



Urteil vom 28. August 2019

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Marc Lichtensteiger.

Parteien

Rieder & Lenz AG,
Zürichstrasse 24, 4922 Bützberg,
vertreten durch
Samuel Neuhaus, Rechtsanwalt,
KSC Simmen Cattin AG,
Dammstrasse 14, Postfach 311, 2540 Grenchen,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung
und Forschung WBF,**
Bundeshaus Ost, 3003 Bern,
handelnd durch
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO,
Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen,
Rüstungskontrolle und Rüstungskontrollpolitik,
Holzikofenweg 36, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Ablehnung eines Ausfuhrgesuchs für Kriegsmaterial.

Sachverhalt:**A.**

Die Rieder & Lenz AG ist eine Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht und bezweckt unter anderem den Betrieb einer Schiesssport-Werkstatt, die Herstellung von Sportwaffen sowie den Handel mit Sportwaffen, Munition, Scheibenanlagen und Schiesszubehör aller Art.

B.

Am 31. Mai 2017 stellte die Rieder & Lenz AG beim Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Ressort Exportkontrollen / Industrieprodukte, eine Voranfrage für die Ausfuhr von 26 Jagd-Sportgewehren (6 Tikka T3xTAC, 10 Sako TRG 22 und 10 Sako TRG 42) an die Standart-Trade Ltd. in Minsk (Weissrussland) mit dem Endverwendungszweck "Sport – Shooting / Hunting".

C.

In der Folge beurteilte das SECO am 7. Juni 2017 die Voranfrage positiv und wies darauf hin, dass sich diese Stellungnahme auf die zum jetzigen Zeitpunkt unterbreiteten Dokumente und Informationen beziehe und für eine definitive Beurteilung ein konkretes Ausfuhrgesuch neu eingereicht werden müsse.

D.

Am 18. Dezember 2017 stellte die Rieder & Lenz AG beim SECO, Ressort Exportkontrollen / Industrieprodukte, ein konkretes Gesuch um eine Ausfuhrbewilligung (Industrieprodukte) von 10 Sako TRG 22 und 16 Sako TRG 42 Präzisionsgewehren an die Standart-Trade Ltd. in Minsk.

E.

Das SECO bat am 19. Dezember 2017 die Rieder & Lenz AG, das Gesuch zurückzuziehen, weil es sich bei den erwähnten Waffentypen um Kriegsmaterial handeln würde, weshalb ein Gesuch beim Ressort Rüstungskontrolle und –politik (Kriegsmaterial) eingereicht werden müsse.

F.

Daraufhin stellte die Rieder & Lenz AG am 20. Dezember 2017 beim Ressort Rüstungskontrolle und –politik den Antrag für eine Ausfuhrbewilligung (Kriegsmaterial) von 10 Sako TRG 22 und 16 Sako TRG 42 Präzisionsgewehren an die Standart-Trade Ltd. in Minsk.

G.

Mit Verfügung vom 16. Mai 2018 lehnte das SECO das Ausfuhrgesuch der Rieder & Lenz AG vom 20. Dezember 2017 ab. Es begründete seinen Entscheid namentlich damit, dass aufgrund der durchlässigen Grenzen zur Ukraine das Risiko eines Re-Exports in die Ukraine und des Einsatzes des auszuführenden Materials in den dortigen Kämpfen als hoch einzuschätzen sei. Weiter würden in Weissrussland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt und die Unterdrückung der Opposition vervollständige das besorgniserregende Bild. Zudem habe die EU am 14. Februar 2018 das Waffenembargo gegenüber Weissrussland verlängert. Weil es sich bei den auszuführenden Waffen um ein finnisches Produkt handle, sei vorliegend das Risiko eines Umgehungsgeschäfts des EU-Embargos gross. Schliesslich würden die zu exportierenden Waffen auch als Scharfschützengewehre eingesetzt, weshalb das Risiko eines missbräuchlichen Einsatzes – auch gegen die Zivilbevölkerung – gross sei, auch wenn der Endempfänger angebe, dass die Waffen lediglich für sportliche Zwecke und zur Jagd eingesetzt würden. Insgesamt bestehe ein signifikantes Risiko einer Weitergabe an unerwünschte Endempfänger.

H.

Gegen diese Verfügung des SECO (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt die Rieder & Lenz AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 18. Juni 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und das Ausfuhrgesuch zu bewilligen. Eventualiter sei die Vorinstanz zu verurteilen, der Beschwerdeführerin eine Entschädigung von Fr. (...) als Vertrauensschaden zu bezahlen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt sie, verschiedene Personen zur Sache zu befragen sowie vom Deputy Minister, Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus, die Bestätigung einzuholen, dass die Standart-Trade Ltd. über eine Importbewilligung für Waffen verfüge und berechtigt sei, die im Antrag der Beschwerdeführerin vom 20. Dezember 2018 aufgeführten Waffen zu importieren.

I.

Mit Vernehmlassung vom 8. August 2018 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde.

J.

In ihren Schlussbemerkungen vom 21. September 2018 hält die Beschwerdeführerin an ihren in der Beschwerde gestellten Anträgen vollumfänglich

fest und stellt weitere Verfahrensanhänge. Zudem bringt sie verschiedene Bemerkungen zur Vernehmlassung der Vorinstanz an.

K.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG).

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung, mit welcher ihr Ausfuhrgesuch abgelehnt wurde, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich allerdings namentlich dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn – wie hier – die zu überprüfende Verfügung die Beurteilung von Fachfragen durch die fachkundige Vorinstanz voraussetzt. In solchen Fällen weicht es nicht ohne Not bzw. zwingenden Grund von der Auffassung der

Vorinstanz ab. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen und die Vorinstanz alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte prüfte bzw. alle berührten Interessen ermittelte und beurteilte, sich von sachgerechten Erwägungen leiten liess und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vornahm (vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.1 mit Hinweisen; statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-1216/2018 vom 21. Mai 2019 E. 3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.154 ff.; JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, 2013, S. 111, N 189; je mit Hinweisen).

3.

Im Folgenden werden zunächst die einschlägigen Rechtsgrundlagen dargelegt, bevor auf die einzelnen Rügen einzugehen ist.

3.1 Gemäss Art. 107 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) erlässt der Bund Vorschriften über die Herstellung, die Beschaffung und den Vertrieb sowie über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial. Gestützt auf diese Zuständigkeit wurde das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG, SR 514.51) erlassen. Dieses bezweckt, durch die Kontrolle der Herstellung und des Transfers von Kriegsmaterial und der entsprechenden Technologie die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu erfüllen sowie ihre aussenpolitischen Grundsätze zu wahren. Dabei soll in der Schweiz eine an die Bedürfnisse ihrer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechterhalten werden können (Art. 1 KMG). Nach Art. 2 Bst. d KMG bedürfen unter anderem die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial einer Bewilligung des Bundes. Als Kriegsmaterial gelten namentlich Waffen, Waffensysteme, Munition sowie militärische Sprengmittel; der Bundesrat bezeichnet das Kriegsmaterial in einer Verordnung (Art. 5 Abs. 1 Bst. a und Art. 5 Abs. 3 KMG). Die erforderliche Bewilligung für Auslandsgeschäfte wird erteilt, wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht (Art. 22 KMG).

3.2 Gestützt auf das KMG hat der Bundesrat die Verordnung vom 25. Februar 1998 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialverordnung, KMV, SR 514.511) erlassen. Diese regelt unter anderem die Einzelbewilligungen für die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial (Art. 1 Abs. 1 KMV). Die

als Kriegsmaterial geltenden Güter werden in Anhang 1 der Verordnung aufgeführt (Art. 2 KMV).

Grundlage für den Entscheid über die Gewährung einer Bewilligung bildet eine politische Gesamtbeurteilung der Verhältnisse im Empfängerstaat und der dortigen Region (vgl. Botschaft vom 15. Februar 1995 zur Volksinitiative "für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr" und zur Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial, BBl 1995 II, S. 1027 ff., S. 1074). Bei der Bewilligung von Auslandsgeschäften sind dabei folgende Faktoren zu berücksichtigen (Art. 5 Abs. 1 KMV):

- a. die Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität;
- b. die Situation im Innern des Bestimmungslandes; namentlich sind zu berücksichtigen die Respektierung der Menschenrechte und der Verzicht auf Kindersoldaten;
- c. die Bestrebungen der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere der mögliche Umstand, dass das Bestimmungsland auf der jeweils geltenden OECD-DAC-Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe unter den am wenigsten entwickelten Ländern aufgeführt ist;
- d. das Verhalten des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Völkerrechts;
- e. die Haltung der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen.

Nach Art. 5 Abs. 2 KMV werden Auslandsgeschäfte nicht bewilligt, wenn:

- a. das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist;
- b. das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt;
- c. ...
- d. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird; oder
- e. im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben wird.

Wer – wie vorliegend – Kriegsmaterial weder an eine ausländische Regierung noch an ein für eine solche tätiges Unternehmen ausführen will, muss bei Einreichung des Ausfuhrgesuchs nachweisen, dass die für die Einfuhr nötige Bewilligung des Endbestimmungslandes vorliegt oder dass es keiner solchen bedarf (Art. 5b KMV).

3.3 Bewilligungsbehörde ist das SECO (Art. 13 Abs. 1 KMV). Bei der Bewilligung von Auslandsgeschäften nach Art. 22 KMG entscheidet dieses im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie allfällig weiterer Stellen. Können sich die beteiligten Stellen über die Behandlung des Gesuchs nicht einigen, wird das Gesuch dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegt (Art. 14 Abs. 2 und 4 KMV).

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin rügt in formeller Hinsicht, dass ihr die Vorinstanz das rechtliche Gehör zur Stellungnahme des EDA vom 16. März 2018, auf welche sie sich in ihrer Verfügung hauptsächlich abstütze, nicht gewährt habe. Aus diesem Grund sei die angefochtene Verfügung bereits aus formellen Gründen aufzuheben.

4.2 Die Vorinstanz bestreitet eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Vorliegend gehe es nämlich um eine Frage der behördlichen Entscheidkompetenz und nicht um eine solche des rechtlichen Gehörs. Die Vorinstanz könne nicht alleine entscheiden, sondern habe ihren Entscheid bei der Bewilligung von Kriegsmaterialausfuhren im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des EDA zu treffen. Wegen dieser Kompetenz-Bestimmung habe sie beim Entscheid über das vorliegende Kriegsmaterialausfuhrgesuch nach Weissrussland vorgängig eine Stellungnahme beim EDA eingeholt. Die angefochtene Verfügung enthalte die entscheidrelevante Begründung der Behörden (SECO im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des EDA).

4.3

4.3.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 BV und umfasst verschiedene Teilgehalte, so das Recht auf Information über den Verfahrensausgang, die Möglichkeit, sich zu äussern, bevor entschieden wird und dabei angehört zu werden, das Recht auf Akteneinsicht sowie auf einen begründeten Entscheid (BGE 136 I 265 E. 3.2, BGE 135 II 286 E. 5.1, jeweils mit Hinweisen; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O.,

Rz. 3.84 ff.; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz: Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008, S. 846 ff.).

4.3.2 Die Verpflichtung der Behörde, die Partei vor Erlass einer Verfügung anzuhören, ist in Art. 30 Abs. 1 VwVG geregelt. Die Bestimmung verlangt dabei nicht, dass die Parteien Gelegenheit erhalten müssen, sich zu jedem möglichen Ergebnis, das von der entscheidenden Behörde ins Auge gefasst wird, zu äussern. Die Behörde hat den Parteien weder den Entwurf der Verfügung noch deren Begründung vorgängig zur Stellungnahme zu unterbreiten. Der Anspruch auf vorgängige Anhörung und Äusserung besteht primär in Bezug auf die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und das Beweisergebnis; vorbehalten bleiben Fälle, in denen sich der rechtserhebliche Sachverhalt bereits hinreichend aus dem Gesuch ergibt. Dagegen erwächst den Parteien kein allgemeiner Anspruch auf vorgängige Anhörung zu Fragen der Rechtsanwendung. Vom Anhörungsrecht nicht erfasst ist ferner auch die Beweiswürdigung. In diesem Sinn ist die Behörde nicht verpflichtet, der betroffenen Person mitzuteilen, wie sie den Sachverhalt zu würdigen gedenkt, oder ihr gar die Gelegenheit einzuräumen, sich zu ihrer rechtlichen Würdigung zu äussern (WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 30 N 19 ff.). In Bezug auf verwaltungsinterne (Fach-)Berichte besteht nur dann ein Recht auf Stellungnahme, wenn diesen Berichten Beweiswert (über strittige Sachverhaltselemente) zukommt. Beschränkt sich der Bericht hingegen darauf, an sich feststehende Tatsachen sachverständig zu würdigen, entfallen diese Rechte (WALDMANN/BICKEL, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 29 N 92; BGE 104 Ia 69 E. 3b, BGE 101 Ia 309 E. 1a).

4.4 Das in Art. 14 Abs. 2 KMV vorgesehene, behördeninterne Verfahren (vgl. vorstehend E. 3.3) dient der (bundes-)verwaltungsinternen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Dabei haben sich die beteiligten Stellen über die Behandlung des Bewilligungsgesuchs zu einigen, ansonsten der Bundesrat über das Gesuch entscheidet. Vorliegend ist das EDA in seiner Stellungnahme auf die einzelnen Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte gemäss Art. 5 KMV eingegangen und hat gestützt darauf das Bewilligungsgesuch umfassend beurteilt. Entsprechend handelt es sich um eine rechtliche Beurteilung des Gesuchs durch eine Fachstelle, welche für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt ist und worauf sich die Begründung der angefochtenen Verfügung mehrheitlich stützt. Wie erwähnt

braucht eine solche vor dem behördlichen Entscheid nicht zur Stellungnahme unterbreitet zu werden. Von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs kann deshalb nicht die Rede sein, weshalb die Beschwerde in diesem Punkt abzuweisen ist.

4.5 Im Übrigen wäre eine allfällige Gehörsverletzung mit dem vorliegenden Beschwerdeverfahren geheilt worden (vgl. zu den entsprechenden Voraussetzungen statt vieler BGE 142 II 218 E. 2.8.1; Urteil des BVGer A-662/2017 vom 31. August 2017 E. 4.2.1; WALDMANN/ BICKEL, in: Praxis-kommentar VwVG, Art. 29 N 114 ff.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 1175 f.; je m.w.H): Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung mit voller Kognition (vgl. vorstehend E. 2). Zudem erhielt die Beschwerdeführerin im Rahmen des Beschwerdeverfahrens die Möglichkeit, sich in Kenntnis der Stellungnahme des EDA – auch wenn diese nicht Bestandteil der äusserst knapp gehaltenen Verfügung bildet – umfassend dazu zu äussern. Schliesslich fällt eine Rückweisung an die Vorinstanz aus prozessökonomischen Gründen ausser Betracht. Eine solche würde zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen, die mit dem Interesse der Beschwerdeführerin an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären.

5.

5.1 In formeller Hinsicht macht die Beschwerdeführerin weiter geltend, dass die Vorinstanz den Sachverhalt nicht vollständig abgeklärt und somit Art. 12 VwVG verletzt habe. Nach der Nachreichung der Importlizenz sei sie von der Vorinstanz nicht darauf hingewiesen worden, dass das eingereichte Dokument nicht ihren Anforderungen entspreche. Die Vorinstanz hätte demnach selbständig beim "Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus" nachfragen sollen, ob diese Lizenz einer Importlizenz für Waffen im Sinne ihrer Praxis entspreche oder eine solche Bestätigung von der Beschwerdeführerin anfordern müssen. Ausserdem hätte die Vorinstanz selbständige Abklärungen vornehmen oder bei der Beschwerdeführerin weitere Bestätigungen verlangen müssen, um ihre Zweifel über die staatliche Kontrolle der Standart-Trade Ltd. auszuräumen. Dies sei insbesondere relevant, wenn sie sich in ihrer Verfügung trotzdem auf diese Zweifel abstütze und deshalb festhalte, dass ein signifikantes Risiko einer Weitergabe an unerwünschte Endempfänger bestehe.

5.2 Die Vorinstanz entgegnet diesbezüglich, dass die Importlizenz und die Zweifel über die staatliche Kontrolle der Standart-Trade Ltd. nicht alleine für die Ablehnung des Ausfuhrgesuchs entscheidend gewesen seien. Vielmehr seien andere Gründe – wie der regionale Kontext, die Menschenrechtslage, die vermutete Umgehung des EU-Embargos und daraus abgeleitet das hohe Proliferationsrisiko – ausschlaggebend gewesen, welche in der Ablehnungsverfügung dargelegt worden seien. Im Gesamtergebnis hätte das Einholen einer neuen Importlizenz bzw. die Vornahme weiterer Abklärungen zum Endempfänger daher nicht zur Bewilligung des Gesuchs geführt.

5.3 Im Verwaltungsverfahren gilt der Untersuchungsgrundsatz. Die Behörde stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG), wobei in einem Verfahren, welches die Parteien durch ihr Begehren einleiten, diese dazu verpflichtet sind, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken (Art. 13 Bst. a VwVG). Die Behörde hat den Sachverhalt insoweit zu erheben, als er für die Entscheidungsfindung erheblich ist. Als unvollständig gilt die Sachverhaltsfeststellung, wenn nicht über alle rechtserheblichen Umstände Beweis geführt oder eine entscheidrelevante Tatsache zwar erhoben, jedoch nicht gewürdigt wurde und nicht in den Entscheid einfluss (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.189; Urteil des BVerG A-3085/2016 vom 26. Juni 2017 E. 4.3 m.w.H.). Entscheid- bzw. rechtserheblich sind alle Tatsachen, welche die tatbeständlichen Voraussetzungen der anwendbaren Rechtsnorm erfüllen. Die Bestimmung des Umfangs der Amtsermittlung erfordert eine von der Behörde während des Verfahrens wiederkehrende vorläufige Würdigung des Beweisergebnisses. Aufgrund dieser antizipierten Beweiswürdigung stellt die Behörde fest, ob ein Sachverhalt genügend feststeht oder ob ein weiterer Beweis zur Klärung der Sachlage geboten ist. Ist das Entscheidstadium erreicht, kann eine Behörde ohne Verletzung von Art. 12 VwVG auf weitere Ermittlungshandlungen verzichten (WALDMANN/BICKEL, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 12 N 27 ff. und 36).

5.4 Wie soeben erwähnt, ist die Vorinstanz in ihrer Wahl der Beweismittel frei. Aus den nachfolgenden Erwägungen geht hervor, dass die Vorinstanz bereits über alle notwendigen Sachverhaltselemente verfügte, um das Bewilligungsgesuch abschliessend beurteilen zu können (vgl. E. 6). Vor diesem Hintergrund sind die von der Beschwerdeführerin angeführten Umstände nicht rechtserheblich. Die Vorinstanz durfte deshalb in antizipierter Beweiswürdigung auf das Einholen einer Bestätigung zur Importlizenz bzw. weiterer Informationen über den Endempfänger verzichten, zumal diese

die rechtliche Überzeugung der Vorinstanz an der Ablehnung des Bewilligungsgesuchs nicht umzustossen vermocht hätten. Die Rüge des unvollständig festgestellten, rechtserheblichen Sachverhalts ist somit unbegründet und die Beschwerde diesbezüglich ebenfalls abzuweisen.

6.

Vorliegend ist unbestritten, dass es sich bei den zum Export vorgesehenen Waffen um Kriegsmaterial KM1 handelt (Art. 5 Abs. 1 und 3 KMG i.V.m. Art. 2 und Anhang 1 KMV). Entsprechend gelangen die einschlägigen Bestimmungen des KMG und der KMV – und nicht diejenigen der Güterkontrollgesetzgebung – zur Anwendung. Diesbezüglich ist vorab darauf hinzuweisen, dass die Kriterien zur Bewilligungsverweigerung gemäss Art. 5 Abs. 2 KMV nicht kumulativ erfüllt sein müssen. Ist eines der aufgeführten Kriterien erfüllt, kann die Ausfuhrbewilligung nicht erteilt werden. In der Folge gilt es, die materiellen Rügen der Beschwerdeführerin zu prüfen.

