

Parlamentarische Initiative Handel mit Waffen. Aufsicht des Bundes

Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 16. Oktober 1992

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren

Am 22. Januar 1991 reichte Nationalrat François Borel eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein. Diese lautet:

«Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Artikel 40^{bis} (neu)

Der Bund erlässt Vorschriften, die den Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und Munition verhindern sollen.»

Am 3. Oktober 1991 beschloss der Nationalrat auf Antrag der damals zuständigen Ad-hoc-Kommission, der Initiative Folge zu geben. Aufgrund von Artikel 21^{quater} Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes beauftragte im Dezember 1991 das Büro des Nationalrates die Sicherheitspolitische Kommission, eine Vorlage auszuarbeiten.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen. Nach Ansicht der Kommission soll es hingegen Aufgabe des Bundesrates sein, gestützt auf den neuen Verfassungsartikel den eidgenössischen Räten einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorzulegen, wie er mit der Standesinitiative des Kantons Tessin (91.300, Ausarbeitung eines Waffen- und Munitionsgesetzes) verlangt wird. Die Standesinitiative soll deshalb bis zum Vorliegen der entsprechenden Botschaft aufrechterhalten werden.

Gestützt auf Artikel 21^{quater} Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes überweist die Kommission Bericht und Antrag dem Bundesrat zur Stellungnahme. Es ist dem Bundesrat überlassen, gegebenenfalls ein summarisches Konsultationsverfahren bei den Kantonen durchzuführen und die Ergebnisse in seine Stellungnahme aufzunehmen.

16. Oktober 1992

Im Namen der Sicherheitspolitischen Kommission:
Der Präsident: Hubacher

Bericht

1 Ausgangslage

11 Geltende Regelung

Zurzeit wird der Waffenhandel im wesentlichen im Konkordat vom 27. März 1969 über den Handel mit Waffen und Munition (SR 514.542) geregelt. Diesem Konkordat sind mit Ausnahme des Kantons Aargau alle Kantone und Halbkantone beigetreten.

Dass es überholt ist und zu zahlreiche Lücken aufweist, wird heute allgemein anerkannt: So fallen z. B. Langwaffen nicht unter den dem Konkordat zugrundeliegenden Waffenbegriff. Auch fehlen u. a. Bestimmungen über das Waffentragen und den Waffenerwerb in der Schweiz durch Ausländer. Andererseits ist die mit dem Konkordat angestrebte Vereinheitlichung nicht erreicht worden, indem die Kantone zahlreiche eigene Vorschriften erlassen haben, die zu einer Uneinheitlichkeit und zu einer Unübersichtlichkeit im geltenden Recht geführt haben. Am 6. November 1986 verzichtete die Konferenz kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren auf eine Revision des Konkordates zwecks Einführung verschärfter Massnahmen, denn erhebliche Meinungsverschiedenheiten unter den Kantonen drohten in eine Weigerung gewisser Kantone auszumünden, das revidierte Konkordat zu genehmigen.

Nach diesem Misserfolg beschlossen mehrere Kantone, ihre eigene Waffengesetzgebung zu revidieren oder die Bestimmungen des Konkordates über den Handel mit Waffen und Munition zu ergänzen. Zu nennen ist etwa der Kanton St. Gallen, der auf dem Wege einer Waffenverordnung die Voraussetzungen für das Waffentragen erheblich verschärfte.

Infolge der in Jugoslawien ausgebrochenen Feindseligkeiten war der Bundesrat gezwungen, dringliche Massnahmen zu ergreifen, um den Handel von Schusswaffen zwischen dem Schweizerischen Staatsgebiet und dem Staatsgebiet der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien in den am 1. Januar 1990 gültigen Grenzen zu unterbinden sowie gewalttätige Handlungen zwischen jugoslawischen Staatsangehörigen in der Schweiz zu verhindern. Am 18. Dezember 1991 erliess der Bundesrat die Verordnung über den Erwerb und das Tragen von Schusswaffen durch jugoslawische Staatsangehörige (SR 514.545): Ausser dem Verbot des Erwerbs oder Überlassens von Schusswaffen (welches für jugoslawische Staatsangehörige gilt) sieht die Verordnung eine Verschärfung der Voraussetzungen für die Erlangung eines Schusswaffenerwerbsscheins durch alle anderen Ausländer vor. Damit vermag diese Verordnung einen Teil der bestehenden Lücken in der Waffenhandelsgesetzgebung zu schliessen. Die vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement erhobenen Zahlen sollen die Wirksamkeit dieser Massnahmen belegen: Zwischen dem 1. Januar 1992 und dem 30. Juni 1992 wurden nur 160 Waffen von Ausländern gekauft, während es in der entsprechenden Periode des Vorjahres 6000 waren. Die Geltungsdauer der Verordnung ist jedoch befristet; diese läuft am 31. Dezember 1994 aus.

Das Bundesgesetz vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial (SR 514.51) ist auf den Handel mit Waffen im Sinne des interkantonalen Konkordates nicht anwendbar. Artikel 2 der Verordnung vom 10. Januar 1973 über das Kriegsmaterial (SR 514.511) hält sogar ausdrücklich fest, dass Sport- und Jagdwaffen sowie Einzellader nicht als Kriegsmaterial gelten.

12 Revisionsentwurf von 1982

Verschiedene Fälle von Waffenmissbrauch im In- und im Ausland in den 1970er Jahren führten zu parlamentarischen Vorstössen, in denen das Vorlegen von Regelungsvorschlägen verlangt wurde. Eine zu diesem Zwecke vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Arbeitsgruppe erarbeitete – gestützt auf die Stellungnahmen der Kantone zum Rundsreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 22. Dezember 1977 – einen Vorentwurf einer Verfassungsbestimmung und eines Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition. Ziel dieser Regelung war es, eine einheitliche und übersichtliche Ordnung zu schaffen, die den Waffenmissbrauch wirksamer zu bekämpfen und Rechtshilfe zu leisten erlaubt.

Der von der Arbeitsgruppe verfasste Vorentwurf eines Bundesgesetzes sah im wesentlichen folgende Neuerungen vor:

- Handfeuerwaffen (Langwaffen) – abgesehen von Einzelladern und Ordonnanzgewehren – werden (ausgenommen für Jäger) der gleichen Regelung wie die Faustfeuerwaffen unterstellt.
- Verschärfte Voraussetzungen für den Erwerb einer Waffe oder eines Zubehörs durch nicht in der Schweiz niedergelassene Ausländer.
- Bewilligungspflicht für das Waffentragen, wobei die Abgabe der Bewilligung von einem Bedürfnisnachweis abhängig gemacht wird.
- Auch der nebenberufliche Waffenhändler bedarf einer Waffenhandelsbewilligung.

Am 15. September 1982 ermächtigte der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, den erwähnten Vorentwurf einer Verfassungsbestimmung über Waffen, Waffenzubehör und Munition in die Vernehmlassung zu geben. Dieser hatte folgenden Wortlaut:

Art. 40^{bis} (neu)

Der Bund erlässt Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und Munition.

Den Vernehmlassungsunterlagen lag der Vorentwurf eines Bundesgesetzes bei.

Im Vernehmlassungsverfahren sprachen sich 16 Kantone für und zehn Kantone gegen eine Verfassungsgrundlage zwecks Erlass von Bestimmungen gegen den Waffenmissbrauch aus. Es ist darauf hinzuweisen, dass anlässlich einer Umfrage des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes Anfang 1978 noch 24 Kantone eine Bundesregelung begrüsst hatten. Mehrere Kantone befürchteten, dass die Zentralisierung der Kompetenzen einem wirksamen Vorgehen abträglich sei, und wünschten einen entsprechenden Vorbehalt zugunsten der kantonalen Gesetzgebung.

Die Meinungen der politischen Parteien waren geteilter; sie reichten von der vorbehaltlosen Zustimmung bis zur strikten Ablehnung.

Die Organisationen nahmen in ihrer Mehrheit zugunsten einer Bundeslösung Stellung, lehnten jedoch die im Vorentwurf vorgeschlagene Formulierung des Verfassungsartikels ab: Verlangt wurde eine positive Fassung, die vorrangig das Recht auf Waffenerwerb, -besitz und -tragen garantiert.

Wegen mangelndem Konsens über diesen Vorentwurf eines Verfassungsartikels und eines Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition verzichtete der Bundesrat darauf, das Verfahren weiter zu verfolgen und einen definitiven Entwurf zuhanden des Parlamentes auszuarbeiten.

