

(Entscheid des Bundesrates vom 20. September 1993)

Typenprüfung von Waffen.

Art. 7 Abs. 1 und 2 VKM.

- Seriefuer entsteht bereits mit Serien von 2 Schüssen.

- Zulässige Verweigerung der Bewilligung für die Einfuhr von halbautomatischen Waffen, deren Typenprüfung ergeben hat, dass sie hobbymässig in Seriefuerwaffen umgebaut werden können.

- Die Beschwerdeinstanz reduziert die Kosten für die Typenprüfung, bei welcher ein gefährlicher und ungeeigneter Versuch nicht gewürdigt wurde.

Homologation d'armes.

Art. 7 al. 1 et 2 OMG.

- Il y a déjà tir par rafales à partir de séries de 2 coups.

- Refus admissible de l'autorisation d'importer des armes semi-automatiques dont l'examen d'homologation a démontré qu'elles pouvaient être transformées de manière artisanale en armes tirant par rafales.

- L'autorité de recours réduit les frais de l'examen d'homologation, au cours duquel un essai dangereux et inadéquat n'a pas été évalué.

Esame del tipo di armi.

Art. 7 cpv. 1 e 2 OMB.

- Il tiro a raffiche risulta già con serie di 2 colpi.

- Diniego ammissibile dell'autorizzazione a importare armi semiautomatiche, il cui esame del tipo ha mostrato la possibilità di convertirle, in modo artigianale, in armi per tiro a raffiche.

- L'istanza di ricorso riduce i costi per l'esame del tipo nel corso del quale non si è fatto caso di una prova pericolosa e inadeguata.

I

A. Mit Formular vom 29. November 1990 sowie Nachtrag vom 7. Dezember 1990 stellte X der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung (DMV) ein Einfuhrgesuch für automatische Einzelfeuerwaffen (Halbautomaten) des Kalibers 5,56 mm der Firma Y. Es ging dabei um 40 Halbautomaten ... (Sturmgewehr-Kurzversion), sowie je 10 Halbautomaten ... (Sturmgewehr) und ... (Maschinenpistole).

Zum Zwecke der Vornahme einer Typenprüfung durch die Eidgenössische Waffenfabrik wurde der DMV am 21. Februar 1991 ein Halbautomat des ersten Modells übermittelt. Zu Vergleichszwecken verlangte die DMV in der Folge noch die Einreichung einer entsprechenden Seriefueerwaffe. Die Y reichte daraufhin der DMV am 10. Juni 1991 neben einer Dokumentation ein Muster eines in entsprechenden vollautomatischen Waffen verwendeten Abzuggehäuses und eines Verschlusssteiles ein.

Am 14. November 1991 erstattete die Typenprüfstelle der Eidgenössischen Waffenfabrik ihren Bericht. Auf die im Überprüfungsblatt enthaltene Frage, ob Modifikationsmöglichkeiten zur Erzeugung von Seriefueer bestehen, antwortete sie mit «ja» und präziserte, dies sei möglich durch Beifügung von Teilen (einer Distanzhülse; fester Zündstift) beziehungsweise das Entfernen von Teilen (der Fangklinke; nachlaufender Hammer). Diese Modifikationsmöglichkeiten seien hobbymässig zu bewerkstelligen. Die Schiessversuche hätten den Seriefueernachweis erbracht. Dem Zusatzblatt «Schiessversuche» ist zum Versuch mit dem nachlaufenden Hammer zu entnehmen, dass bei der Betätigung des Abzugs teilweise keine Zündung, teilweise Seriefueer erzeugt wurde. Für ihre Tätigkeit stellte die Eidgenössische Waffenfabrik der DMV eine Rechnung von Fr. 2760.-.

B. Am 12. Dezember 1991 teilte die DMV X verfügungsweise mit, die Waffen Y, Modelle ..., ... und ..., alle Kaliber 5,56×45 gälten als (automatische) Seriefueerwaffen und dürften nur bei Vorliegen einer kantonalen Sammlerbewilligung eingeführt beziehungsweise übermittelt werden; die eingereichten Waffen (Waffenteile) und Dokumente seien nach Eintritt der Rechtskraft der Verfügung zurückzuerstatten.

Zur Begründung wurde angeführt, die Waffen könnten durch das Einfügen einer Distanzhülse beziehungsweise das Entfernen der Fangklinke (was einen nachlaufenden Hammer erzeuge) zu automatischen Seriefueerwaffen umgeändert werden.

C. Am 18. Dezember 1991 erhob X beim Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) Beschwerde gegen die Verfügung der DMV. Unter Hinweis auf ein Schreiben des Herstellers machte er geltend, das Festsetzen des Zündstiftes sei eine äusserst gefährliche Sache und auf diese Weise könne jeder Halbautomat zu einem Vollautomat umfunktioniert werden. Mit dem Ausbau der Hammer-Fangklinke könne allenfalls eine 2-Schuss-Serie, keinesfalls aber Seriefueer erzeugt werden; auf diese Weise könnten im übrigen auch bei anderen Halbautomaten dieselben Erscheinungen hervorgerufen werden. Er beschwerte sich über die lange Verfahrensdauer und die Höhe der Kosten und äusserte sich abschliessend über den Zweck der Typenprüfung, welche die Einfuhr abgeänderter Kriegsantfertigungen, welche wieder in Vollautomaten zurückverwandelt werden könnten, verhindern sollte.

Das EMD wies die Beschwerde mit Entscheid vom 14. August 1992 ab. Es stimmte X zu, dass das Fixieren des Zündstiftes gefährlich sei und aus diesem Versuch nichts abgeleitet werden dürfe. Indes habe sich ergeben, dass mit dem - hobbymässig zu bewerkstelligen - Ausbau der Fangklinke zumindest teilweise Seriefueer geschossen werden könne. Der Aufwand für die

Schiessversuche sei detailliert ausgewiesen; die entsprechenden Kosten gehörten zu den Verfahrenskosten und seien dem Beschwerdeführer zu überbinden.

D. Gegen den Beschwerdeentscheid des EMD hat X am 10. September 1992 beim Bundesrat eine Verwaltungsbeschwerde eingereicht und sinngemäss die Aufhebung des Entscheides des EMD beantragt.

Er wiederholte weitgehend die in seiner Beschwerde an das EMD vorgebrachten Rügen und machte zusätzlich geltend, eigene Schiessversuche mit ausgebauter Fangklinke hätten bloss Miniserien ergeben (bei 15 Versuchen 12 mal 2 Schuss, 2 mal 3 Schuss und 1 mal 4 Schuss) ergeben, wobei der Verschluss immer entspannt vorne geblieben sei. Damit könne nicht mehr von Seriefeuer gesprochen werden. Zu den Kosten bemerkte X, der Aufwand für den ungeeigneten Versuch mit dem Einbau einer Distanzhülse dürfe ihm nicht verrechnet werden. Schliesslich hielt er daran fest, es werde ihm gegenüber eine Hinhaltepolitik angewendet.

Das EMD beantragte in seiner Vernehmlassung vom 12. Oktober 1992 die Abweisung der Beschwerde und verwies auf den angefochtenen Entscheid.

E. Auf Anfrage der Instruktionsbehörde des Bundesrates präzisierte die Eidgenössische Waffenfabrik, Seriefeuer liege immer dann vor, wenn mehr als ein Schuss ausgelöst werde. Es gehe nicht darum, eine einwandfrei funktionierende Seriefeuerwaffe zu präsentieren, sondern nachzuweisen, dass mehr als ein Schuss ausgelöst werden könne. Es müsse immer angenommen werden, dass die Waffenfunktion mit entsprechender Optimierung verbessert werden könne.

...

II

1. Der angefochtene Entscheid des EMD ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG. Nach Art. 100 Bst. a und d Ziff. 1 OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen. Gemäss Art. 4 ff. und 16 des BG vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial (KMG, SR 514.51), Art. 6 der V vom 10. Januar 1973 über das Kriegsmaterial (VKM, SR 514.511) sowie Art. 44 ff. und 72 ff. VwVG unterliegt der angefochtene Entscheid des EMD daher der Beschwerde an den Bundesrat.

2.1. (Legitimation)

2.2. Nach Art. 54 VwVG geht die Behandlung der Sache, die Gegenstand der mit Beschwerde angefochtenen Verfügung bildet, mit der Einreichung der Beschwerde an die Beschwerdeinstanz über (sogenannter Devolutiveffekt der Verwaltungsbeschwerde). Die Beschwerdeinstanz entscheidet daher in der Regel selbst und weist die Sache nur ausnahmsweise an die Vorinstanz zurück.

Dem entspricht auch, dass die Beschwerdeinstanz über eine umfassende Prüfungsbefugnis verfügt. Der Beschwerdeführer kann daher grundsätzlich nicht nur die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, und unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts rügen, sondern auch - sofern als Vorinstanz nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat - die Unangemessenheit der Verfügung (Art. 49 VwVG).

Der Bundesrat auferlegt sich indes immer dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn es um die Beurteilung von Fachfragen geht, die Spezialkenntnisse erfordern; in diesen Fällen erhält die Bewertung der Beschwerdesache durch die fachkundige Vorinstanz besonderes Gewicht, weshalb dieser vom Bundesrat ein gewisser Beurteilungsspielraum eingeräumt wird (sogenanntes technisches Ermessen).

3. Nach Art. 1 Abs. 1 KMG gelten als Kriegsmaterial im Sinne des Gesetzes Waffen, Munition, Sprengmittel, weitere Erzeugnisse und deren Bestandteile, die als Kampfmittel verwendet werden können. Der Bundesrat bestimmt nach Abs. 2, welches Material unter dieses Gesetz fällt. Er hat dies in Art. 1 Abs. 1 Bst. a VKM unter dem Untertitel «Waffen, Munition, Sprengmittel» dahingehend präzisiert, dass darunter unter anderem (Ziff. 1) Feuerwaffen fallen, ausgenommen die in Art. 2 genannten.

Nicht als Kriegsmaterial gelten danach Jagd- und Sportwaffen (gemäss näherer Umschreibung in Bst. a und b), Einzellader, Vorderlader, Faustfeuerwaffen mit einem Kaliber von weniger als 6,2 mm, alte Waffen, für die keine Munition mehr hergestellt oder im öffentlichen Handel erhältlich ist sowie Repetiergewehre mit Randfeuermunition.

Für Waffen, die als Kriegsmaterial gelten, ist die Herstellung, die Beschaffung, der Vertrieb und die Vermittlung ohne Grundbewilligung des Bundes untersagt (Art. 4 Abs. 1 KMG). Zuständig für die Erteilung von Grundbewilligungen ist die DMV (Art. 6 Abs. 1 VKM).

Die VKM vom 10. Januar 1973 (AS 1973 116 ff.) sah in Art. 2 Bst. c und d vor, dass Seriefeuerwaffen mit einem Kaliber unter 6,2 mm als Kriegsmaterial gelten, wenn sie als Kriegswaffe verwendbar sind und Waffen allgemein dann als Kriegsmaterial gelten, wenn sie zu Kriegsmaterial umgearbeitet werden können. Mit der Revision der VKM vom 8. Februar 1978 (AS 1978 200) wurde in Art. 7 Abs. 1 VKM festgehalten, dass für Seriefeuerwaffen und halbautomatische Handfeuerwaffen keine Grundbewilligungen erteilt werden. Das Verbot der Erteilung von Grundbewilligungen für den Handel mit halbautomatischen Handfeuerwaffen wurde mit der Revision der VKM vom 27. Mai 1987 (AS 1987 791) wieder gestrichen.

4. Die damit eingeführte Liberalisierung des Handels mit halbautomatischen Waffen darf nun allerdings nicht isoliert betrachtet werden. Es bleibt zu beachten, dass die VKM eine Ausführungsverordnung zum Kriegsmaterialgesetz darstellt, welches als Kriegsmaterial Waffen bezeichnet, die als Kampfmittel eingesetzt werden können.

Diesem Aspekt haben die zuständigen Behörden nicht nur bei der Erteilung von Grundbewilligungen Rechnung zu tragen, sondern auch bei Bewilligungen bezüglich der Einfuhr von Waffen. Aus diesem Grund war die DMV berechtigt, die Einfuhr von Waffen, von denen sie befürchtete, dass sie als Kampfmittel eingesetzt werden könnten, von einer diesbezüglichen näheren Prüfung (der hier zur Diskussion stehenden Typenprüfung) abhängig zu machen. Art. 7 Abs. 3 VKM in der neuen Fassung vom 25. November 1992, in Kraft ab 1. Januar 1993, AS 1992 2497) sieht nun in Bestätigung der früheren - wie dargelegt gesetzmässigen - Praxis ausdrücklich vor, dass die zuständige Behörde eine Typenprüfung anordnen kann, wenn die Unterscheidung zwischen halbautomatischen Handfeuerwaffen und Seriefeuerwaffen eine eingehendere Abklärung erfordert.

Die Gesetzmässigkeit der angeordneten Typenprüfung wird im übrigen vom Beschwerdeführer zu Recht nicht beanstandet.

5. Die für die Einfuhr der fraglichen Halbautomaten angeordnete Typenprüfung diene der Abklärung, ob diese Waffen in Serief Feuerwaffen umgebaut werden können und mithin als Kampfmittel eingesetzt werden können. Neben der vom EMD angesprochenen Gefahr des Missbrauchs zu kriminellen Zwecken gilt es daher auch zu beachten, dass legal erworbene Halbautomaten umgebaut und illegal als Serief Feuerwaffen ins Ausland verschoben werden und dann in Kriegsgebieten zum Einsatz gelangen können. Solches liefe unseren Landesinteressen zuwider und könnte auch zwischenstaatliche Vereinbarungen verletzen (vgl. Art. 10 KMG). Angesichts dieses eminenten öffentlichen Interesses dürfen an den Nachweis, dass ein Halbautomat nicht in eine Serief Feuerwaffe umgebaut werden kann, daher hohe Anforderungen gestellt werden.

6. Die von der Eidgenössischen Waffenfabrik angestellten Schiessversuche mit nachlaufendem Hammer (Ausbau der Fangklinke) haben ergeben, dass teilweise Serief Feuer bewirkt werde. Die Versuche des Beschwerdeführers haben unter gleichen Bedingungen ergeben, dass zumindest 2-Schuss-Serien geschossen werden, ausnahmsweise gar 3- oder 4-Schuss-Serien. Nach einer Serie wurde jeweils der Verschluss der Waffe blockiert. Es musste - mit anderen Worten - jeweils wieder eine Ladebewegung gemacht werden.

Aus ihren eigenen Versuchen hat die Eidgenössische Waffenfabrik geschlossen, dass damit der Serief Feuer nachweis erbracht sei, weil bei einer Auslösung von mehr als einem Schuss immer Serief Feuer vorliege.

Der Beschwerdeführer hat demgegenüber eingewandt, eine Waffe, die nach zwei Schüssen blockiere, sei keine Waffe, die zu kriminellen (oder kriegerischen) Zwecken missbraucht werden könne. Der vom EMD angeführte Grund für die Einführung der Typenprüfung verbiete es daher, solche Waffen als Serief Feuerwaffen zu betrachten.

Die Eidgenössische Waffenfabrik hat darauf geantwortet, die Waffenfunktion könne mit entsprechender Optimierung verbessert werden, sodass die erwähnte Blockierung entfalle. Wenn die Instruktionsbehörde des Bundesrates schliesslich darauf verzichtete, die Frage nach einer möglichen Optimierung der Waffenfunktion noch durch eine Expertise abzuklären, so erfolgte dies im Interesse der Verfahrensökonomie und damit letztlich auch im Interesse des Beschwerdeführers. Es darf nämlich ohne weiteres angenommen werden, dass es einem Tüftler mit hobbymässigen Mitteln gelänge - beispielsweise durch den Einbau einer stärkeren Feder - die Schlagenergie so zu erhöhen, dass zumindest grössere Serien, wenn nicht gar volles Serief Feuer erreicht wird. Der Begriff «hobymässig» darf angesichts von Sinn und Zweck der vorliegenden Typenprüfung nicht zu eng gefasst werden. Der Bundesrat schliesst sich daher der Auffassung der Experten der Eidgenössischen Waffenfabrik an, welche der Überzeugung sind, die erwähnte Optimierung der Waffenfunktion sei möglich.

Im übrigen spricht nichts gegen die Auslegung des Begriffs «Serief Feuer» durch das EMD. Wird von einer Einzelfeuerwaffe ausgegangen, so erscheint es logisch, als «Serief Feuer» im Sinne der hier zu beurteilenden Gesetzesbestimmung bereits Serien von 2 Schüssen zu behandeln. Was im allgemeinen Sprachgebrauch als Serief Feuer betrachtet wird, ist hier ohne Belang.

Der aufgrund der Typenprüfung getroffene Entscheid der DMV, die Einfuhr der erwähnten Waffen nicht zu bewilligen, weil sie hobbymässig in Serief Feuerwaffen umgebaut werden könnten, wie auch der Beschwerdeentscheid des EMD sind daher grundsätzlich nicht zu beanstanden.

7. Der Beschwerdeführer hat im übrigen geltend gemacht, das EMD verletze den Gleichbehandlungsgrundsatz, weil für andere, vergleichbare Waffen die Einfuhrbewilligung erteilt worden sei und auch das neue Sturmgewehr auf analoge Weise abgeändert werden könne.

Dazu ist festzuhalten, dass ein Anspruch auf eine sogenannte Gleichbehandlung im Unrecht voraussetzt, dass nicht lediglich in einem einzigen oder einigen wenigen Fällen eine abweichende Behandlung dargetan ist und es die Behörden im übrigen ablehnen, eine in anderen Fällen geübte, gesetzwidrige Praxis aufzugeben (BGE 108 Ia 212 ff.). Diese Voraussetzungen sind hier offensichtlich nicht erfüllt.

Von einer Verletzung der Rechtsgleichheit kann mithin nicht gesprochen werden.

8. Der an die Kriegsmaterialverwaltung (KMV) und das EMD gerichtete Vorwurf der Hinhaltetaktik ist unberechtigt. Vorerst hat es der Beschwerdeführer selbst zu vertreten, dass die Einreichung der von der DMV für die Durchführung der Typenprüfung benötigten Waffe beziehungsweise Waffenteile und Dokumentation auch längere Zeit in Anspruch genommen hat. Die Typenprüfung hat zwar - bis zum Entscheid der KMV - fast ein halbes Jahr in Anspruch genommen und das EMD hat diesbezüglich keine nähere Begründung vorgebracht, doch erscheint dem Bundesrat die Verfahrensdauer des erstinstanzlichen Verfahrens insgesamt doch als vertretbar.

9. Der Beschwerdeführer hat schliesslich geltend gemacht, die Kosten der Typenprüfung seien zu hoch, insbesondere sei der eine Versuch zum vornherein ungeeignet gewesen. Da das EMD selbst festgestellt hat, dass dieser Versuch gefährlich war und nicht weiter gewürdigt werde, erscheint es unbillig, diese Kosten dem Beschwerdeführer zu überbinden. Da der auf die einzelnen Versuche aufgewendete Aufwand nicht aufgeschlüsselt worden ist, sind die Kosten der Typenprüfung um die Hälfte zu reduzieren.

Die Verfahrenskosten der Vorinstanz sind somit auf Fr. 1740.- (Fr. 360.- plus Fr. 1380.-) festzusetzen.

An der Höhe der Kosten der Typenprüfung, bei welcher der effektive Aufwand verrechnet wurde, ändert auch der Umstand nichts, dass heute für solche Typenprüfungen nach Art. 19 Abs. 1b VKM (AS 1992 2498) nur noch eine Gebühr zwischen Fr. 200.- und Fr. 1000.- erhoben wird. Die Senkung der Prämien ist dadurch bedingt, dass aufgrund der mit den Typenprüfungen in der Zwischenzeit gewonnenen Erfahrungen der Aufwand der einzelnen Typenprüfung vermindert worden ist und heute ein gewisser Ausgleich geschaffen wird. Eine Anwendung dieser Bestimmung kommt vorliegend nicht in Frage, da sie erst auf den 1. Januar 1993 in Kraft getreten ist.

10. Die Beschwerde ist daher in der Hauptsache abzuweisen und im Kostenpunkt teilweise gutzuheissen. Die Verfahrenskosten der Vorinstanz werden auf Fr. 1740.- festgesetzt.

Der Beschwerdeführer hat als in der Hauptsache unterlegene Partei zwei Drittel der Verfahrenskosten, bestehend aus einer Gerichtsgebühr von Fr. 800.- und Schreibgebühren von Fr. 115.30, einschliesslich der Kosten der Vorinstanz von Fr. 1740.-, insgesamt Fr. 2655.30 zu bezahlen. Der Vorinstanz sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Da dem Beschwerdeführer keine notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten erwachsen sind, ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Dokumente des Bundesrates