

09.098

**Botschaft
zur Volksinitiative «Für den Schutz vor Waffengewalt»**

vom 16. Dezember 2009

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Für den Schutz vor Waffengewalt» Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten, die Initiative abzulehnen, und auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

16. Dezember 2009

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Volksinitiative «Für den Schutz vor Waffengewalt» soll Volk und Ständen mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen, und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung unterbreitet werden. Die verlangten neuen Verfassungsbestimmungen würden einen Kompromiss, wie er im geltenden Waffengesetz gefunden wurde, aufbrechen. Die geforderten Massnahmen sind teilweise schwierig umzusetzen und nur mit grossem administrativem Aufwand zu kontrollieren. Was die Armeewaffen betrifft, wurden bereits Schritte zur Verbesserung der Situation eingeleitet.

Am 23. Februar 2009 reichte das Initiativkomitee die eidgenössische Volksinitiative «Für den Schutz vor Waffengewalt» mit 106 037 gültigen Unterschriften ein. Die Initiative fordert einen Bedarfs- und Fähigkeitsnachweis für den Umgang mit Waffen und ein Verbot jeglichen privaten Erwerbs von Seriefeuerwaffen und sogenannten «Pump Actions». Weiter verlangt sie, dass die Ordonnanzwaffen im Zeughaus, und nicht zuhause aufbewahrt werden, und dass der Bund ein Informationssystem über Feuerwaffen einrichtet. Schliesslich will sie den Bund verpflichten, Einsammelaktionen von Waffen zu fördern und sich international gegen die Verbreitung der Verfügbarkeit von Waffen einzusetzen.

Wie der Umgang mit Waffen im Waffengesetz auszugestaltet ist, wurde in der schweizerischen Öffentlichkeit stets kontrovers diskutiert. Die eine Seite möchte jeglichen Umgang mit Waffen streng reglementieren, um so jedes Sicherheitsrisiko auszuschliessen, die andere Seite plädiert für möglichst wenig entsprechende Bestimmungen, damit Jagd-, Sport- oder Sammlerinteressen unbehelligt von bürokratischen Aufwendungen ausgeübt werden können.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass mit den aktuellen Regelungen im Waffengesetz ein Mittelweg gefunden wurde, mit dem die verschiedenen involvierten Interessen möglichst ausgeglichen berücksichtigt werden können.

Die Annahme der Volksinitiative würde diesen Kompromiss in Frage stellen, ohne dass klare Vorteile gegenüber den geltenden Bestimmungen ersichtlich wären.

Hinzu kommen hohe Hürden in der konkreten Umsetzung: Es dürfte sich als schwierig erweisen, den «zulässigen» Bedarf und die erforderlichen «Fähigkeiten» für alle Kategorien von waffeninteressierten Personen zu definieren und positivrechtlich festzulegen. Weiter könnte ein solches System nur mit einem grossen administrativen Aufwand errichtet werden, soll es denn wirksam sein: Eine effektive Kontrolle von Bedarfs- und Fähigkeitsnachweisen ist nur unter Einsatz erheblicher personeller Ressourcen denkbar. Zudem eröffnen sich zahlreiche Möglichkeiten für Umgehungen, da objektive, leicht überprüfbare Kriterien zu einem Bedarfs- und Fähigkeitsnachweis bei verschiedenen Interessengruppen nur schwer zu finden sind (z.B. Sammler). Der Vollzug wird somit mehrheitlich persönliche Angaben der interessierten Person zu überprüfen haben, was mit einem erheblichen Kontrollaufwand verbunden ist.

Dem Anliegen der Initiative, die Sicherheit im Zusammenhang mit Armeewaffen zu verbessern, trug der Bundesrat mit entsprechenden Vorschlägen im Rahmen einer Anpassung des Militärgesetzes sowie des entsprechenden Verordnungsrechts Rechnung.

Bundesrat und Parlament haben sich bereits mehrfach gegen die Einführung eines durch den Bund zu führenden Informationssystems über den Erwerb von Waffen ausgesprochen. Da die Informationen über den Waffenbesitz im Wohnsitzkanton der betreffenden Person eingeholt werden können, ist es nicht erforderlich, den Bund ein Informationssystem führen zu lassen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	138
1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative	142
1.1 Wortlaut der Initiative	142
1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen	143
1.3 Gültigkeit	143
2 Ausgangslage	143
2.1 Auslöser der Initiative	143
2.2 Geltendes Recht	144
2.3 Hängige Vorhaben	145
3 Ziele und Inhalte der Initiative	146
3.1 Ziele der Initiative	146
3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung	146
3.3 Auslegungsregel für Initiativen	146
3.4 Erläuterung des Initiativtextes	146
4 Würdigung der Initiative	150
5 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme	156
5.1 Auswirkungen auf die nationale Sicherheit	156
5.2 Auswirkungen auf häusliche Gewalt	157
5.3 Auswirkungen auf das Schiesswesen	157
5.4 Auswirkungen auf den Bund	157
5.4.1 Finanzielle Auswirkungen	157
5.4.2 Personelle Auswirkungen	158
5.4.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	158
6 Schlussfolgerungen	159
Anhang:	
1 Entstehung, Zweck und Inhalt des Waffengesetzes	160
1.1 Entstehung	160
1.2 Gesetzgebungsauftrag im Bereich Waffen und Kriegsmaterial gemäss Artikel 107 der Bundesverfassung	162
1.3 Bedarfs- und Fähigkeitsnachweis im Umgang mit Waffen	162
1.4 Unterteilung der Waffen in 3 unterschiedliche Kategorien	164
1.5 Informationssysteme über Waffen	164
1.6 Entgegennahme von Waffen durch die Kantone	165
1.7 Internationales Engagement der Schweiz im Bereich der kleinen und leichten Waffen	165

2	Militärgesetz: Regelung zur Aufbewahrung der Ordonnanzwaffe und zur Überlassung der Dienstwaffe zu Eigentum nach dem Ausscheiden aus der Armee	166
	Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für den Schutz vor Waffengewalt» (Entwurf)	169

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Für den Schutz vor Waffengewalt» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 107 Sachüberschrift und Abs. 1

Kriegsmaterial

¹ *Aufgehoben*

Art. 118a (neu) Schutz vor Waffengewalt

¹ Der Bund erlässt Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und Munition. Dazu regelt er den Erwerb, den Besitz, das Tragen, den Gebrauch und das Überlassen von Waffen, Waffenzubehör und Munition.

² Wer Feuerwaffen und Munition erwerben, besitzen, tragen, gebrauchen oder überlassen will, muss den Bedarf dafür nachweisen und die erforderlichen Fähigkeiten mitbringen. Das Gesetz regelt die Anforderungen und die Einzelheiten, insbesondere für:

- a. Berufe, bei denen sich der Bedarf aus der Aufgabe ergibt;
- b. den gewerbmässigen Handel mit Waffen;
- c. das Sportschützenwesen;
- d. die Jagd;
- e. das Sammeln von Waffen.

³ Besonders gefährliche Waffen, namentlich Serief Feuerwaffen und Vorderschaft-repetierflinten (Pump Action), dürfen nicht zu privaten Zwecken erworben und besessen werden.

⁴ Die Militärgesetzgebung regelt den Gebrauch von Waffen durch die Angehörigen der Armee. Ausserhalb des Militärdienstes werden die Feuerwaffen der Angehörigen der Armee in gesicherten Räumen der Armee aufbewahrt. Angehörigen der Armee dürfen beim Ausscheiden aus der Armee keine Feuerwaffen überlassen werden. Das Gesetz regelt die Ausnahmen, namentlich für lizenzierte Sportschützen.

⁵ Der Bund führt ein Register für Feuerwaffen.

⁶ Er unterstützt die Kantone bei Aktionen zum Einsammeln von Feuerwaffen.

⁷ Er setzt sich auf internationaler Ebene dafür ein, dass die Verfügbarkeit von Kleinwaffen und leichten Waffen eingeschränkt wird.

¹ SR 101

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Für den Schutz vor Waffengewalt» wurde am 21. August 2007 von der Bundeskanzlei vorgeprüft² und am 23. Februar 2009 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 16. März 2009 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 106 037 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist³.

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu keinen Gegenentwurf. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴ hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 23. Februar 2010 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 des Parlamentsgesetzes bis zum 23. August 2011 über die Volksinitiative zu beschliessen.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 2 der Bundesverfassung⁵:

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

Die Initiative ist deshalb als gültig zu erklären.

2 Ausgangslage

2.1 Auslöser der Initiative

Am 22. Juni 2007 hat das Parlament in der Schlussabstimmung die sogenannte «nationale» Revision des Waffengesetzes (WG) angenommen.

Anlässlich der parlamentarischen Beratungen dieser Revision hatten die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und die Grünen mehrere Anträge zur Verschärfung des Waffengesetzes gestellt. Diese standen auch im Zusammenhang mit mehreren schrecklichen Ereignissen – darunter der Amoklauf im Zuger Parlament und die Ermordung der Ski-Rennfahrerin Corinne Rey Bellet durch ihren Mann.

² BBl 2007 6211

³ BBl 2009 2125

⁴ SR 171.10

⁵ SR 101

Die Anträge verlangten unter anderem einen Bedarfsnachweis, die Anhebung des Mindestalters für den Erwerb von Waffen, ein Verbot von Repetierflinten (sogenannte «Pump Actions») und die Einführung eines zentralisierten, durch das Bundesamt für Polizei (fedpol) zu führenden Informationssystems über den Besitz von Waffen. Ein Antrag zum Militärgesetz verlangte zudem anstelle der Heimaufbewahrung der Ordonnanzwaffe deren Aufbewahrung im Zeughaus.

Das Parlament hat alle erwähnten Anträge zur Verschärfung des Waffengesetzes abgelehnt. Da das Initiativkomitee der Ansicht ist, dass das Volk anders entschieden hätte, hat es die vorliegende Volksinitiative eingereicht. Sie enthält die Regelungsgegenstände, die das Parlament verworfen hat.

In der Initiative sind auch Forderungen enthalten, die nach Lancierung der Initiative durch Motionen und parlamentarische Initiativen aufgenommen wurden: So verlangte die Motion Müller 07.3873 einen Bedarfs- und Fähigkeitsnachweis für den Umgang mit Waffen, die Motion Lang 07.3826 die Einführung eines zentralen Waffenregisters und die Motion Bänziger 07.3825 die Förderung von Waffeneinsammelaktionen. Mit Ausnahme der Motion Lang, Schaffung eines zentralen Waffenregisters, wurden alle Geschäfte im Erstrat abgelehnt. Die Motion Lang wurde anlässlich der Herbstsession 2009 im Ständerat als Zweitrat abgelehnt.

Ein Antrag zum Militärgesetz verlangte anstelle der Heimaufbewahrung der Ordonnanzwaffe deren Aufbewahrung im Zeughaus (pa. Iv. Galladé, 07.498); diesem Vorstoss hat der Nationalrat keine Folge gegeben. Weitere Vorstösse verlangten namentlich erweiterte Hinterlegungsmöglichkeiten für die persönliche Waffe und Ausrüstung (Mo John-Calame, 07.3347), bessere psychiatrische Abklärungen bei Rekruten (Mo Widmer, 07.3797), einen Verzicht auf Abgabe von Militärwaffen an Kinder, Jugendliche und weitere Zivilpersonen (Mo Rielle, 07.3808), die Möglichkeit, das Obligatorische mit Leihwaffen zu schiessen (Mo Allemann, 07.3889), oder die Waffenerwerbsscheinpflicht für die Überlassung der Armeewaffen (Mo Widmer, 07.3796); diese Vorstösse wurden im Erstrat jeweils abgelehnt. Ein Vorstoss, der die Heimabgabe der Ordonnanzwaffe nur ohne Verschluss gestatten wollte (Mo Fetz, 07.3912), wurde zurückgezogen. Im Plenum noch nicht behandelt wurden Vorstösse zur Einführung von elektronischen Waffensicherungen (Mo BD-Fraktion, 09.3572, Mo Segmüller 09.3851) und zur Verbesserung der Erkennung von jugendlichen Straftätern (pa. Iv. Eichenberger-Walther, 09.405). Eine Motion zur Verfeinerung von Massnahmen bei Nichtrekrutierung und Ausschluss aus der Armee (Mo Eichenberger-Walther, 09.3609) geht zur Beratung an den Zweitrat. Die beiden letzteren Vorstösse wurden unter anderem auch mit der Diskussion um Missbräuche mit Ordonnanzwaffen begründet.

2.2 Geltendes Recht

Siehe Ausführungen zur Entstehung, Zweck und Inhalt des Waffengesetzes im Anhang.

2.3

Hängige Vorhaben

Anlässlich der Herbstsession 2009 hat das Parlament über eine Schengen-Weiterentwicklung im Waffenrecht debattiert; es wird sich in der Wintersession noch mit 3 Differenzen daraus beschäftigen. Die Revision wurde erforderlich, weil die EG-Waffenrichtlinie⁶ aufgrund des Beitritts der Europäischen Gemeinschaft zum UN-Feuerwaffenprotokoll⁷ einer Revision unterzogen werden musste. Diese Schengen-Weiterentwicklung wird in schweizerisches Recht übernommen.

Wesentlich im Zusammenhang mit der vorliegenden Volksinitiative ist der Hinweis, dass auch die geänderte Waffenrichtlinie keine Zentralisierung des Informationssystems über den Erwerb von Waffen verlangt mit dem Hinweis, dass es ausreiche, wenn die benötigten Informationen zur Verfügung stünden. Somit können die Schengen-Staaten, also auch die Schweiz, ihre Informationssysteme über den Waffenerwerb weiterhin dezentral führen. Verlangt ist einzig, dass die Informationen computergestützt zu bearbeiten sind, was in der Schweiz bereits praktiziert wird.

Um sicherzustellen, dass tatsächlich alle Informationen, die für eine erfolgreiche Rückverfolgung von Waffen erforderlich sind, zur Verfügung stehen, schafft die Schengen-Weiterentwicklung im Waffengesetz selber eine gesetzliche Grundlage für die Führung der kantonalen Informationssysteme.

Der Entwurf der Artikel 32a–c des Waffengesetzes sieht vor, dass die Kantone ein Informationssystem über den Erwerb von Feuerwaffen führen; die neuen Bestimmungen regeln deren Inhalte und den Zugriff für Strafverfolgungs- und Justizbehörden.

Anlässlich der Vernehmlassung zu dieser Vorlage stellten die Kantone ZH, BE und GL die Frage, ob eine Zentralisierung nicht sinnvoll wäre. Zudem haben sich die SP und der Verband schweizerischer Polizeibeamter für eine Zentralisierung des Informationssystems über den Erwerb von Waffen ausgesprochen.

Auch die Motion Lang 07.3826 verlangt die Schaffung eines zentralen Waffenregisters. Diese Motion wurde im Nationalrat als Erstrat angenommen, aber anlässlich der Herbstsession 2009 im Ständerat abgelehnt.

Anhand des Berichtes⁸ der interdepartementalen Arbeitsgruppe zu Fragen im Zusammenhang mit der Ratifikation und Umsetzung internationaler Instrumente im Bereich Kleinwaffen und leichten Waffen hat der Bundesrat das weitere Vorgehen festgelegt. Die Schweiz will dem UN-Feuerwaffenprotokoll beitreten. Die Arbeiten zur Überführung ins nationale Recht haben bereits begonnen. Gleichzeitig sollen auch die Forderungen des «International Tracing Instrument»⁹ umgesetzt werden, soweit dies nicht schon erfolgt ist.

6 ABl. L 256 vom 13.9.1991

7 Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, A/RES/55/255.

8 Der Bericht vom Dezember 2007, welcher im Auftrag des Bundesrates verfasst wurde, ist auf der Website des SECO abrufbar: www.seco.admin.ch → Aussenwirtschaft → Exportkontrollen → Kriegsmaterial.

9 http://disarmament.un.org/CAB/Markingandtracing/ITI_French.pdf

3 Ziele und Inhalte der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Die Volksinitiative soll Waffenmissbrauch verhindern, oder anders formuliert: dem «Schutz vor Waffengewalt» dienen. Nach Meinung des Initiativkomitees stellen die ungefähr 2,3 Millionen Feuerwaffen, die in schweizerischen Haushalten zirkulieren, ein unerträgliches Sicherheitsrisiko dar. Deswegen verlangt die Volksinitiative eine Reduktion der Anzahl in Privathaushalten vorhandener Waffen.

Nach Ansicht des Initiativkomitees werden mit der Anpassung der Verfassungsbestimmung die Sicherheit – namentlich von Frauen – erhöht, das Drohpotenzial gesenkt und Suizide verhütet.

3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Die Ziele sollen laut Initiativkomitee folgendermassen erreicht werden:

- Die Ordonnanzwaffe soll in gesicherten Räumen der Armee aufbewahrt werden. Auf deren Heimaufbewahrung soll verzichtet werden.
- Für den Erwerb, den Besitz, das Tragen und den Gebrauch von Feuerwaffen soll ein Bedarfs- und Fähigkeitsnachweis verlangt werden.
- Der Bund soll Einsammelaktionen von Feuerwaffen unterstützen.
- Der Bund soll ein zentralisiertes Informationssystem über Feuerwaffen einrichten und führen.

3.3 Auslegungsregel für Initiativen

Bei der Auslegung des Textes einer Volksinitiative ist auf deren Wortlaut und nicht auf die subjektive Absicht der Initiantinnen und Initianten abzustellen.

Eine allfällige Begründung des Volkswillens und die von den Initianten geäusserten Meinungen können jedoch berücksichtigt werden. Auch wenn die Umstände, die zu einer Initiative geführt haben, bei der Auslegung ebenfalls eine Rolle spielen können, erfolgt die Auslegung des Textes selbst nach den anerkannten Regeln.

3.4 Erläuterung des Initiativtextes

Abs. 1

Systematische Einordnung in die Bundesverfassung

Absatz 1 der Volksinitiative «Für den Schutz vor Waffengewalt» präzisiert den Wortlaut der aktuell geltenden Verfassungsgrundlage (Art. 107 Abs. 1 BV) für den Erlass von Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und Munition. Der aktuelle Wortlaut beschränkt sich in einer allgemeinen Formulierung in fragmentarischer Weise darauf, den Bund zu verpflichten, Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und Munition zu erlassen. Die Bestim-

mung, die den Bund in Absatz 2 verpflichtet, Vorschriften über die Herstellung, die Beschaffung und den Vertrieb sowie über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial zu erlassen, ist im 3. Titel 2. Kapitel 7. Abschnitt «Wirtschaft» geregelt. Darin befinden sich Bestimmungen mit engem Bezug zur Wirtschaft. Die Zuteilung wurde wohl insbesondere aufgrund des Wortlautes von Absatz 2 so vorgenommen.

Die Formulierung in Artikel 107 Absatz 1 BV ist offen, da durchaus unterschiedlich gewertet werden kann, was als «Missbrauch» gilt. So wurden in der Folge seit Erlass des Waffengesetzes im Jahre 1997 in den verschiedenen Revisionen zusätzliche Regelungsgegenstände aufgenommen.

Die Volksinitiative will demgegenüber den Verfassungsartikel im 3. Titel 2. Kapitel 8. Abschnitt regeln, der Wohnen, Arbeit, soziale Sicherheit und Gesundheit beinhaltet. Der Initiativtext würde als Artikel 118a BV direkt nach der Verfassungsbestimmung «Schutz der Gesundheit» (Art. 118 BV) stehen. Beim Erlass von Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen stehen, wie beispielsweise auch bei Vorschriften gegen den Missbrauch von Alkohol (Art. 105 BV), verwaltungs- und sicherheitspolizeiliche Aspekte im Vordergrund. Die Ziele sind weniger gesundheitspolizeilicher Natur.

Unklare Begriffe

Gemäss Absatz 1 der Volksinitiative hat der Bund den «Gebrauch» und das «Überlassen» von Feuerwaffen und Munition zu regeln. Die Auslegung dieser beiden Begriffe bereitet Schwierigkeiten. Sicherlich dürfte das Schiessen, das auch bereits das Waffengesetz regelt, als zweckbestimmter «Gebrauch» einer Waffe gelten. Welche weiteren Tätigkeiten zu regeln wären, ist demgegenüber unklar. So dürften das Aufbewahren und der Transport wohl noch als Gebrauch verstanden werden. Nicht darunter fallen dürften jedoch die gewerbsmässige Herstellung von Waffen und deren gewerbsmässige Reparatur und gewerbsmässige Abänderung.

Umfang der Regelungen

Der Bund erlässt gemäss Absatz 1 der Volksinitiative Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und Munition. Dazu regelt er den Erwerb, den Besitz, das Tragen, den Gebrauch und das Überlassen von Waffen, Waffenzubehör und Munition.

Die Formulierung gemäss Absatz 1 der Volksinitiative stellt lediglich eine nicht abschliessende Aufzählung dar. Der Bund könnte also auch darüber hinausgehende Vorschriften erlassen, sofern diese den Zweck verfolgen, Missbrauch mit Waffen zu verhindern. So könnte beispielsweise auch wie bis anhin der Handel mit Waffen im Waffengesetz geregelt werden.

Abs. 2 Einleitungssatz

Die Volksinitiative will einen Bedarfs- und Fähigkeitsnachweis für den Umgang mit Feuerwaffen vorschreiben. Nach dem Wortlaut der Initiative wäre für den Erwerb, den Besitz, das Tragen, den Gebrauch und das Überlassen im Waffengesetz jeweils abschliessend der Bedarf festzulegen. Sie verlangt zudem die Regelung eines Fähigkeitsnachweises für die jeweilige Personenkategorie, der eine Person angehört.

Für den Gesetzgeber ergibt sich ein grosser Interpretationsspielraum bei der Regelung des Bedarfs- und Fähigkeitsnachweises. So können durchaus unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, ob ein möglicher Erwerbgrund einen berechtigten Bedarf darstellt.

Einzelne Tätigkeiten und Personenkategorien

Gemäss Absatz 2 Buchstaben a–e soll das Gesetz die Anforderungen und Einzelheiten für die verschiedenen Tätigkeiten und Personenkategorien regeln, die üblicherweise mit Feuerwaffen in Kontakt kommen. Dies betrifft gemäss Buchstabe a Berufe, bei denen sich der Bedarf aus der Aufgabe ergibt.

Das Waffengesetz nimmt gemäss Artikel 2 Absatz 1 WG die Armee, die Militärverwaltungen sowie die Zoll- und Polizeibehörden vom Geltungsbereich des Waffengesetzes aus.

Gemäss Wortlaut der Initiative müsste somit der Bund auch die Einzelheiten zum Einsatz von Waffen durch kantonale Polizeikorps regeln.

Die Polizeihöhe liegt jedoch bei den Kantonen. Diese legen die Aufgaben ihrer bewaffneten Einheiten fest. Demzufolge regelt auch das kantonale Recht (meist in Polizeigesetzen) die Voraussetzungen zum Erhalt, zum Tragen und zum Gebrauch von Feuerwaffen.

Weiter verlangt die Initiative, dass den unterschiedlichen Personenkategorien, der die erwerbende Person zuzuordnen ist, die ihnen entsprechenden Fähigkeitsprüfungen vorzusehen wären. Somit wären diese Prüfungen und die Verfahren zu ihrer Ablegung für die jeweils unterschiedlichen Kategorien von Personen im Waffengesetz zu regeln. Ein Sammler beispielsweise wird häufig nicht mit seiner Waffe schießen, demgegenüber ist es das Ziel des Sportschützen, genau dies zu tun. Die Fähigkeitsprüfung müsste demzufolge unterschiedlich ausgestaltet sein.

Abs. 3

Gemäss Wortlaut der Initiative soll jeglicher Erwerb von Repetierflinten und von Serief Feuerwaffen zu privaten Zwecken verboten werden. Serief Feuerwaffen stellen nach Waffengesetz «verbotene» Waffen (Art. 5 Abs. 1 WG) dar, deren Erwerb nur mit Ausnahmebewilligung erfolgt. Repetierflinten unterliegen aktuell der Bewilligungspflicht. Der Anhang erläutert in Ziffer 1.3 die dafür zu erfüllenden Voraussetzungen.

Abs. 4

Absatz 4 des Initiativtextes sieht vor, dass die Militärgesetzgebung den Gebrauch von Waffen durch die Armeeingehörigen regelt. Er hält fest, dass die Feuerwaffen der Armeeingehörigen ausserhalb des Dienstes in gesicherten Räumen der Armee aufbewahrt werden müssen. Nach den Erläuterungen der Initiantinnen und Initianten wird damit die heutige Kompetenzregelung bekräftigt, wonach Armeewaffen im Militärgesetz und privat gehaltene Waffen im Waffengesetz geregelt werden. Neu könnten Angehörige der Armee ihre Ordonnanz-Feuerwaffen nicht mehr mit nach Hause nehmen. Bezüglich der «gesicherten Räume» werde bewusst Flexibilität angestrebt; in der Regel könnten darunter die Zeughäuser verstanden werden. Aus logistischen Gründen würden die Armeeingehörigen beim Einrücken nicht mehr

eine persönliche Waffe beziehen, sondern jedes Mal eine andere, wie dies auch beim Korpsmaterial üblich ist.

Beim Ausscheiden aus der Armee dürfen den Armeeingehörigen nach dem Text der Initiative keine Feuerwaffen mehr überlassen werden.

Schliesslich behält die Bestimmung Ausnahmen, namentlich für lizenzierte Sportschützen, vor.

Abs. 5

Absatz 5 verpflichtet den Bund dazu, ein Informationssystem über Feuerwaffen zu führen. Der Wortlaut präzisiert nicht, zu welchem Zeitpunkt die Informationen zu erheben und zu erfassen sind. Möglich wäre die Festlegung des Erwerbs, weitergehend wäre die Verpflichtung, jeglichen Besitz von Feuerwaffen zu erfassen.

Der Wortlaut legt ebenso wenig fest, ob das Informationssystem zentral oder dezentral einzurichten ist. Er verlangt lediglich, dass der Bund es zu führen hat. Technisch möglich wäre demzufolge insbesondere auch eine Lösung, bei der die Kantone die Informationen dem Bund zur Verfügung stellen, der sie dann wiederum allen Kantonen zur Verfügung stellt.

Abs. 6

Der Initiativtext will den Bund in Absatz 6 dazu verpflichten, Einsammelaktionen von Feuerwaffen zu unterstützen. Wie diese Unterstützung zu erfolgen hat, überlässt der Wortlaut dem Gesetzgeber. Zu denken ist insbesondere an eine finanzielle, aber auch eine logistische Unterstützung.

Im Rahmen der «nationalen» Revision des Waffengesetzes wurde Artikel 31a ins Waffengesetz aufgenommen. Dieser verpflichtet die Kantone dazu, Waffen, wesentliche und besonders konstruierte Waffenbestandteile, Waffenzubehör, Munition und Munitionsbestandteile gebührenfrei entgegenzunehmen (siehe Anhang, Ziff. 1.6).

Die Initiative geht demgegenüber noch einen Schritt weiter, indem der Bund aktiv dafür sorgen müsste, dass die Kantone Einsammelaktionen durchführen und die Kantone dabei unterstützen.

Abs. 7

Absatz 7 der Volksinitiative verpflichtet den Bund dazu, sich auf internationaler Ebene für die Einschränkung der Verfügbarkeit von Kleinwaffen und leichten Waffen einzusetzen.

Aktuell ist diese Verpflichtung nirgends so ausdrücklich formuliert. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten setzt sich aber in der Friedensförderung bereits seit Langem intensiv mit der Problematik der illegalen Proliferation von leichten Waffen und Kleinwaffen auseinander. Es hat dazu in Zusammenarbeit mit anderen beteiligten Stellen die Strategie für das Engagement in diesem Bereich für die Jahre 2008–2011 verfasst.¹⁰

¹⁰ Sie findet sich in Französisch und Englisch unter folgendem Link:
http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/publi2.Par.0006.File.tmp/Kleinwaffen_Franz_def.pdf

Systematische Einordnung in die Bundesverfassung

Die Einteilung der Verfassungsbestimmung in den 8. Abschnitt, der das Wohnen, die Arbeit, die soziale Sicherheit und die Gesundheit regelt, erscheint nicht wirklich sinnvoll, da beim Erlass von Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen verwaltungs- und sicherheitspolizeiliche Aspekte im Vordergrund stehen und die Ziele weniger gesundheitspolizeilicher Natur sind (siehe unter Ziff. 3.4 zu Abs. 1).

Zudem entspricht es der Systematik der Bundesverfassung, verwandte Themenbereiche im gleichen Abschnitt zu regeln. Das dürfte der Grund sein, dass Waffen und Kriegsmaterial in der gleichen Bestimmung geregelt wurden.

*Abs. 1**Begriffe*

Der Begriff des «Überlassens», in den Absätzen 1, 2 und 4 wird in Gesetzen, also auch im Waffengesetz nicht verwendet. Demzufolge erscheint es nicht opportun, diesen Begriff zu gebrauchen. Im allgemeinem Sprachgebrauch bedeutet «überlassen» eine «Besitzesübertragung». Entsprechend ist der Begriff des «Überlassens» auch in vorliegender Volksinitiative auszulegen. Das Waffengesetz verwendet den Begriff des aktiven «Übertragens». Materiell hätte die Umformulierung keine Anpassungen im Waffengesetz zur Folge. Das Waffengesetz regelt den Erwerb von Waffen, Waffenzubehör und Munition (siehe im Anhang Ziff. 1.3). Der Erwerb (der im Waffengesetz neben dem Kauf auch den Tausch, die Schenkung und die Leihe mitumfasst) stellt das Gegenstück zum passiven Überlassen (bzw. dem aktiven Übertragen) dar. Vorschriften zum Überlassen bzw. Übertragen sind nur insoweit erforderlich, als sich die übertragende bzw. überlassende Person zu vergewissern hat, dass die erwerbende Person die Erwerbsvoraussetzungen erfüllt. Dem kommt das Waffengesetz aber bereits nach (vgl. Art. 10a WG).

Umfang der Regelungen

Wie im Anhang unter Ziffer 1.2 erläutert, regelt das Waffengesetz auch noch weitere Themenbereiche, die die Initiative nicht erwähnt. Dies betrifft das Verbringen von Waffen, wesentlichen Waffenbestandteilen, Waffenzubehör und Munition ins schweizerische Staatsgebiet, die Ausfuhr von Feuerwaffen und Munition (sie richtet sich für die Ausfuhr von Jagd- und Sportwaffen in Schengen-Staaten nach dem Waffengesetz), die gewerbmässige Herstellung, Reparatur und Abänderung von Waffen, wesentlichen oder besonders konstruierten Waffenbestandteilen, Waffenzubehör und Munition, das Aufbewahren und Transportieren von Waffen und das missbräuchliche Tragen gefährlicher Gegenstände.

Da die Formulierung gemäss Absatz 1 der Volksinitiative jedoch eine nicht abschliessende Aufzählung darstellt, kann der Bund auch weiterhin zusätzliche Vorschriften erlassen, wenn sie dem Missbrauch von Waffen dienen. Die vorerwähnten Themenbereiche könnten also weiterhin im Waffengesetz geregelt werden.

Einleitungssatz

Weiter verlangt der Initiativtext einen Bedarfs- und Fähigkeitsnachweis für namentlich erwähnte Personenkategorien zum Erwerb, Besitz, Tragen und Überlassen von Waffen. Wie im Anhang in Ziffer 1.3 ausgeführt, geht das geltende Waffengesetz vom generellen Recht auf Waffenerwerb aus, welches an bestimmte Bedingungen geknüpft ist. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, ist in der Folge auch der Waffenbesitz gerechtfertigt. Die Initiative geht hingegen von einem Verbot des Waffenerwerbs aus, soweit kein Bedarf nachgewiesen werden kann. Zusätzlich müsste gemäss Initiative auch für den Besitz, das Überlassen, den Gebrauch und das Tragen von Waffen ein Bedarf gegeben sein. Dieser Paradigmenwechsel birgt die grosse Schwierigkeit, eine positivrechtliche abschliessende Formulierung sowohl des «zulässigen» Bedarfs als auch von Fähigkeitsnachweisen zu erstellen.

Als Beispiel kann dabei eine Feuerwaffe angeführt werden, die bereits dem Vater gehört hat und die nun der Sohn von ihm übernehmen will. In diesem Fall dürfte wohl der emotionale Wert der Feuerwaffe für den Sohn im Vordergrund stehen, daraus einen eigentlichen Bedarf zu konstruieren, dürfte Schwierigkeiten bieten. Weiter ist denkbar, dass eine Person eine Feuerwaffe erwerben will, weil sie ihr rein optisch gefällt (beispielsweise weil sie mit Gravuren dekoriert ist). Auch diese Begründung stellt einen nachvollziehbaren Grund für einen Waffenerwerb dar, daraus einen Bedarf zu entwickeln, erscheint aber schwierig.

Auch für das Tragen von Feuerwaffen verlangt die Initiative einen Bedarfsnachweis. Wie im Anhang in Ziffer 1.3 erläutert, verlangt das Waffengesetz für jegliches Tragen von Waffen an öffentlich zugänglichen Orten eine Waffentragbewilligung nach Artikel 27 WG. Somit unterliegen beispielsweise auch Schlagstöcke, die keine Feuerwaffen sind, aber trotzdem dem Waffengesetz unterstellt sind, der Bewilligungspflicht zum Tragen an öffentlich zugänglichen Orten. Für den Erhalt der Waffentragbewilligung muss der Bedarf glaubhaft gemacht werden. Die Waffe muss dem Selbst- oder Drittschutz oder dem Schutz von Sachen dienen. Zudem muss eine tatsächliche Gefährdung glaubhaft gemacht werden.

Ferner verlangt der Initiativtext einen Fähigkeitsnachweis für das Tragen von Waffen. Diesem Erfordernis entspricht das Waffengesetz bereits, indem es für das Tragen von Waffen an öffentlich zugänglichen Orten wie im vorherigen Absatz dargestellt, eine Waffentragbewilligung verlangt. Dabei wird neben dem Bedarfsnachweis auch ein Fähigkeitsnachweis verlangt. Die Person, die eine Waffentragbewilligung beantragt, muss sowohl eine theoretische als auch eine praktische Prüfung absolvieren. Ein zusätzlicher Regelungsbedarf im Waffengesetz bezüglich Bedarfsnachweis für das Tragen von Waffen ist demzufolge nicht ersichtlich.

Es wäre denkbar, das Tragen von Feuerwaffen allgemein und nicht nur an öffentlich zugänglichen Orten zu regeln. Welche Verbesserungen dies bringen würde, ist aber nicht ersichtlich. Es stellen sich zudem grosse Probleme beim Vollzug, da die Kontrolle, ob die erforderliche Waffentragbewilligung vorliegt, mit grossen Aufwand verbunden wäre. Weiter benötigt beispielsweise ein Sammler, der eine Waffe häufig gar nicht benutzt, keine Waffentragbewilligung. Rechtliche Kenntnisse über den Gebrauch und die tatsächliche Handhabung der Feuerwaffe sind für einen Waffensammler und weitere Personen, die nicht mit der Waffe schiessen, kaum erforderlich.

Einzelne Tätigkeiten und Personenkategorien

Das Waffengesetz nimmt gemäss Artikel 2 Absatz 1 WG die Armee, die Militärverwaltungen sowie die Zoll- und Polizeibehörden vom Geltungsbereich des Waffengesetzes aus. Dies ist deswegen sinnvoll, weil für die entsprechenden Behörden Spezialgesetzgebungen bestehen, die den jeweiligen Sachbereich umfassend und im Kontext mit ihren gesetzlichen Aufgaben präzise regeln. Den Umgang mit Waffen in der Armee und den Militärverwaltungen regelt die Militärgesetzgebung, bezüglich Zoll bestehen einschlägige Bestimmungen im Zollgesetz. Die Initiative sieht demgegenüber in Absatz 2 Buchstabe a vor, dass der Bund für alle Berufe, bei denen sich der Bedarf für Waffen aus der Aufgabe ergibt, Anforderungen und Einzelheiten bezüglich Bedarfs- und Fähigkeitsnachweis regelt.

Weiter liegt die Polizeihochheit bei den Kantonen. Diese legen die Aufgaben ihrer bewaffneten Einheiten fest. Demzufolge regelt auch das kantonale Recht (meist in Polizeigesetzen) die Voraussetzungen zum Erhalt, dem Tragen und dem Gebrauch von Feuerwaffen. Diese Kompetenzverteilung soll beibehalten werden.

Demgegenüber fallen private Sicherheitsfirmen, die teilweise mit Feuerwaffen ausgerüstet sind, unter den Geltungsbereich des Waffengesetzes. Demzufolge haben diese die Voraussetzungen des Waffengesetzes beispielsweise für das Tragen von Waffen gemäss Artikel 27 WG zu erfüllen. Für private Sicherheitsfirmen würde sich demzufolge auch mit einer Annahme der Initiative nichts ändern.

Das Sportschützenwesen ist heute teilweise durch das ausserdienstliche Schiesswesen der Militärgesetzgebung geregelt. In Angleichung an dieses regelt Artikel 11a WG die leihweise Abgabe von Sportwaffen an unmündige Personen. Zudem stellen die Sportschützenverbände eigene Voraussetzungen für die Teilnahme an Wettkämpfen auf. So setzt beispielsweise die Teilnahme an bestimmten Wettkämpfen eine Lizenz voraus. Für deren Erhalt hat die beantragende Person lediglich einige persönliche Informationen mitzuteilen. Eine Lizenz stellt jedoch keinen Fähigkeitsnachweis für das Schiessen dar. Eine weitergehende Reglementierung des Sportschützenwesens drängt sich derzeit nicht auf.

Auch für die Jagd, die Buchstabe d erwähnt, soll der Bund Vorschriften erlassen. Aktuell stützt sich das Jagdgesetz auf mehrere Artikel der Bundesverfassung, die dem 4. Abschnitt, der Umwelt und Raumplanung, zugeteilt sind. Zu beachten ist, dass das Jagdgesetz nur die grundlegendsten Themengebiete regelt. So wird es beispielsweise der kantonalen Gesetzgebung überlassen, die Prüfung für die Jäger zu reglementieren. Das Jagdgesetz, das bereits seit 1986 ohne wesentliche Anpassungen besteht, belegt durch den geringen Revisionsbedarf, dass eine gesamtschweizerische Regelung dieser Materie durch den Bund keinen Mehrwert bringen würde.

Ferner soll der Bund die Einzelheiten und Anforderungen zum Sammeln von Waffen regeln. Auch für diesen Bereich dürfte es sich als äusserst schwierig erweisen, ihn positivrechtlich in der Verordnung zu regeln. Bei einer Regelung wäre beispielsweise festzulegen, wie viele Waffen eine Sammlung minimal zu umfassen hat, wie eine Sammlung zu umschreiben ist, wer die Eigenschaft des «Sammlers» erteilt etc. Da auch aus Vorschriften zum Sammeln von Waffen kein Mehrwert ersichtlich ist, der Gesetzgeber darauf verzichtet, das Sammeln von Waffen umfassend zu regeln.

Ob ein Bedarfs- und Fähigkeitsnachweis tatsächlich den Missbrauch von Waffen einzudämmen vermag, bleibt offen. So werden sicherlich die Verfahren zum Erhalt von Fähigkeitsnachweisen für die unterschiedlichen Personenkategorien auch hinsichtlich Komplexität unterschiedlich auszugestalten sein. Somit ist denkbar, dass Personen entgegen dem tatsächlichen Erwerbs- oder Gebrauchszweck der Feuerwaffe den Bedarfs- und Fähigkeitsnachweis für eine andere Personenkategorie ablegen, wenn dieser einfacher erhältlich ist. Folglich eröffneten sich zahlreiche Möglichkeiten für Umgehungen, da objektive, leicht überprüfbare Kriterien zum Bedarfs- und Fähigkeitsnachweis bei verschiedenen Interessengruppen schwierig zu definieren sind (z.B. Sammler). Die Vollzugsbehörden hätten somit mehrheitlich persönliche Angaben der interessierten Person zu überprüfen, was mit einem erheblichen Kontrollaufwand verbunden wäre. Schliesslich ist auch nicht erkennbar, ob und inwieweit diese Nachweise eine hinreichende Grundlage für die Vollzugsbehörden zur Beurteilung bieten können, ob und inwieweit der Waffenerwerb oder -besitz durch eine Person ein unzulässiges Sicherheitsrisiko für Dritte oder für sie selbst darstellte.

Abs. 3

Die Volksinitiative will jeglichen privaten Erwerb von Repetierflinten («Pump Action») und Serief Feuerwaffen verbieten. Wie im Anhang in Ziffer 1.4 erläutert, erfolgt die Einteilung der Waffen entsprechend ihrem Gefährdungspotenzial in Einklang mit der EG-Waffenrichtlinie in drei Kategorien. Sowohl Repetierflinten als auch Serief Feuerwaffen waren im Waffenrecht bereits vor der Schengen-Anpassung der gleichen Kategorie von Waffen zugeteilt wie in der EG-Waffenrichtlinie¹¹. Repetierflinten unterliegen aktuell der Bewilligungspflicht. Auf weitere Entfernung ist die Streuung der dafür üblicherweise verwendeten Munition, die aus Schrotkugeln besteht gross und somit ihr Verletzungspotenzial gering und ein Erwerb mit Waffenerwerbsschein erscheint demzufolge angemessen.

Demgegenüber werden Serief Feuerwaffen insbesondere von Sammlern erworben, die mit den Feuerwaffen meist gar nicht schiessen. Für ihren Erwerb ist eine Ausnahmebewilligung erforderlich.

Abs. 4

Mit der Anpassung des Militärgesetzes und des entsprechenden Verordnungsrechts trägt der Bundesrat dem Anliegen der Initiative, die Sicherheit im Zusammenhang mit Armeewaffen zu verbessern, Rechnung (vgl. Ziff. 3.4 zu Abs. 4). So kann bereits im Rahmen der Rekrutierung bei jedem Stellungspflichtigen mit differenzierten Mitteln abgeklärt werden, ob ein Hinderungsgrund für die Abgabe der Waffe besteht (Abklärung des Gefahrenpotenzials). Tauchen nach der Abgabe konkrete Anzeichen oder Hinweise eines drohenden Missbrauchs der persönlichen Waffe auf (Gefährdung Dritter oder Selbstgefährdung), so kann dem Angehörigen der Armee die Waffe vorsorglich abgenommen werden. Dritte (z.B. Verwandte/Bekannte) können bei konkreten Anzeichen oder Hinweisen eines drohenden Missbrauchs die persönliche Waffe bei der Logistikbasis der Armee hinterlegen. Zudem soll das Kader verpflichtet werden, gegenüber Armeeangehörigen mit Gewalt- oder Suizid-

¹¹ ABl. L 256 vom 13.9.1991

potenzial Massnahmen einzuleiten. Ebenso werden Behörden, Ärzte, Psychiater und Psychologen verpflichtet, Anzeichen auf Waffenmissbräuche zu melden.

Der Bundesrat hat im Februar 2009 im Grundsatz beschlossen, an der Heimabgabe der Ordonnanzwaffe festzuhalten, sodass die Angehörigen der Armee ihre Ausrüstung samt Waffe nach wie vor an ihrem Wohnsitz aufbewahren. Künftig soll aber jeder Angehörige der Armee seine Waffe ohne Angabe von Gründen und kostenlos bei einem Logistikcenter oder einer Retablierungsstelle der Logistikbasis der Armee hinterlegen können.

Die Möglichkeit des Erwerbs der persönlichen Waffe nach Beendigung der Militärdienstpflicht soll bestehen bleiben. Der Interessent muss jedoch in Analogie zur Waffengesetzgebung neu einen durch die zivilen Behörden ausgestellten Waffenerwerbsschein vorlegen.

Dieses Massnahmenpaket ermöglicht einen effektiven Schutz der Gesellschaft vor Waffengewalt und erhöht die Sicherheit. Mit einer generellen Pflicht zur Hinterlegung der Ordonnanzwaffen, wie von den Initianten gefordert, würde dagegen ein gewisses Misstrauen gegenüber dem an der Waffe ausgebildeten Angehörigen der Armee signalisiert, was in dieser generellen Tragweite nicht angebracht erscheint. Eine solche Pflicht wäre in dieser absoluten Form daher unverhältnismässig. Zudem wäre die Aufbewahrung sämtlicher Ordonnanzwaffen in gesicherten Räumen der Armee nur mit grösseren Investitionen und entsprechenden Sanierungs- und Bau-massnahmen umsetzbar.

Die Initiative verlangt, dass die Ordonnanzwaffen beim Ausscheiden aus der Armee den Armeeingehörigen nur noch in Ausnahmefällen, namentlich für lizenzierte Sportschützen, überlassen werden dürfen. Damit müssten aus der Armee ausscheidende Angehörige der Armee wie Zivilpersonen einen Bedarfsnachweis erbringen, wenn sie ihre Waffe erwerben wollen. Auch diese Massnahme wäre unverhältnismässig.

Abs. 5

Wie in Ziffer 2.3 und im Anhang in Ziffer 1.5 ausgeführt, wurde die Einführung eines durch den Bund zu führenden Informationssystems über den Erwerb von Waffen bereits mehrfach diskutiert und vom Parlament jeweils abgelehnt. Aktuell wurde die Einführung eines solchen anlässlich der parlamentarischen Beratungen zur Motion Lang 07.3826 «Einführung eines zentralisierten Informationssystems» und der Schengen-Weiterentwicklung im Waffenrecht diskutiert. Das Parlament lehnte die Einführung eines entsprechenden Informationssystems ab, weil es ein solches nicht als erforderlich erachtet, da die benötigten Informationen in den Kantonen zur Verfügung stehen. Es ist demzufolge zur Rückverfolgung einer Feuerwaffe möglich, die Informationen dort zu erhalten, falls sie in einem konkreten Fall benötigt werden. Auch anlässlich der Anpassung der EG-Waffenrichtlinie wurde darauf verzichtet, eine zentralisierte Führung der Informationssysteme vorzuschreiben. Begründet wurde dies damit, dass es ausreichend sei, dass die Informationen zur Verfügung stehen. Mit den Anpassungen, die die Schengen-Weiterentwicklung bezüglich Datenbearbeitung im Waffengesetz vornimmt (siehe dazu Erläuterungen in Ziff. 2.3), wird zudem sichergestellt, dass die benötigten Informationen zur Verfügung stehen. Die Einrichtung eines neuen Systems beim Bund, welches Entwicklungskosten in der Höhe von 1,5 Millionen Franken verursachen würde, würde kaum zusätzlichen Nutzen bringen. Zudem wurde im Anhang in

der Ziffer 1.4 eingehend erläutert, dass Informationen über den Besitz von Waffen beim zuständigen kantonalen Wohnsitzkanton der betreffenden Person zur Verfügung stehen und dort im Bedarfsfalle nachgefragt werden können.

Abs. 6

Die Ziffer 3.4 zu Absatz 6 und der Anhang in Ziffer 1.6, erläutern, dass im Rahmen der «nationalen» Revision des Waffengesetzes Artikel 31a ins Waffengesetz aufgenommen wurde. Dieser verpflichtet die Kantone dazu, Waffen, wesentliche und besonders konstruierte Waffenbestandteile, Waffenzubehör, Munition und Munitionsbestandteile gebührenfrei entgegenzunehmen. Gestützt auf diese Bestimmung haben bereits zahlreiche Kantone Waffeneinsammelaktionen durchgeführt. Insgesamt abgegeben worden sind bisher etwa 14 400 Waffen. Als häufigste Gründe für die Abgabe von Waffen wurde genannt, dass die Personen, die im Besitz von Waffen sind, ins Altersheim umziehen und dorthin die Waffen nicht mitnehmen oder im Erbfall die Erben die Waffen nicht übernehmen wollen. In diesen Fällen steht eine möglichst hohe Entschädigung für die Waffe nicht im Vordergrund. Die Personen wollen die Waffen rasch und unkompliziert loswerden. Das ermöglicht das Waffengesetz mit Artikel 31a WG. Zudem steht es verkaufswilligen Personen frei, sie privaten Käufern oder Waffenhändlern zu übertragen.

Das grosse Echo, das die verschiedenen kantonalen Einsammelaktionen ausgelöst haben, zeigt, dass eine Förderung von Einsammelaktionen durch den Bund (beispielsweise eine «Rückkaufaktion» von Feuerwaffen) nicht erforderlich ist.

Abs. 7

Wie in Ziffer 3.4 zu Absatz 7 und im Anhang in Ziffer 1.7 aufgezeigt, setzt sich die Schweiz auch ohne explizite Verfassungsgrundlage im Bereich Kleinwaffen und leichte Waffen gegen deren Verbreitung ein. Nicht nur für den Bundesrat, sondern auch für die UNO, die OSZE etc. stellt der illegale Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen ein wichtiges Themenfeld dar, welches immer wieder aufgenommen und beraten wird. Es ist demzufolge nicht ersichtlich, welche Verbesserungen mit dem Volksbegehren hinsichtlich Einschränkung der Verfügbarkeit von Kleinwaffen und leichten Waffen erreicht würden.

Zusammenfassend

Das Initiativkomitee will mit der Anpassung der Verfassungsbestimmung die Sicherheit – namentlich von Frauen – erhöhen, das Drohpotenzial senken und Suizide verhüten. Ob mit dem vorgesehenen Wortlaut der Initiative das Ziel erreicht werden kann, ist zu bezweifeln. Unbestritten ist, dass mit einer Reduktion der Verfügbarkeit von Feuerwaffen die Gesamtsuizidrate gesenkt werden kann. In Ländern, die in den letzten beiden Jahrzehnten die Verfügbarkeit von Schusswaffen erfolgreich einschränkten (wie z.B. Kanada, Australien, Schottland, England und Wales), ging nicht nur die Zahl der Suizide durch Schusswaffen, sondern die Suizidrate insgesamt zurück. Denn Tatmittel bzw. Suizidmethoden sind erwiesenermassen nicht einfach austauschbar. Der Bundesrat hat dies erkannt und prüft namentlich Massnahmen, um dieses Risiko im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit von Ordnungswaffen zu reduzieren (vgl. Ziff. 3.4 zu Abs. 4).

Die Verfügbarkeit von Feuerwaffen ist jedoch sicherlich nicht die einzige entscheidende Ursache zur Begehung von Suizid. Weitere Ursachen sind die zunehmende soziale Isolation, existenzielle Verunsicherungen in einem beschleunigten sozialen Wandel, erhöhte Gewaltbereitschaft sowie neue Informationsmöglichkeiten in einer globalisierten Welt. Weiter schaffen psychische Gesundheitsprobleme Risiken zum bewussten suizidalen Handeln. 90 Prozent aller Menschen, die Suizid begehen, litten an einer Depression oder einer diagnostizierbaren Störung oder Suchterkrankung. Auch die Suizidprävention hat dementsprechend verschiedene Ansatzpunkte. Sie strebt insbesondere die Verbesserung des derzeit geringen Angebotes zur Früherkennung und Behandlungsoptimierung bei Depression an.

Bei Mehrfachtötungen mit anschliessendem Suizid (sog. «Familiendramen») legen erste Untersuchungen nahe, dass die Verfügbarkeit von Schusswaffen eine entscheidende Rolle spielt: Das gleichzeitige Töten mehrerer Personen und ein anschliessender Suizid wird durch die Verfügbarkeit von Schusswaffen erheblich erleichtert. Technisch und psychisch sind solche Taten mit anderen Tatmitteln viel schwieriger zu vollbringen. In Fachkreisen ist unbestritten, dass Massnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs und zur Einschränkung der Verfügbarkeit von Feuerwaffen allein nicht ausreichen, um solche Dramen zu verhindern. Die Eindämmung der Verfügbarkeit von Feuerwaffen stellt jedoch eine gewichtige Massnahme dar, die insbesondere bei der Prävention von häuslicher Gewalt mit Todesfolgen entscheidend ist und das Droh- und Einschüchterungspotenzial mindert.

5 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Die Frage, wie das Waffengesetz auszugestalten ist, wurde in der schweizerischen Öffentlichkeit seit jeher kontrovers diskutiert. Die Haltungen gehen von einem weitgehenden Verbot jeglichen Waffenerwerbs für private Zwecke bis zu einer fast vollständigen Freigabe jeglichen Waffenerwerbs.

Mit dem geltenden Waffengesetz wurde ein Kompromiss gefunden mit dem sich beide Seiten mehr oder weniger einverstanden erklären können. Würde die Volksinitiative angenommen, würde dieser aufgegeben. Zudem haben die Schengen-Anpassung und die Schengen-Weiterentwicklung des Waffenrechtes dafür gesorgt, dass das schweizerische Recht auch im Einklang mit europäischem Recht steht.

5.1 Auswirkungen auf die nationale Sicherheit

Die Initiative fordert die ausserdienstliche Aufbewahrung der Feuerwaffen von Armeeangehörigen in gesicherten Räumen der Armee. Dies würde bewirken, dass viele nicht lizenzierte Sportschützen den Aufwand, jedesmal das Gewehr am gesicherten Ort abzuholen, scheuen würden. Dasselbe gilt für Angehörige der Armee, welche die Bundesprogramme mit der persönlichen Waffe absolvieren. Nebst dem Vertrauensverlust gegenüber unseren Angehörigen der Armee würde damit auch der Verlust der immer wieder zu trainierenden Kernkompetenzen eines Milizsoldaten, insbesondere eines Infanteristen, beim Umgang mit der persönlichen Waffe einhergehen (Manipulationen, Beherrschen der persönlichen Waffe, Treffsicherheit). Die Initiative würde damit die Armee schwächen.

5.2

Auswirkungen auf häusliche Gewalt

Die Verfügbarkeit von Feuerwaffen in privaten Haushalten hat eine grosse Auswirkung auf die Thematik der häuslichen Gewalt. Eine Studie des Bundesamtes für Statistik (BFS) zu den polizeilich registrierten versuchten und vollendeten Tötungsdelikten in den Jahren 2000–2004 zeigt, dass 45 % der insgesamt 1067 Opfer von versuchten und vollendeten Tötungsdelikten von häuslicher Gewalt betroffen sind und der Schädigungsgrad der Opfer von den Tatmitteln abhängt. Bei polizeilich registrierten Tötungsdelikten mit Feuerwaffen tritt der verpönte Erfolg häufiger ein als bei anderen Tatmitteln. Feuerwaffen sind damit nicht das häufigste, aber das effektivste und gefährlichste Tatmittel. Oft werden Feuerwaffen auch als Drohmittel gegen Frauen und Kinder eingesetzt. So wird indirekt, d.h. verbal mit dem Einsatz von verfügbaren Feuerwaffen gedroht oder sie werden direkt zur Einschüchterung missbraucht. Es ist davon auszugehen, dass eine Reduzierung der Verfügbarkeit von Feuerwaffen sich positiv auf die Eindämmung und Prävention häuslicher Gewalt auswirken würde.

5.3

Auswirkungen auf das Schiesswesen

Würde den Angehörigen der Armee keine persönliche Waffe mehr abgegeben, müsste bei jeder Dienstleistung die Waffe neu auf den Schützen eingestellt werden. Damit verbunden wären ein zusätzlicher Mehraufwand für Ausbildung und Einschiessen sowie ein Mehrverbrauch an Munition. Das Schiesswesen ausser Dienst würde durch die zentrale Aufbewahrung der Ordonnanzwaffen in gesicherten Räumen der Armee erheblich erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht. Jeder Angehörige der Armee müsste die Waffe vor jeder Übung zu bestimmten Öffnungszeiten abholen und wieder zurückbringen. Insbesondere der zeitliche Aufwand für Planung, Anfahrt, Schiessanlass und Rückgabe wäre unverhältnismässig hoch und die Schiesspflicht ausser Dienst (Obligatorisches Programm) kaum mehr zu rechtfertigen. Allenfalls würde dadurch auch die Durchführung der Jungschützenkurse in Frage gestellt. Der Verzicht auf die ausserdienstliche Schiesspflicht sowie die Jungschützenkurse würde eine komplette Neustrukturierung im Bereich der Leihwaffen auslösen, denn mit dem Verzicht wären Sinn und Zweck der vordienstlichen Ausbildung nach Artikel 64 MG hinfällig.

5.4

Auswirkungen auf den Bund

5.4.1

Finanzielle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen hätte insbesondere die Einrichtung eines durch den Bund zu führenden Informationssystems über den Erwerb von Waffen. Insbesondere aus Gründen des Datenschutzes würde das Informationssystem entsprechend dem Informationssystem «Nationaler Polizeiindex» ausgestattet. Die Kosten für die Entwicklung und Umsetzung des Systems würden voraussichtlich 1,5 Millionen betragen. Die Kantone müssten bei dieser Planung die Kosten der erforderlichen Anpassung ihrer Systeme selber tragen. Der Betrieb des Systems würde jährliche Kosten von schätzungsweise 250 000 Franken verursachen. Im militärischen Bereich wären die Rücknahme von Waffen, die Erstellung und der Betrieb von

gesicherten Räumen für die Aufbewahrung sämtlicher Ordonnanzwaffen sowie die Herausgabe derselben mit hohen Kosten verbunden. Als *einmaliger zusätzlicher Mehraufwand* von rund 49 000 Arbeitsstunden (à 100 Fr.) oder 4,9 Millionen Franken wäre die Rücknahme von rund 220 000 Waffen von Angehörigen der Armee im Rahmen der nächsten Dienstleistung sowie der rund 50 000 Einzelrücknahmen in den Retablierungsstellen von Bund und Kantonen auszuweisen. Die jährlich *wiederkehrenden Aufwendungen* für die leihweise Abgabe von rund 180 000 Waffen für Einsatz- und Ausbildungsdienstleistungen, für die Bewirtschaftung samt Mehraufwand sowie für die Instandhaltung – ohne Leistungen im Zusammenhang mit der Durchführung des obligatorischen Programms – wäre auf rund 28 000 Stunden oder 2,8 Millionen Franken zu veranschlagen. Für die Durchführung des *obligatorischen Programms* wäre ein Zusatzaufwand für die leihweise Abgabe von 160 000 Waffen und die Administration von 112 000 Stunden oder 11,2 Millionen Franken notwendig. Beim Wegfall der *Jungschützenkurse* könnte demgegenüber mit einer Aufwandreduktion von 7500 Stunden oder 750 000 Franken gerechnet werden.

5.4.2 Personelle Auswirkungen

Für den Betrieb des Informationssystems und der dazugehörigen Benutzerverwaltung wären voraussichtlich 300–400 Stellenprozent erforderlich.

Mit Annahme der Initiative wäre von einem Rückgang des Schiesswesens ausser Dienst auszugehen (vgl. Ziff. 5.3). In der Folge könnte davon ausgegangen werden, dass in der Abteilung Schiesswesen ausser Dienst rund zwei Vollzeitstellen eingespart würden. Demgegenüber steht ein grosser personeller Mehraufwand, um die in der ganzen Schweiz neu zu schaffenden Abgabe- und Ausgabestellen für Armeewaffen zu betreiben (vgl. Ziff. 5.4.1).

5.4.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sind derzeit schwierig abzuschätzen, weil sie sehr stark davon abhängen, wie die Bedarfs- und Fähigkeitsnachweise im Waffengesetz ausgestaltet würden. Falls die Kantone und Gemeinden sie durchzuführen hätten, wären insbesondere für die Ablegung der Fähigkeitsnachweise und für die Kontrolle, ob sie vorliegen, grosse personelle Ressourcen erforderlich.

Finanzielle Auswirkungen hätte auch die Anpassung der kantonalen Informationssysteme an ein gesamtschweizerisches Informationssystem über Feuerwaffen.

Im militärischen Bereich hängt die Auswirkungen der Initiative auf Kantone und Gemeinden insbesondere von der Aufbewahrung der Waffen ab. Die Initiative äussert sich nicht dazu, was Aussagen erschwert. Mit der Abschaffung des Schiesswesens ausser Dienst würde ein massgeblicher Teil der Kontrollführungsaufgaben auf Stufe Kanton entfallen. Wird das obligatorische Programm beibehalten, wäre mit markanten Mehrkosten zu rechnen. Die Leistungsverträge mit den Kantonen, welche einer Anpassungs- und Kündigungsfrist von 14 Monaten unterliegen, müssten in jedem Fall angepasst werden. Mit der Abschaffung des obligatorischen Programms entfielen die gesetzliche Pflicht der Gemeinden, Schiessanlagen für die ausserdienstlichen militärischen Schiessübungen zur Verfügung zu stellen (Art. 133 MG).

6

Schlussfolgerungen

Der Bundesrat vertritt aus den genannten Gründen die Ansicht, dass sich aus der Umformulierung der Verfassungsbestimmung zur Regelung des Missbrauchs von Waffen, Waffenzubehör und Munition kaum konkrete Verbesserungen ergeben. Das geltende Waffengesetz regelt die Themenbereiche, die möglich und erforderlich sind zum Schutz vor Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und Munition. Im Bereich der Armeewaffen hat der Bundesrat die notwendigen Schritte unternommen, um die vorbeugenden Massnahmen gegen mögliche Missbräuche zu optimieren. Er beantragt deshalb, die Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung zu unterbreiten, und auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

1 Entstehung, Zweck und Inhalt des Waffengesetzes

1.1 Entstehung

Im Jahre 1993 stimmten Volk und Stände Artikel 40^{bis} der alten Bundesverfassung (aBV) zu, der es dem Bund erlaubt, Vorschriften gegen den Missbrauch mit Waffen zu erlassen. Das gestützt darauf zur Vereinheitlichung des Waffenrechtes in der Schweiz geschaffene Waffengesetz löste das Konkordat vom 27. März 1969 über den Handel mit Waffen und Munition und die entsprechenden kantonalen Bestimmungen ab. Nach der Totalrevision der Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 bildet Artikel 107 der neuen BV die verfassungsrechtliche Grundlage des Waffengesetzes. Materiell blieb der Artikel unverändert. Das Waffengesetz setzt beim Missbrauch an. Es stellt klare Kriterien auf, deren Einhaltung im Vollzug mit wenig Aufwand kontrollierbar sind.

Das Waffengesetz führte eine generelle Bewilligungspflicht für Handänderungen von Waffen im gewerbmässigen Handel ein. Die zuständige Behörde erteilt einen Waffenerwerbsschein, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Zwischen Privaten erfolgte der Erwerb mittels schriftlichem Vertrag und nicht mittels Waffenerwerbsschein.

Ferner führte das Waffengesetz eine einheitliche Tragbewilligung mit Bedarfsnachweis ein. Eine Waffentragbewilligung erhält, wer die Voraussetzungen für die Erlangung eines Waffenerwerbsscheins erfüllt und glaubhaft macht, dass er die Waffe benötigt, um sich selbst, andere Personen oder Sachen zu schützen. Zusätzlich ist eine Prüfung abzulegen, die sowohl die sichere Handhabung der Waffe als auch Kenntnisse der wichtigsten einschlägigen Gesetzesbestimmungen beinhaltet. Die Waffentragbewilligung berechtigt zum Tragen einer bestimmten Waffenart auf dem gesamten schweizerischen Staatsgebiet.

Auf schweizerische Traditionen (Milizsystem der Armee, Jagd- und Sportschiessen, Sammeln von Waffen) wurde beim Erlass des Waffengesetzes Rücksicht genommen, indem dafür Ausnahmestimmungen vorgesehen wurden. Das Waffengesetz wurde mit der dazugehörigen Waffenverordnung (WV; SR 514.541) am 1. Januar 1999 in Kraft gesetzt.

Eine Revision im Jahre 2001 bezweckte eine Entflechtung zwischen der Kriegsmaterial- bzw. Güterkontrollgesetzgebung einerseits und der Waffengesetzgebung andererseits. Die Einfuhr, die Herstellung und die Vermittlung im Inland von Gütern, die gleichzeitig unter den Anwendungsbereich von zwei oder mehreren der betroffenen Gesetze fallen, sollten nach dem Waffengesetz geregelt werden, hingegen die Ausfuhr, die Durchfuhr, die Vermittlung ins Ausland und der Handel im Ausland von entsprechenden Gütern nach dem Kriegsmaterialgesetz vom 13. Dezember 1996 (SR 514.51) und dem Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996 (SR 946.202). Die Anpassungen wurden am 1. März 2002 in Kraft gesetzt.

Zudem gab es in den Jahren 2000 und 2001 politische Anstösse zu einer weiteren Revision des Waffengesetzes, insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Regelung des Waffenerwerbs im Handel und unter Privaten und des Missbrauchs von Imitations- und Soft-Air-Waffen. Ein Entwurf zur Anpassung des Waffengesetzes wurde im Herbst 2002 in die Vernehmlassung gegeben. Zentrale Revisionspunkte

waren unter anderem ein Besitzverbot für Serief Feuerwaffen, die Neudefinierung der gesetzlich erfassten Messer und Dolche, die Aufhebung der Privilegierung beim Erwerb unter Privaten, das Verbot des anonymisierten Anbietens von Waffen, eine Markierungspflicht von Feuerwaffen, die Unterstellung gewisser Druckluft-, Soft-Air- und Imitationswaffen unter das Waffengesetz und das Verbot des missbräuchlichen Tragens gefährlicher Gegenstände. Der Vernehmlassungsentwurf sah die Einführung eines nationalen, durch den Bund zu führenden Informationssystems über den Erwerb von Waffen nicht vor. Da ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmer die Einführung eines nationalen Informationssystems über den Erwerb von Waffen forderte, ergänzte das EJPD am 22. September 2003 die Vernehmlassung durch eine nachträgliche Umfrage zur Prüfung der Akzeptanz eines entsprechenden Registers. Das Register wurde in 93 % der Stellungnahmen abgelehnt, insbesondere mit der Begründung, dass ein Missverhältnis zwischen Aufwand und tatsächlichem Nutzen bestehen würde. Zudem wäre das Register nie vollständig, und höhere Strafen für Wiederhandlungen gegen das Waffengesetz hätten eine bessere präventive Wirkung.

Mit der Assoziierung der Schweiz an Schengen wurde die Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (EG-Waffenrichtlinie) in schweizerisches Recht übernommen (sogenannte «Schengen-Anpassung» des Waffenrechtes). Diese Revision umfasste verschiedene Regelungsgegenstände des ursprünglichen Revisionsentwurfes von 2002. So beinhaltete sie ein Besitzverbot für Serief Feuerwaffen, die Regelung des Erbgangs, die Aufhebung der Privilegierung beim Erwerb von Waffen unter Privaten und eine Markierungspflicht für Feuerwaffen. Die entsprechende Botschaft zu den «Bilateralen II» wurde im Oktober 2004¹² verabschiedet. Da gegen die Vorlage das Referendum ergriffen wurde, kam es am 5. Juni 2005 zu einer Volksabstimmung, in der sie mit 54,6 % Ja-Stimmen gutgeheissen wurde.

Die restlichen Regelungsgegenstände des Vernehmlassungsentwurfes aus dem Jahre 2002, die in der Schengen-Anpassung nicht enthalten waren, wurden in die «nationale» Revision des Waffengesetzes integriert. Die entsprechende Botschaft hat der Bundesrat im Januar 2006¹³ verabschiedet. Sie umfasste folgende zentrale Regelungspunkte: die Unterstellung bestimmter Druckluft-, Soft-Air- und Imitationswaffen unter das Waffengesetz, ein Verbot des anonymisierten Anbietens von Waffen, die Neudefinierung der gesetzlich erfassten Messer und Dolche und ein Verbot missbräuchlichen Tragens gefährlicher Gegenstände. Auf die Einführung eines zentralisierten nationalen Feuerwaffenregisters wurde aufgrund der grossteils negativen Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung im September 2003 verzichtet.

Sowohl die Schengen-Anpassung des Waffenrechtes als auch die «nationale» Revision wurden am 12. Dezember 2008 in Kraft gesetzt.

¹² BBl 2004 5965

¹³ BBl 2006 2713

1.2

Gesetzgebungsauftrag im Bereich Waffen und Kriegsmaterial gemäss Artikel 107 der Bundesverfassung

Artikel 107 Absatz 1 der Bundesverfassung bildet die verfassungsrechtliche Grundlage des Waffengesetzes. Absatz 1 verpflichtet den Bund zum Erlass von Bestimmungen zur Bekämpfung des Waffenmissbrauchs. Die Kompetenz ist fragmentarisch: Sie gilt nicht für den gesamten Regelungsbedarf in Bezug auf Waffen, sondern nur für die Bekämpfung des Missbrauchs bestimmter Waffen, Waffenzubehör und Munition.

Das Waffengesetz regelt im 1. Kapitel unter den allgemeinen Bestimmungen allgemeine Verbote und Einschränkungen, so unter anderem die Kategorie der «verbotenen Waffen» in Artikel 5 Absatz 1 WG. Die Kapitel 2 und 3 behandeln den Erwerb und den Besitz von Waffen und Munition. Das 4. Kapitel reglementiert den Waffenhandel und die Waffenherstellung. Das Kapitel 5 regelt den Verkehr von Waffen mit dem Ausland und das 6. Kapitel das Aufbewahren, Tragen und Transportieren von Waffen und Munition sowie das missbräuchliche Tragen gefährlicher Gegenstände. Die nachfolgenden Kapitel 7 und 7a erläutern zu berücksichtigende administrative Verfahren und die Datenbearbeitung. Letztlich finden sich im 8. Kapitel Strafbestimmungen, die Widerhandlungen gegen die im Gesetz erwähnten Bestimmungen sanktionieren.

Artikel 107 Absatz 2 BV verpflichtet den Bund zum Erlass von Vorschriften über die Herstellung, die Beschaffung und den Vertrieb sowie über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial. Die Volksinitiative verändert den Wortlaut von Absatz 2 nicht, sondern will den Themenbereich Kriegsmaterial allein in Artikel 107 der Bundesverfassung regeln. Auf den Themenbereich Kriegsmaterial, ist somit nicht weiter einzugehen.

1.3

Bedarfs- und Fähigkeitsnachweis im Umgang mit Waffen

Das Waffengesetz gewährleistet das Recht auf Waffenerwerb, Waffenbesitz und Waffentragen im Rahmen des Gesetzes (vgl. Art. 3 WG). Es regelt die im konkreten Einzelfall zu berücksichtigenden Voraussetzungen und Verfahren für die verschiedenen Handlungsformen im Umgang mit Waffen, d.h. insbesondere für den Erwerb, den Besitz und das Tragen von Waffen. Diese Voraussetzungen und Verfahren sollen den Missbrauch von Waffen verhindern aber für die betroffenen Personen mit möglichst wenig Einschränkungen und Nachteilen verbunden sein. Um diesen entgegen gesetzten Interessen gerecht zu werden, sind die vorgesehenen Voraussetzungen und Verfahren nach Massgabe des Gefährdungs- und Missbrauchspotentials festgelegt, die von den einzelnen Waffentypen sowie von den unterschiedlichen Handlungsformen im Umgang mit diesen Waffen ausgehen. Dabei wird an objektiv messbare Kriterien angeknüpft, um eine effektive Kontrolle und den wirksamen Vollzug gewährleisten zu können. Dies ist umso mehr erforderlich, als Widerhandlungen gegen diese Regelungen sanktioniert werden.

Das Waffengesetz verlangt für den Erwerb und den Besitz keinen Bedarfsnachweis, wobei der Erwerb alle Formen der Eigentums- bzw. Besitzesübertragung mitumfasst (wie z. B. Kauf, Tausch, Schenkung, Erbschaft, Miete und Gebrauchsleihe). In den

Fällen, in denen der Erwerb nicht zu Sport-, Jagd- oder Sammelzwecken erfolgt, ist jedoch der Erwerbsgrund anzugeben. Auf eine Definition der möglichen Erwerbsinteressen verzichtet das Gesetz. Je nach Kategorie, in die eine Waffe eingeteilt ist, und je nach persönlichen Verhältnissen der Person, die eine Waffe erwerben will, sind unterschiedliche Verfahren zu berücksichtigen. Der Erwerb von sogenannten «verbotenen Waffen» nach Artikel 5 Absatz 1 WG (es handelt sich dabei beispielsweise um Serief Feuerwaffen) setzt eine kantonale Ausnahmebewilligung voraus. Bedingung für deren Erhalt ist, dass achtenswerte Gründe, wie beispielsweise berufliche Erfordernisse vorliegen. Wie für den Erwerb der anderen beiden Kategorien von Waffen, den «bewilligungspflichtigen» Waffen (ihr Erwerb erfordert einen Waffenerwerbsschein) und den «meldepflichtigen» Waffen (sie sind von der Waffenerwerbsscheinpflicht ausgenommen und einer Meldepflicht ans kantonale Waffenbüro unterstellt), sind die Kriterien nach Artikel 8 Absatz 2 WG zu berücksichtigen. So dürfen Personen, die das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben oder entmündigt sind keine Waffen erwerben. Ebenfalls vom Waffenerwerb ausgeschlossen sind Personen, die zur Annahme Anlass geben, dass sie sich selbst oder Dritte mit der Waffe gefährden, wegen einer Handlung, die eine gewalttätige oder gemeingefährliche Gesinnung bekundet oder wegen wiederholt begangener Verbrechen oder Vergehen im Strafregister eingetragen sind. Zudem haben Personen mit Wohnsitz im Ausland, ausländische Staatsangehörige ohne Niederlassung in der Schweiz (Art. 9a WG und Art. 10 Abs. 2 WG in Verbindung mit Art. 21 der Waffenverordnung [WV]) und Angehörige bestimmter Staaten (Art. 7 WG in Verbindung mit Art. 12 WV) zusätzliche Bedingungen zu erfüllen.

Der Gesetzgeber verlangt keine Fähigkeitsprüfung für den Erwerb und den Besitz von Waffen.

Das Waffengesetz regelt in Artikel 26 WG das Aufbewahren von Waffen. So sind gemäss diesem Artikel Waffen sorgfältig aufzubewahren und vor dem Zugriff unberechtigter Dritter zu schützen. Zudem ist gemäss Artikel 47 WV der Verschluss von Serief Feuerwaffen und zu halbautomatischen Feuerwaffen umgebauten Serief Feuerwaffen getrennt von der übrigen Waffe und unter Verschluss aufzubewahren. Auf weitergehende Regelungen zur Aufbewahrung und Sicherung von Waffen (beispielsweise Aufbewahrung in einem Safe und Einbau von elektronischen oder mechanischen Waffensicherungen) verzichtet das Waffengesetz. Entsprechende Regelungen würden einen grossen Kontrollaufwand nach sich ziehen, da zu kontrollieren wäre, ob die Vorschriften auch eingehalten werden. Wird die Kontrolle unterlassen, erfüllen die Regelungen ihren Zweck nur bedingt. Der Bundesrat hat sich in seiner Sitzung vom 19. August 2009 in Beantwortung der Motion 09.3572 der BD-Fraktion mit der Frage der Einführung von elektronischen Waffensicherungen befasst. Er hat sich gegen deren Einführung ausgesprochen. Begründet hat der Bundesrat dies insbesondere damit, dass sich auch mit Waffensicherungssystemen ausgestattete Feuerwaffen zur Bedrohung eignen.

Auch das Tragen von Waffen an öffentlich zugänglichen Orten, von dem die Allgemeinheit direkt betroffen ist, erachtet der Gesetzgeber für die Missbrauchsbekämpfung als so zentral, dass er es im Waffengesetz geregelt hat. Artikel 27 WG verlangt für das Tragen von Waffen an öffentlich zugänglichen Orten eine Waffentragbewilligung. Für deren Erhalt sind die Voraussetzungen nach Artikel 8 Absatz 2 WG (siehe Erläuterungen vorher) zu berücksichtigen, ferner wird dafür ein Bedarfsnachweis verlangt. So muss die Person, die eine Waffentragbewilligung beantragt, glaubhaft machen, dass sie die Waffe benötigt, um sich selbst oder andere Personen

oder Sachen vor einer tatsächlichen Gefährdung zu schützen. Diese Gefährdung ist im Einzelfall darzulegen. Ferner hat gemäss Ausführungen in der Botschaft zu Artikel 27 WG die Gesuch stellende Person glaubhaft zu machen, dass nur durch das Tragen einer Waffe der dargelegten Gefährdung begegnet werden kann. Auch ein Fähigkeitsnachweis wird für den Erhalt einer Waffentragbewilligung vorausgesetzt. So hat die Gesuch stellende Person eine Prüfung über die Handhabung von Waffen und über die Kenntnisse der rechtlichen Voraussetzungen des Waffengebrauchs zu bestehen zur Gewährleistung eines verhältnismässigen Waffeneinsatzes. Trägt eine Person eine Waffe an öffentlich zugänglichen Orten, ohne im Besitz der erforderlichen Waffentragbewilligung zu sein, begeht sie eine Widerhandlung gegen das Waffengesetz, welche ein Vergehen darstellt (Art. 33 Abs. 1 Bst. a WG).

Ferner kennt das Waffengesetz einen Fähigkeitsnachweis für den gewerbsmässigen Handel und die Herstellung von Waffen wesentlichen oder besonders konstruierten Waffenbestandteilen, Waffenzubehör, Munition oder Munitionsbestandteile. Für den Erhalt der Waffenhandelsbewilligung sind die Voraussetzungen nach Artikel 17 Absatz 2 WG zu erfüllen.

1.4 Unterteilung der Waffen in 3 unterschiedliche Kategorien

Das Waffengesetz unterteilt die Waffen entsprechend ihrer Gefährlichkeit in 3 Kategorien (vgl. dazu und zu den Voraussetzungen für den Erwerb den 2. Abschnitt in Ziff. 1.3). Dabei ist das Gefährdungspotenzial von «verbotenen» Waffen (darunter fallen beispielsweise die Seriefirewaffen) am Grössten, geringer ist das der «bewilligungspflichtigen» Waffen (beispielsweise Faustfeuerwaffen) und am Kleinsten das der «meldepflichtigen» Waffen (beispielsweise Jagd- und Sportwaffen). Vorderschaftsrepetierflinten («Pump Action») sind der Kategorie der «bewilligungspflichtigen» Waffen zugeteilt. Ihr Erwerb erfolgt demzufolge mittels beim zuständigen kantonalen Waffenbüro des Wohnsitzkantons zu beantragendem Waffenerwerbsschein. Aus Vorderschaftrepetierflinten werden üblicherweise Schrotpatronen verschossen. Schrotpatronen enthalten eine Vielzahl von Schrotkugeln, die sich beim Abschuss auf einer kreisförmigen Fläche verteilen (Schrotgarbe). Auf weitere Entfernung ist die Streuung der Schrotgarbe gross und somit ihr Verletzungspotenzial gering.

1.5 Informationssysteme über Waffen

Spätestens seit der Inkraftsetzung der Schengen-Anpassung und der «nationalen» Revision des Waffenrechtes am 12. Dezember 2008 wird jeder neue Waffenerwerb in den kantonalen Informationssystemen computergestützt erfasst. Informationen über die Identität des Erwerbers, Waffenart, Waffennummer etc. stehen beim kantonalen Waffenbüro des Wohnsitzkantons der betreffenden Person zur Verfügung. Dieses erteilt die Bewilligung für den Erwerb von Waffen oder erhält die Angaben über meldepflichtige Waffen (vgl. Ausführungen unter dem 2. Abschnitt in Ziff. 1.3). Ist der Wohnsitzkanton (allenfalls auch ein früherer Wohnsitzkanton) einer Person bekannt, können dort innert kurzer Frist Informationen eingeholt werden.

Zu beachten ist, dass vor dem 12. Dezember 2008 der Erwerb von bewilligungspflichtigen- und meldepflichtigen Waffen zwischen Privaten mittels schriftlichem Vertrag erfolgte ohne Verpflichtung, die Angaben über die erworbenen Waffen dem kantonalen Waffenbüro zu melden. Somit fehlten in den kantonalen Informationssystemen die Angaben über diese Waffen. Die Schengen-Anpassung des Waffenrechtes hat dies insoweit korrigiert, als sie unter bestimmten Voraussetzungen eine Nachmeldepflicht für meldepflichtige Waffen ans kantonale Waffenbüro statuiert (Art. 42a WG).

Neben den Kantonen führt auch die bei fedpol angegliederte Zentralstelle Waffen mehrere Informationssysteme. Darin bearbeitet die Zentralstelle Informationen über Personen mit Auslandbezug, die Waffen erwerben (Datenbank über den Erwerb von Waffen durch ausländische Staatsangehörige ohne Niederlassungsbewilligung und Datenbank über den Erwerb von Waffen durch Personen mit Wohnsitz in einem andern Schengen-Staat) und Informationen über Personen, denen eine Bewilligung entzogen oder verweigert wurde bzw. deren Waffen beschlagnahmt wurden (Datenbank über den Entzug und die Verweigerung von Bewilligungen und die Beschlagnahme von Waffen). Zudem wird derzeit eine Datenbank errichtet, die Angaben über Personen enthalten wird, denen Waffen der Armee abgegeben oder entzogen wurden (Datenbank über die Abgabe und den Entzug von Waffen der Armee).

Wie im Anhang erläutert, wurden auch anlässlich «nationalen» Revision des Waffenrechtes Forderungen nach einem zentralisierten, durch den Bund zu führenden Informationssystem aufgestellt. Auf dessen Einführung wurde jedoch aufgrund der hohen Ablehnung verzichtet (siehe dazu auch Ausführungen unter Ziff. 2.3).

1.6 Entgegennahme von Waffen durch die Kantone

Artikel 31a WG, der im Rahmen der «nationalen» Revision ins Waffengesetz aufgenommen wurde, regelt die Entgegennahme von Waffen durch die Kantone. Er verpflichtet die Kantone, Waffen, wesentliche und besonders konstruierte Waffenbestandteile, Waffenzubehör, Munition und Munitionsbestandteile gebührenfrei entgegenzunehmen. Geben Waffenhändler bzw. Waffenhändlerinnen Waffen ab, können Gebühren verlangt wird.

Gestützt auf Artikel 31a WG haben zahlreiche Kantone¹⁴ bereits Waffeneinsammelaktionen durchgeführt oder planen solche. Insgesamt sind dabei etwa 14 400 Waffen abgegeben worden.

1.7 Internationales Engagement der Schweiz im Bereich der kleinen und leichten Waffen

Die Schweiz engagiert sich gegen die unerlaubte Verbreitung von Kleinwaffen (d.h. Waffen, die für die Verwendung durch Einzelpersonen gedacht sind) und leichten Waffen (d.h. sie dienen primär der Verwendung durch mehrere Personen, die als Mannschaft zusammenarbeiten). Entsprechend hat sie sich an der Schaffung eines UNO-Instruments zur Identifikation und Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen aktiv

¹⁴ Per 5. Oktober 2009 betrifft dies folgende Kantone: AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, ZG ZH.

beteiligt. Die Expertengruppe erarbeitete unter schweizerischer Leitung das *Marking und Tracing Instrument zur raschen und zuverlässigen Identifikation und Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen und leichter Waffen*, welches am 8. Dezember 2005 von der UNO-Generalversammlung angenommen wurde. Sie nimmt eine tragende Rolle bei der Umsetzung der Genfer Erklärung über bewaffnete Gewalt und Entwicklung ein. Ausserdem setzt sich die Schweiz für einen internationalen Waffenhandelsvertrag (*Arms Trade Treaty, ATT*) ein, der zum Ziel hat, den weltweiten Handel mit konventionellen Waffen durch verbindliche Regeln einer strengeren Kontrolle zu unterziehen. Ferner leistet sie einen Beitrag an Projekte zur Lager-sicherheit, zur Vernichtung von überschüssigen Kleinwaffen und leichten Waffen im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und der Partnerschaft für den Frieden der NATO. Weiter unterstützt sie das beim Genfer Hochschulinstitut für internationale Beziehungen (IHEID) angesiedelte Kompetenzzentrum «Small Arms Survey» und hilft Staaten und nichtstaatliche Organisationen bei der Umsetzung des UNO-Aktionsprogramms über den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen.

2 Militärgesetz: Regelung zur Aufbewahrung der Ordonnanzwaffe und zur Überlassung der Dienstwaffe zu Eigentum nach dem Ausscheiden aus der Armee

Das Militärgesetz (MG; SR 510.10) enthält die Grundsätze im Zusammenhang mit der persönlichen Waffe. Ausserhalb des Dienstes haben die Militärdienstpflichtigen u.a. die Pflicht, für die sichere Aufbewahrung und den Unterhalt der persönlichen Ausrüstung zu sorgen, die Inspektionen zu bestehen und die Schiesspflicht zu erfüllen (Art. 25 Abs. 1 MG). Der Begriff «persönliche Bewaffnung» erschien bis zur Revision im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs NFA in Artikel 106 (im Zusammenhang mit der Beschaffung: durch den Bund). Heute erscheint dieser Begriff im MG nicht mehr. Die persönliche Waffe des Angehörigen der Armee bleibt als Teil seiner persönlichen Ausrüstung im Eigentum des Bundes (Art. 114 Abs. 1 MG). Der Bundesrat regelt Instandstellung, Ersatz und Hinterlegung der persönlichen Ausrüstung. Er bestimmt, wie weit sich die Angehörigen der Armee an den Kosten beteiligen müssen (Art. 110 Abs. 3 MG). Nach Artikel 112 MG haben die Armeeangehörigen namentlich für die sichere Aufbewahrung sowie für den Ersatz unbrauchbar gewordener Ausrüstungsgegenstände zu sorgen.

Der Bundesrat nahm sich in der Botschaft vom 7. März 2008 zur Änderung der Militärgesetzgebung auch des Themas der Verhinderung von Missbräuchen der persönlichen Waffe an und verankerte im Entwurf zum MG einen neuen Artikel 113, der die Militärverwaltung zur gezielten Prüfung von Hinderungsgründen für die Überlassung der persönlichen Waffe ermächtigt (BBl 2008 3290). Dabei wird unter Überlassung sowohl die Ausrüstung während der Militärdienstpflicht als auch die Abgabe zu Eigentum beim Ausscheiden aus der Armee verstanden. Dazu sollen die zuständigen Behörden die Möglichkeit erhalten, polizeiliche und militärische Führungsberichte einzuverlangen, in das Strafregister, in Straf- und Strafvollzugsakten sowie in Betreibungs- und Konkursakten Einsicht zu nehmen oder die Durchführung einer Personensicherheitsprüfung zu verlangen. Diese Änderung des MG wurde am 10. Juni 2009 abgeschlossen, da die Differenzvereinbarung im Parlament nicht zu einer Vereinbarung führte. Die unbestrittenen Bestimmungen aus

dieser Revisionsvorlage – darunter auch der erwähnte Artikel 113 MG – werden nun dem Parlament in einer neuen Botschaft vom 19. August 2009 unterbreitet (BBI 2009 5917).

Verabschiedet wurde dagegen das Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme (MIG), das am 1. Januar 2010 in Kraft treten soll. In diesem Erlass wurden neue Bestimmungen aufgenommen, welche der Verhinderung des Missbrauchs der persönlichen Waffe dienen: Artikel 13 Buchstabe j MIG nennt dies ausdrücklich als Zweck des Personalinformationssystems PISA, und Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe d MIG erwähnt die Beurteilung von Hinderungsgründen für die Überlassung der persönlichen Waffe als Grund für die Datenaufbewahrung. Damit, und mit Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe i MIG, wird die datenschutzrechtliche Grundlage für künftige Verfahren und Tests gelegt, die zurzeit verwaltungsintern geprüft werden (BBI 2008 3259 und 3301).

Zur Überlassung der Ordonnanzwaffe zu Eigentum enthält die Militärgesetzgebung keine Bestimmungen. Das Waffengesetz (WG; SR 514.54) gilt nicht für die Armee, die Militärverwaltungen sowie die Zoll- und Polizeibehörden (Art. 2 Abs. 1 WG). Der Akt der Überlassung der Ordonnanzwaffe an den austretenden Armeeingehörigen untersteht somit den militärrechtlichen Bestimmungen auf Verordnungsstufe. Sobald die Waffe jedoch in das Eigentum des Berechtigten gelangt ist, gelten die Regeln des zivilen Waffenrechts (z.B. hinsichtlich Waffentragen oder Weiterverkauf. Vgl. Art. 15 der Verordnung über die persönliche Ausrüstung der Armeeingehörigen; VPAA; SR 514.10).

Die «nationale» Revision des Waffengesetzes, die am 12. Dezember 2008 in Kraft trat, enthält neue Bestimmungen über die Datenbearbeitung und den Datenschutz. In Artikel 32a und 32b WG findet sich die Grundlage für die Datenbank über die Abgabe und den Entzug von Waffen der Armee (DAWA), die unter anderem die Personalien der Personen enthalten, welche beim Austritt aus der Armee eine Waffe zu Eigentum erhalten haben (Art. 32b Abs. 3 WG). Artikel 32c WG regelt die Bekanntgabe der Daten unter den Behörden des Bundes und der Kantone, Artikel 32j Absatz 2 WG die Meldungen der Militärverwaltung an die Zentralstelle Waffen über die Empfänger der Waffen beim Austritt aus der Armee.