13 Notwendigkeit einer Verfassungsgrundlage

Im Juli 1976 hatte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Frage aufgeworfen, ob es für die Schaffung eines eidgenössischen Waffenhandelsgesetzes vorgängig eine neue Verfassungsbestimmung brauche. Die damalige Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements kam zur Auffassung, dass keine Bestimmung der Bundesverfassung – also auch Artikel 41 der Bundesverfassung nicht – als Rechtsgrundlage für eine solche Gesetzgebung dienen könne.

Die geltende Fassung von Artikel 41 der Bundesverfassung ist auf einen Gegenentwurf der Bundesversammlung (BB1 1938 I 533) zu einer Volksinitiative vom 23. Dezember 1936 zurückzuführen: Diese Initiative hatte die Einführung eines Staatsmonopols für die Herstellung und den Vertrieb aller Kriegsmaterialien befürwortet. Der Gegenentwurf der Bundesversammlung sah eine blosser Kontrolle des Bundes über Herstellung, Erwerb, Handel, Verteilung sowie Ein- und Ausfuhr von Kriegsmaterial vor. Artikel 41 der Bundesverfassung diene als Rechtsgrundlage für das Bundesgesetz über das Kriegsmaterial. Folglich sind diese Bestimmungen wohl kaum auf eine Waffengesetzgebung anwendbar, bei der eines der vorrangigen Ziele die Gewährleistung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ist. Andererseits bezieht sich Artikel 41 der Bundesverfassung nur auf Waffen, wie sie in der Verordnung über das Kriegsmaterial umschrieben sind. Aufgrund dieses Artikels könnte lediglich der Verkauf von Waffen durch im Ausland domizilierte Personen geregelt werden. Rechtslehre und Rechtsprechung stimmen in dieser Auslegung von Artikel 41 der Bundesverfassung überein.

Die Möglichkeit, Artikel 69^{bis} Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung als Rechtsgrundlage zu verwenden, wird ebenfalls einhellig verneint. Artikel 69^{bis} Absatz 1 zählt die Gegenstände abschliessend auf, über welche der Bund gesetzliche Bestimmungen erlassen kann, nämlich über Nahrungs- und Genussmittel sowie Verbrauchsgegenstände. Es käme zu einer zu extensiven Auslegung, wenn man Waffen und Munition darunter subsumierte. Die Rechtslehre vertritt allerdings teilweise die Meinung, dass das beim Bundesgesetz vom 21. März 1969 über den Verkehr mit Giften (Giftgesetz; SR 814.80) bereits der Fall gewesen ist. Tatsächlich wollte der Gesetzgeber mit diesen Bestimmungen vor allem einen Missbrauch von Verbrauchsgegenständen verhindern.

2 Stand der Diskussion zur Bundesgesetzgebung über den Waffenhandel

21 Vorstösse im Parlament

Nachdem der Bundesrat im Jahre 1983 auf eine weitere Bearbeitung des Vorentwurfes eines Verfassungsartikels und eines Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition verzichtet hatte, wurde mit parlamentarischen Vorstössen versucht, die Diskussion dieser umstrittenen Frage wieder in Gang zu bringen:

- Motion Neuenschwander (88.348 Bundesgesetz zur Regelung des Waffenhandels) vom 8. März 1988;
- Motion Carobbio (88.830 Waffenhandel. Bundesgesetz) vom 7. Dezember 1988;
- Motion Grendelmeier (89.383 Bundesgesetz zur Regelung des Waffenhandels) vom 13. März 1989.

Diese Motionen wurden abgeschrieben, weil sie seit mehr als zwei Jahren hängig waren. In den Stellungnahmen zu diesen Vorstössen vertrat der Bundesrat die Meinung, die Schaffung eines Bundesgesetzes setze einen Gesinnungswandel bei den Kantonen voraus.

Am 10. Dezember 1990 reichte der Kanton Tessin eine Standesinitiative mit folgendem Wortlaut ein:

Gestützt auf das Recht der Standesinitiative nach Artikel 93 der Bundesverfassung lädt der Grosse Rat der Republik und des Kantons Tessin die eidgenössischen Räte ein, so schnell als möglich ein Bundesgesetz über Waffen und Munition auszuarbeiten, das deren Verwendung zu kriminellen Zwecken verhindern soll, wie es der Entwurf vorsah, der in die Vernehmlassung geschickt worden ist.

Am 22. Januar 1991 reichte Nationalrat François Borel eine parlamentarische Initiative ein, die Gegenstand dieses Berichtes ist.

Der Nationalrat beschloss am 3. Oktober 1991, beiden Initiativen Folge zu geben.

Am 9. März 1992 reichte Ständerat Salvioni eine Motion (92.3074) mit folgendem Wortlaut ein:

Der Bundesrat wird eingeladen, den Räten ohne Verzug eine Botschaft über die Kontrolle des Waffenhandels in der Schweiz zu unterbreiten.

Zu dieser Motion liegt noch keine Stellungnahme des Bundesrates vor.

22 Legislaturplanung 1991–1995

Im Bericht vom 25. März 1992 über die Legislaturplanung 1991–1995 (BBl 1993 III 1) legt der Bundesrat in Ziffer 3.1.3 als «Ziel 20» die «wirksame Bekämpfung des Waffen- und Munitionsmissbrauchs» fest. Im Bericht wird dazu ausgeführt:

... Der Bundesrat wird daher in Koordination mit den laufenden parlamentarischen Arbeiten auf diesem Gebiet eine Verfassungs- und anschliessend eine Gesetzesvorlage für eine einheitliche rechtliche Regelung zum Erwerb, Handel, Tragen und Weiterveräussern von Waffen, Bestandteilen und Munition erarbeiten.

3 Arbeit der Kommission

Bei den Beratungen im Parlament ist wiederholt darauf hingewiesen worden, dass das Konkordat über den Handel mit Waffen und Munition Mängel aufweise und sich eine Bundesgesetzgebung aufdränge. Seit dem Verzicht auf den Vorentwurf 1982 hat sich die Situation weiter verschärft. Vermehrt wird insbesondere festgestellt, dass vor allem ausländische Verbrecherorganisationen Waffen benutzen, die in unserem Lande gekauft worden sind. Die jüngsten Ereignisse im Balkan haben die Mängel unserer Gesetzgebung wiederum deutlich erkennen lassen.

Am 22. Januar 1991 reichte Nationalrat François Borel – wie erwähnt – eine parlamentarische Initiative für eine Änderung der Bundesverfassung ein, die den gleichen Wortlaut hat wie der Vorentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements von 1982.

Die Vorprüfung dieser Initiative wurde einer Ad-hoc-Kommission übertragen. Am 3. Oktober 1991 beschloss der Nationalrat auf Antrag dieser Ad-hoc-Kommission, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Gestützt auf diesen Beschluss beauftragte im Winter 1991 das Büro des Nationalrates die Sicherheitspolitische Kommission, eine Vorlage auszuarbeiten.

An ihrer Sitzung vom 26. Februar 1992 hörte die Sicherheitspolitische Kommission Nationalrat François Borel an und setzte eine Subkommission ein (Nationalräte Keller Anton, Borer Roland, Carobbio, Cincera, Meier Hans). Die Subkommission erhielt den Auftrag, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement die Frage des weiteren Vorgehens bei der Behandlung der Initiative zu prüfen und der Sicherheitspolitischen Kommission einen Bericht mit Anträgen zu unterbreiten.

Die Subkommission tagte am 14. Mai, 29. Juni, 14. August und 14. Oktober 1992 unter dem Präsidium von Nationalrat Anton Keller.

Am 31. August 1992 und am 16. Oktober beriet die Gesamtkommission den Berichtsentwurf der Subkommission eingehend.

Bericht und Antrag wurde mit 20 zu 0 Stimmen (2 Enthaltungen) verabschiedet. Sie gehen an den Nationalrat und an den Bundesrat zur Stellungnahme.

4 Verhältnis zum europäischen Recht

41 Europäisches Übereinkommen über die Kontrolle des Erwerbes und des Besitzes von Feuerwaffen durch Privatpersonen

Dieses Übereinkommen des Europarates wurde am 28. Juni 1978 zur Unterzeichnung aufgelegt. Das Übereinkommen soll die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Feuerwaffen in den Fällen regeln, in welchen Waffen auf dem Hoheitsgebiet eines Staates an Personen verkauft, übergeben oder abgetreten werden, die in einem anderen Staat ihren Wohnsitz haben, oder wenn eine Waffe auf Dauer in ein anderes Land übergeführt wird, ohne dass der Besitzer wechselt. In seinem Fünften Bericht vom 18. Dezember 1991 über die Schweiz und die Konventionen des Europarates (BB1 1992 II 656) begründete der Bundesrat die Nichtratifizierung durch die Schweiz wie folgt:

Im Anschluss an eine Vernehmlassung über einen Verfassungsartikel betreffend Waffen, Waffenzubehör und Munition hat der Bundesrat am 19. September 1983 beschlossen, die Arbeiten zu dieser Verfassungsbestimmung und dem dazugehörigen Bundesgesetz einzustellen. Unter diesen Umständen kann eine Ratifikation des Übereinkommens nicht erfolgen.

42 EWR-Recht (acquis communautaire)

Die Gesetzgebung betreffend Waffenhandel ist nicht Gegenstand des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und wird deshalb auch nicht in den Botschaften über die Anpassung des Bundesrechtes an das EWR-Recht berührt. Es ist darauf hinzuweisen, dass die zwölf Länder der Europäischen Gemeinschaft bis heute sehr uneinheitliche Regelungen auf diesem Gebiet kennen.

Die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (91/477/EWG), die auf 1. Januar 1993 in Kraft tritt, gehört nicht zum EWR-Recht und muss deshalb von der Schweiz nicht übernommen werden. Es kann hier auf die Antwort des Bundesrates vom 29. September 1992 auf die Interpellation von Ständerat Lorentan verwiesen werden. Die Richtlinie der EG übernimmt die Ideen des Übereinkommens von Schengen (siehe Ziff. 43). Artikel 5 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten für den Erwerb und den Besitz von bestimmten Feuerwaffen (insbesondere Halbautomaten) einen Bedürfnisnachweis verlangen müssen. Für Langfeuerwaffen ist dies nicht erforderlich, sie dürfen aber nach diesen Richtlinien nur von Personen erworben werden, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Bei einem Beitritt der Schweiz zur EG müsste die Schweiz entweder einen entsprechenden Vorbehalt aushandeln oder ihre Gesetzgebung an diese Richtlinie anpassen, was zu Opposition der betroffenen Kreise führen würde.

43 Übereinkommen von Schengen

Das Übereinkommen von Schengen wurde am 14. Juni 1985 von Frankreich, Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden und Belgien abgeschlossen. Am 27. November 1990 unterzeichnete Italien, am 26. Juni 1991 Spanien und Portugal. Das Abkommen sieht vor, die Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen der Signatarstaaten schrittweise aufzuheben. Im Bereich der Feuerwaffen gehen die Bestrebungen in Richtung einer Harmonisierung der Vorschriften betreffend Erwerb, Besitz, Handel und Weitergabe von Feuerwaffen und Munition durch Privatpersonen (Art. 77–91 des Übereinkommens vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985).

5 Begründung der Vorlage der Kommission

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates ist davon überzeugt, dass die Ausarbeitung einer Bundesgesetzgebung über den Waffenhandel dringlich ist. Das Konkordat vom 27. März 1969 als einzige geltende Regelung weist zu viele Lücken auf, um genügend wirksam zu sein, und schafft grosse Unterschiede

zwischen den Kantonen. Die Kommission ist der Meinung, dass die Verbrechen der letzten Jahre im In- und Ausland, bei welchen in der Schweiz erworbene Waffen verwendet wurden, die Schwächen unserer Gesetzgebung deutlich machen.

Nachdem die eingehenden Vorarbeiten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements der Kommission zur Verfügung standen und der Nationalrat schon einen Grundsatzentscheid getroffen hat, führt eine parlamentarische Initiative für einen Verfassungsartikel schneller zur Volksabstimmung als eine Botschaft des Bundesrates.

Im Zusammenhang mit dem vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement 1982 durchgeführten Vernehmlassungsverfahren stellten sich mehrere Kantone die Frage, ob eine Waffengesetzgebung zwangsläufig in die Kompetenz des Bundes gehöre. Die Kommission findet, dass die Kompetenzübertragung auf den Bund eine unwesentliche Beschränkung der kantonalen Hoheit bedeuten würde. Diese Auffassung wird bestärkt durch den Beschluss der Konferenz kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 6. November 1986, ihre Arbeiten für ein neues Konkordat zu suspendieren, sowie auf den Wunsch nach einer Bundesgesetzgebung, wie er an der Tagung der Konferenz kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom August 1991 geäußert wurde. Allerdings muss die Kompetenzübertragung in einem neuen Verfassungsartikel klar festgehalten werden. Nach der Meinung der Kommission ist ein solches Vorgehen auch in bezug auf die Rechtssystematik einer Revision verschiedener Gesetze vorzuziehen. (Bundesgesetz vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial [SR 514.51], Jagdgesetz vom 20. Juni 1986 [SR 922.0] und Sprengstoffgesetz vom 23. März 1977 [SR 941.41]). Solche Gesetzesrevisionen brächten nur eine ungenügende Lösung für ein Problem, bei dem es klare und präzise Gesetzesbestimmungen braucht. Damit schliesst sich die Kommission zahlreichen Rechtsgutachten sowohl des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes als auch der Rechtslehre an, welche übereinstimmend bestätigen, dass die Erarbeitung eines neuen Verfassungsartikels die für ein Bundesgesetz über den Waffenhandel unerlässliche Rechtsgrundlage schafft.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der künftige Verfassungsartikel neben der Kompetenzübertragung das allgemeine Ziel des Gesetzes festhalten soll, nämlich Missbräuche von Waffen, Waffenzubehör und Munition zu verhindern. Die neue Bestimmung muss aber auch den schweizerischen Besonderheiten Rechnung tragen, besonders der historischen Tradition des Bürger-Soldaten. Das Vernehmlassungsverfahren von 1982 hat die Abneigung mehrerer Parteien und Gruppierungen gegenüber einem zu restriktiven Text deutlich zutage treten lassen. Deshalb ist es wichtig, dass die künftige Gesetzgebung vor allem die Missbrauchsbekämpfung zum Gegenstand hat.

Die Kommission hat geprüft, ob das Recht jedes Schweizer Bürgers auf Erwerb, Besitz und Tragen von Waffen in der Verfassung ausdrücklich festgehalten werden soll oder ob dies auf Stufe Gesetz der Fall sein soll. Die Kommission kam zum Schlusse, dass in der Verfassung keine solche Bestimmung aufgenommen werden soll. Dies aus folgenden Gründen: In unserer Verfassung sind rund ein Dutzend Freiheitsrechte explizit oder implizit verankert, deren Notwendigkeit offensichtlich ist und welche das Verhältnis zwischen Staat und Individuum regeln. Es handelt sich zum Beispiel um die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Pressefrei-

heit, die Gewährleistung des Eigentums; die Handels- und Gewerbefreiheit; das Recht zur Bildung von Vereinen usw. Diese Freiheitsrechte beinhalten grundsätzlich einen Schutz des einzelnen vor Eingriffen des Staates in diesen Bereichen. Die Kommission ist der Meinung, dass das Recht, eine Waffe zu tragen, aus der Sicht des Schweizer Bürgers eine grosse Bedeutung hat. Dieses Recht ist eng mit der Wehrpflicht verbunden; Artikel 18 Absatz 3 der Bundesverfassung hält im zweiten Satz fest:

Die Waffe bleibt unter den durch die Bundesgesetzgebung aufzustellenden Bedingungen in den Händen des Wehrmannes.

Die Kommission ist aber der Ansicht, dass nur die allerwichtigsten Grundrechte in der Bundesverfassung ausdrücklich erwähnt werden sollen. Hingegen wird es nach Auffassung der Kommission bei der Ausarbeitung des Gesetzes über den Waffenhandel wichtig sein, dass das Recht des Schweizer Bürgers auf Waffentragen unter Vorbehalt der Missbrauchsbestimmungen im Gesetz erwähnt wird.

Der von der Kommission vorgeschlagene Verfassungstext trägt den verschiedenen Interessen Rechnung. Er wird es dem Bund erlauben, schnell ein Gesetz zu erarbeiten, das die heutigen Lücken schliesst, ohne dabei gewisse schweizerische Eigenheiten in Frage zu stellen.

6 Grundsätze des künftigen Gesetzes

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Grundzüge der künftigen Gesetzgebung über den Waffenhandel schon in diesem Bericht zum Verfassungsartikel dargelegt werden sollen, damit das Parlament, Volk und Stände über den Verfassungsartikel in Kenntnis der Absichten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements in bezug auf das Gesetz entscheiden können.

Die verschiedenen Grundsätze, wie sie in den Entwürfen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements von 1982 enthalten sind, wurden in der Sicherheitspolitischen Kommission diskutiert. Die wichtigsten Inhalte dieser Entwürfe werden in den Ziffern 61–64 dieses Berichtes dargestellt.

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates ist der Ansicht, dass die Vorarbeiten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes eine zweckmässige Grundlage für die Gesetzgebung bilden. Es muss aber betont werden, dass es bei der parlamentarischen Initiative, die Gegenstand dieses Berichtes ist, nur um den Verfassungsartikel geht. Die Vorentwürfe des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements von 1982 für das Gesetz müssen aufgrund der Diskussion über den Verfassungsartikel überarbeitet werden, bevor sie in die Vernehmlassung gehen, und aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens werden für den Entwurf des Bundesrates zweifellos noch verschiedene Änderungen vorgenommen werden müssen.

61 Geltungsbereich

Das Recht jedes Schweizer Bürgers auf Waffenerwerb, Besitz von Waffen und Waffentragen soll – unter Vorbehalt der Missbrauchsbestimmungen – im zukünft-

tigen Gesetz verankert werden. Mit den verschiedenen Bestimmungen des geplanten Gesetzes sollen aufgrund der dem Staat obliegenden Aufgabe der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung Missbräuche von Waffen, Waffenzubehör und Munition verhindert werden.

Die Kommission ist der Ansicht dass folgende Bereiche geregelt werden müssen:

- der Kauf und der Verkauf von Waffen, Waffenzubehör und Munition;
- das Tragen von Waffen;
- das Aufbewahren von Waffen, Waffenzubehör und Munition.

62 Definition der Begriffe Waffen- und Waffenzubehör

Um Grauzonen zu vermeiden und um das Gesetz auch unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung eindeutig auslegen zu können, sollten folgende Gegenstände als Waffen definiert werden:

- a. Schusswaffen inkl. Replikas und ihre wesentlichen Bestandteile;
- b. blanke Waffen wie Spring- und Fallmesser oder solche, die einen Gebrauchsgegenstand vortäuschen;
- c. Geräte, die durch Versprühen oder Zerstäuben von Stoffen die Gesundheit von Menschen auf Dauer schädigen;
- d. Geräte, die durch Freigeben von Energien die Widerstandskraft von Menschen beeinträchtigen oder deren Gesundheit auf Dauer schädigen.

Als Waffenzubehör im Sinne des Gesetzes gilt Zubehör, das die Wirksamkeit der Waffen erhöht (z. B. Zielfernrohr) oder deren tatsächliche Eigenschaften verschleiern (als Gebrauchsgegenstand getarnte Waffe).

Nicht als Waffen sollen gelten: alte Waffen und solche, für welche keine Munition mehr im Handel ist.

63 Verkauf und Erwerb von Waffen

Wer haupt- oder nebenberuflich mit Waffen handelt, muss nach den Entwürfen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements eine *Waffenhandelsbewilligung* haben. Die Waffenhandelsbewilligung wird vom Polizeikommando des Kantons der geschäftlichen Niederlassung abgegeben, nachdem sich der Gesuchsteller in einer erfolgreich bestanden Prüfung über grundlegende Kenntnisse des Waffen- und Munitionswesens sowie der geltenden Gesetzgebung ausgewiesen hat.

Gegenüber Ausländern sollen besondere Bestimmungen angewendet werden.

Der Verkauf unter Privaten sollte einer Meldepflicht unterstellt werden.

Der Verkauf gewisser Kategorien von Waffen und Munition, die besonders gefährlich sind, sollte nach Ansicht der Kommission verboten werden. Dies betrifft zum Beispiel:

- Seriefirewaffen;
- Geräte, die durch Versprühen von Stoffen oder Freigeben von Energien Menschen töten oder deren Gesundheit auf Dauer schädigen können;
- Schlagringe, Schlagstöcke und ähnliche Geräte;

- Schalldämpfer;
 - abgeänderte Munition, welche nach Kriegsvölkerrecht verboten ist.
- Für Waffensammler können Ausnahmen vorgesehen werden.

Der *Waffenerwerb* sollte nach folgenden Grundsätzen geregelt werden:

Der Käufer muss einen Waffenerwerbsschein haben, welcher vom Polizeikommando des Wohnsitzkantons des Gesuchstellers abgegeben wird. Keinen Waffenerwerbsschein benötigten Inhaber einer Jagdbewilligung für die eigenen Jagdwaffen sowie für den Erwerb von kleinkalibrigen Waffen für das Sportschiessen.

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates ist der Ansicht, dass für aktive und ehemalige Angehörige der Armee, die eine Ordonnanzwaffe erwerben möchten, dieses vereinfachte Verfahren ebenfalls angewendet werden soll.

64 Waffentragen

Die Entwürfe des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements von 1982 sehen vor, dass Personen, die in der Öffentlichkeit eine Waffe tragen oder mit sich führen wollen, eine *Waffentragbewilligung* haben müssen. Die Sicherheitspolitische Kommission ist der Ansicht, dass grundsätzlich Waffenerwerbsschein und Waffentragbewilligung zusammengelegt werden sollen. Für den Transport von Waffen sind besondere Vorschriften zu erlassen.

Um eine Waffentragbewilligung zu erhalten, muss – nach den Entwürfen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements – der Gesuchsteller die nötigen persönlichen Voraussetzungen erfüllen. Zum Beispiel muss er die Gewähr für eine sichere Handhabung der Waffe bieten.

Die Sicherheitspolitische Kommission geht davon aus, dass generell für alle Tätigkeiten gemäss Bundesgesetz vom 12. April 1907 über die Militärorganisation (SR 510.10) – im Instruktionsdienst und im aktiven Dienst – keine Waffentragbewilligung erforderlich ist.

Nach den Entwürfen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements benötigen folgende Personen keine Waffentragbewilligung:

- Inhaber einer Jagdbewilligung für Jagdwaffen;
- Teilnehmer an Schiessübungen und -wettkämpfen, die von einem Schiessverein veranstaltet werden, sowie Teilnehmer an ausserdienstlichen militärischen Aktivitäten für die an diesen Anlässen verwendeten Waffen.

Nach Ansicht der Sicherheitspolitischen Kommission soll diese letztgenannte Ausnahme in bezug auf Waffentragbewilligung generell auch für ehemalige Angehörige der Armee sowie für Mitglieder von Schützenvereinen und Militärvereinigungen gelten.

7 Zeitplan

Bei einer Annahme der Initiative durch den National- und den Ständerat kann die Volksabstimmung über den Verfassungsartikel bis Ende 1993 stattfinden.

Die Vorbereitung einer Botschaft des Bundesrates zum Ausführungsgesetz und die Beratung in den eidgenössischen Räten nehmen unter Berücksichtigung der verschiedenen Vorarbeiten, die das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bereits geleistet hat, nach Annahme des Verfassungsartikels mindestens zwei Jahre in Anspruch.

8 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Für die personellen und finanziellen Auswirkungen kann auf die Schätzungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements verwiesen werden. Es wird mit einem Personalbedarf von 1,5 Stellen und entsprechend mit ca. 0,2 Millionen Franken jährlichen Kosten für den Bund gerechnet.

**Bundesbeschluss
über den Handel mit Waffen, Aufsicht des Bundes
(Änderung der Bundesverfassung)**

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des National-
rates vom 16. Oktober 1992¹⁾
und die Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Dezember 1992²⁾,
beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 40^{bis} (neu)

Der Bund erlässt Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen, Waffenzube-
hör und Munition.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

5853

¹⁾ BB1 1993 I 625

²⁾ BB1 1993 I 638

Parlamentarische Initiative Handel mit Waffen. Aufsicht des Bundes Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates vom 16. Oktober 1992

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.406
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.03.1993
Date	
Data	
Seite	625-637
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 520

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.