Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.203/2002 /kra

Urteil vom 29. August 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Merkli,
Gerichtsschreiber Moser.

A._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Advokat Etienne Petitpierre, Gerbergasse 1, 4001 Basel,

gegen

Polizei- und Militärdepartement des Kantons Basel-Stadt, Spiegelhof, Spiegelgasse 6, Postfach, 4001 Basel,
Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht, Bäumleingasse 1, 4051 Basel.

Waffentragbewilligung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht vom 31. Oktober 2001.

Sachverhalt:
A.
A._____ ersuchte mit Eingabe vom 1. September 2000 bei der Kantonspolizei Basel-Stadt um eine Bewilligung zum Waffentragen. Er begründete sein Begehren damit, dass er als Homosexueller bereits wiederholt Opfer gewaltsamer Angriffe geworden sei und von einem besonders schwerwiegenden Vorfall im April 1989 sogar dauernde gesundheitliche Schäden davongetragen habe. Mit Verfügung vom 2. Oktober 2000 verweigerte die Kantonspolizei Basel-Stadt die anbegehrte Waffentragbewilligung, da sie den Bedürfnisnachweis als nicht erbracht erachtete; namentlich fehle es an der Voraussetzung des Vorliegens einer tatsächlichen Gefährdung. A._____ erhob gegen die Bewilligungsverweigerung beim Polizei- und Militärdepartement des Kantons Basel-Stadt (Entscheid vom 15. Dezember 2000) und hernach beim Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht (Urteil vom 31. Oktober 2001) erfolglos Beschwerde.
B.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 2. Mai 2002 stellt A._____ beim Bundesgericht den Antrag, die Verfügung der Kantonspolizei Basel-Stadt und die Entscheide des Polizei- und Militärdepartements sowie des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt seien aufzuheben und er sei zu den Prüfungen über die Handhabung von Waffen und über die Kenntnis der rechtlichen Voraussetzungen des Waffengebrauchs zuzulassen. Sodann ersucht er um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Verbeiständung für das bundesgerichtliche Verfahren.
C.
Das Polizei- und Militärdepartement sowie das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement verzichtet auf eine Vernehmlassung.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 31. Oktober 2001 ist eine kantonal letztinstanzliche Verfügung, die sich auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 1997 über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz, WG; SR 514.54) stützt. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist damit

zulässig, zumal kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 97 ff. OG; Urteile des Bundesgerichts 2A.26/2001 vom 1. Mai 2001, E. 1a, 2A.411/2000 vom 22. März 2001, E. 1a, sowie 2A.407/2000 vom 11. Dezember 2000, E. 1a).
1.2 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gemäss Art. 98 lit. g OG nur gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen zulässig. Soweit der Beschwerdeführer auch die Aufhebung des Entscheids des Polizei- und Militärdepartements des Kantons Basel-Stadt sowie der Verfügung der Kantonspolizei Basel-Stadt verlangt, ist auf die Beschwerde daher nicht einzutreten.
1.3 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 104 lit. a und b OG), nicht jedoch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (vgl. Art. 104 lit. c OG) gerügt werden. Hat - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden, ist das Bundesgericht an deren Sachverhaltsfeststellung gebunden, sofern diese nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen erfolgt ist (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 neuen Tatsachen und Beweismittel zu, welche die Vorinstanz von Amtes wegen hätte berücksichtigen müssen und deren Nichtbeachtung eine Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften darstellt (BGE 121 II 97 E. 1c S. 99 f., 110 E. 2c S. 114; 107 Ib 167 E. 1b S. 169; 106 Ib 79 E. 2a S. 79 f.; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 286/287).
1.4 Das Bundesgericht wendet im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde das Bundesrecht von Amtes wegen an; es ist gemäss Art. 114 Abs. 1 OG an die von den Parteien vorgebrachten Begründungen nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 127 II 264 E. 1b S. 268, mit Hinweisen).
2.
2.1 Gemäss Art. 27 Abs. 1 WG benötigt, wer in der Öffentlichkeit eine Waffe tragen will, eine Waffentragbewilligung. Nach Art. 27 Abs. 2 WG erhält eine solche, wer:
a) die Voraussetzungen für die Erteilung des Waffenerwerbsscheins erfüllt (Art. 8 Abs. 2);
b) glaubhaft macht, dass er oder sie eine Waffe benötigt, um sich selbst, andere Personen oder Sachen vor einer tatsächlichen Gefährdung zu schützen;
c) eine Prüfung über die Handhabung von Waffen und über die Kenntnis der rechtlichen Voraussetzungen des Waffengebrauchs bestanden hat. Das zuständige Departement erlässt ein Prüfungsreglement.

Vorliegend ist streitig, ob die in Art. 27 Abs. 2 lit. b WG umschriebenen Voraussetzungen (Bedürfnisklausel) für den Erhalt einer Waffentragbewilligung erfüllt sind.
2.2 Der Beschwerdeführer hatte vor Appellationsgericht geltend gemacht, eine Gefährdung im Sinne der erwähnten Bestimmung ergebe sich für ihn dann, wenn er entsprechend seiner sexuellen Ausrichtung "typische und bekannte Schwulen-Treffpunkte" aufsuche. Es sei eine Tatsache, dass an solchen Örtlichkeiten Attacken von Jugendbanden auf Homosexuelle vorkämen, und er sei dort in der Vergangenheit auch wiederholt Opfer derartiger Gewalttaten geworden. Im Besonderen sei er im April 1989 bei einem Überfall durch Jugendliche mit Benzin übergossen und angezündet worden, was beinahe zu seinem Tod und zu bleibenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen sowie einer Arbeitsunfähigkeit geführt habe. Im angefochtenen Entscheid räumt das Appellationsgericht ein, dass es an den bekannten Lokalitäten tatsächlich immer wieder zu Übergriffen auf Homosexuelle gekommen sei, wobei die zumeist in Gruppen auftretenden jugendlichen Täter zum Teil erhebliche Gewalt ausgeübt hätten. In diesem Umkreis bestehe, wie auch der seitens des Gerichts beigezogene Experte bestätigt habe, eine gegenüber dem Alltagsleben erhöhte Gefährdung. Es sei jedoch fraglich, ob dieser Gefährdung nur durch das Tragen einer Waffe begegnet werden könne, seien doch die an den
betreffenden Orten lauernden Gefahren grundsätzlich vermeidbar. Der Beschwerdeführer begebe sich freiwillig an diese Treffpunkte im Wissen um das Risiko. Auch sei nicht anzunehmen, dass er seine Homosexualität nur durch das Aufsuchen der fraglichen Örtlichkeiten ausleben könne, gebe es doch nach Auskunft des Sachverständigen eine Vielzahl von Homosexuellengruppen in den verschiedensten Lebensbereichen (z.B. Sport, Berufsgattungen oder Kirchen), wo entsprechende Kontakte in sicherer Umgebung geknüpft werden könnten. Im Alltagsleben bestehe für Homosexuelle kaum ein erhöhtes Gewaltrisiko. Gefährdeter seien jene Homosexuelle, welche nicht offen entsprechend ihrer Neigung lebten, seien diese doch zur Kontaktsuche auf das erwähnte Milieu angewiesen. Zu dieser Personengruppe gehöre jedoch der Beschwerdeführer nicht. In seinem Fall ge-

he es beim Aufsuchen von "Schwulen-Treffpunkten" auf öffentlichen Plätzen jedenfalls nicht um die einzige Möglichkeit der Ausübung seiner Sexualität als elementares Persönlichkeitsrecht. Es bestehe damit kein grundsätzlicher Unterschied zu Heterosexuellen, die aufgrund persönlicher Vorlieben ihre sexuellen Kontakte im Milieu knüpften. Auch dort könnten im Übrigen erhöhte Gefahren lauern, welche die Erteilung von Waffentragbewilligungen an die betreffenden Milieugänger jedoch keinesfalls zu rechtfertigen vermöchten. Die allgemeine Zulassung des Waffentragens im - homo- oder heterosexuellen - Milieu würde dem Ziel des Waffengesetzes in krasser Weise zuwiderlaufen. Zwar sei das Aufsuchen der erwähnten Treffpunkte durch den Beschwerdeführer nicht in Frage zu stellen, doch könne er aus dieser Gewohnheit keine zusätzlichen Rechte, wie jenes auf Erhalt einer Waffentragbewilligung, ableiten. Sein Anspruch gegenüber dem Gemeinwesen gehe vielmehr dahin, dass sich die Polizei auch an solchen Orten durch entsprechende Kontrollen um grösstmögliche Sicherheit bemühe. Der entscheidende Unterschied des vorliegenden Falles gegenüber Tätigkeiten wie dem Begleiten von Geldtransporten, welche untrennbar mit dem Risiko von Raubüberfällen verbunden seien, liege in der Vermeidbarkeit der Gefährdung. Es könne daher nicht beanstandet werden, wenn die Vorinstanzen die strengen Anforderungen an die Erteilung einer Waffentragbewilligung im Falle des Beschwerdeführers als nicht erfüllt erachtet hätten. Die vom Beschwerdeführer erlittenen Erfahrungen als Opfer von Gewalttaten liessen sein erhöhtes Bedrohungsgefühl zwar verständlich erscheinen, doch könnten diese subjektiven Gesichtspunkte rechtlich kein massgebliches Kriterium für die Bewilligungserteilung sein; erst recht nicht in Frage komme die Bewilligung des Waffentragens im Sinne einer therapeutischen Massnahme. Der Begriff der "tatsächlichen Gefährdung" im Sinne von Art. 27 WG beinhalte, dass diese wirklich und real sei, d.h. nach objektiver Einschätzung eine Gefahrenlage bestehe. Auch aus Gründen der Rechtsgleichheit und des gesetzlichen Zweckes komme es nicht in Frage, die Erteilung von Waffentragbewilligungen von der subjektiven Befindlichkeit der Gesuchsteller abhängen zu lassen.

2.3 In der Beschwerde wird vorgebracht, eine "tatsächliche Gefährdung" des Beschwerdeführers bei Besuchen in "Milieutreffpunkten" sei im Verfahren nachgewiesen und von der Vorinstanz auch anerkannt worden. Mit der Geltendmachung besonderer Umstände ziele der Beschwerdeführer somit nicht auf eine andere Auslegung des Begriffs der "tatsächlichen Gefahr". Vielmehr wolle er sein subjektives Befinden bei der Überprüfung der Verhältnismässigkeit zwischen Einschränkung seiner persönlichen Freiheit und Interesse an der öffentlichen Sicherheit berücksichtigt wissen. Die persönlichen Verhältnisse und Erlebnisse des Beschwerdeführers müssten als absolut aussergewöhnlich und grausam bezeichnet werden. Es sei für ihn undenkbar, einen "Milieutreff" aufzusuchen, ohne eine Schusswaffe mit sich zu führen. Die Beschneidung der persönlichen Freiheit des Beschwerdeführers sei somit im Gegensatz zu anderen Personen mit vergleichbaren Neigungen, welche derartige Taten nicht erlebt hätten, wesentlich tiefgreifender, da er nicht mehr freiwillig entscheiden könne, die "Milieutreffpunkte" auch ohne eine Schusswaffe aufzusuchen. Vor diesem Hintergrund erscheine es angemessen, für den Beschwerdeführer gestützt auf seine einmalige und ausserordentliche Vergangenheit eine Ausnahme zu machen. Die "Abwägung der Verhältnismässigkeit" könne nur dazu führen, dass eine so einschneidende Behinderung der persönlichen Freiheit mit dem Anspruch des Staates auf öffentliche Sicherheit nicht mehr zu rechtfertigen sei. Dies gelte umso mehr, als der Staat weder in der Lage sei, die öffentliche Sicherheit für alle Personen zu gewährleisten, noch einen erlittenen Übergriff wieder gutzumachen.

2.4 Eine Waffentragbewilligung wird nur dann erteilt, wenn der Gesuchsteller die Waffe zum Schutz vor einer "tatsächlichen Gefährdung" benötigt (Art. 27 Abs. 2 lit. b WG). Mit Recht nimmt das Appellationsgericht an, dass es sich dabei nicht um eine konkrete Gefährdung handeln muss, geht es doch um die Würdigung potenzieller künftiger und daher nicht in den Einzelheiten abschätzbarer Sachverhalte. Massgeblich ist, ob für den Gesuchsteller aufgrund seiner Aufgabe oder Funktion, seiner Lebensbedingungen oder aufgrund anderer besonderer Umstände ein spezielles Risiko bzw. eine erhöhte Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass er in Gefahrensituationen gerät, die das Tragen einer Waffe zu seinem Schutz oder zum Schutz von Dritten als wirksames Abwehrmittel geboten erscheinen lassen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.26/2001 vom 1. Mai 2001, publiziert in: ZBl 103/2002 S. 220 ff., E. 3b). Dabei durfte die Vorinstanz zu Recht voraussetzen, dass das Tragen einer Waffe nur dann gerechtfertigt ist, wenn der Gefahr eines Angriffs nicht auf andere zumutbare Weise begegnet werden kann. Dies entspricht der vom Bundesrat in der Botschaft zum Waffengesetz vertretenen Auffassung, wonach der Gesuchsteller im Rahmen des Bedürfnisnachweises eine Gefährdung glaubhaft zu machen hat, welcher nur durch das Tragen einer Waffe begegnet werden kann (BBl 1996 I 1071). Wenn das Aufsuchen des betreffenden "Milieutreffpunktes" für den Beschwerdeführer tatsächlich gefährlich ist, dann ist es ihm zuzumuten, seine Kontakte auf andere Weise zu suchen. Hierin liegt keine un-

verhältnismässige Beschränkung der persönlichen Freiheit des Beschwerdeführers, dem das Aufsuchen solcher Örtlichkeiten - nötigenfalls auch unter Mitführung eines nicht unter das Waffengesetz fallenden Selbstverteidigungsmittels (z.B. Pfefferspray, etc.) - unbenommen bleibt. Würde das Sicherheitsbedürfnis für Aktivitäten dieser Art eine Waffentragbewilligung rechtfertigen, könnten - wie das Appellationsgericht zutreffend bemerkt - auch heterosexuelle Besucher gefährlicher Milieus solche Bewilligungen verlangen, was zu einer Häufung des Waffentragens in diesen Kreisen führen und durch die daraus resultierende Gefährdung der öffentlichen Sicherheit den Zielen des Waffengesetzes zuwiderlaufen würde. Das scheint auch der Beschwerdeführer anzuerkennen. Er erachtet jedoch in seinem Fall die Verweigerung der Waffentragbewilligung deswegen als unverhältnismässig, weil er bereits einmal am fraglichen Treffpunkt als Opfer einer
Gewalttat schwer verletzt worden ist und aus diesem Grund ein erhöhtes subjektives Bedürfnis nach Sicherheit habe. Es sei für ihn absolut undenkbar, einen "Milieutreff" ohne Schusswaffe aufzusuchen. Dies vermag jedoch die Erteilung der anbegehrten Waffentragbewilligung noch nicht zu rechtfertigen, ebenso wenig der Umstand, dass der Beschwerdeführer vor der Geltung des Waffengesetzes nach eigenen Angaben jahrelang die "Milieutreffpunkte" mit einer Waffe aufgesucht habe, ohne dabei jemanden zu verletzen. Es ist dem Beschwerdeführer nach dem Gesagten zuzumuten, sich durch das Fernhalten von den einschlägigen Örtlichkeiten der dort bestehenden und von ihm aus verständlichen Gründen als gravierend eingeschätzten Gefahr von Übergriffen zu entziehen. Die Verweigerung der anbegehrten Waffentragbewilligung durch das Appellationsgericht hält damit vor Bundesrecht stand.
3.
3.1 Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit darauf einzutreten ist, abzuweisen.
3.2 Der Beschwerdeführer hat für das bundesgerichtliche Verfahren um unentgeltliche Prozessführung und Verbeiständung ersucht. Aufgrund der sorgfältigen und überzeugenden Begründung des Appellationsgerichts konnte der Beschwerdeführer nicht ernsthaft mit einem Erfolg seiner Beschwerde rechnen. Die gestellten Rechtsbegehren sind als zum Vornherein aussichtslos zu betrachten (Art. 152 OG); das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung ist infolgedessen abzuweisen. Entsprechend dem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen, wobei seiner finanziellen Situation bei der Festsetzung der Gerichtsgebühr Rechnung getragen wird (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung besteht kein Anspruch (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird abgewiesen.
3.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 1'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Polizei- und Militärdepartement des Kantons Basel-Stadt und dem Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht sowie dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 29. August 2002
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: