

## 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 Polizeikorps. 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:

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

<sup>3</sup> 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 DSGVO).

#### **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 DSGVO).



## **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 Zürich<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> <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](mailto:chemicals@fedpol.admin.ch)



## Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei  
Marktgasse 2  
9050 Appenzell  
Telefon +41 71 788 93 24  
Telefax +41 71 788 93 39  
michaela.inauen@rk.ai.ch  
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement  
3003 Bern

Appenzell, 8. Februar 2018

### **Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Der Vollzug des Bundesgesetzes obliegt vorwiegend dem Bund. Verantwortliche Stelle ist das Fedpol. Dieses kann den Kantonen Aufträge zur Vornahme von Kontrollen erteilen. In der Annahme, dass solche Kontrollen in unserem Kanton selten sein werden und damit auch der Zeitaufwand bescheiden ausfallen wird, bestehen gegen die Vorlage keine Vorbehalte.

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

#### **Im Auftrage von Landammann und Standeskommission**

Der Ratschreiber:



Markus Dörig

#### *Zur Kenntnis an:*

- chemicals@fedpol.admin.ch
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

Bundesamt für Polizei (fedpol)  
Nussbaumstrasse 29  
3003 Bern

**Dr. iur. Roger Nobs**  
Ratschreiber  
Tel. +41 71 353 63 51  
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 20. Februar 2018

## **Eidg. Vernehmlassung; Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Departement Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingeladen, zum eingangs erwähnten Entwurf Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat unterstützt den mit dieser Gesetzgebung gewählten pragmatischen Weg. Insbesondere darf es nicht sein, dass Kriminelle in die Schweiz ausweichen, um sich Vorläuferstoffe zu beschaffen oder diese in der Schweiz missbräuchlich zu verwenden. Bekanntlich hat die EU eine Regulierung bereits umgesetzt. Der Regierungsrat ist sicher allerdings bewusst, dass mit diesem Gesetz der Missbrauch von Vorläuferstoffen zum Zweck eines Terroranschlags nicht gänzlich verhindert werden kann; es werde jedoch gewisse Hürden geschaffen.

In der Zwischenzeit wurde bekannt, dass die EU beabsichtigt, ihre Verordnung zu verschärfen. Es wird von grosser Wichtigkeit sein, dass vor diesem Hintergrund in der Botschaft zum Gesetz eine allfällige Anpassung oder Verschärfung zu einem späteren Zeitpunkt in Betracht gezogen wird, ansonsten die Schweiz wiederum für einen solchen Missbrauch attraktiv werden könnte.



Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber

Postgasse 68  
Postfach  
3000 Bern 8  
www.rr.be.ch  
info.regierungsrat@sta.be.ch

EJPD  
Bundesamt für Polizei fedpol  
3003 Bern

28. Februar 2018

RRB-Nr.: 197/2018  
Direktion Polizei- und Militärdirektion  
Unser Zeichen 2017.POM.846  
Ihr Zeichen  
Klassifizierung Nicht klassifiziert



---

**Vernehmlassung des Bundes: Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (VSG).  
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum eingangs erwähnten Erlass.

Der Regierungsrat unterstützt den mit dieser Gesetzgebung gewählten pragmatischen Weg ausdrücklich. Die Gefahr, dass Kriminelle sich hierzulande aufgrund fehlender Kontrollmechanismen mit Vorläuferstoffen eindecken oder diese in der Schweiz missbräuchlich verwenden, ist real. Das bestehende Gefälle zu den uns umgebenden EU-Staaten, in welchen bekanntlich eine Regulierung auf dem Verordnungsweg bereits umgesetzt ist, muss aufgehoben werden. Mit dem vorliegenden Gesetz werden die Bestimmungen, die für den Schweizer Markt gelten, mit jenen der EU harmonisiert.

Dem Regierungsrat ist bewusst, dass mit diesem Gesetz der Missbrauch von Vorläuferstoffen zum Zwecke eines Terroranschlags nicht gänzlich verhindert werden kann, jedoch werden gewisse Hürden geschaffen und damit ein reeller Sicherheitsgewinn erbracht.

Dem Vernehmen nach ist die EU daran, ihre Verordnung zu verschärfen. Es wird von zentraler Wichtigkeit sein, dass vor diesem Hintergrund in der Botschaft zum Gesetz eine allfällige Anpassung oder Verschärfung zu einem späteren Zeitpunkt in Betracht gezogen wird, an-



sonsten die Schweiz wiederum als Zielort für allfällige Missbräuche erneut attraktiv werden könnte.

Insbesondere auch im Zusammenhang mit der Aufhebung des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Giften im Jahr 2005 ist die Einführung der vorliegenden Gesetzgebung zwingend angezeigt.

Bezüglich der durch die Regulierung zu erwartenden administrativen (Mehr-)Belastung für Konsumentinnen und Konsumenten, Verkaufsstellen und Verwaltungseinheiten äussert der Regierungsrat gewisse Vorbehalte. Mit Blick auf die Ausführungen des Bundes im erläuternden Bericht geht der Kanton Bern davon aus, dass sowohl im strafrechtlichen Bereich, als auch bezüglich des Vollzugs von Kontrollen der Mehraufwand primär beim Bund, resp. fedpol, anfallen dürfte. Insofern versteht der Regierungsrat Art. 23 Abs. 3 VSG in dem Sinne, dass der Kontrollauftrag bei den Verkaufsstellen bezüglich Registrierung, Bewilligungen etc. primär beim Bund zu verorten ist.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Im Namen des Regierungsrates**

Der Präsident



Bernhard Pulver

Der Staatsschreiber



Christoph Auer

Verteiler

- Volkswirtschaftsdirektion
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion
- Polizei- und Militärdirektion
- Justizleitung

Per Mail

- [chemicals@fedpol.admin.ch](mailto:chemicals@fedpol.admin.ch)

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement  
Bern

Per E-Mail an:  
[chemicals@fedpol.admin.ch](mailto:chemicals@fedpol.admin.ch)

Liestal, 20. März 2018

**Vernehmlassung  
zum Entwurf des Bundesgesetzes über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Meinungsäusserung und teilen in erwähnter Angelegenheit Folgendes mit:

1. *Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs für ein neues "Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (Vorläuferstoffgesetz, VSG)"*

**Artikel 6 Erteilung von Erwerbsbewilligungen:** Bei Personen, die wiederholt mit dem Gesetz in Konflikt geraten, ist das Missbrauchspotenzial ungleich höher als bei Personen mit gutem Leumund. Daher sollte Absatz 4 Buchstabe c analog dem Waffengesetz mit folgendem Passus (unterstrichen) ergänzt werden:

- c. der Gesuchsteller wegen wiederholt begangener Vergehen oder Verbrechen im Strafregister eingetragen ist.*

**Artikel 11 Abgabe an private Verwenderinnen:** Absatz 1: Wir bitten Sie zu prüfen, ob die Abgabe von Vorläuferstoffen an ausländische Personen auf solche zu beschränken ist, die über eine Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) verfügen. Die Hürde der Verkaufsbeschränkungen sollte im öffentlichen Sicherheitsinteresse angemessen erhöht werden. Lediglich (irgend-)einen "Schweizer Ausländerausweis" als Legitimation zum Bezug von Vorläuferstoffen für explosionsfähige Stoffe zu verlangen, scheint uns nicht angebracht.

**Artikel 14 Verdachtsmeldung:** Verdächtige Vorkommnisse im Zusammenhang mit Vorläuferstoffen (Diebstahl, Verlust, verdächtige Transaktionen) müssen zwingend gemeldet werden, weil ein Missbrauch mit kriminellem Hintergrund nicht ausgeschlossen werden kann. Deshalb sollte die Kann-Formulierung in Absatz 1 durch eine Muss-Formulierung ersetzt werden.



2. *Bemerkungen zur Änderung des Sprengstoffgesetzes*

**Artikel 14a Verweigerung von Bewilligungen, Erwerbsscheinen und Ausweisen:** Bei Personen, die wiederholt mit dem Gesetz in Konflikt geraten, ist das Missbrauchspotenzial ungleich höher als bei Personen mit gutem Leumund. Daher sollte Absatz 2 Buchstabe c analog dem Waffengesetz mit folgendem Passus (unterstrichen) ergänzt werden:

*c. der Gesuchsteller wegen wiederholt begangener Vergehen oder Verbrechen im Strafregister eingetragen ist.*

Hochachtungsvoll



Dr. Sabine Pegoraro  
Regierungspräsidentin



Nic Kaufmann  
2. Landschreiber



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch  
www.regierungsrat.bs.ch

Bundesamt für Polizei fedpol

Per E-Mail an:  
chemicals@fedpol.admin.ch

Basel, 28. Februar 2018

Präsidialnummer: P171929

**Regierungsratsbeschluss vom 27. Februar 2018  
Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige  
Stoffe: Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe zukommen lassen.

Gerne teilen wir Ihnen mit, dass der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die Angleichung an das EU-Recht begrüsst und mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf einverstanden ist.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen  
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Elisabeth Ackermann  
Präsidentin

Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de justice et police DFJP  
Madame Simonetta Sommaruga, Conseillère  
fédérale  
Par courrier électronique à :  
[chemicals@fedpol.admin.ch](mailto:chemicals@fedpol.admin.ch)

*Fribourg, le 6 mars 2018*

## **Loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles Procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous nous référons à la consultation mentionnée en titre et à votre courrier du 8 décembre 2017. Le Conseil d'Etat fribourgeois a examiné avec attention les documents mis en consultation et vous fait part des remarques suivantes.

D'une manière générale, nous saluons pleinement l'élaboration d'une telle loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles (LPREX), laquelle vise à assurer la sécurité intérieure de la Suisse et s'inscrit dans la lutte contre le terrorisme international. Nous signalons dans le cadre de cette consultation que le droit cantonal fribourgeois prévoit déjà un devoir d'information des autorités cantonales à fedpol, à l'article 11 de l'ordonnance sur les produits chimiques (OCChim ; RSF 810.13).

S'agissant du projet en particulier, nous relevons que la mise en œuvre de la loi paraît, de prime abord, peu aisée. Nous nous interrogeons quant à la capacité des autorités d'exécution de contrôler et sanctionner la transmission de produits entre utilisateurs privés (article 5 de l'avant-projet) et de contrôler et sanctionner l'interdiction de préparer des substances explosibles (art. 13 de l'avant-projet).

Nous relevons que l'article 23 al. 3 de l'avant-projet manque de clarté quant à une éventuelle délégation de la compétence d'effectuer les contrôles (« *Fedpol peut charger les cantons de procéder à ces contrôles.* »). Le Conseil d'Etat fribourgeois ne peut pas se positionner sur ce point, le rapport n'indiquant pas l'ordre de grandeur du nombre des contrôles estimés et dans quels cas de figures ou à quelles conditions cette délégation interviendrait. Cela étant et d'une manière générale, il serait souhaitable que la gestion de l'enregistrement, de l'octroi des permis d'acquisition et l'analyse des diverses demandes soit menées en étroite collaboration avec des bureaux cantonaux spécialisés et que les travaux de contrôle et d'intervention s'accomplissent en collaboration avec les autorités spécialisées du canton.

Nous remarquons à cet égard que les contrôles portant sur les substances explosibles ne pourront être effectués que par des spécialistes, au vu du domaine très particulier et sensible demandant des connaissances spécialisées. Au niveau police, seuls des agent-e-s bénéficiant d'une formation

scientifique ou d'un permis de minage P avec spécialisation police judiciaire disposent des compétences nécessaires.

S'agissant des règles sur la protection des données, nous formulons les remarques suivantes :

Selon l'art. 6 al. 2 let. a de l'avant-projet, la loi devrait préciser ce qui est entendu par « données personnelles ». En effet, la législation fédérale ne donne nulle part une définition complète de la notion de « données personnelles ». Selon le but poursuivi par une loi, les données bancaires ou les données relatives à l'origine de la personne peuvent également tomber dans cette catégorie (cf. par exemple la définition de la notion d'« identité » dans l'art. 2, al. 2 de l'ordonnance sur le traitement des données dans l'AFD, RS 631.061). La LPREX ou éventuellement la réglementation d'exécution devrait se prononcer clairement à ce sujet : quelles données personnelles une demande d'accès à des précurseurs chimiques doit-elle contenir ? Seulement le nom, le prénom, l'adresse et la date de naissance ? Ou également la nationalité, le lieu d'origine, etc. ? Dans le cas où cette liste comprendrait des « données sensibles » au sens de l'article 3 lettre c de la loi fédérale sur la protection des données (LPD, RS 235.1), elle doit figurer dans la LPREX elle-même, c'est-à-dire à un niveau législatif formel.

Selon l'article 11 al. 3 et 4 de l'avant-projet, l'examen de l'autorisation d'acquisition par « les personnes qui remettent les précurseurs » s'effectue en ligne via le système informatique de fedpol. Ce point devrait être expressément réglementé dans la LPREX. Dans la mesure où il faut être bel et bien connecté pour procéder à l'examen « sous forme électronique » de l'autorisation d'acquisition, la notion de « connexion » devrait être expressément mentionnée dans la LPREX, par analogie à l'article 20 de l'avant-projet LPREX.

Le droit d'accès au système informatique de fedpol octroyé aux « personnes qui remettent les précurseurs » doit être réduit à un minimum. Dans ce but, il s'agirait de mettre sur pied un système de feux de signalisation et d'exclure techniquement l'accès à d'autres données figurant dans le système. Pour que la personne qui remet les précurseurs chimiques puisse remplir les exigences énoncées à l'article 11 alinéa 3, il suffit de prévoir un système de feux de signalisation : « Existe-t-il une autorisation : oui/non. » Il faut par ailleurs exclure dans les dispositions d'exécution (cf. art. 11 al. 4) tout accès en ligne à d'autres données. Le principe de la proportionnalité, en conformité avec la Constitution et la protection des données, exige cette exclusion (« autant que nécessaire, mais aussi peu que possible » ; cf. art. 4 al. 2 LPD).

S'agissant de l'article 15 al. 3 de l'avant-projet, le message devrait expliciter comment et dans quelle mesure fedpol peut recueillir des données personnelles dans l'exécution légale de ses tâches « au moyen de l'exploitation automatique de sources accessibles au public ». Il s'agirait de définir clairement ce qu'il est entendu par « exploitation automatique de sources accessibles au public ». On peut supposer qu'il est fait référence à un profilage selon l'article 4 lettre f du Projet de loi fédérale sur la protection des données, P-LPD (FF 2017 6803). Un profilage présente en soi des risques importants pour les droits fondamentaux des personnes concernées. Il est donc justifié de fixer cette disposition au niveau législatif formel (c'est d'ailleurs ce qui est prévu par l'art. 30 al. 2 let. b P-LPD). Dans son Message, le Conseil fédéral devrait tout de même expliciter le sens et l'utilité que revêt le profilage, et également préciser quelles « sources accessibles au public » sont à considérer comme adéquates (ou du moins donner quelques exemples). D'un côté, cela permet de prendre en compte l'ampleur de l'atteinte potentielle aux droits fondamentaux ; de l'autre, c'est une façon pour le Conseil fédéral d'atteindre plus de transparence.

Il est proposé de supprimer l'article 21 de l'avant-projet. En effet, une expertise récente de l'EPF de Zurich montre que l'utilisation du numéro d'assuré AVS (AVSN13) comme identificateur personnel universel présente de grands risques pour la protection et la sécurité des données personnelles. L'expertise du professeur Basin a été effectuée sur mandat de l'Office fédéral de la justice (OFJ) et du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT). S'appuyant sur cette expertise, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a déposé, le 20 octobre 2017, un postulat concernant l'AVSN13 en tant qu'identificateur personnel (17.3968, « Concept de sécurité pour les identifiants des personnes »). La commission y charge le Conseil fédéral d'expliquer, pendant la législature en cours, comment on peut contrer les risques liés à l'utilisation du numéro d'assuré AVS à 13 chiffres en tant qu'identifiant universel. Il doit en outre montrer comment améliorer la protection des données dans le cadre de l'utilisation de numéros d'identification personnels en tenant compte de l'appréciation du PFPDT. Le 20 décembre 2017, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. En février 2017, il avait en outre chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de soumettre au Parlement un avant-projet concernant la modification de la législation de l'AVS destiné à être mis en consultation.

Tant que ces procédures ne sont pas terminées, le Conseil d'Etat fribourgeois est d'avis qu'il s'agit de renoncer à l'utilisation systématique de l'AVSN13 en dehors du domaine des assurances sociales.

Tout en vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer dans le cadre de cette consultation, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

  
Georges Godel  
Président



  
Danielle Gagnaux-Morel  
Chancelière d'Etat

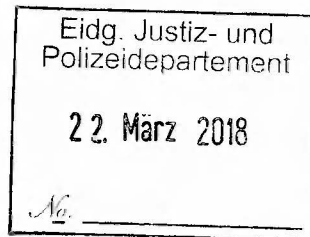




Genève, le 21 mars 2018

Le Conseil d'Etat

1186-2018



Madame  
Simonetta Sommaruga  
Conseillère fédérale  
Département fédéral de justice et police  
(DFJP)  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

**Concerne : Avant-projet de Loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles : ouverture de la procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous nous référons à la lettre que vous avez adressée, le 8 décembre 2017, aux gouvernements cantonaux, concernant la procédure de consultation visée en titre, ce dont nous vous remercions. Après avoir examiné les documents que vous nous avez fait parvenir, nous sommes en mesure de vous faire part de notre position.

De manière liminaire, nous saluons la volonté de légiférer dans ce domaine sensible, afin d'empêcher et de sanctionner l'utilisation abusive de substances pouvant servir à préparer des produits explosibles, de restreindre partiellement l'accès des particuliers à de telles substances, d'interdire à ces derniers de préparer eux-mêmes des substances explosibles, de signaler les événements suspects et de sensibiliser en conséquence les fournisseurs potentiels, qu'ils soient actifs au titre de l'exercice d'une activité commerciale ou autre.

Pour ce qui concerne la liste des précurseurs, au sens de l'avant-projet, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève constate avec satisfaction qu'elle englobe les sept substances citées dans l'annexe 1 du Règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2013, sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs (cf. annexe). Pour le Conseil d'Etat, cette liste devrait dans l'idéal, à l'instar de ce qu'a prévu la France, être complétée par l'ajout de sept autres "*substances qui ne peuvent être mises à disposition de membres du grand public*", mentionnées dans l'annexe 2 dudit Règlement (UE).

En effet, l'annexe 2 en question comprend deux substances, dont l'acétone et l'acide sulfurique, qui ont été utilisées pour confectionner les explosifs artisanaux employés lors des attentats du 13 novembre 2015 à Paris et du 22 mars 2016 à Bruxelles.

Dès lors, pour notre Conseil, il est impératif de prévoir également une obligation d'annonce, sur la base d'un document d'identité officiel, concernant ces substances considérées comme suspectes. Cette obligation d'annonce doit également couvrir la liste des précurseurs au sens de cet avant-projet de loi.

En complément, il aurait lieu de s'appuyer sur les compétences des chimistes des autorités fédérales afin de compléter le raisonnement relatif à l'utilisation de précurseurs à des fins chimiques, neurotoxiques et bactériologiques.

Enfin, d'une manière générale toujours, les services étatiques, tels que la police, devraient pouvoir bénéficier d'une exception inscrite dans la loi, à l'exemple de ce que prévoit l'article 2, alinéa 1 de la Loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (ci-après : LArm; RS 514.54) : "*La présente loi ne s'applique ni à l'armée, ni au Service de renseignements de la Confédération, ni aux autorités douanières et policières.*". Il convient en cela de permettre aux différentes forces de police d'acquérir, de fabriquer, de stocker ainsi que d'utiliser des produits précurseurs en vue d'assurer la formation de leurs spécialistes ainsi que leurs chiens détecteurs, tout en assumant un niveau qualitatif élevé lors d'échanges de compétences ou de formations avec les services de déminage nationaux et internationaux.

Par ailleurs, vous trouverez nos commentaires sur certains articles de l'avant-projet de loi, également en annexe de la présente.

Nous vous remercions d'ores et déjà de l'attention que vous voudrez bien prêter aux observations de notre Conseil et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.


AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

Le président :



François Longchamp

## **République et canton de Genève**

### **Avant-projet de Loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles : ouverture de la procédure de consultation**

#### **Commentaires article par article**

#### **Section 1 Dispositions générales**

##### **Article 1 Champ d'application**

La loi devrait prévoir des exceptions pour la police notamment, comme mentionné ci-avant.

##### **Section 3 Utilisateurs privés**

De manière générale, il paraît primordial d'intégrer la question liée au stockage à des fins de gestion et de régularisation des produits (cycle des précurseurs depuis leur acquisition, en passant par leur stockage, leur utilisation et leur destruction). Cela permettrait la prise en compte de la révocation de l'autorisation d'acquisition qui entraînerait de fait l'interdiction de détention (article 4 – Détention de précurseurs) et obligerait la destruction de ces produits (l'article 43, alinéa 4 de la Loi fédérale sur les substances explosibles [ci-après : LExpl; RS 941.41] mentionne que : "*Les vendeurs (...) qui n'obtiennent plus d'autorisation sont également tenus de restituer leur stock à leur fournisseur.*").

Par ailleurs, la question relative à la péremption du produit, qui pourrait potentiellement provoquer son instabilité et engendrer un risque chimique, pourrait se traiter dans un article intrinsèque couvrant la confiscation administrative. Elle n'est cependant pas abordée dans cet avant-projet de loi.

A ce titre, d'une manière plus générale, la loi devrait intégrer la notion de confiscation administrative, sur le modèle de ce que prévoient l'article 31 LArm, "*Mise sous séquestre et confiscation*", et l'article 35 LExpl, "*Décisions*". Cette notion couvrirait les modalités de saisie, d'entreposage et de destruction, tout en traitant la question relative à la péremption du produit, comme évoqué au paragraphe précédent.

##### **Article 6, alinéa 4, lettre c Octroi de l'autorisation d'acquisition**

Cet alinéa est restrictif quant à la capacité de déceler un comportement à risque. Ainsi, il est proposé de s'appuyer sur l'article 8, alinéa 2, lettre c LArm qui précise : "*Aucun permis d'acquisition (...) n'est délivré aux personnes (...) qui sont enregistrées au casier judiciaire pour un acte dénotant un caractère violent ou dangereux ou pour la commission répétée de crimes ou de délits tant que l'inscription n'est pas radiée*".

##### **Article 6, alinéa 6 Octroi de l'autorisation d'acquisition**

La durée maximale de trois ans, relative à l'autorisation d'acquisition, semble disproportionnée au vu de la dangerosité des produits et mise en perspective avec la rapidité d'action et de mouvement dont jouissent les organisations terroristes.

Ainsi, la durée maximale de l'autorisation d'acquisition devrait être réduite à six mois, en analogie à l'article 9b, alinéa 3 LArm, qui permettrait ainsi de restreindre l'accès aux



utilisateurs privés ne répondant plus aux conditions de l'article 6, alinéa 4 de l'avant-projet LPREX.

#### **Section 4 Mise à disposition sur le marché de précurseurs**

##### **Article 11, alinéa 1<sup>er</sup> Remise à des utilisateurs privés**

L'article 11, alinéa 1<sup>er</sup> permet aux possesseurs d'un "titre de séjour suisse" d'acquérir des précurseurs, ouvrant une incertitude relative aux personnes qui sont démunies d'un lieu de résidence suisse, alors que l'article 6, alinéa 3 de l'avant-projet soumis à consultation précise que : "*Fedpol établit une autorisation si le requérant (...) est domicilié en Suisse.*". Un remplacement de la notion "titre de séjour suisse" devrait être fait avec "permis d'établissement" afin de faciliter la mise en application de la LPREX par des tiers.

#### **Section 6 Signalement de soupçon**

A des fins d'enquêtes judiciaires et pour tenter de prévenir la survenance d'un événement critique, il y aurait lieu d'être plus péremptoire en prévoyant une obligation, et non une possibilité, de signaler les événements suspects (tels que le vol, la disparition ou la transaction suspecte), à l'instar de ce que prévoit l'article 9, alinéa 1 du Règlement (UE) n° 98/2013.

Cette section devrait également, dans l'idéal, intégrer le devoir d'annonce du vendeur quand il est en présence d'un utilisateur privé qui souhaite acquérir un produit qui ne se trouve pas sur la liste des précurseurs de la Confédération, mais qui est énoncé dans la liste française comme étant un des composants de la matière explosive utilisée notamment dans les attentats de Paris et de Bruxelles.

#### **Section 7 Traitement des données et système d'information**

##### **Article 20 Accès en ligne**

L'intérêt policier se porte sur un large accès aux données saisies dans le système d'information, au même titre que la base de données fédérales Armada (base de données relatives aux armes). L'outil devrait permettre d'effectuer des recoupements de données par consolidation de l'information saisie afin d'augmenter l'efficacité et la pertinence des enquêtes des polices cantonales, en leur donnant accès, par exemple, à la localisation des points de vente cantonaux et aux domiciles des acheteurs.

##### **Article 22 Disposition d'exécution relatives au système d'information**

La loi ne précise pas la durée de conservation des données. Cependant, en prenant en compte les contraintes de l'enquête judiciaire, notamment au regard du délai imprescriptible de certains crimes et délits, il serait judicieux de pouvoir consulter les données au-delà d'une dizaine d'années.

Eidgenössisches Justiz- und Poli-  
zeidepartement EJPD  
3003 Bern

Glarus, 13. März 2018  
Unsere Ref: 2017-288

**Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe**

Hochgeachtete Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie gaben uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Da-  
für danken wir und teilen Ihnen mit, dass wir zur Vorlage keine Bemerkungen bzw. Ergän-  
zungen anzubringen haben.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den  
Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

**Für den Regierungsrat**

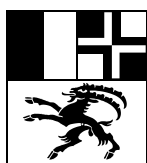


Rolf Widmer  
Landammann

Hansjörg Dürst  
Ratsschreiber

E-Mail an: chemicals@fedpol.admin.ch

versandt am: **15. März 2018**



Sitzung vom

20. März 2018

Mitgeteilt den

20. März 2018

Protokoll Nr.

235

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Per E-Mail (PDF und Word-Version) zustellen an: [chemicals@fedpol.admin.ch](mailto:chemicals@fedpol.admin.ch)

## **Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu erwähntem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die uns zugesandte Dokumentation haben wir geprüft. Die Regierung begrüsst das Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe grundsätzlich. Nachdem die EU bereits eine Regulierung für die Beschaffung von solchen Stoffen umgesetzt hat, wird damit vermieden, dass die Schweiz als Insel in der EU für die Beschaffung von solchen Stoffen attraktiv bleibt. Soweit bekannt, plant die EU ihre eigene Regelung künftig zu verschärfen. Entsprechend ist es nötig, dass auch in der Schweiz eine allfällige Anpassung oder Verschärfung zu diesem späteren Zeitpunkt in Betracht gezogen wird, damit die Schweiz nicht wiederum für einen Missbrauch attraktiv wird.

Für den Handel (bspw. Apotheken) muss gewährleistet sein, dass eine allfällige Registrierung und die Überprüfung einer Erwerbsbewilligung einfach und ohne grossen

Aufwand durchgeführt werden können, wie dies im Erläuternden Bericht auch angekündigt wurde.

## **Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen**

### **Art. 2**

Der Begriff „explosionsfähige Stoffe“ ist aus unserer Sicht zu weit gefasst. Entweder wird im Gesetz konkretisiert, dass nur bestimmte explosionsfähige Stoffe gemeint sind oder diese Stoffe werden als „sprengstoffgeeignete Stoffe“ oder wie in der EU-Verordnung mit „Explosivstoffe“ umschrieben, denn auch Staub oder Mehl sind explosionsfähige Stoffe.

### **Art. 3**

Die vorgeschlagene Regelung sieht eine Registrierungspflicht einzig aufgrund der Konzentration der Stoffe und nicht aufgrund der Menge vor. Im Handel (bspw. Apotheken) werden häufig nur kleine Mengen der Chemikalien, die unter dieses Gesetz fallen, verkauft (bspw. Wasserstoffperoxid 35% für Jäger, um Hörner zu bleichen). Es ist zu prüfen, ob die Erwerbsbewilligungs- und die Registrierungspflicht nicht nur konzentrationsabhängig, sondern auch mengenabhängig geregelt werden können.

### **Art. 6**

Gemäss Art. 6 Abs. 2 lit. a VE-VSG muss ein Gesuch die Personalien enthalten. Was darunter zu verstehen ist, ergibt sich weder aus dem Gesetzestext noch aus den Materialien. Es ist unklar, ob es sich dabei um Name, Vorname und Adresse handelt oder auch das Geburtsdatum, der Beruf, die Nationalität oder der Heimatort verlangt wird. Der Begriff „Personalien“ ist folglich genauer zu definieren.

In Art. 6 Abs. 4 VE-VSG werden die Hinderungsgründe aufgezählt. Diese Hinderungsgründe müssen seitens fedpol überprüft werden können, sollen sie wirksam werden. Im Erläuternden Bericht wird ausdrücklich auf Art. 15 VE-VSG Bezug genommen. Danach kann fedpol automatisch und systematisch alle öffentlich zugänglichen Quellen sowie polizeiliche Informationssysteme konsultieren. Unklar ist in diesem Zusammenhang, ob eine Verdachtsmeldung (vgl. Art. 14 VE-VSG) beziehungsweise eine Anzeige automatisch einen Tatbestand von Art. 6 Abs. 4 lit. b oder d VE-

VSG auslöst und ob zur Abklärung dieser Verdachtsmeldung nur die vorgesehenen Massnahmen gemäss Art. 15 VE-VSG ergriffen werden können oder fallbezogen eine unbestimmte Zahl von Personen befragt werden darf. Folglich ist in der Botschaft auszuführen, wann und weshalb fedpol gestützt auf welche Informationen umfassende Abklärungen tätigt.

#### Art. 15

Gemäss Art. 15 VE-VSG kann fedpol nur auf bestimmte Informationssysteme zugreifen und von Behörden des Bundes und Kantone Auskunft verlangen. Die Kontaktaufnahme mit professionellen Verwenderinnen und natürlichen und juristischen Personen ist nicht vorgesehen. Sollte dem nicht so sein, müsste Art. 15 VE-VSG präzisiert werden.

#### Art. 23

Fedpol vollzieht das Gesetz. Es kann die Kantone damit beauftragen, die Kontrollen bei den Verkaufsstellen durchzuführen. Die Kantone sollen nicht entschädigungslos im Auftrag von fedpol Bundesaufgaben vollziehen. Weder der Erlass noch die Erläuterungen enthalten diesbezügliche Ausführungen. Das ist entsprechend zu ergänzen.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Cavigelli".

Dr. Mario Cavigelli

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Daniel Spadin".

Daniel Spadin



Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
chancellerie@jura.ch

Département fédéral de justice et police DFJP  
A l'att. de Madame la Conseillère fédérale  
Simonetta Sommaruga  
Palais fédéral Ouest  
3003 Berne

Par email : [chemicals@fedpol.admin.ch](mailto:chemicals@fedpol.admin.ch)

Delémont, le 20 février 2018

**Avant-projet de loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles – procédure de consultation.**

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura accuse réception de votre courrier du 08 décembre 2017 concernant l'avant-projet de loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles. Il vous remercie de l'avoir consulté et prend position comme suit :

Suite à l'harmonisation des législations suisses et européennes sur les produits chimiques, la législation sur les produits toxiques a été abrogée en 2005. L'UE ayant déjà mis en œuvre un règlement traitant la problématique de la commercialisation et de l'utilisation des précurseurs de substances explosibles, il apparaît nécessaire que notre pays adopte des dispositions régissant cette thématique. Les attentats perpétrés ces dernières années en Europe montrent clairement que les terroristes sont prêts à utiliser n'importe quels moyens pour commettre des actes de violence à l'encontre de la population. De par sa législation actuellement lacunaire dans le domaine de la commercialisation et de l'utilisation des précurseurs d'explosifs, notre pays pourrait devenir dans le futur relativement attrayant pour le trafic de telles substances. Un attentat perpétré à l'étranger au moyen de précurseurs achetés en Suisse créerait inévitablement un conflit politique avec les Etats membres de l'UE. Il en va également de la protection de notre pays qui, sans réglementation dans le domaine, ouvre inévitablement une faille dans notre système sécuritaire.

Le Gouvernement salue l'approche pragmatique choisie par la Confédération dans ce projet de loi et son effort pour limiter au maximum l'accès à ces précurseurs de substances explosibles. Il est d'avis que les deux mesures prévues dans le projet sont proportionnées et freineront l'acquisition de ces produits par des personnes mal intentionnées.



En vous remerciant de l'attention portée à la présente, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA



David Eray  
Président



Gladys Winkler Docourt  
Chancelière d'État





**Justiz- und Sicherheitsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 59 17  
Telefax 041 228 67 27  
justiz@lu.ch  
www.lu.ch

*Zustellung an:*  
chemicals@fedpol.admin.ch

Bundesamt für Polizei fedpol

Luzern, 13. März 2018

Protokoll-Nr.: 270

**Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe –  
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Entwurf für das schweizerische Gesetz übernimmt Regelungsinhalte der EU-Verordnung Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe. Mit dem Vollzug und der Strafverfolgung sollen Bundesbehörden, insbesondere das Bundesamt für Polizei (fedpol) beauftragt werden. Ausserdem soll das fedpol den Kantonen Aufträge zur Vornahme von Kontrollen vor Ort erteilen können. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teilen wir Ihnen mit, dass wir die Vorlage des EJPD und insbesondere die Zuständigkeit des fedpol für den Vollzug grundsätzlich begrüssen. Zu den einzelnen Abschnitten haben wir folgende Bemerkungen:

**Begriffe**

So weit möglich ist die Definition und Verwendung der Begriffe an jene der Chemikaliengesetzgebung anzugleichen. So wird der im Titel des Entwurfs verwendete Begriff «Vorläuferstoffe» bereits im Betäubungsmittelrecht im Zusammenhang mit der Herstellung psychotroper Stoffe verwendet. Die bestehenden Regelungen über Betäubungsmittel und deren Vorläufer haben keine Gemeinsamkeiten mit den vorgeschlagenen neuen Bestimmungen über explosionsfähige Stoffe und deren Ausgangsstoffe. Obwohl der Begriff des Vorläuferstoffes 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.

Zusätzlich soll auch der Begriff «verdächtige Vorkommnisse» definiert werden, so wie dies in der EU-Verordnung Nr. 98/2013 ebenfalls der Fall ist. Die Formulierung kann sinngemäss den schweizerischen Gegebenheiten angepasst werden.

### **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 Verwender beschränken. Zur Erreichung der Ziele des vorliegenden Regulierungsvorhabens ist es deshalb 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 jedoch mit möglichst geringem Aufwand realisierbar sein. Generell erachten wir es als angebracht, die vorgeschlagenen Bestimmungen der Abschnitte 3 bis 5 erst ab einer relevanten Mengenschwelle (z.B. 2 kg) anzuwenden. Das wichtige Instrument der Verdachtsmeldung soll unabhängig davon auch unter dieser Mengenschwelle greifen.

### **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. Die kantonalen Vollzugsstellen der bestehenden stoffrechtlichen Gesetzgebungen (z.B. 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, dessen Geltungsbereich sich mit Blick auf die Entwicklungen in der EU noch erweitern könnte, 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. Wir schlagen deshalb folgende Formulierung für den letzten Satz von Artikel 23 Absatz 3 des Entwurfs vor: Die Kantone können zur Abklärung von Verdachtsfällen beigezogen werden.

### **Zeitpunkt**

Die uneinheitliche Umsetzungspraxis in der EU zeigt, dass unter den Mitgliedstaaten noch kein Konsens über die Priorität und Zweckmässigkeit der einzelnen Instrumente der EU-Verordnung Nr. 98/2013 (Verbot, Bezugsbewilligung, Registrierung) besteht. Vor diesem Hintergrund scheint es angezeigt, mit dem Erlass eines Bundesgesetzes zuzuwarten, bis die Entwicklung in der EU feststeht. Vorläufig können die Sensibilisierungsmassnahmen vertieft und der Umgang mit Verdachtsmeldungen optimiert werden.

Danke für Ihre Kenntnisnahme

Freundliche Grüsse



Paul Winiker  
Regierungsrat



## LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET  
CANTON DE NEUCHÂTEL

Par courriel : [chemincals@fedpol.ch](mailto:chemincals@fedpol.ch)  
Département fédéral de justice et police  
Office fédéral de la police  
3003 Berne

### Projet de loi fédérale sur les précurseurs de substances explosifs

Madame la directrice,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel a pris connaissance avec intérêt de la mise en consultation de l'objet susmentionné et vous remercie de lui donner la possibilité d'exprimer son avis en la matière.

À notre sens, l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi comblerait un certain manque au niveau de la législation suisse dans ce domaine et nous soutenons donc ce projet dans son entier et sans réserve.

Dans un souci de sécurité national et international, il est très important que la Suisse légifère dans ce domaine pour éviter que notre pays soit une porte ouverte au commerce de précurseurs d'explosifs. Le fait d'instaurer un système d'autorisation obligatoire pour l'achat de ces produits et de tenir un registre permettant de disposer de l'identité des personnes qui sollicitent ces produits sont de bonnes dispositions.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions d'agréer, Madame la directrice, nos salutations distinguées.

Neuchâtel, le 21 mars 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,  
L. FAVRE

La chancelière,  
S. DESPLAND



NE





CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02  
[staatskanzlei@nw.ch](mailto:staatskanzlei@nw.ch)  
Stans, 20. März 2018

## **Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe. Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 zur Vernehmlassung zu oben erwähnter Vorlage eingeladen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Mitwirkung und äussern uns gerne wie folgt.

Schätzungsweise werden ca. 100 Produkte des Schweizer Marktes bei einer Abgabe an private Anwender der Registrierung unterliegen und einige 10'000 Transaktionen pro Jahr betroffen sein. Lediglich für den Erwerb von rund 25 Produkten müssen private Anwender zusätzlich eine Bewilligung einholen. Die Produkte, die der Registrierung oder der Genehmigung unterliegen, werden insbesondere von Apotheken und Drogerien vertrieben. Betroffen sind zudem zoologische Fachgeschäfte. Detailhandelsketten führen keine Produkte, die der Registrierung und Genehmigung unterliegen.

Die Kosten für die Umsetzung und den Vollzug der Vorlage durch das Fedpol (Bund) werden auf rund 2 Mio. Franken pro Jahr geschätzt. Diese Kosten umfassen Personalkosten (1.2 Mio. Franken), den Betrieb des Informationssystems (0.5 Mio. Franken) sowie Spesen und weitere Aufwände (0.3 Mio. Franken) (700 Stellenprozente). Fedpol kann die Kantone damit beauftragen, die Kontrollen bei den Verkaufsstellen durchzuführen.

Nach unserem Dafürhalten ist der Aufwand für den Vollzug sehr hoch, schwierig umsetzbar und vor allem nicht kontrollierbar. Alleine nur für die privaten Verwenderinnen und Verwender ist die vorliegende Gesetzesvorlage zu wenig zielführend. Im vorliegenden Gesetz müssten auch die professionellen Anwender (Gewerbe und Landwirtschaft) eingeschlossen sein. Wir lehnen deshalb die Vorlage in dieser Form ab.

Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse  
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



Yvonne von Deschwanden  
Landammann





lic. iur. Hugo Murer  
Landschreiber

Geht an:

- [chemicals@fedpol.admin.ch](mailto:chemicals@fedpol.admin.ch)



CH-6061 Sarnen, Postfach 1561, SJD

**Per E-Mail an:**

Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundesamt für Polizei  
3003 Bern

[chemicals@fedpol.admin.ch](mailto:chemicals@fedpol.admin.ch)

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.3077  
Unser Zeichen: fu

Sarnen, 22. März 2018

**Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe  
Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, *liebe Simonetta*  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit der Stellungnahme zum Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (Vorläuferstoffgesetz VSG).

Wir unterstützen den Gesetzesentwurf teilweise. Mit der Vorlage wurde ein pragmatischer Weg gewählt, um den Missbrauch von Vorläuferstoffen zum Zwecke eines Terroranschlages zu erschweren. Die mögliche Delegation von Vollzugsaufgaben durch das Bundesamt für Polizei an die Kantone (Art. 23 VSG) scheint jedoch problematisch und wird abgelehnt. Eine Delegation von Aufgaben soll nur durch den Bundesrat, nach vorheriger Konsultation der Kantone verordnet werden können und der entstehende Aufwand soll durch den Bund angemessen entschädigt werden.

Zudem sind die Auswirkungen auf die Konsumentinnen und Konsumenten schwierig abzuschätzen und möglichst tief zu halten.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse

  
Christoph Amstad  
Regierungsrat

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- Kantonspolizei
- Staatskanzlei mit den Akten (OWSTK.3077)



Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement (EJPD)  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Sicherheits- und Justizdepartement  
Oberer Graben 32  
9001 St.Gallen  
T 058 229 36 00  
F 058 229 39 61

St.Gallen, 26. Februar 2018

Ref.Nr. RR.2017.37

### **Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe: Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie uns zur Vernehmlassung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe eingeladen. Wir lassen uns wie folgt vernehmen:

Wir sind mit dem unterbreiteten Gesetz grundsätzlich einverstanden.

Die Beschränkung auf private Verwenderinnen bringt mit sich, dass lediglich ein Bruchteil der vorhandenen explosionsfähigen Stoffe in den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt. Im Hinblick auf eine Erschwerung der Entwendung und in der Folge missbräuchlichen Verwendung von Vorläuferstoffen, scheint eine gewisse Regulierung, etwa hinsichtlich Aufbewahrung und Kontrolle, die mit einem verhältnismässigen Aufwand für die Betroffenen verbunden wäre, auch im Bereich der gewerblichen Verwenderinnen angebracht.

Soweit fedpol im Rahmen des Vollzugs des Gesetzes bei den vorgeschriebenen stichprobenweisen Kontrollen bei den Verkaufsstellen (Art. 23 Abs. 3) den Kantonen Aufträge zur Vornahme von Kontrollen erteilen können soll, muss auf das Fehlen von Aussagen zur konkret zu erwartenden zeitlichen Belastung bei den Kantonen (Ziff. 3.2 des erläuternden Berichts) und die begrenzten Kapazitäten der kantonalen Stellen sowie die Bundeszuständigkeit hingewiesen werden.

Wir danken für die eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Fredy Fässler  
Regierungspräsident





**per E-Mail an:**

- [chemicals@fedpol.admin.ch](mailto:chemicals@fedpol.admin.ch)

**Kopie an:**

- Kantonspolizei, Abteilung Sicherheitsfirmen, Waffen und Sprengstoffe (SIWAS)
- Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen / Kantonales Labor

Telefon +41 (0)52 632 71 11  
Fax +41 (0)52 632 72 00  
staatskanzlei@ktsh.ch

Regierungsrat \_\_\_\_\_

Eidgenössisches Justiz-  
und Polizeidepartement

**per E-Mail an:**  
chemicals@fedpol.admin.ch

Schaffhausen, 13. März 2018

**Entwurf zum Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (E-VSG);  
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie uns den Entwurf in oben genannter Angelegenheit zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und nehmen dazu gerne Stellung.

Der Regierungsrat begrüsst, dass weitere Schritte zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Schweiz und zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus unternommen werden. Dabei sind insbesondere die Meldemöglichkeit für verdächtige Vorkommnisse und eine entsprechende Sensibilisierung zentrale Massnahmen.

**Art. 6 Abs. 2 lit. a E-VSG**

Der Begriff "Personalien" ist in der Bundesgesetzgebung nirgends abschliessend definiert. Das VSG oder allenfalls die Ausführungsgesetzgebung sollte sich abschliessend dazu äussern, welche Personendaten ein Gesuch für den Zugang zu Vorläuferstoffen enthalten muss. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob nur Name, Vorname und Adresse oder z. B. auch Geburtsdatum, Nationalität oder Bürgerort anzugeben sind.

#### **Art. 6 Abs. 4 lit. b E-VSG**

Es ist zu begrüßen, dass die Hinderungsgründe in Art. 6 Abs. 4 abschliessend aufgezählt werden. Die Formulierung des Hinderungsgrundes in lit. b ist jedoch zu offen formuliert. Der erläuternde Bericht äussert sich dazu nicht, obwohl die Auslegung und Handhabung dieser Bestimmung in der Praxis sehr wichtig sein dürfte. Auch bleibt unklar, wie das Bundesamt für Polizei (fedpol) an die genannten Hinweise gelangt. Dabei stellt sich die Frage, ob solche Hinweise aus der gesamten Bevölkerung kommen können oder nur von Personen, die Vorläuferstoffe auf den Markt bringen sowie von der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden. Zumindest die auszuarbeitende Botschaft sollte so ergänzt werden, dass klar ist, wer Hinweise machen kann und welche Situationen bzw. Vorfälle als Hinweis gemäss lit. b gelten bzw. gelten können.

#### **Art. 11 E-VSG**

Das Registrierungs- und Bewilligungssystem für den gesamten Detailhandel, wobei insbesondere Apotheken und Drogerien am stärksten betroffen sind, erachten wir als sehr aufwendig. Die Abgabe von Chemikalien in kleinen Mengen zu technischen Zwecken (z. B. Reinigung, Desinfektion etc.) ist für diese beiden Detailhändler ein wichtiger Geschäftszweig. In Zukunft müsste beim Verkauf von Vorläuferstoffen für explosionsfähige Stoffe entweder diverse Daten in einem Informationssystem registriert oder geprüft werden, ob der Kunde über eine Erwerbsbewilligung verfügt. Wie der Mehraufwand für ein so umfassendes Registrierungs- und Bewilligungsverfahren im Detailhandel gedeckt würde, wird nicht beantwortet.

Die im vorliegenden Entwurf vorgeschlagenen Massnahmen zielen zudem ausschliesslich auf den Erwerb und den Umgang mit Vorläuferstoffen im privaten Bereich ab. Mit der Beschränkung des Anwendungsbereichs relativiert sich die maximale Wirkung der neuen Gesetzgebung deutlich. Damit wird die Verhältnismässigkeit der vorgeschlagenen, umfangreichen Vorschriften bezüglich des kleinen Marktanteils der privaten Verwendung in Frage gestellt.

#### **Zu Art. 15 Abs. 2 E-VSG**

Im erläuternden Bericht fehlen Hinweise dazu, weshalb gerade den Einwohnerkontrollen und Zivilstandsbehörden eine Auskunftspflicht zur Erkennung und Beurteilung von möglichen Gefährdungen in Zusammenhang mit Vorläuferstoffen auferlegt wird. Es stellt sich die Frage, in welcher Weise diese Behörden im Rahmen einer Auskunftspflicht dazu beitragen können. Sofern Einwohnerkontrollen und Zivilstandsbehörden weiterhin ausdrücklich in Abs. 2 aufgeführt werden sollen, sollte die auszuarbeitende Botschaft sich dazu äussern und Klarheit schaffen.

### **Art. 15 Abs. 3 E-VSG**

Im erläuternden Bericht zu Art. 15 Abs. 3 fehlen jegliche Erklärungen, was mit der Umschreibung "automatisierte Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen" genau gemeint ist und wie diese vonstattengehen soll. Der Begriff ist stark auslegungsbedürftig. Es ist davon auszugehen, dass damit ein "Profiling" gemäss Art. 4 lit. f des Entwurfs zum revidierten Datenschutzgesetz des Bundes (E-DSG; BBl 2017 7193) gemeint ist. Der Bundesrat soll sich in seiner Botschaft zu Sinn und Nutzen des Profilings äussern sowie die als geeignet erachteten "öffentlichen Quellen" zumindest exemplarisch umschreiben. Dies trägt einerseits der Schwere des Grundrechtseingriffs Rechnung, andererseits würde damit mehr Transparenz geschaffen.

### **Art. 18 lit. f E-VSG**

Die Bestimmung von Art. 18 lit. f lässt offen, was genau im Informationssystem unter der Umschreibung "Urteile und andere Informationen über Ereignisse im Zusammenhang mit Chemikalien und explosionsartigen Stoffen" in die Datenbank aufgenommen werden soll und woher das fedpol diese Informationen erhält. Die auszuarbeitende Botschaft sollte sich dazu äussern.

### **Art. 21 E-VSG**

Ein im September 2017 veröffentlichtes Gutachten der ETH Zürich zeigt, dass die Verwendung der AHVN13 als universeller Personenidentifikator mit hohen Risiken für den Schutz und die Sicherheit von Bürgerdaten verbunden ist. Es fällt auf, dass bei vielen neuen Gesetzesvorlagen des Bundes eine gesetzliche Grundlage für die systematische Verwendung der AHVN13 geschaffen wird. Dabei stellt sich die Frage, ob dies aufgrund des oben genannten Gutachtens angebracht ist, auch wenn es in dieser Vorlage um mögliche Gefährdungen im Zusammenhang mit Vorläuferstoffen geht. Solange die diesbezügliche Meinungsfindung nicht abgeschlossen ist, sollte die AHVN13 ausserhalb des Sozialversicherungsbereichs nur mit grosser Zurückhaltung systematisch verwendet werden und es stellt sich die Frage, ob nicht auch andere Möglichkeiten genügen.

### **Art. 23 E-VSG**

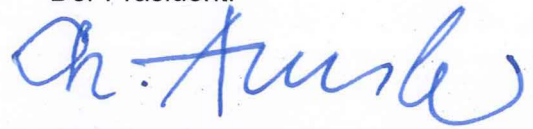
Gemäss Art. 23 Abs. 3 kann das fedpol den Kantonen Aufträge zur Vornahme von Kontrollen erteilen, bei denen zu prüfen ist, ob die Verkaufsstellen die Registrierungen von Transaktionen vornehmen, das Vorhandensein von Erwerbserwilligungen prüfen und die Bestimmungen betreffend die Produktkennzeichnung einhalten. Durch diese Zusammenarbeit mit den Kantonen wird zwar – wie im erläuternden Bericht festgehalten – die Effizienz der Kontrollen gesteigert, da diese direkt mit den Kontrollen im Chemikalien-, Sprengstoff- oder Heilmittelbereich zusammen erfolgen könnten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Kontrolltätigkeit für die dafür kantonal zuständigen Stellen einen erheblichen Mehraufwand bedeuten würde. Dieser Mehraufwand ist unseres Erachtens aber nicht von den Kantonen allein zu tragen, sondern der Bund sollte sich finanziell angemessen daran beteiligen.

Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

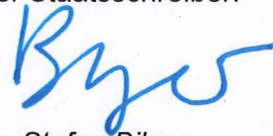
Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:



*Christian Amsler*

Der Staatsschreiber:



*Dr. Stefan Bilger*





## **Regierungsrat**

Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch

Bundesamt für Polizei fedpol  
Direktionsbereich Dienste  
Nussbaumstrasse 29  
3003 Bern

6. März 2018

### **Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie uns eingeladen, zum Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (Vorläuferstoffgesetz, VSG) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

#### Allgemeine Bemerkungen:

Zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Verhinderung von Straftaten gegen Leib und Leben und gegen Sachen begrüssen wir den Erlass des VSG: Ereignisse der letzten Jahre zeigen, welche Folgen die missbräuchliche Verwendung derartiger Stoffe haben kann. Gerade weil sich heute jede Person auf einfachste Weise die nötigen Kenntnisse über die Herstellung von Sprengstoff (sog. home-made explosives, HME) aneignen kann und ein behelfsmässiges Labor zur Herstellung genügt, ist die Erschwerung der Beschaffung von Vorläuferstoffen unabdingbar. Mit Erlass und Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe (nachfolgend Verordnung) bestehen auf Ebene der Europäischen Union (EU) geeignete Massnahmen. Die Schweiz hat zwangsläufig eine analoge Regulierung zu erlassen, ansonsten riskiert sie zum Markt für Personen mit kriminellen Absichten zu werden. Für uns steht die Notwendigkeit eines entsprechenden "Nachvollzugs" der Schweiz ausser Frage.

Die beiden Grundpfeiler des VSG erachten wir als sachgerecht: Einerseits eine abgestufte Marktüberwachung (Einschränkung von Abgabe, Einfuhr, Besitz und Verwendung gewisser bisher frei zugänglicher Chemikalien „Vorläuferstoffe“ für private Verwender) und andererseits die Stärkung der allgemeinen Sensibilisierung, welche zu einer Erhöhung der Meldebereitschaft verdächtiger Vorkommnisse führen dürfte.

Zur wirksamen Erreichung der Ziele des vorliegenden Regulierungsvorhabens ist es u.E. jedoch unerlässlich, die Anforderungen bei der Handhabung auch im professionellen Bereich, insbesondere bei der Lagerung grösserer Mengen relevanter Vorläuferstoffe, zu überprüfen. Deshalb regen wir ergänzend die Schaffung eines dritten Grundpfeilers an, welcher für private und professionelle Verwender Minimalpflichten betreffend sicherer Lagerung und Meldung bei Verlust oder Diebstahl der Vorläuferstoffe beinhaltet.

Die in den Mitgliedstaaten der EU geltenden Regelungen auf Basis der Verordnung sind aktuell heterogen. Die EU analysiert derzeit die Umsetzung und evaluiert verschiedene Handlungsoptionen für eine wirkungsvolle Verbesserung. Diese Handlungsoptionen beinhalten auch Vorschläge für die Erweiterung des Geltungsbereichs auf professionelle Verwender. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Schweiz das VSG (kurz nach dessen Inkrafttreten) entsprechend anzupassen hätte. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, mit der Inkraftsetzung des VSG zuzuwarten, bis die Analyseergebnisse der EU vorliegen. Bis dahin sind geeignete Sensibilisierungsmassnahmen durchzuführen und der Umgang mit Verdachtsmeldungen zu optimieren.

Zum Titel sowie zu einzelnen Bestimmungen erlauben wir uns die folgenden Anmerkungen:

Zum Titel (sowie zu den weiteren Artikeln, welche den Begriff "Vorläuferstoff" verwenden): Das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (Betäubungsmittel, BetmG; SR 812.121) enthält eine Legaldefinition des Begriffs "Vorläuferstoffe" in Artikel 2 Bst. e. Mit der Definition in Artikel 2 Bst. b VSG kommt es zu einer zweifachen Verwendung desselben Begriffs mit unterschiedlicher Bedeutung. Es bestehen keine Gemeinsamkeiten zwischen den Vorläuferstoffen nach BetmG und nach VSG. Um Missverständnisse zu vermeiden, drängt sich die Umbenennung des VSG auf. Analog zur erwähnten Verordnung ist die Verwendung "Ausgangstoffe" zu empfehlen.

Zu Artikel 1 Absatz 2 Satz 1: Analog zur Verordnung wird die ausschliessliche Anwendung des VSG auf private Verwender vorgeschlagen. Eine Kontrolle des gesamten Marktes (inklusive professionelle Verwender) wird im Erläuternden Bericht als "wirtschaftshemmend, mit einem hohen Aufwand verbunden und daher nicht verhältnismässig" bezeichnet. Diese Einschätzung dürfte von professionellen Verwendern (Gewerbe, Industrie und Landwirtschaft im Rahmen der jeweiligen Geschäftstätigkeit) geteilt werden. Wir können dieser Beschränkung des Geltungsbereichs auf (den kleinen Marktanteil) der privaten Verwender i.S. von Artikel Bst. a aus grundsätzlichen Überlegungen nur bedingt zustimmen:

Soll das VSG wirksam einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung des anvisierten Zwecks nach Absatz 1 leisten, können die professionellen Verwender nicht vollständig ausser Acht gelassen werden: Die Landwirtschaft beispielsweise benötigt und lagert grosse Mengen an Dünger. Dieser eignet sich bekanntlich geradezu idealtypisch als Ausgangsstoff für HME. Unter Berücksichtigung des unbestrittenen Gefahrenpotentials sind auch professionelle Verwender angemessen zu verpflichten. Damit die zuständigen Behörden unverzüglich von Verlust und Diebstahl (grösserer Mengen) eines Vorläuferstoffs Kenntnis erlangen und in der Lage sind, die erforderlichen Massnahmen anzuordnen, ist den professionellen Verwendern zumindest in solchen Ausnahmefällen eine entsprechende Meldepflicht aufzuerlegen. Das vorgesehene Melderecht genügt diesbezüglich nicht. Ausserdem beantragen wir einen zumutbaren Minimalstandard zur sicheren Lagerung von Vorläuferstoffen durch professionelle Verwender. Ein unzumutbar hoher Aufwand für die professionellen Verwender entsteht dadurch nicht. Auch handelt es sich nicht um eine Marktüberwachung. Vielmehr schlagen wir Minimalpflichten vor, wie sie beispielsweise auch für Besitzer von Schusswaffen gelten. Damit könnte ein wesentlicher Beitrag zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit geleistet werden. Im Übrigen scheint sich der Bund über die Schwäche des eingeschränkten Geltungsbereichs durchaus im Klaren zu sein (vgl. Ziffer 1.3.3 des erläuternden Berichts). Unseres Erachtens zieht er indessen – aufgrund des befürchteten Widerstands der Wirtschaft und Landwirtschaft - nicht die für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit erforderliche Konsequenz.

Wir regen an, die professionellen Verwender in einem geänderten Absatz 2 als Adressat der Minimalpflichten zu nennen. Diese zwei Minimalpflichten erscheinen uns im Verhältnis zum Risikopotential als gering und zumutbar.

Zu Artikel 1 Absatz 2 Satz 2: Wie erwähnt fallen ausschliesslich private Verwender unter den persönlichen Geltungsbereich. Nach Wortlaut und Systematik beziehen sich demnach auch die Meldemöglichkeit für verdächtige Vorkommnisse und die Sensibilisierungsmassnahmen (Massnahmen des zweiten Grundpfeilers) nur auf private Verwender. Es besteht diesbezüglich ein Widerspruch zu den Ausführungen in den Erläuterungen. Dieser Auslegung geben wir den Vorzug und ersuchen um eine Formulierung von Satz 2, welche den Gedanken der Erläuterungen zum Ausdruck bringt. Selbst wenn trotz unseres begründeten Einwands am Geltungs-

bereich nach Satz 1 festgehalten werden sollte, müssen zumindest die Massnahmen des zweiten Grundpfeilers auch für professionelle Verwender gelten.

Zu Artikel 2: So weit möglich ist die Definition und Verwendung der Begriffe "Vorläuferstoffe" und „explosionsfähige Stoffe" an jene der Chemikaliengesetzgebung anzugleichen. Unklar ist, wie weit die Regelungen des VSG nur auf „reine" Stoffe oder auch auf die diese Stoffe enthaltenden Zubereitungen anwendbar sein sollen.

Zu Artikel 3 Absatz 1: Die Ermächtigung des Bundesrats zur Erstellung der Liste von Vorläuferstoffen ist sachgerecht, damit eine allenfalls nötige Erweiterung rasch vorgenommen werden kann. Zur Vermeidung unerwünschter Käufe in der Schweiz ist eine Harmonisierung mit der Verordnung anzustreben.

Zu Artikel 3 Absätze 2 und 3: Das vorgeschlagene System sieht vier verschiedene Zugangsstufen vor (freier Zugang, registrierungspflichtiger Zugang, registrierungs- und bewilligungspflichtiger Zugang sowie kein Zugang). Die Zugangsstufe hängt von den Konzentrationen des jeweiligen Vorläuferstoffs ab. Die bei der Festlegung der Zugangsstufe zu berücksichtigenden Kriterien (Eigenschaft und Gefährlichkeit des Vorläuferstoffs, Missbrauchsrisiko und das internationale Recht) sind sachgerecht. Insgesamt erachten wir das abgestufte Zugangssystem als verhältnismässig.

Zu Artikel 6: Der Zuständigkeit des Bundesamtes für Polizei zur Erteilung der Erwerbsbewilligung stimmen wir zu. Auch die Voraussetzungen für den Erhalt einer Bewilligung und die Hinderungsgründe überzeugen.

Zu Artikel 7: Neben den Möglichkeiten, erteilte Bewilligungen nötigenfalls zu entziehen und rechtmässig erworbene Vorläuferstoffe einzuziehen (vgl. auch Art. 23), setzt ein wirksamer Vollzug des VSG entsprechende Prüfungsbefugnisse für fedpol voraus. Diese werden gemäss Absatz 3 vom Bundesrat zu definieren sein. Gerne erwarten wir die entsprechenden Vorschläge.

Zu Artikel 8: Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Vollzug des Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997 (WG; SR 514.54) zeigen einen erheblichen Informationsbedarf der Rechtsunterworfenen betreffend den Einfuhrbestimmungen. Auch vorliegend dürften sich geeignete Informationsmassnahmen als nötig erweisen.

Zu den Artikeln 11 und 12: In Apotheken und Drogerien werden nur noch in sehr geringem Umfang Chemikalien an Private abgegeben. Das geltende Chemikaliengesetz auferlegt diesen Fachgeschäften bereits Restriktionen, Kontrollaufgaben und Dokumentationspflichten. Aus diesem Grund lassen sich die im VSG vorgesehenen Präventivmassnahmen im Detailhandel gut umsetzen.

Zu Artikel 13: Damit wird die Herstellung explosionsfähiger Stoffe durch private Verwender untersagt. Der Besitz derart hergestellter Stoffe ist verboten. Unter Berücksichtigung potentieller Eigen- und Fremdgefährdung sind diese beiden Verbote auch in unserer liberalen Gesellschaft gerechtfertigt.

Zu Artikel 14: Verdächtige Vorkommnisse im Zusammenhang mit Vorläuferstoffen, Diebstahl, Verlust oder verdächtige Transaktionen etc. sollen fedpol gemeldet werden dürfen. Dieses Melderecht genügt u.E. für private Verwender, welche kaum über grössere Mengen verfügen dürften. Handelt es sich jedoch um Diebstahl oder Verlust grosser Mengen, wie sie typischerweise bei professionellen Verwendern vorhanden sind, ist die Bestimmung zur Zweckerreichung ungenügend. Kommen aus den Beständen professioneller Verwender eine relevante Menge oder wiederholt Kleinstmengen abhanden, sind die Besitzer zur Meldung an fedpol zu verpflichten.

Zu den Artikel 15 und 24: Insbesondere das Zugriffsrecht von fedpol auf das Informationssystem des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) ist zur Aufgabenerfüllung nötig. Aus demselben Grund begrüssen wir die Möglichkeit von fedpol, beim NDB eine Stellungnahme einzuholen.

Zu Artikel 23 Absatz 3 Satz 1: fedpol ist ermächtigt, stichprobenweise zu kontrollieren, ob die Verkaufsstellen die Registrierungen von Transaktionen vornehmen, das Vorhandensein von Erwerbsbewilligung prüfen und die Bestimmungen betreffend die Produktebezeichnung

einhalten. Die Kontrollen bezüglich der Kennzeichnungsvorschriften sind zweckmässigerweise nicht allein bei den Verkaufsstellen, sondern auch bei den Akteuren, welche diese Produkte für den Markt bereitstellen (Hersteller und Importeure), durchzuführen.

Im Übrigen ist fedpol zu ermächtigen, auch die Einhaltung der von uns postulierten Minimalpflichten professioneller Verwender stichprobenweise sowie auf Verdacht hin zu überprüfen.

Zu Artikel 23 Absatz 3 Satz 2: Zur Vornahme der oben genannten Kontrollen ist fedpol ermächtigt, den Kantonen Aufträge zu erteilen. Mit Begründung der Effizienzsteigerung verweisen die Erläuterungen zunächst auf die Möglichkeit von fedpol, im Rahmen seiner Kontrolltätigkeit mit den kantonalen Partnern zusammenzuarbeiten, Kontrollen (beispielsweise im Chemikalien, Sprengstoff- oder Heilmittelbereich) zusammenzufassen oder zu koordinieren, vgl. Erläuterungen zu Art. 23. Gegen eine derartige Koordination bestehen keine Einwände. Falls die Bestimmung jedoch als Grundlage für eine eigentliche Kontrolltätigkeit im Bereich des VSG durch die Kantone dienen soll, ist – analog zur Abgeltung für die Aufgabenerfüllung nach dem Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015 (Nachrichtendienstgesetz, NDG; SR 121) durch die Kantone - eine entsprechende Kostenbeteiligung des Bundes angezeigt. Dies umso mehr, als fedpol für seine Aufgabenerfüllung Gebühren erhebt (vgl. Art. 24).

Die vorhandenen Kapazitäten der kantonalen Vollzugsstellen der bestehenden stoffrechtlichen Gesetzgebungen (z. B. Chemikalien- oder Heilmittelrecht) sind aufgrund der laufend wachsenden Aufgaben in diesen Bereichen bereits ausgeschöpft. Die Entgegennahme von Vollzugsaufgaben aus einem neuen Rechtsgebiet, dessen Geltungsbereich sich mit Blick auf die Entwicklungen in der EU noch erweitern könnte, übersteigt deren Möglichkeiten oder würde sich negativ auf das Schutzniveau im bestehenden Recht auswirken. Ohne Finanzierung der nötigen kantonalen Ressourcen ist die Durchführung von Kontrollen im Auftrag von fedpol nicht zu bewältigen. Mit den uns zur Verfügung stehenden Ressourcen kann sich die Zusammenarbeit der kantonalen Vollzugsbehörden und fedpol auf den Austausch von vor Ort vorhandenen Informationen im Verdachtsfall beschränken. Ohne Abgeltung durch den Bund ist Satz 2 wie folgt abzuändern: "Es kann die Kantone zur Abklärung von Verdachtsfällen beziehen."

Zu Artikel 24: Die Gebührenerhebung entspricht dem Verursacherprinzip. Gegen die vorgesehene Kostenfreiheit einer stichprobenweisen Kontrolle ohne Beanstandungen ist bei Durchführung durch fedpol nichts einzuwenden. Die allfällige Durchführung stichprobenweiser Kontrollen durch die kantonalen Vollzugsbehörden im Auftrag von fedpol hingegen ist ohne entsprechende Abgeltung durch den Bund nicht möglich (vgl. Anmerkung zu Art. 23).

Zu den Artikeln 26ff.: Wir stimmen den Strafbestimmungen zu. Ergänzend zu den Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) sind Widerhandlungen gegen das VSG zu ahnden, eine verbrecherische Absicht ist nicht nötig.

Zu Artikel 33: Für die Praxis sind gerade die Übergangsbestimmungen bedeutsam: Ein vor Inkrafttreten erfolgter Erwerb eines Vorläuferstoffs führt zu dessen rechtmässigem Besitz. Nichtsdestotrotz wird fedpol zu Recht die Möglichkeit eingeräumt, den Vorläuferstoff bei Gefahr missbräuchlicher Verwendung einzuziehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anregungen bei der Weiterbehandlung des Geschäfts.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Roland Heim  
Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatsschreiber



6431 Schwyz, Postfach 1260

An das  
Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD

elektronisch an: chemicals@fedpol.admin.ch

Schwyz, 6. März 2018

**Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe  
(Vorentwurf Vorläuferstoffgesetz, VE-VSG)**  
Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen ein, bis 23. März 2018 zur oben erwähnten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen.

Das neue Bundesgesetz will die missbräuchliche Verwendung von Stoffen verhindern, die zur Herstellung von explosionsfähigen Stoffen verwendet werden können. Der Bundesrat wird darin u.a. ermächtigt, eine entsprechende Liste von Vorläuferstoffen festzulegen. Diese Liste dürfte u.a. folgende Stoffe aufführen: Wasserstoffperoxid, Nitromethan, Salpetersäure, Kaliumchlorat, Kaliumperchlorat, Natriumchlorat, Natriumperchlorat und Ammoniumnitrat. Der Zugang zu solchen Stoffen soll für Privatpersonen – nicht jedoch für die übrigen Marktteilnehmer – teilweise eingeschränkt werden. Ihnen soll es zudem untersagt werden, selber explosionsfähige Stoffe herzustellen. Weiter sind eine Meldemöglichkeit für verdächtige Vorkommnisse und eine entsprechende Sensibilisierung des Handels und weiterer Akteure vorgesehen. Das neue Gesetz soll somit zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Schweiz und zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus beitragen.

Auch wenn der Regierungsrat die Zielsetzung der Vorlage anerkennt, lehnt er sie u.a. aus folgenden Gründen ab:

- Indem sich das neue Bundesgesetz nur an private Verwender richtet, öffnet es Tür und Tor für jede Art der Umgehung. Gerade im internationalen Terrorismus sind in der Regel gut vernetzte Organisationen beteiligt, welche von den neuen Bestimmungen aber kaum betroffen wären.
- Art. 3 VE-VSG räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, eine Liste von Vorläuferstoffen zu erlassen. Er legt somit für jeden Vorläuferstoff fest, für welche Konzentration welcher Zugangsstoff frei



erhältlich, registrierungspflichtig, registrierungs- und bewilligungspflichtig bzw. verboten wäre. Es ist abzusehen, dass eine solche Liste für die Vertreiber entsprechender Produkte mit einem enormen zusätzlichen Aufwand verbunden wäre. Insbesondere Apotheken, Drogerien, aber auch zoologische Fachgeschäfte wären betroffen.

- Unbescholtene Bürger würden vom Bundesamt für Polizei eine Erwerbsbewilligung im Sinne von Art. 6 VE-VSG in der Regel erhalten, wenn die geplante Verwendung des registrier- und bewilligungspflichtigen Vorläuferstoffs plausibel ist. Auch mit einer erteilten dreijährigen Erwerbsbewilligung (Art. 6 Abs. 6 VE-VSG) wäre ein Missbrauch in der Praxis nicht zu verhindern. Inwieweit mit dem vorgeschlagenen Gesetz terroristische Anschläge verhindert werden können, ist nicht nachvollziehbar. Auch die vorgesehenen Strafbestimmungen wirken gerade im Bereich des Terrorismus keineswegs abschreckend.
- Der bürokratische Aufwand für die Anwendung/Umsetzung des Gesetzes wäre enorm. Nicht nur auf die Vertreiber von Produkten kämen massive Mehrkosten und Umtriebe zu, sondern auch auf das Bundesamt für Polizei im Rahmen des Bewilligungsverfahrens (und der Führung der Datenbank nach Art. 17 VE-VSG) sowie auf die Eidgenössische Zollverwaltung.
- Schliesslich stellen sich auch datenschutzrechtliche Fragen. Wer einen Vorläuferstoff abgibt, muss folgende Angaben im Informationssystem registrieren: Personalien, Art des Vorläuferstoffes, Passnummer, Zahlungsweise und Kreditkartennummer, Angaben zur Verwendung usw. (Art. 11 VE-VSG). Bei der Bearbeitung von Gesuchen besteht überdies Zugriff auf folgende Systeme: System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes, System Bundesdelikte, System internationale und interkantonale Polizeikooperation, automatisiertes Polizeifahndungssystem, Schengener Informationssystem, nationaler Polizei-Index, Geschäfts- und Aktenverwaltungssystem von fedpol, „Index-NDB“ des Nachrichtendienstes des Bundes, Strafregisterdatenbank, Informationssystem Ausweisschriften, Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (Art. 15 VE-VSG). Einmal mehr soll zudem die AHV-Versichertennummer systematisch verwendet werden (Art. 21 VE-VSG).
- Das Fedpol kann die Kantone beauftragen, Kontrollen bei den Verkaufsstellen durchzuführen; welche Kosten in diesem Zusammenhang auf die Kantone zukommen würden, kann derzeit nicht abgeschätzt werden. Jedenfalls ist mit Mehrkosten zu rechnen, ohne damit einen sicherheitspolitischen Mehrwert zu erreichen.
- Die Konzentrationswerte der Produkte sollen schliesslich in Zusammenarbeit mit der EU laufend neu erarbeitet werden. Hierfür wurde ein Sachverständigenausschusses für Ausgangsstoffe gegründet, an dem auch die Schweiz beteiligt ist. Dass von diesem Ausschuss neue bürokratische Regeln aufgestellt werden, gilt als sicher.

Zusammenfassend lehnt der Regierungsrat die Vorlage als für die Erreichung des verfolgten Ziels ungeeignet ab.

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

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber



Kopie an:

- Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement  
Frau Simonetta Sommaruga  
Bundesrätin  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Frauenfeld, 13. März 2018

## Entwurf für ein Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe

### Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf für ein Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Vorlage grundsätzlich einverstanden sind. Für die weiteren Rechtssetzungsarbeiten bitten wir Sie indessen, unsere nachfolgenden Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen.

#### Art. 1

Gemäss der vorgeschlagenen Formulierung in Abs. 2 von Art. 1 des Entwurfs ist nur eine Meldung verdächtiger Vorkommnisse bei der Abgabe an private Verwenderinnen vorgesehen. In den Erläuterungen auf S. 19 wird zwar darauf hingewiesen, dass entsprechende Vorkommnisse auch bei der Abgabe an gewerbliche Verwenderinnen gemeldet werden können (vgl. Bemerkungen zu Art. 1 unter lit. b). Im Gesetzestext ist dies jedoch nicht klar formuliert. Eine potentielle Täterschaft könnte beispielsweise relevante Stoffe über eine Scheinfirma beziehen und somit das Ziel der vorliegenden Gesetzgebung umgehen. Beispiel dafür ist der Anschlag vom 22. Juli 2011 in Oslo, wo der Attentäter unter dem Deckmantel eines angeblichen Agrarunternehmens sechs Tonnen Ammoniumnitrat erwerben konnte. Nach unserer Auffassung sollte das Gesetz daher so abgefasst werden, dass die Meldemöglichkeit für verdächtige Vorkommnisse auch bei der Abgabe an gewerbliche Verwenderinnen besteht. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass Abs. 2 von Art. 1 gekürzt und ein zusätzlicher Abs. 3 aufgenommen würde. Wir schlagen dementsprechend folgende Formulierungen vor:

„<sup>2</sup> Es regelt die Kennzeichnung von Stoffen, die zur Herstellung von explosionsfähigen Stoffen verwendet werden können, so-

2/3

wie den Erwerb, den Besitz, die Ein- und Ausfuhr und die Verwendung von solchen Stoffen durch private Verwenderinnen.“

„<sup>3</sup> Es sieht eine Meldepflicht für verdächtige Vorkommnisse und Sensibilisierungsmassnahmen für die Abgabe an private sowie an gewerbliche Verwenderinnen vor.“

#### **Art. 2**

Der in Bst. b verwendete Begriff „Vorläuferstoffe“ findet sich bereits in Art. 2 Bst. e des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (BetmG; SR 812.121) im Zusammenhang mit der Herstellung psychotroper Stoffe. Um Verwechslungen zu vermeiden, beantragen wir, das Wort „Vorläuferstoffe“ durch die Formulierung „Ausgangsstoffe“ zu ersetzen. Der Gebrauch des Begriffs „Ausgangsstoffe“ würde auch mit der Formulierung in der EU-Verordnung Nr. 98/2013 vom 15. Januar 2013 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe korrespondieren.

Zusätzlich beantragen wir die Aufnahme der Wendung „Verdächtige Vorkommnisse“ sowie eine entsprechenden Definition in Art. 2. Eine solche Definition findet sich ebenfalls in der vorgängig zitierten EU-Verordnung.

#### **Art. 13**

Gemäss Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über explosionsgefährliche Stoffe (SprstG; SR 941.41) dürfen in der Schweiz Sprengmittel mit einer Bewilligung des Bundes hergestellt werden.

Da im vorgeschlagenen Art. 13 lediglich von explosionsfähigen Stoffen die Rede ist, kann es aus unserer Sicht zu Widersprüchen mit dem erwähnten Sprengstoffgesetz kommen, da konform hergestellte Sprengmittel naturgemäss ebenfalls explosionsfähig sind. Wir empfehlen deshalb, Art. 13 Abs. 1 des Entwurfs wie folgt anzupassen:

„<sup>1</sup> Privaten Verwenderinnen ist die Herstellung von explosionsfähigen Stoffen mittels Ausgangsstoffen untersagt.“

#### **Art. 23**

Der vorliegende Gesetzesentwurf zielt primär auf die Strafbarkeit des missbräuchlichen Umgangs mit explosionsfähigen Stoffen und deren Ausgangsstoffen ab. Der Vollzug verlangt daher ein polizeiliches Vorgehen. Dementsprechend liegt die Vollzugskompetenz beim Bundesamt für Polizei fedpol. Die Kontrollen von fedpol bezüglich der Kennzeichnungsvorschriften nach Art. 23 Abs. 3 des Entwurfs sollten zweckmässigerweise allerdings nicht alleine bei den Verkaufsstellen, sondern auch bei den Akteuren, die die-

3/3

se Produkte auf dem Markt bereitstellen (Hersteller und Importeure), durchgeführt werden.

Die kantonalen Vollzugs- und Fachstellen zu den bestehenden stoffrechtlichen Gesetzgebungen (z.B. des Chemikalien- oder Heilmittelrechts und des Sprengstoffgesetzes) arbeiten hauptsächlich auf der Basis des Verwaltungsrechts. Ihre Kapazitäten sind aufgrund der laufend wachsenden Aufgaben in diesen Bereichen bereits ausgeschöpft. Die Entgegennahme von Kontrollaufträgen aus einem neuen Rechtsgebiet, dessen Geltungsbereich sich mit Blick auf die Entwicklungen in der EU noch erweitern könnte, übersteigt deren Möglichkeiten oder würde sich negativ auf das Schutzniveau im bestehenden Recht auswirken. Die Zusammenarbeit des fedpol mit den kantonalen Vollzugsbehörden muss sich daher auf den Austausch von vor Ort vorhandenen Informationen im Verdachtsfall beschränken. Im Weiteren weisen wir darauf hin, dass die Kantonspolizei Thurgau über kein ausgebildetes Fachpersonal im vorliegend zur Diskussion stehenden Bereich und auch über keine geeigneten Räumlichkeiten für die Lagerung solcher Stoffe bei allfälligen Sicherstellungen verfügt.

Aus den genannten Gründen beantragen wir die Formulierung des zweiten Satzes von Art. 23 Abs. 3 des Entwurfs wie folgt zu ändern:

„Es kann die Kantone zur Abklärung von Verdachtsfällen beziehen.“

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



Repubblica e Cantone Ticino  
Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 43 20  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Signora  
Simonetta Sommaruga  
Consigliera federale  
Dipartimento federale di giustizia e polizia  
Palazzo federale ovest  
3003 Berna

anticipata per email: [chemicals@fedpol.admin.ch](mailto:chemicals@fedpol.admin.ch)

### Procedura di consultazione concernente la legge federale sui precursori di sostanze esplodenti (LPre)

Signora Consigliera federale,

abbiamo ricevuto la vostra lettera dell'8 dicembre scorso in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

Ritenuto come il recente passato abbia dimostrato la fattibilità - e la volontà da parte di individui intenzionati a commettere azioni terroristiche - di produrre artigianalmente esplosivi a partire da prodotti di uso comune, facilmente reperibili in commercio, a fronte dell'attuale situazione relativa alla minaccia terroristica, considerato che in assenza di un'apposita regolamentazione in questo ambito la Svizzera risulterebbe essere l'unico Paese all'interno dell'Europa dove i precursori di sostanze esplodenti sarebbero accessibili senza restrizioni, condividiamo pienamente e senza riserve gli intenti che il Consiglio federale intende perseguire con il disegno di legge posto in consultazione. Cionondimeno, contrariamente a quanto riferito nel rapporto esplicativo, riteniamo che si sarebbe potuto procedere senza la creazione di un'apposita normativa. A mente nostra sarebbe sufficiente infatti integrare i nuovi disposti nella vigente Legge federale sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi (Legge sui prodotti chimici, LPChim), apportando dove necessario puntuali modifiche.

Analogamente a quanto previsto dalla LPChim, anche la LPre introduce delle regole specifiche in funzione della tipologia di utilizzatore, differenziando tra utilizzatori privati e professionali. Sulla base delle esperienze sin qui acquisite dai nostri servizi in ambito LPChim, possiamo segnalare che, contrariamente a quanto descritto nel rapporto esplicativo (pag. 9), non sempre chi utilizza prodotti a scopi professionali è noto ai fornitori. In assenza di una regolamentazione chiara, che possa definire e che permetta di differenziare in maniera univoca gli utilizzatori privati da quelli professionali, anche nel caso della LPre è possibile prevedere delle notevoli difficoltà di applicazione.

Come indicato nel rapporto esplicativo, sulla base della LPChim, sono già oggi in vigore diverse limitazioni per la vendita ai privati di prodotti chimici (vedi anche art. 61-69 dell'Ordinanza sui prodotti chimici [OPChim]). Tali limitazioni si basano sulla classificazione di sostanze e miscele secondo il sistema mondiale armonizzato di classificazione ed etichettatura delle sostanze chimiche (GHS). A nostro giudizio, sarebbe utile prevedere per gli obblighi di registrazione e di autorizzazione di acquisto all'interno della LPre delle soglie maggiormente armonizzate con la LPChim. A titolo di esempio, un prodotto contenente il 4% di acido nitrico risulterebbe da un lato assoggettato all'obbligo di registrazione secondo LPre e dall'altro legittimamente venduto al libero servizio secondo LPChim. Situazioni simili non vanno nella direzione di facilitare i rivenditori di prodotti chimici nell'applicazione di entrambe le leggi.

Per quanto riguarda la lista delle sostanze, segnaliamo che sarebbe auspicabile limitare in alcuni casi classi di prodotti chimici piuttosto che composti specifici. Per esempio, nel caso in cui venissero regolamentati tramite LPre esclusivamente i sali di sodio e potassio di clorati e perclorati, è prevedibile che dei malintenzionati facciano ricorso a sali altrettanto problematici con altri tipi di cationi. Si segnala inoltre come sia possibile aggirare in maniera relativamente semplice parte delle restrizioni proposte dalla LPre. Per esempio, soluzioni con perossido di idrogeno <12%, per le quali secondo il rapporto esplicativo non sono previste restrizioni alla vendita, possono essere concentrate a livello domestico senza difficoltà o attrezzature particolari. Indipendentemente dalle soluzioni che verranno adottate, i servizi cantonali per i prodotti chimici sono già presenti sul territorio per le verifiche di quanto previsto dalla LPChim e curano i contatti con gli operatori del settore. Per ottimizzare le attività di informazione e sensibilizzazione citate nel rapporto esplicativo, auspichiamo che i servizi cantonali per i prodotti chimici possano essere coinvolti in tali attività a fianco della Polizia cantonale.

Dopo questa esposizione di carattere generale ci preme qui di seguito esprimere qualche considerazione attinente ai puntuali articoli.

#### **Art. 4 in relazione con gli artt. 5, 6 e 11**

Non è chiaro cosa succeda quando il prodotto venga utilizzato in comunione all'interno di uno stesso nucleo familiare. Stante al tenore del progetto di legge unicamente il titolare dell'autorizzazione o la persona registrata può possedere e utilizzare lecitamente la sostanza in parola. Inoltre giusta l'art. 5 non sarà più possibile acquistare prodotti ai sensi della LPre per conto di una persona degente o impossibilitata a uscire per ragioni di disabilità, salute o età, di cui ci si prende cura. Poiché si tratta di prodotti di uso comune – in particolare per quanto attiene alle sostanze di cui all'art. 3 cpv. 2 lett. b LPre - simili limitazioni appaiono eccessive e poco praticabili.

#### **Art. 14**

Riteniamo i nuovi obblighi e le nuove limitazioni introdotte dalla LPre non sufficientemente efficaci per rapporto al raggiungimento degli scopi che la stessa si prefigge. Se da un lato le misure di registrazione e autorizzazione d'acquisto miglioreranno la tracciabilità e il controllo dei precursori, non vengono disciplinati altri aspetti importanti, quali l'accessibilità dei luoghi di vendita o di stoccaggio. Secondo l'art. 14 LPre viene indicato come, a seguito di avvenimenti sospetti quali furti, sparizioni o transazioni sospette, sia possibile procedere con una segnalazione all'Ufficio federale di polizia (fedpol). A nostro giudizio e per rendere più efficace questa misura, soprattutto in caso di furto o sparizione, dovrebbe essere introdotto un obbligo di segnalazione sistematico.

#### **Artt. 17 e 18**

Giacché giusta l'art. 20 lett. a LPre l'autorità cantonale competente per il rilascio di autorizzazioni in virtù della Legge federali sulle armi (LArm) e della Legge sugli esplosivi (LEspl) sarà autorizzata ad accedere al sistema d'informazione tramite procedura di richiamo sarebbe opportuno riuscire a sfruttare le banche dati già esistenti oppure prevedere delle interconnessioni



tra banche dati, così da snellire le procedure di controllo e verifica nel contesto del rilascio e della gestione delle pratiche relative alle autorizzazioni.

**Art. 23 cpv. 3 e 31**

Il nuovo quadro giuridico avrà sicuramente un grande impatto sui Cantoni. Da un lato ad essi, già solo per questioni di maggiore presenza territoriale, verrà certamente affidata l'esecuzione di buona parte dei controlli; compito che comporterà un ulteriore onere per i servizi cantonali e che potrà pure implicare un aumento di personale adeguatamente formato. Dall'altro gli stessi dovranno ossequiare gli obblighi di assistenza e supporto alle autorità federali discendenti dalla procedura di diritto penale amministrativo.

A questo proposito preme evidenziare come in ragione del principio di gratuità in materia di assistenza giudiziaria tra le autorità di cui all'art. 30 DPA in relazione con gli art. 43-48 CPP, le attività ad esse connesse si rivelino assai onerose in termine di risorse cantonali senza che di regola venga riconosciuto ai Cantoni alcun indennizzo. La prassi ha inoltre evidenziato come spesso non siano neppure corrisposti i costi per i provvedimenti necessari per garantire la sicurezza ad opera dei funzionari cantonali, come invece previsto dall'art. 47 cpv. 2 in relazione con l'art. 45 cpv. 2 CPP.

È ben evidente che le attività di controllo a carico dei servizi cantonali e i compiti d'inchiesta affidati alla Polizia cantonale non debbano essere trascurati e tenuti in debito conto dalle Autorità federali, che a nostro parere dovrebbero prevedere una sorta di sostegno finanziario.

**Legge sugli esplosivi (LEspl)**

**Art. 14a**

Si saluta positivamente la volontà di disciplinare in maniera chiara le condizioni di rifiuto di autorizzazioni e permessi in ambito di esplosivi. Va però precisato che, malgrado quanto proposto sia senz'altro un passo in avanti rispetto alla situazione attuale, sarebbe più utile e opportuno parificare i requisiti a quelli previsti all'art. 8 cpv. 2 della LArm. Infatti appare evidente come il potenziale di abuso in ambito di esplosivi sia, per quanto riguarda la pericolosità, assimilabile a quello in materia d'armi. Ciò permetterebbe inoltre in caso di necessità, a fronte di un rifiuto di cui all'art. 14a LEspl, di poter invocare in maniera analogica all'ampia giurisprudenza sviluppatasi in ambito di armi.

Prima di concludere ci permettiamo un appunto di carattere formale concernente i rinvii ad altri testi normativi all'interno della LPre. Si osserva infatti che in taluni casi ai rinvii a un'altra legge ne viene indicato anche la relativa abbreviazione in uso mentre in talaltri no. A titolo d'esempio citiamo l'art. 19 cpv. 1; l'art. 20 lett. a; l'art. 21 cpv. 1; l'art. 27 cpv. 4; l'art. 31; l'art. 32 cpv. 1. Per unità di forma i riferimenti andrebbero espressi tutti secondo i medesimi criteri.

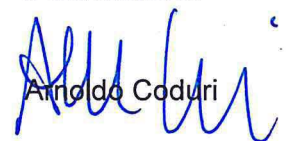
Voglia gradire, gentile signora Consigliera federale, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

  
Manuele Bertoli

Il Cancelliere:

  
Arnaldo Coduri

Copia per conoscenza a:

- Dipartimento delle istituzioni ([di-dir@ti.ch](mailto:di-dir@ti.ch));
- Dipartimento del territorio ([dt-dir@ti.ch](mailto:dt-dir@ti.ch));
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni ([di-sg@ti.ch](mailto:di-sg@ti.ch));
- Deputazione ticinese alle Camere federali ([can-relazioniesterne@ti.ch](mailto:can-relazioniesterne@ti.ch));
- Polizia cantonale ([servizio.giuridico@polca.ti.ch](mailto:servizio.giuridico@polca.ti.ch));
- Sezione per la protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo e Ufficio della gestione dei rischi ambientali e del suolo ([dt-spas@ti.ch](mailto:dt-spas@ti.ch));
- Pubblicazione in Internet.



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Justiz-  
und Polizeidepartement (EJPD)  
Nussbaumstrasse 29  
3003 Bern

### **Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 laden Sie den Regierungsrat des Kantons Uri ein, zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns dazu wie folgt.

Schon mehrfach verwendeten Terroristen für ihre Anschläge «home-made explosives». Zu deren Herstellung sind Chemikalien nötig, die man auch in Alltagsprodukten findet. Im Gegensatz zum EU-Raum sind solche Produkte in der Schweiz für jedermann frei erhältlich. Es besteht somit die Gefahr, dass sich Kriminelle in der Schweiz mit solchen Produkten eindecken oder diese - auch in der Schweiz - missbräuchlich verwenden.

Das neue Bundesgesetz bezweckt, die erwähnte missbräuchliche Verwendung von Stoffen zu verhindern. Weiter wird der Zugang von Privatpersonen zu solchen Produkten teilweise eingeschränkt und Privatpersonen untersagt, selber explosionsfähige Stoffe herzustellen. Schliesslich sind eine Meldemöglichkeit für verdächtige Vorkommnisse und eine entsprechende Sensibilisierung des Handels vorgesehen. Mit diesen Massnahmen soll ein Beitrag zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Schweiz und zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus geleistet werden.

Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) ist im Projektausschuss Vorläuferstoffe vertreten. Sie unterstützt diese Gesetzgebung und den damit gewählten pragmatischen Weg.

Der Regierungsrat schliesst sich der Stellungnahme der KKPKS zur Vernehmlassungsvorlage an und verzichtet auf eine einlässliche Vernehmlassung.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 7. Februar 2018



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

Beat Jörg

Roman Balli



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal  
1014 Lausanne

BUNDESAMT FÜR POLIZEI	
ZSP	20. März 2018

Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement

19. März 2018

*Al.*

Département fédéral de justice et police  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

Réf. : MFP/15023436

Lausanne, le 14 mars 2018

**Consultation fédérale**  
**Avant-projet de loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles**

Madame, Monsieur,

Par la présente, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud répond à la consultation citée en titre.

**1. Commentaire général**

Globalement, ce projet va dans le bon sens et peut être soutenu. En effet, dans le contexte international actuel, nous ne pouvons que soutenir une amélioration des bases légales ayant pour but d'empêcher l'utilisation abusive de substances pouvant servir à préparer des substances explosibles, sous réserve des remarques ci-dessous.

Cette nouvelle loi fédérale s'applique notamment au commerce de produits chimiques possédant des propriétés particulières impliquant leur possible utilisation pour la fabrication artisanale d'explosifs. Le commerce des produits chimiques (étiquetage, remise, etc.) est déjà réglementé dans notre pays par la Loi fédérale sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (Loi sur les produits chimiques, LChim). Dans le projet qui nous est soumis, aucun lien n'est apparemment prévu pour articuler ces deux bases légales fédérales ayant pourtant le même objet, les produits chimiques. C'est pourquoi, nous sommes d'avis que cet aspect aurait dû être pris en compte ou, du moins, dûment explicité dans le rapport explicatif..

Par ailleurs, le contrôle de données relatives à l'identité de l'acquéreur du précurseur concerné (art. 11 du projet) par les pharmaciens et les droguistes implique une charge de travail supplémentaire qui apparaît disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Au surplus, les remarques ci-dessous portent sur des aspects relevant de la protection des données. A cet égard, d'une manière générale, il conviendra de faire particulièrement attention, dans le cadre de l'application de la nouvelle loi, au respect des principes de proportionnalité et de transparence, duquel découle le devoir d'information. Il est en effet primordial de limiter le traitement de données personnelles à ce qui est indispensable à l'exécution des tâches découlant de la loi.



De surcroît, les personnes concernées, principalement les acheteurs, devront être informées du traitement de leurs données, de la finalité de celui-ci ainsi que des catégories de destinataires si des données sont communiquées.

## 2. Commentaire par articles

### *Art. 1, al 2*

Dans le présent projet, l'option a été prise de ne tenir compte que des utilisateurs privés pour les restrictions d'acquisition notamment. Etant donné les quantités minimales en jeu dans le domaine privé et l'apparente facilité pour se procurer ces substances sous le couvert d'une entreprise quelconque dans le cadre d'un projet malveillant, il ne nous paraît pas judicieux d'ignorer les utilisateurs professionnels.

### *Art. 11*

L'avant-projet prévoit que la personne qui remet un précurseur doit enregistrer les données de l'acheteur et, le cas échéant, vérifier dans le système si ce client détient bien l'autorisation nécessaire. Pour ce faire, les personnes remettant le produit devront avoir accès au système informatique développé par fedpol (art. 17), comme cela est prévu aux al. 2 et 3 de l'art. 11. Il en découle que celles-ci devraient figurer dans la liste des personnes pouvant accéder au système informatique, liste prévue à l'art. 20 de l'avant-projet. Il conviendrait donc de préciser, dans la loi ou l'ordonnance, le type d'accès au système informatique qui sera accordé aux vendeurs de précurseurs. Cet accès devra dans tous les cas être limité et ne permettre que l'intégration dans le système informatique des données prévues, sans pouvoir accéder aux informations enregistrées dans le système. Pour les vérifications d'autorisation, seule l'information sur la possession ou non d'une autorisation devra être transmise au vendeur.

Dans le cadre du principe d'exactitude, il conviendra de rappeler aux vendeurs qu'ils ne doivent entrer dans le système que des données conformes à la réalité (exactes). Le vendeur ne devrait également pas conserver les données fournies par le client sur un support autre que le système informatique (absence de copie privée).

Finalement, une information sur les données collectées, sur la finalité de cette collecte et sur les droits d'accès de la personne concernée devrait être donnée au moment de l'enregistrement.

### *Art. 14*

Lors du traitement des annonces des événements considérés comme suspects, en respect du principe de proportionnalité, les traitements de données supplémentaires au sens de l'art. 15 de l'avant-projet devraient être effectués uniquement si des doutes ou des indices suffisants permettent de penser que la personne soupçonnée pourrait utiliser les précurseurs dans un but illicite. Il s'agit ainsi d'éviter qu'une dénonciation soit faite uniquement à des fins de nuire à un tiers. Dans ce contexte, il apparaîtrait disproportionné, par exemple, que des contrôles automatiques de l'ensemble des bases de données soient effectués lors de chaque signalement.



*Art. 15 al. 1*

En regard des conditions d'autorisation d'acquisition de précurseurs, il apparaît disproportionné que des informations soient collectées dans un nombre aussi important de bases de données, cela dans le but de s'assurer qu'il n'existe pas d'indices suggérant "que le requérant pourrait commettre des infractions (...)" au sens de l'art. 6 al. 4 lit. d de l'avant-projet. Est notamment en question le caractère indispensable d'un accès au système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile.

Par ailleurs, le principe même d'une consultation automatique et systématique de ces bases de données, tel que mentionné à la page 24 du rapport explicatif, ne devrait en aucun cas constituer la règle. Seules les bases de données utiles dans chaque cas d'espèce devraient être consultées.

Pour garantir que l'accès à ces systèmes se fasse uniquement dans le but légal, des systèmes de journalisation des accès doivent être mis en place.

*Art. 15 al. 2*

Les demandes formulées à d'autres autorités sur la base de l'al. 2 devront être motivées et se limiter strictement aux cas dans lesquels des indices suffisants permettent de penser avec assez de certitude qu'un risque important existe. Lors de la communication, seules les données indispensables pourront être transmises.

*Art. 15 al. 3*

L'automatisation de la collecte prévue pourrait engendrer un traitement disproportionné de données, tant s'agissant du nombre de données collectées que de leur contenu.

*Art. 16*

Il apparaît nécessaire de définir de manière plus précise ce qui doit être compris par le terme d'autorités "partenaires". Le rapport explicatif liste en exemple "les chimistes cantonaux et les points de contacts des pays de l'UE et de l'EEE auprès desquels les transactions suspectes peuvent être signalées". Il serait préférable de lister les entités avec lesquelles des données peuvent être échangées, cela d'autant plus au vu du nombre et du caractère potentiellement sensible des données énumérées à l'art. 18 de l'avant-projet. Dans le cadre du processus de demande d'autorisation, la personne requérante devra être informée du fait qu'il est possible que ses données soient communiquées à d'autres autorités.

Lorsque des données sont communiquées à d'autres entités et qu'elles sont modifiées par la suite, l'autorité les ayant communiquées doit en informer l'entité récipiendaire afin de s'assurer qu'elle ne conserve que des données exactes.

*Art. 20*

A la lecture du rapport explicatif (p. 26), il semblerait que les entités listées à l'art. 20 de l'avant-projet et pouvant accéder au système informatique n'auront pas systématiquement besoin de consulter l'ensemble des données énumérées à l'art.

18. En effet, par exemple, les autorités compétentes selon la loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes (LArm) ont uniquement besoin de savoir si une autorisation a été refusée ou si des mesures ont été prise à l'encontre d'une personne. Les polices cantonales doivent quant à elles pouvoir accéder au système uniquement pour vérifier, en cas de contrôle, si les enregistrements obligatoires ont bien été réalisés ou si une autorisation d'acquisition de précurseur a été émise. Certaines autorités n'ont ainsi pas besoin d'avoir un accès à l'ensemble des données. Cette question pourrait être réglée dans le cadre de l'ordonnance.

*Art. 21*

De manière générale, est contestable l'utilisation systématique et élargie du numéro AVS comme identifiant. En effet, il existe de forts risques en termes de protection des données, en particulier si des mesures de sécurité suffisantes ne sont pas prises.

L'utilisation de numéros sectoriels devrait dès lors être préférée.

*Art. 22*

S'agissant des durées de conservation, des délais fixes au terme desquels les données seront automatiquement effacées devront être prévus. Selon le rapport explicatif, les données liées à l'enregistrement des achats de précurseurs doivent par exemple être effacées après 5 ans.

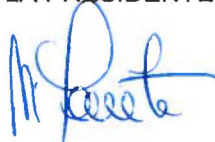
*Art. 23, al 3*

Les dispositions de la Loi sur les produits chimiques, appliquées par les autorités cantonales, sont complexes. Ces nouvelles prescriptions ne touchant que de rares cas et étant liées à une activité de police, nous sommes d'avis que leur exécution devrait uniquement être de la compétence de Fedpol.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

**Copies**

- Polcant
- OAE

**Le chancelier**

Château cantonal  
1014 Lausanne

Office fédéral de la police  
MM. Andreas Meier et  
Thomas Krauchi  
Nussbaumstrasse 29

3003 Berne

Lausanne, le 14 mai 2018

**Avant-projet de loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles**

Messieurs,

Nous nous permettons de vous apporter une précision concernant la position du Conseil d'Etat vaudois à propos de l'article 21 du projet.

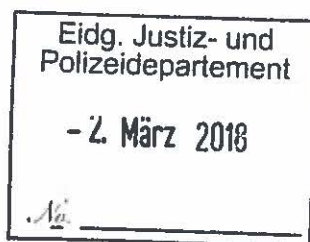
Nous nous rendons compte que dans la mesure où il est question de l'utilisation du numéro AVS (NAVS) comme identificateur, la position que nous avons exprimée dans notre lettre du 14 mars 2018 contredit notre propre approche en la matière, puisque dans la future loi cantonale (actuellement en discussion au parlement) sur les moyens d'identification électronique en lien avec le portail sécurisé des prestations en ligne de l'Etat, nous nous appuyons précisément sur le NAVS comme identificateur.

Ainsi, dès lors que l'article 21 de l'avant-projet de loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles porte sur le NAVS comme identificateur et que des mesures de sécurité suffisantes sont mises en œuvre, nous retirons la remarque contenue dans notre courrier du 14 mars 2018.

Nous vous prions de croire, Cher Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.



Vincent Grandjean



Madame  
Simonetta Sommaruga  
Conseillère fédérale  
Cheffe du Département fédéral  
de justice et police  
3003 Berne

Références CV  
Date 28 FEV. 2018

**Consultation fédérale - Loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles  
Détermination du Canton du Valais**

Madame la Conseillère fédérale,

Le Canton du Valais vous remercie de l'avoir consulté sur l'avant-projet de loi fédérale précitée.


Dans le cadre de la prévention des actes terroristes, il nous apparaît judicieux de restreindre l'accès à des produits chimiques par des individus malintentionnés. La question des précurseurs d'explosifs doit donc être réglementée.

Toutefois, cette nouvelle législation ne devra pas générer de surcoût de travail pour les cantons qui se limitent à soutenir la Confédération dans le cadre de contrôles ponctuels et sur la base d'indices sérieux.


Pour le surplus, un groupe de travail regroupant des spécialistes romands issus des forces de police planchent actuellement sur cette problématique. Il s'agira de tenir compte des conclusions prises par ce dernier.

Veuillez agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président  
  
Jacques Melly



Le chancelier  
  
Philipp Spörri



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Zug, 20. März 2018 hs

**Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe  
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie die Kantone eingeladen, bis zum 23. März 2018 eine Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (Vorläuferstoffgesetz, VSG) einzureichen. Wir nehmen diese Gelegenheit gerne wahr.

Dass zum Zwecke der Terrorismusprävention der Erwerb von Vorläuferstoffen für Explosivstoffe durch Privatpersonen zukünftig auch in der Schweiz geregelt werden soll, begrüssen wir. Entsprechend unterstützen wir den vorliegenden Gesetzesentwurf.

Nach Durchsicht der Vernehmlassungsunterlagen und gestützt auf ein verwaltungsinternes Mitberichtsverfahren stellen wir dazu nachstehende Anträge, welche die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes auf die Kantone sowie datenschutzrechtliche Fragen betreffen:

**Anträge**

**1. Zu Art. 6 Abs. 4 Bst. b VSG**

Der Hinderungsgrund in Art. 6 Abs. 4 Bst. b («Hinweise bestehen, dass [...] sich selbst oder Dritte gefährdet») sei klarer zu formulieren. Zudem sei in der auszuarbeitenden Botschaft zu präzisieren, wie das Bundesamt für Polizei (fedpol) zu den genannten «Hinweisen» kommt.

**2. Zu Art. 11 Abs. 3 und 4 VSG**

2.a) Es sei ausdrücklich im VSG zu regeln, dass die Prüfung der Erwerbsbewilligung durch «abgebende Personen» im Informationssystem des fedpol im Abrufverfahren erfolgt.

2.b) Der Zugriff von «abgebenden Personen» im Abrufverfahren auf das Informationssystem des fedpol sei auf ein Minimum zu begrenzen. Dafür sei ein Ampelsystem einzurichten und der Zugriff auf weitere Daten im Informationssystem technisch auszuschliessen.

**3. Zu Art. 15 Abs. 2 VSG**

Die namhafte Aufzählung der Einwohnerkontrollen sowie der Zivilstandsbehörden in Art. 15 Abs. 2 sei nochmal zu prüfen bzw. in der auszuarbeitenden Botschaft zu begründen.

**4. Zu Art. 15 Abs. 3 VSG**

In der auszuarbeitenden Botschaft sei darzulegen, wie und in welchem Umfang das fedpol zur gesetzlichen Aufgabenerfüllung Personendaten «mittels automatisierter Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen» erheben darf.

**5. Zu Art. 18 Bst. f VSG / Erläuternder Bericht**

In Erläuternden Bericht zu Art. 18 Bst. f sei zu präzisieren, was genau im Informationssystem unter der Umschreibung «Urteile und andere Informationen über Ereignisse im Zusammenhang mit Chemikalien und explosionsartigen Stoffen» in die Datenbank aufgenommen wird und woher das fedpol diese Informationen erhält.

**6. Zu Art. 18 Bst. g VSG / Erläuternder Bericht**

Im Erläuternden Bericht (S. 26) ist im zweiten Absatz zu Art. 18 (hinsichtlich der «Verwaltungsverfahren») auf Bst. g (und nicht auf Bst. f) Bezug zu nehmen.

**7. Zu Art. 23 Abs. 1 und Abs. 3 VSG (Vollzug durch die Kantone)**

Der personelle Aufwand, der den Kantonen durch den Vollzug des VSG erwachsen wird, sei ihnen durch den Bund vollumfänglich abzugelten.

**8. Zu Art. 14a Abs. 2 Bst. b Sprengstoffgesetz (SprstG)**

Der Hinderungsgrund in Art. 14 Abs. 2 Bst. b SprstG («Hinweise bestehen, dass [...] sich selbst oder Dritte gefährdet») sei klarer zu formulieren. Zudem sei in der auszuarbeitenden Botschaft zu präzisieren, wie die zuständige Behörde zu den genannten «Hinweisen» kommt.

## **Begründung**

**1. Zu Art. 6 Abs. 4 Bst. b VSG**

Es ist zu begrüssen, dass die Hinderungsgründe in Abs. 4 abschliessend aufgezählt werden. Jedoch ist die Formulierung des Hinderungsgrundes in Bst. b («Hinweise bestehen, dass [...] sich selbst oder Dritte gefährdet») zu offen formuliert. Er lässt im Gegensatz zu den in Bst. a, c und d genannten Hinderungsgründen zu viel Interpretationsspielraum offen. Der Erläuternde Bericht äusserst sich überhaupt nicht zu Bst. b, obwohl dessen Auslegung und Handhabung in der Praxis sehr wichtig sein dürfte. Auch bleibt unklar, wie das 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 (bspw. 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 Strafverfol-



gungsbehörden? Zumindest ist die auszuarbeitende Botschaft so zu ergänzen, dass klar ist, wer Hinweise machen kann und welche Situationen bzw. Vorfälle als Hinweis gemäss Bst. b gelten bzw. gelten können. Vgl. dazu auch den analogen Antrag zu Art. 14a SprstG.

## **2. Zu Art. 11 Abs. 3 und 4 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 des 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» (a.a.O., S. 23), womit voraussichtlich ein Online-Abrufverfahren eingeführt werden soll.

Zu Antrag 2.a): Sofern für die Prüfung des Vorliegens einer Erwerbsbewilligung «auf elektronischem Weg» tatsächlich ein Online-Abrufverfahren eingerichtet werden soll, so ist der Online-Zugriff ausdrücklich im VSG – analog Art. 20 VSG – zu regeln.

Zu Antrag 2.b): Damit die abgebende Person die Anforderungen von Art. 11 Abs. 3 prüfen kann, reicht ein Ampelsystem (liegt eine Bewilligung vor: Ja/Nein). Ein Zugriff im Abrufverfahren auf weitere Daten ist zudem in den Ausführungsbestimmungen (vgl. Art. 11 Abs. 4) auszuschliessen. Dies verlangt der verfassungs- und datenschutzrechtliche Grundsatz der Verhältnismässigkeit («So viel wie nötig, so wenig wie möglich»; vgl. Art. 4 Abs. 2 DSGVO).

## **3. Zu Art. 15 Abs. 2 VSG**

Im Erläuternden Bericht fehlen Hinweise dazu, weshalb gerade den Einwohnerkontrollen eine Auskunftspflicht «zur Erkennung und Beurteilung von möglichen Gefährdungen in Zusammenhang mit Vorläuferstoffen» auferlegt wird. In welcher Weise können die Einwohnerkontrollen im Rahmen einer Auskunftspflicht dazu beitragen? Für die ebenfalls explizit in Abs. 2 genannten Zivilstandsbehörden stellt sich grundsätzlich die gleiche Frage. Sofern diese beiden Behörden weiterhin ausdrücklich in Abs. 2 aufgeführt werden sollen, sollte die auszuarbeitende Botschaft sich dazu äussern und Klarheit schaffen.

## **4. Zu Art. 15 Abs. 3 VSG**

Zu Art. 15 Abs. 3 fehlen jegliche Erläuterungen im Erläuternden Bericht. Die Umschreibung «automatisierte Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen» ist stark auslegungsbedürftig. Es ist davon auszugehen, dass damit ein «Profiling» gemäss Art. 4 Bst. f E-DSG (BBI 2017 7193, 7208) gemeint ist. Ein Profiling birgt schwere Risiken für die Grundrechte der Betroffenen in sich. Es ist daher auch korrekt (und gemäss Art. 30 Abs. 2 Bst. b E-DSG auch so vorgesehen), dass die Bestimmung auf formell-gesetzlicher Stufe festgehalten ist. Der Bundesrat soll sich jedoch in seiner Botschaft zu Sinn und Nutzen des Profilings äussern sowie die als geeignet erachteten «öffentlichen Quellen» zumindest exemplarisch umschreiben. Dies trägt einerseits der Schwere des Grundrechtseingriffs Rechnung, und andererseits schafft der Bundesrat damit mehr Transparenz.

#### **5. Zu Art. 18 Bst. f VSG / Erläuternder Bericht**

Es ist unklar, was für Urteile und welche «anderen Informationen» unter Bst. f fallen sollen. Sind mit «Urteilen» solche gemeint, die das Bundesverwaltungs- bzw. Bundesgericht aufgrund einer Verfügung des fedpol gestützt auf Art. 6 (Erteilung der Erwerbsbewilligung) oder Art. 7 (Entzug der Erwerbsbewilligung) gefällt hat? Was genau sind «andere Informationen»? Zudem: Woher hat das fedpol diese Informationen und von wem stammen diese? Der erläuternde Bericht hat sich zu diesen Fragen zu äussern.

#### **6. Zu Art. 18 Bst. g VSG / Erläuternder Bericht**

Im Erläuternden Bericht (S. 26) ist im zweiten Absatz zu Art. 18 (hinsichtlich der «Verwaltungsverfahren») auf Bst. g (und nicht auf Bst. f) Bezug zu nehmen (redaktionelles Versehen).

#### **7. Zu Art. 23 Abs. 1 und Abs. 3 VSG (Vollzug durch die Kantone)**

Art. 23 Abs. 1 bezeichnet das fedpol als zum Vollzug des Gesetzes zuständige Behörde. Das fedpol wird damit zuständig sein für die Analyse von «rund 20 000 bis 40 000 Transaktionen pro Jahr» (Erläuternder Bericht S. 10), für die Bearbeitung von Gesuchen um Erteilung von Erwerbsbewilligungen, den Entzug von Erwerbsbewilligungen, den Einzug von Vorläuferstoffen, die stichprobenweise Kontrolle, ob die Verkaufsstellen die vorgeschriebenen Registrierungen von Transaktionen vornehmen, ob sie das Vorhandensein von Erwerbsbewilligungen prüfen und die Bestimmungen betreffend die Produktionsbezeichnungen einhalten, für die Bearbeitung von Verdachtsmeldungen (inkl. Ermittlungen), für die Strafverfolgung sowie für die Anordnung von Massnahmen zum Schutze Dritter. Für die Bewältigung dieser zahlreichen und teilweise umfangreichen Aufgaben sind beim Bund lediglich 700 Stellenprozent vorgesehen (Erläuternder Bericht, S. 34). Diese Schätzung des voraussichtlichen Personalaufwandes ist unserer Überzeugung nach sehr knapp ausgefallen. Gestützt darauf ist zu befürchten, dass das fedpol in erheblichem Masse von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit der Auftragserteilung an die Kantone (Art. 15 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 3) Gebrauch machen wird. In diesem Zusammenhang beantragen wir, dass der personelle Aufwand, der den Kantonen durch den Vollzug des VSG erwachsen wird, ihnen durch den Bund vollumfänglich abzugelten ist (inkl. der Kosten für die Ausbildung des entsprechend einzustellenden Fachpersonals und für den Beizug von externen Fachleuten im Chemikalienbereich, welche die Polizei bei Kontrollen der Vorläuferstoffe einzelfallweise werden unterstützen müssen).

#### **8. Zu Art. 14a Abs. 2 Bst. b Sprengstoffgesetz (SprstG)**

Siehe analog zu Art. 6 Abs. 4 Bst. b VSG.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anträge.

Seite 5/5

Zug, 20. März 2018

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug



Manuela Weichelt-Picard  
Frau Landammann



Tobias Moser  
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:

- chemicals@fedpol.admin.ch (PDF- und Word-Version)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Zuger Polizei (kommandant.zupo@zg.ch)
- Datenschutzbeauftragte des Kantons Zug (datenschutz.zug@zg.ch)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
3003 Bern

14. März 2018 (RRB Nr. 240/2018)

**Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe  
(Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

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 unbekanntem 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:

«<sup>3</sup>Fedpol 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:

«<sup>3</sup>Für 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.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Markus Kägi

Dr. Kathrin Arioli

