Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.546/2004/sza

Urteil vom 4. Februar 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,
Gerichtsschreiber Hatzinger.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Bruno Häfliger und Rechtsanwalt Dr. Stephan Zimmerli,

gegen

Kantonspolizei Luzern, Gewerbepolizei,
Reussinsel 28, Postfach, 6000 Luzern 11,
Beschwerdegegnerin,
Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Obergrundstrasse 46, 6002 Luzern.

Gegenstand
Einziehung von Waffen,
Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern vom
18. August 2004.

Sachverhalt:
A.
Im Januar 1998 entdeckte die Kantonspolizei Luzern im Fahrzeug des deutschen Staatsangehörigen X._____ verschiedene Waffen. Es wurde gegen ihn eine Strafuntersuchung wegen Urkundenfälschung und illegalen Waffenhandels eingeleitet; in seinem Ferienhaus im Kanton Freiburg konnten weitere, insgesamt 304 Waffen, wesentliche Waffenbestandteile und Waffenzubehör sichergestellt werden. Am 15. Dezember 2000 sprach ihn das Kriminalgericht des Kantons Luzern frei und entschied, dass ihm die beschlagnahmten Waffen und Waffenbestandteile zurückzugeben seien. Das kantonale Obergericht erklärte ihn am 18. September 2001 indessen der mehrfachen Urkundenfälschung schuldig und sprach ihn vom Vorwurf des illegalen Waffenhandels frei; den Entscheid über die Einziehung der sichergestellten Gegenstände überliess es der zuständigen Kantonspolizei Luzern. Die hiergegen eingereichte staatsrechtliche Beschwerde und Nichtigkeitsbeschwerde wies das Bundesgericht am 22. November 2002 ab, soweit es darauf eintrat.
B.
Die Kantonspolizei Luzern, Gewerbepolizei, entschied am 21. März 2003, dass die beschlagnahmten Waffen und Waffenbestandteile (gemäss beigelegter Liste) zu Handen des Staates zu verwerten bzw. zu vernichten seien. Die gegen diesen Entscheid geführte Beschwerde hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern am 18. August 2004 im Sinne der Erwägungen teilweise gut und wies die Sache an die Kantonspolizei zurück, damit diese über eine allfällige Entschädigung für die eingezogenen Gegenstände entscheide; im Übrigen wies es die Beschwerde ab. X._____ habe unerlaubt Waffen mitgeführt und Grund zur Annahme gegeben, Dritte damit zu gefährden; er habe indes einen Teil der Waffen legal erworben, weshalb die Frage einer Entschädigung zu prüfen sei. Im Übrigen habe er die Kosten zu vier Fünfteln zu tragen.

C.
X._____ hat am 21. September 2004 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht; er beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts insofern aufzuheben, als die Kantonspolizei zu verpflichten sei, die Gegenstände gemäss "Waffenliste" herauszugeben. Jedenfalls seien ihm höchstens die Hälfte der Kosten des angefochtenen Entscheides aufzuerlegen. Das Waffenrecht lasse weder eine Beschlagnahme noch eine Einziehung der fraglichen Objekte zu.

Der Abteilungspräsident hat am 15. Oktober 2004 der Beschwerde aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde abzuweisen. Die Kantonspolizei verweist auf das angefochtene Urteil, ohne ein Rechtsbegehren zu stellen. Ebenfalls ohne förmlichen Antrag hat sich das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vernehmen lassen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Das Bundesgericht beurteilt Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Anordnungen im Einzelfall, die in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes ergehen (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG). Der angefochtene und der erstinstanzliche Entscheid stützen sich auf das hier anwendbare Bundesgesetz vom 20. Juni 1997 über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz, WG; SR 514.54; vgl. Art. 42 WG; BGE 129 II 497 E. 5.3.2 S. 522 mit Hinweisen). Ein Ausschlussgrund gemäss Art. 99 bis 102 OG besteht nicht. Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG).
1.2 Das Verwaltungsgericht hat über die Frage der Einziehung endgültig entschieden, die Sache bezüglich der Festsetzung einer allfälligen Entschädigung aber an die Kantonspolizei zurückgewiesen. Gegen einen solchen Rückweisungsentscheid, der prozessual einem Endentscheid gleichzustellen ist, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (vgl. BGE 129 II 286 E. 4.2 S. 291 mit Hinweisen). Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist daher einzutreten.
1.3 Das Bundesgericht überprüft das angefochtene Urteil auf Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich einer Überschreitung oder eines Missbrauchs des Ermessens, sowie auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 104 OG). Es ist an diesen gebunden, wenn ihn - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt hat (Art. 105 Abs. 2 OG). Damit wird die Möglichkeit, vor Bundesgericht neue Tatsachen vorzubringen und neue Beweismittel einzureichen, weitgehend eingeschränkt. Das Bundesgericht lässt diesfalls nur solche Tatsachen und Beweismittel zu, welche die Vorinstanz von Amtes wegen hätte berücksichtigen müssen und deren Nichtbeachtung eine Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften darstellt (BGE 128 II 145 E. 1.2.2 S. 150 mit Hinweisen). Insofern können die Urkunden nicht berücksichtigt werden, die der Beschwerdeführer dem Bundesgericht neu vorgelegt hat und welche die Beschlagnahme sowie die Rückgabe von zahlreichen Waffen und von Waffenzubehör in den Jahren 1984 und 1988 betreffen.
1.4 Streitgegenstand ist einzig die Frage der Beschlagnahme bzw. Einziehung der Waffen und Waffenbestandteile; es ist ausschliesslich zu prüfen, ob diese Massnahmen mit Bundesrecht vereinbar sind. Über eine allfällige Entschädigung für die eingezogenen Gegenstände braucht vorliegend nicht entschieden zu werden; hierüber werden die kantonalen Behörden erst noch zu befinden haben (vgl. auch Urteil 2A.358/2000 vom 30. März 2001, E. 6c).
2.
Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid auch auf ein Urteil des Amtsgerichts Mainz vom 18. August 2003 abgestellt, wonach der Beschwerdeführer wegen Vergehen gegen das deutsche Waffengesetz in 24 Fällen zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren und sechs Monaten verurteilt worden war. Nach dessen Ansicht hat das Verwaltungsgericht den Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt, indem es dieses erstinstanzliche Strafurteil herangezogen hat, ohne das zweitinstanzliche Urteil des Landgerichts Mainz vom 5. Februar 2004 zu berücksichtigen. Indessen ist nicht erkennbar, dass dies am relevanten Sachverhalt etwas ändern würde: Zwar setzte das Landgericht die Freiheitsstrafe auf zwei Jahre herab (und gewährte ausdrücklich den bedingten Strafvollzug); es bestätigte aber das Urteil des Amtsgerichts im Schuldspruch und stützte sich auf dessen Feststellungen, die der Beschwerdeführer "ohne Abstriche in objektiver und subjektiver Hinsicht ausdrücklich eingeräumt und als richtig bestätigt hat". Dieser hätte das zweitinstanzliche Urteil im kantonalen Verfahren

selbst einreichen können. Im Ergebnis ändert sich demnach nichts, wenn der Herabsetzung der Strafe Rechnung getragen wird, weshalb das Bundesgericht an die im Übrigen
zutreffende Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz gebunden bleibt.
3.
3.1 Wer eine Waffe oder einen wesentlichen Waffenbestandteil im Handel erwerben will, benötigt einen Waffenerwerbsschein (Art. 8 Abs. 1 WG). Art. 3 WG gewährleistet auch das Recht auf Waffenbesitz im Rahmen dieses Gesetzes, Art. 31 WG regelt die Beschlagnahme. Nach Abs. 1 lit. b dieser Bestimmung werden Waffen, wesentliche Waffenbestandteile, Waffenzubehör, Munition und Munitionsbestandteile aus dem Besitz einer Person beschlagnahmt, bei der ein Hinderungsgrund nach Art. 8 Abs. 2 WG besteht. Ein solcher liegt unter anderem bei Personen vor, die zur Annahme Anlass geben, dass sie sich selbst oder Dritte mit der Waffe gefährden (Art. 8 Abs. 2 lit. c WG); dies trifft namentlich auf psychisch kranke Personen zu (vgl. Urteil 2A.358/2000 vom 30. März 2001, E. 5b; Hans Wüst, Schweizer Waffenrecht, Zürich 1999, S. 189). Die beschlagnahmten Gegenstände werden definitiv eingezogen, wenn die Gefahr missbräuchlicher Verwendung besteht (Art. 31 Abs. 3 WG).

Von einer solchen Gefahr ist das Verwaltungsgericht beim Beschwerdeführer ausgegangen; im Übrigen wären die fraglichen Waffen nach Auffassung der Vorinstanz auch heute zu beschlagnahmen.
3.2
3.2.1 Im Entwurf zum Waffengesetz war die Möglichkeit der Einziehung nach Art. 31 Abs. 3 WG noch nicht vorgesehen; der Bundesrat hatte sich darauf beschränkt, auf die strafrechtliche Einziehung zu verweisen (BBl 1996 S. 1072 f. und S. 1089). Das Parlament führte die zusätzliche waffenrechtliche Einziehung ohne Diskussion in den Räten ein. Zwar ging es in erster Linie darum, eine gesetzliche Grundlage für das Einziehen beschlagnahmter Gegenstände zu schaffen; dabei wurden aber die Voraussetzungen der Beschlagnahme und der Einziehung nicht gleich definiert (vgl. AB 1996 S 525 und 1997 N 50; Urteil 2A.358/2000 vom 30. März 2001, E. 6a; siehe auch Wüst, a.a.O., S. 187 ff. und 194 f.). Es fragt sich, ob dieser Unterschied im Wortlaut rechtliche Bedeutung hat bzw. wie er sich allenfalls auswirkt.
3.2.2 Art. 31 Abs. 3 WG bezieht sich auf "beschlagnahmte Gegenstände" und setzt damit eine vorangegangene Beschlagnahmung voraus; die Voraussetzungen für die Einziehung sollten insofern enger oder zumindest gleich umschrieben sein wie diejenigen für die Beschlagnahme. Die Bestimmung ("Gefahr missbräuchlicher Verwendung") ist jedoch generalklauselartig bzw. weit gefasst; demgegenüber enthält Art. 8 Abs. 2 WG (betreffend Verweigerung des Waffenerwerbsscheines), worauf in Art. 31 Abs. 1 lit. b WG (bezüglich Beschlagnahme) verwiesen wird, einzelne, präziser umschriebene Tatbestände. Es widerspräche aber - trotz des Wortlauts der Bestimmungen - Sinn und Zweck der Regelung, die Gefahr missbräuchlicher Verwendung (und damit die Einziehbarkeit) zu bejahen, ohne dass die Voraussetzungen für eine Beschlagnahme erfüllt sind.

Ziel des Waffengesetzes ist es, die missbräuchliche Verwendung von Waffen, Waffenzubehör und Munition zu bekämpfen (Art. 1 Abs. 1 WG in Verbindung mit Art. 107 Abs. 1 BV). Durch eine verstärkte Kontrolle des Erwerbs und des Tragens von Waffen soll die öffentliche Ordnung und die Sicherheit von Personen und Gütern geschützt werden. Hat die Beschlagnahme vorab präventiven, gegebenenfalls provisorischen (vgl. Art. 31 Abs. 2 WG betreffend Rückgabe) Charakter, weshalb an die Gefahren, die vom Besitzer der Waffe ausgehen, keine allzu hohen Anforderungen zu stellen sind, ist die Einziehung endgültig (vgl. Urteil 2A.294/2003 vom 17. Juni 2004, E. 3.2 mit Hinweisen). Einerseits handelt es sich bei der Beschlagnahme und der Einziehung um eigenständige, von der Strafuntersuchung bzw. -verfolgung unabhängige Massnahmen (Urteil 2A.358/2000 vom 30. März 2001, E. 5b). Anderseits ist auch bei der Einziehung nach Waffengesetz - als verwaltungsrechtliche Sicherungsmassnahme - unter Würdigung der konkreten Umstände und in Ansehen der betroffenen Person eine Prognose darüber zu machen, ob die Waffe künftig missbräuchlich verwendet wird (Urteil 2A.330/2004 vom 14. Juni 2004, E. 2.2.2 mit Hinweis auf das Urteil 2A.338/2000 vom 30. März 2001; Wüst,
a.a.O., S. 194; Philippe Weissenberger, Die Strafbestimmungen des Waffengesetzes, in AJP 2000 S. 164).
3.3 Vorliegend sind die Voraussetzungen der Beschlagnahme wie der definitiven Einziehung erfüllt:
3.3.1 Es kann offen bleiben, ob Waffen auch beschlagnahmt werden können, wenn sie zwar - wie hier - nicht ohne Bewilligung getragen, aber zu einem unerlaubten Zweck mitgeführt worden sind (Art. 31 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 27 [betreffend Waffentragen]und Art. 28 [bezüglich Mitführen von Waffen]WG sowie Art. 31 Abs. 1 der Verordnung vom 21. September 1998 über Waffen, Waffenzubehör und Munition [Waf-

fenverordnung, WV; SR 514.541], ebenfalls betreffend Mitführen von Waffen). Der Beschwerdeführer würde heute keinen Waffenerwerbsschein erhalten, weil ein Hinderungsgrund nach Art. 8 Abs. 2 WG (in Verbindung mit Art. 31 Abs. 1 lit. b WG) besteht: Zwar gefährdet er sich selber oder Dritte nicht direkt, wie dies nach dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung als Tatbestandsvoraussetzung angenommen werden könnte. Die Gefährdung von Dritten kann aber, wie sich ohne Zwang annehmen lässt, auch darin liegen, dass der Betroffene bereit ist oder die Neigung besitzt, von ihm erworbene Waffen illegal bzw. unter Umgehung der Schranken von Art. 8 Abs. 2 WG an andere Personen weiterzugeben, welche ihrerseits damit Dritte gefährden. Diese Gesetzesauslegung, die dem angefochtenen Urteil zugrunde liegt, verletzt kein Bundesrecht.
Der Beschwerdeführer gab eine grössere Anzahl Waffen unkontrolliert an Dritte (indirekt an die Motorradgruppe Hells Angels) weiter, wobei er unter den gegebenen Umständen damit rechnen musste, dass sie zu kriminellen Zwecken verwendet würden. Besonders bedenklich ist, dass er in einzelnen Fällen Waffennummern herausgeschliffen und erhebliche Mengen an Munition sowie Schalldämpfer verkauft hat. Gestützt hierauf ist anzunehmen, dass Dritte mit den Waffen des Beschwerdeführers gefährdet wurden, womit entgegen seiner Ansicht der Hinderungsgrund von Art. 8 Abs. 2 lit. c WG vorliegt, der die Beschlagnahme rechtfertigt (vgl. auch Wüst, a.a.O., S. 191).
3.3.2 Keinen Waffenerwerbsschein erhalten auch Personen, die wegen einer Handlung, die eine gewalttätige oder gemeingefährliche Gesinnung bekundet, oder wegen wiederholt begangener Verbrechen oder Vergehen im Strafregister eingetragen sind, solange der Eintrag nicht gelöscht ist (Art. 8 Abs. 2 lit. d WG). Die Vorinstanz hat sich zu dieser Bestimmung nicht geäussert. Indessen hat der Beschwerdeführer wiederholt delinquiert, indem er mit gefälschten Erwerbsscheinen Waffen erstand, und wurde deshalb wegen mehrfacher Urkundenfälschung zu drei Monaten Gefängnis (mit bedingtem Strafvollzug) verurteilt (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 22. November 2002). Zudem erging in Deutschland gegen ihn ein Strafurteil wegen unerlaubten Waffenhandels mit einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren (ebenfalls unter bedingtem Vollzug). Vorliegend darf diese Strafe mitberücksichtigt werden, auch wenn es sich dabei nicht um gemeinrechtliche Delikte, sondern um Verstösse gegen die Spezialgesetzgebung, mithin das deutsche Waffengesetz, handelte: Wer, wie der Beschwerdeführer, in der Schweiz erworbene Waffen im Ausland absetzt und damit die dortige Waffengesetzgebung verletzt, kann keinen Anspruch auf einen schweizerischen Waffenerwerbsschein geltend machen;
die Schweiz würde sonst solch strafbarem Verhalten Vorschub leisten. Daher wäre eine Beschlagnahme der Waffen heute noch zulässig.
3.3.3 Die Vorinstanz hat auch die Gefahr der missbräuchlichen Verwendung (Art. 31 Abs. 3 WG) zu Recht bejaht: Zwar handelt es sich beim Beschwerdeführer offensichtlich um einen Waffensammler bzw. "Waffennarr". Indessen kann nicht darüber hinweggesehen werden, dass er neben seiner Sammlertätigkeit einen recht intensiven Handel betrieben hat, der zum Teil illegal war und wofür er sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz strafrechtlich verurteilt wurde. Diese Tätigkeiten gehen ineinander über und lassen sich nicht scharf voneinander abgrenzen. Der Beschwerdeführer führte die Waffengeschäfte sogar dann noch weiter, als in der Schweiz gegen ihn ein Strafverfahren wegen Urkundenfälschung und illegalen Waffenhandels eingeleitet worden war. Dass ihm der bedingte Strafvollzug gewährt worden ist, schliesst nicht aus, dass die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung der Waffen entgegen seinen Ausführungen auch zukünftig besteht. Das Waffen(polizei)recht darf bei dieser Prognose durchaus einen strengeren Massstab anlegen als das Strafrecht; abgesehen davon war dem schweizerischen Strafrichter die deutsche Verurteilung nicht bekannt (und umgekehrt wohl auch nicht).
4.
Der Beschwerdeführer rügt schliesslich vergeblich, die Vorinstanz habe die Kosten willkürlich verlegt: Diese hat durchaus berücksichtigt, dass er in der Frage der Entschädigung für die eingezogenen Waffen nicht unterlegen ist, da sie die Sache insofern an die Kantonspolizei zurückgewiesen hat; die Vorinstanz hat deshalb die Kosten angemessen herabgesetzt (vgl. § 200 Abs. 2 des Luzerner Gesetzes vom 3. Juli 1972 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG/LU]). In welchem Umfang sie der teilweisen Gutheissung Rechnung tragen musste, lag weitgehend in ihrem Ermessen, wie sich gerade aus § 200 Abs. 2 VRG/LU ergibt. Wenn sie den Grad des Unterliegens mit vier Fünfteln festgesetzt hat, ist dies nicht schlechthin unhaltbar.
5.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 Abs. 1 und Art. 153a OG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Luzern sowie dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 4. Februar 2005
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: