kantonale Behörden, kantonale Meldestellen, Zentralstelle Waffen, SECO.

- vor der Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung zu überprüfen, ob grundsätzlich alle Durchführstaaten vor der Lieferung schriftlich mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände gegen die Durchfuhr haben (Ziffer 2 (b));
- alle Durchführstaaten in den ausgestellten Ausfuhr- und Einfuhrgenehmigungen sowie in den Begleitdokumenten aufzuführen (Ziffer 3, erster Satz);
- die in einer erteilten Einfuhrlizenz enthaltenen Informationen im Voraus jedem Transitstaat zu übermitteln (Ziffer 3, zweiter Satz).

Der angestrebte Einbezug der Transitstaaten in die internationale Zusammenarbeit soll der Rückverfolgung von Waffen, dazugehörigen Teilen, Komponenten und Munition dienen, die während des Transports abhanden kommen. Die Umsetzung der genannten Forderungen stellt die betroffenen Personen aber vor grosse Herausforderungen: Erstens stehen im frühen Stadium der Bewilligungserteilung die effektiven Transportrouten kaum je fest, zweitens machen manche Staaten ihre Durchfuhrbewilligung ihrerseits vom Vorliegen einer Exportlizenz des Ausfuhrstaates und/oder einer Importlizenz des Einfuhrlandes abhängig¹⁶.

Unter solchen Voraussetzungen ist ein praktikables Bewilligungsverfahren nur schwer vorstellbar. Wollte man dennoch den Waffenherstellern und -händlern die Verantwortung für den schriftlichen Informationsaustausch im Sinne des Feuerwaffenprotokolls überbinden, wäre unter Abschnitt 3 KMV eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die positive Beurteilung eines Ausfuhrgesuches u.a. vom Vorliegen der Einverständniserklärungen aller Transitstaaten abhängig gemacht wird. Die zuständige Behörde ihrerseits müsste die Transitstaaten künftig in den Begleitdokumenten aufführen sowie – im Falle einer Einfuhrbewilligung – die betroffenen Transitstaaten vor einer geplanten Verbringung entsprechend avisieren¹⁷.

3.5 Information und Zusammenarbeit

Feuerwaffenprotokoll	Waffengesetz	Kriegsmaterialgesetz	Güterkontrollgesetz
Article 12	Art. 31c	Art. 42	Art. 20

Eines der Hauptziele des UNO-Feuerwaffenprotokolls ist es, den Informationsaustausch zwischen den Staaten zu fördern. Zu diesem Zweck bestimmen sie die auszutauschenden Informationen und die Modalitäten in ihren Grundzügen und fordern die Teilnehmerstaaten auf, die entsprechenden Anlaufstellen zu schaffen und international bekannt zu geben.

Tatsächlich verfügen die aussenwirtschaftlich orientierten Exportkontrollgesetze mit ihren allgemeinen Amtshilfeartikeln bereits über eine gesetzliche Grundlage, welche die flexible Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden und internationalen Organisationen erlaubt. Im Waffengesetz fehlt derzeit noch eine entsprechende Bestimmung, obwohl auch die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden zusehends auf die Möglichkeit des zwischenstaatlichen Informationsaustausches angewiesen sind. Eine Formulierung nach dem Vorbild der Amtshilfeartikel der Exportkontrollgesetze ist deshalb im Waffengesetz an geeigneter Stelle aufzunehmen.

¹⁶ Z.B. Deutschland, § 30 Abs. 2 des Waffengesetzes (WaffG) vom 11.10.2002.

¹⁷ Innerhalb des Schengenraumes findet dieser Informationsaustausch im Rahmen des Begleitscheinverfahrens bereits heute teilweise statt, vgl. Art. 13 Ziff. 1. und 2. Waffenrichtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991.

3.6 Strafbestimmungen

Feuerwaffenprotokoll	Waffengesetz	Kriegsmaterialgesetz	Güterkontrollgesetz
Article 5	Art. 33 ff., Art. 20	Art. 33 ff.	Art. 14 ff.

Das UNO-Feuerwaffenprotokoll ist das einzige Dokument, welches umfassende Strafbestimmungen im Zusammenhang mit illegalen Schusswaffen, dazugehörigen Bestandteilen und Munition fordert. Vereinzelt finden sich darunter Punkte, die nach schweizerischem Recht noch nicht erfasst sind.

So müssten in die Straftatbestände des Waffengesetzes noch die Fälschung, unerlaubte Unkenntlichmachung, Entfernung oder Änderung der erforderlichen Kennzeichnungen auf Schusswaffen aufgenommen werden.

In den beiden Exportkontrollgesetzen (KMG und GKG) fehlt zudem jeweils eine Bestimmung, wonach nur einwandfrei markierte Schusswaffen, dazugehörige Teile, Komponenten und Munition ein- oder ausgeführt, erworben, verkauft, geliefert, transportiert oder verbracht werden dürfen. Vorstellbar sind zwei Umsetzungsarten: Entweder man nimmt das Verbot von grenzüberschreitendem Schusswaffenverkehr mit mangelhaft markierten Schusswaffen in die Strafbestimmungen des Exportkontrollrechts auf (Art. 33 ff. KMG, Art. 14 ff. GKG), oder die Markierungspflicht erscheint – positiv formuliert – unter den Pflichten des Bewilligungsnehmers (zum Beispiel unter Abschnitt 6 KMV / Abschnitt 5 GKV) und wird per Art. 33 Abs. 1 lit. a KMG bzw. Art. 14 Abs. 1 lit. a (Missachtung von Bedingungen und Auflagen) strafrechtlich geahndet.

3.7 Einziehung, Beschlagnahme und Beseitigung

Feuerwaffenprotokoll	Waffengesetz	Kriegsmaterialgesetz	Güterkontrollgesetz
Article 6	Art. 31 (Art. 34 WV)	Art. 38	Art. 17

Sobald Delinquenz im Sinne des Feuerwaffenprotokolls auftritt, verlangt dieses neben der Verfolgung aller verantwortlichen Personen die konsequente Einziehung, Beschlagnahme und Beseitigung aller illegalen Waffen. Gemäss Artikel 6 sollen daher Waffenteile, Komponenten und Munition, die mangelhaft markiert sind, aus illegal gehandelten Bestandteilen hergestellt oder zusammengebaut sind oder ohne die erforderlichen Bewilligungen gehandelt wurden, sogleich eingezogen werden. Anschliessend sind die eingezogenen Gegenstände zu vernichten oder auf andere Weise zu beseitigen.

Was das schweizerische Recht betrifft, so ist dieser Forderung bereits heute Genüge getan. Sowohl das Waffengesetz als auch die beiden Exportkontrollgesetze statten die zuständigen Behörden / den Richter mit den nötigen Kompetenzen aus, alles Material, für dessen rechtmässige weitere Verwendung keine Gewähr geboten wird, einzuziehen (vgl. Art. 38 KMG, Art. 17 GKG, Art. 31 WG, Art. 34 WV sowie die Art. 33 und 34 WG i.V.m. Art. 69 StGB).

Sollten die Waffen, deren Transfer im Lichte des vorliegenden Instrumentes nicht zulässig ist, direkt am Zoll eingezogen werden müssen, so sind in den betreffenden Rechtserlassen allerdings noch die entsprechenden Bestimmungen aufzunehmen. Insbesondere müsste auch festgelegt werden, an welche (kantonale) Stelle solche Waffen zu übergeben wären. Zurückweisen können die Zollbehörden die entsprechenden Güter hingegen kraft Art. 32 Abs. 4 Zollgesetz, ohne dass dafür gesetzgeberisch eine Änderung erforderlich wäre.

4. Praktische Auswirkungen einer Ratifizierung des UNO-Feuerwaffenprotokolls

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Bund wäre von einer Umsetzung des UNO-Feuerwaffenprotokolls mehrfach betroffen. Die Genehmigungsbehörden müssten mit einem *intensivierten Informationsaustausch* bereits im Vorfeld einer internationalen Verbringung von Schusswaffen rechnen (Benachrichtigung betroffener Transitstaaten auch ausserhalb des Schengenraumes, vgl. hierzu Kapitel 3.4). Die hierzu erforderlichen Zuständigkeiten und Strukturen wären noch zu schaffen.

Weiter verlangt das Protokoll die gegenseitige Unterstützung der Teilnehmerstaaten im Kampf gegen die illegale Verbreitung von Kleinwaffen, namentlich durch *Zusammenarbeit bei der Rückverfolgung illegaler Schusswaffen, Schusswaffenteile und Munition* (Kapitel 3.5). Schon heute werden Schusswaffen im Rahmen von Interpol-Anfragen oder internationalen Rechtshilfegesuchen grenzüberschreitend zurückverfolgt und die Erfahrung zeigt, dass sich die Bearbeitung solcher Begehren sowohl für den Bund als auch für die Kantone oft als zeit- und personalintensiv erweist.

Die Zollbehörden schliesslich erhalten künftig detailliertere Begleitdokumente, deren Inhalt sie stichprobenweise zu überprüfen haben, dies allerdings bereits in bedeutendem Umfang ab dem Inkrafttreten der Bestimmungen zur Umsetzung der Assoziierung an Schengen. Allenfalls müssen die Zollbehörden vermehrt *Waffen, Waffenteile und Munition einziehen*, deren Transfer im Lichte des vorliegenden Instruments nicht zulässig ist (Kapitel 3.7).

Die personellen und finanziellen Auswirkungen einer Umsetzung des UNO-Feuerwaffenprotokolls scheinen vertretbar zu sein, können aus heutiger Sicht aber nicht abschliessend beziffert werden. Insbesondere ist nicht absehbar, ob gestützt auf die UNO-Dokumente künftig viele zusätzliche Tracing-Anfragen eingehen werden.

4.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Kantone und namentlich die zuständigen kantonalen Polizeibehörden sind von internationalen *Tracing-Anfragen* 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.

4.3 Auswirkungen auf Gewerbe und Privatpersonen

Für die Gewerbetreibenden und Privatpersonen sind zunächst die erweiterten Anforderungen an die *Herstellungs- und Importmarkierung* im Feuerwaffenprotokoll relevant.

Die Hersteller sind dafür verantwortlich, dass sämtliche Schusswaffen, die ihre Produktionsstätten verlassen, in Übereinstimmung mit dem Feuerwaffenprotokoll gekennzeichnet sind, die Importeure ihrerseits gewährleisten die einzelne und unterschiedliche Markierung auf jeder eingeführten Waffe. Wer dies heute nicht bereits auf freiwilliger Basis tut, wird seine Praxis ab voraussichtlich November 2008 allerdings ohnehin anpassen müssen, weil dann auf Grund der Assoziierung an Schengen entsprechende Bestimmungen in Kraft treten. Verglichen mit den in diesem Rahmen an das Gewerbe und die Privaten gestellten Anforderungen (umgesetzt in Art. 18a WG) ist lediglich die Erkennbarkeit des Herstellungslandes auf allen wesentlichen Waffenbestandteilen neu.

Direkte praktische Auswirkungen hätte dagegen die Übernahme einer Bestimmung, wonach der Importeur bei der Einfuhr, zusätzlich zum individualisierenden Kennzeichen, auf jeder Waffe unverzüglich das Importland und – falls möglich – das Importjahr anbringen müsste¹⁸.

Da das System der *Buchführung* im Ermessen des jeweiligen Teilnehmerstaates liegt und das Feuerwaffenprotokoll – im Gegensatz zum Marking und Tracing Instrument – die Aufbewahrung der relevanten Bücher während lediglich 10 Jahren vorschreibt, ergibt sich hierzu keine wesentliche Praxisänderung.

Das im Feuerwaffenprotokoll vorgeschriebene *Einholen schriftlicher Einverständniserklärungen* aller Transitstaaten im Vorfeld einer internationalen Verbringung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen, Komponenten und Munition würde die Waffenexporteure stark treffen. Zum administrativen Mehraufwand käme eine Einschränkung bei der Planung ihrer Lieferungen hinzu, möglicherweise auch verbunden mit finanziellen Konsequenzen (Kapitel 3.4).

Schliesslich sind die Gewerbetreibenden auch davon betroffen, wenn die Anzahl eingehender *Tracing-Begehren* infolge einer Umsetzung der UNO-Dokumente künftig ansteigt, da sie über einen Grossteil der für eine Rückverfolgung erforderlichen Daten verfügen¹⁹.

5. Beurteilung der Opportunität einer Umsetzung des UNO-Feuerwaffenprotokolls

Mit dem UNO-Feuerwaffenprotokoll liegt das einzige globale, rechtlich verbindliche Instrument zur Kontrolle des Handels mit SALW zur Unterschrift auf. Sein Ziel ist die erleichterte Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten bei der Bekämpfung der illegalen Herstellung und des illegalen Handels von Feuerwaffen. Dies soll einerseits durch koordiniertes ‚Tracing‘ illegaler Schusswaffen über die Landesgrenzen hinweg und durch strafrechtliche Sanktionierung entsprechender Delikte erfolgen, andererseits aber auch präventiv, indem die Staaten sich verpflichten, ein effizientes staatliches Genehmigungs- oder Lizenzsystem für die gesetzliche Herstellung und den Handel mit Kleinwaffen zu schaffen und zu unterhalten. Das Protokoll wurde bisher von 52 Teilnehmern unterzeichnet, darunter fast alle Mitgliedstaaten der EU sowie die Europäische Gemeinschaft selbst²⁰.

Angesichts des hohen Engagements der Schweiz für die Kleinwaffenkontrolle auf internationaler Ebene und insbesondere ihrer aktiven Rolle im Rahmen des UNO Aktionsprogramms zur Bekämpfung und Beseitigung des illegalen Handels mit SALW, würde die Schweiz durch Nichtteilnahme am Feuerwaffenprotokoll ein politisch fragwürdiges Signal aussenden.

Über weite Strecken stimmt die schweizerische Gesetzgebung mit den Anforderungen des Protokolls heute schon überein und nur vereinzelt zeigt sich, dass die in Kapitel 3 analysierten Bestimmungen des Protokolls sich in der Schweiz nicht ohne Weiteres umsetzen lassen. Schwierigkeiten ergeben sich namentlich bei der Markierung von Polizeiwaffen, da diese nicht unter den Geltungsbereich der betroffenen Bundesgesetze fallen, oder wenn im Rahmen einer SALW-Ausfuhr die Einverständniserklärungen

¹⁸ Vgl. dazu etwa die Regelung in Deutschland unter § 24 Abs. 1 Nr. 1 des deutschen Waffengesetzes (WaffG) vom 11.10.2002, die jedoch nur für den gewerbmässigen Waffenhandel gilt.

¹⁹ Die Pflicht zur Zusammenarbeit mit den Behörden ergibt sich aus Art. 22 WG, Art. 27 KMG und Art. 9 GKG.

²⁰ Vgl. dazu Fussnote 7.

gen der betroffenen Transitstaaten bereits zu einem Zeitpunkt vorliegen sollen, wo dies praktisch kaum oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist.

Weiter enthält das UNO-Feuerwaffenprotokoll Verpflichtungen, denen die Schweiz zwar nachkommen kann, deren weitreichender praktischer Auswirkungen sie sich aber bewusst sein sollte. Hier ist an die Bestimmung zu denken, wonach alle eingeführten Waffen mit dem Importland und allenfalls Importjahr gekennzeichnet werden müssen, was vor allem die gewerbsmässigen Waffenhändler und privaten Waffensammler treffen dürfte. Der Bund und die Kantone ihrerseits müssen mit Mehraufwand bei der Bearbeitung von internationalen Tracing-Anfragen rechnen, insbesondere weil diese künftig auch den Vertrieb illegaler Munition zum Gegenstand haben können.

Die Fragen, ob und wie die erwähnten Verpflichtungen umgesetzt werden sollen und welche Vorbehalte demzufolge aus Schweizer Sicht am Text des Protokolls anzubringen wären, sind von politischer Tragweite und müssten im Rahmen des Ratifikationsprozesses noch ausführlich diskutiert werden.

Ebenfalls zu entscheiden wäre, wie internationale Streitigkeiten aufgrund der Auslegung oder Anwendung des UNO-Feuerwaffenprotokolls beigelegt werden sollen. Gemäss Artikel 16 Ziffer 2 sind solche letztlich dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten, die Teilnehmerstaaten können bei der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung des Protokolls aber eine Erklärung abgeben, wonach sie an diese Bestimmung nicht gebunden sein wollen²¹.

Obwohl noch nicht alle Fragen abschliessend geklärt sind, kommt die IDAG zum Schluss, dass die überwiegende Mehrheit der Bestimmungen des UNO-Feuerwaffenprotokolls mit der schweizerischen Gesetzgebung vereinbar ist und dass die Vorteile einer Teilnahme durch die Schweiz höher einzustufen seien, als der damit verbundene Aufwand. Das UNO-Feuerwaffenprotokoll wird deshalb grundsätzlich zur Unterzeichnung empfohlen.

6. Vorschlag zum weiteren Vorgehen

6.1 Entwicklung in Europa

Mit der vom Parlament und dem Ministerrat beschlossenen Revision der Waffenrichtlinie wird auf europäischer Ebene die Schusswaffenrechtsharmonisierung einen Schritt weiter gehen. Die beschlossene Revision wird der Schweiz in den nächsten Wochen notifiziert werden. Ziel der Revision ist es, das UNO-Feuerwaffenprotokoll, das die Kommission im Namen der Gemeinschaft am 16. Januar 2002 unterzeichnet hat, soweit umzusetzen, wie es der Geltungsbereich der Richtlinie erlaubt. Die Revision der Waffenrichtlinie bringt für das schweizerische Waffenrecht nicht wesentlichen Anpassungsbedarf. Insbesondere ist festzuhalten, dass weiterhin kein zentrales Waffenregister gefordert wird und in der Waffenrichtlinie die vier Waffenkategorien beibehalten werden. Da die Schweiz sich mit der Assoziierung an Schengen verpflichtet hat, Weiterentwicklungen der Waffenrichtlinie grundsätzlich zu übernehmen²², werden auch für die Schweiz wesentliche Elemente der Umsetzung des UNO-Feuerwaffenprotokolls via die nächste Anpassung an die Waffenrichtlinie erfolgen.

²¹ Acht von 64 teilnehmenden Staaten haben bisher von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

²² BBI 2004 6130.

6.2 Unterzeichnung und Ratifizierung des UNO-Feuerwaffenprotokolls

Als Zeichen für die autonome Umsetzung der UNO-Instrumente und für die Bereitschaft der Schweiz, die gemeinsamen Anstrengungen gegen die illegale Verbreitung von Kleinwaffen aktiv zu unterstützen, sollte die Schweiz in einer ersten Phase das UNO-Feuerwaffenprotokoll unterzeichnen. In einer zweiten Phase sollte die Schweiz das UNO-Feuerwaffenprotokoll gemäss der Praxis des Bundesrates ratifizieren. Gleichzeitig kann im Detail geprüft werden, welche Vorbehalte allenfalls angebracht werden sollen.

6.3 Zeitliche Staffelung gesetzgeberischer Massnahmen in der Schweiz

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht erst, wenn die EU der Schweiz die revidierte Wafferrichtlinie notifiziert hat. Gemäss Assoziierungsabkommen steht der Schweiz dann eine Frist von maximal zwei Jahren zur Übernahme der Weiterentwicklung von relevantem EG-Recht in innerstaatliches Recht zur Verfügung.

Parallel dazu sollten in der Schweiz zusätzliche Schritte zur Implementierung des UNO-Feuerwaffenprotokolls eingeleitet werden, weil die revidierte Wafferrichtlinie nicht das ganze Spektrum der Bestimmungen des UNO-Feuerwaffenprotokolls abdecken dürfte. Insbesondere werden mittels der Revision der EG-Wafferrichtlinie die Ein- und Ausfuhrbestimmungen an den Aussengrenzen der Europäischen Union bzw. des Schengenraumes nicht geregelt.

Die Übernahme von Weiterentwicklungen des Besitzstandes von Schengen-Dublin, ebenso wie der Beitritt zum UNO-Feuerwaffenprotokoll ist als Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages zu betrachten. Diese Dokumente bedürfen der Genehmigung und der landesrechtlichen Umsetzung durch einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschluss. Aufgrund der inhaltlichen und formalen Nähe sollten die Vorlagen dem Parlament möglichst gleichzeitig unterbreitet werden. Die Arbeiten hierzu und zu den zu revidierenden Gesetzesbestimmungen sowie zur entsprechenden Botschaft sollten also im Zeitpunkt beginnen, in welchem die EU die Richtlinie zur Änderung der geltenden Wafferrichtlinie erlässt. Sie wären rasch abzuschliessen und baldmöglichst dem Parlament vorzulegen, damit die Zwei-Jahres-Frist gemäss Schengen Assoziierung eingehalten werden kann.