6.1

6.1.1 In Bezug auf Art. 5 Abs. 1 Bst. a KMV sowie Art. 5 Abs. 2 Bst. a KMV hält die Beschwerdeführerin fest, dass die regionale Stabilität um die Ukraine zufolge der Bemühungen von Weissrussland gestärkt werde. Ebenfalls setze sich Weissrussland als unabhängiger Akteur für die Aufrechterhaltung des Friedens in dieser Region ein. Trotz der gemeinsamen militärischen Übung mit Russland im September 2017 befinde sich Weissrussland weder in einem bewaffneten Konflikt noch zeichne sich ein solcher ab. Art. 5 Abs. 1 Bst. a KMV könne aus diesen Gründen nicht als Hemmnis für die Ausfuhrbewilligung berücksichtigt werden.

6.1.2 Die Vorinstanz hält demgegenüber fest, dass diese Aussage der Beschwerdeführerin bestätige, dass selbst sie der Meinung sei, dass die regionale Stabilität gestärkt werden müsse. Weder die Bemühungsansätze noch die kurzfristige Positionierung Weissrusslands als Brückenbauer seien ausreichend, um dem von Art. 5 Abs. 1 Bst. a KMV angeforderten Kriterium genügen zu können. In Anbetracht der angespannten Lage in der Region sowie der gemeinsamen militärischen Übung mit Russland im September 2017 erweise sich das Engagement Weissrusslands für die Aufrechterhaltung des Friedens in der Region und Weissrusslands Rolle als "unabhängiger Akteur" als wenig überzeugend.

6.1.3 Vor dem Hintergrund der eingeschränkten Kognition (vgl. vorstehend E. 2) besteht für das Bundesverwaltungsgericht vorliegend keine Veranlassung, von der Gesamtbeurteilung der Verhältnisse in Weissrussland und der dortigen Region durch die fachkundige Vorinstanz (inklusive EDA) abzuweichen. Die Vorinstanz hat überzeugend dargelegt, dass die regionale Stabilität seit dem Ausbruch des Ukraine Konflikts im Frühjahr 2014 volatil ist, was auch von der Beschwerdeführerin nicht bestritten wird. Entsprechend gilt es, bei der Beurteilung des Ausfuhr gesuchs diesen Faktor gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a KMV zu berücksichtigen. Im Übrigen wurde – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – das Ausfuhr gesuch nicht abgelehnt, weil Weissrussland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sein soll; dieses Ablehnungskriterium gemäss Art. 5 Abs. 2 Bst. a KMV bildet weder Bestandteil der angefochtenen Verfügung noch stützt sich das EDA im Fazit ihrer Stellungnahme auf diese Bestimmung.

6.2

6.2.1 Des Weiteren wendet die Beschwerdeführerin betreffend Art. 5 Abs. 2 Bst. d KMV (recte: Art. 5 Abs. 2 Bst. e KMV) ein, dass durch die Einreichung der Endverbleibserklärung vom 18. August 2018, des Bestätigungsschreibens der Belorussian Shooting Sport Federation vom 18. August 2017 sowie desjenigen der Standart-Trade Ltd. vom 18. August 2017, die Beschwerdeführerin sowie der Endempfänger glaubhaft dargelegt hätten, dass die zu exportierenden Waffen ausschliesslich zum Schiesssport bestimmt seien. Insbesondere könnten keine Zweifel daran bestehen, dass diese Bestätigungen zu Umgehungszwecken ausgestellt worden seien, da es sich einerseits um den weissrussischen Sportverband und andererseits beim Direktor der Standart-Trade Ltd. um einen mehrmaligen Olympiateilnehmer handle. Da die Standart-Trade Ltd. beauftragt worden sei, für die Belorussian Shooting Sport Federation die zu exportierenden Waffen zu beschaffen, könne nicht von einem hohen Proliferationsrisiko ausgegangen werden.

6.2.2 Die Vorinstanz bringt diesbezüglich vor, dass die von der Beschwerdeführerin aufgeführten Dokumente das hohe Proliferationsrisiko nicht auszuschliessen vermöchten und zudem nicht alleine entscheidend für die Ablehnung des Ausfuhr gesuches seien. Generell sei anzufügen, dass die Proliferationsrisiken in einem Kontext, wie er in Weissrussland vorzufinden sei (Menschenrechtsslage, regionale Stabilität), allgemein als erhöht einzuschätzen seien. Diese Risiken würden sich akzentuieren, wenn es sich wie

vorliegend um Exporte von Kleinwaffen handle, deren Einsatzspektrum sowie einfache Transportierbarkeit die Weitergabe an einen unerwünschten Endempfänger begünstigen würden. Das von der Europäischen Union (EU) am 14. Februar 2018 verlängerte Rüstungsembargo verstärke das Proliferationsrisiko bzw. das Risiko von Umgehungsgeschäften weiter. Zudem sei die Grenze zwischen Weissrussland und der Ukraine durchlässig, so dass oft Waffenschmuggel stattfinden würde. Im Ergebnis bestehe somit ein hohes Risiko einer Weitergabe des auszuführenden Kriegsmaterials an unerwünschte Endempfänger, was zur Folge habe, dass das Geschäft aufgrund von Art. 5 Abs. 2 Bst. e KMV nicht bewilligt werden könne.

6.2.3 Unter Berücksichtigung der gebotenen Zurückhaltung bei der Überprüfung (vgl. vorstehend E. 2) besteht für das Bundesverwaltungsgericht vorliegend kein Grund, die Beurteilung der fachkundigen Vorinstanz (inklusive EDA) betreffend die Frage des Risikos der Weitergabe der auszuführenden Waffen an einen unerwünschten Endempfänger zu beanstanden. Die Vorinstanz hat in nachvollziehbarer Weise aufgezeigt, dass dieses Risiko in Weissrussland zurzeit als hoch einzustufen ist, zumal auch die EU angesichts der Lage im Land am 14. Februar 2018 bzw. am 25. Februar 2019 ihr Waffenembargo über Weissrussland verlängert hat. An dieser grundsätzlichen Situation in Weissrussland vermögen auch die von der Beschwerdeführerin erwähnten Dokumente sowie einzelne Personen des Endempfängers nichts zu ändern. Die Voraussetzung von Art. 5 Abs. 2 Bst. e KMV ist somit erfüllt, weshalb die Ausfuhrbewilligung gestützt darauf nicht erteilt werden kann.

6.3

6.3.1 Im Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 1 Bst. b und Art. 5 Abs. 2 Bst. b KMV bringt die Beschwerdeführerin vor, dass es nicht nachvollziehbar sei, ob und inwiefern die Regierung von Präsident Lukaschenko Menschenrechte verletze. Jedenfalls treffe dies nicht für die Standart-Trade Ltd. und die Belorussian Shooting Sport Federation zu, welche die Waffen zu sportlichen Zwecken benutze.

6.3.2 Die Vorinstanz entgegnet, dass sich das in Art. 5 Abs. 2 Bst. b KMV aufgeführte Kriterium auf das entsprechende Bestimmungsland beziehe. Wie das EDA in seiner Stellungnahme ausführlich festhalte, würden die Menschenrechte in Weissrussland systematisch und schwerwiegend verletzt.

6.3.3 Das EDA zeigt in seiner Stellungnahme vom 16. März 2018 hinreichend auf, dass Weissrussland die Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt. Auch aus dem Amnesty International Report 2017/18 vom 23. Mai 2018 geht klar hervor, dass Weissrussland wiederholt die Menschenrechte verletzt hat (vgl. < <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2018/belarus> >, abgerufen am 05.08.2019). Dass und inwiefern diese Menschenrechtsverletzungen nicht zutreffen sollten, legt die Beschwerdeführerin nicht dar und ist auch nicht ersichtlich. Im Weiteren ist – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – für die Beurteilung des Ausfuhrgesuchs die Tatsache, dass der Endempfänger des Kriegsmaterials die Menschenrechte einhält, irrelevant. Voraussetzung für eine Bewilligung nach Art. 5 Abs. 2 Bst. b KMV ist, dass das Bestimmungsland die Menschenrechte einhält. Aufgrund des Gesagten hat die Vorinstanz die Ausfuhrbewilligung somit auch gestützt auf Art. 5 Abs. 2 Bst. b KMV zu Recht nicht erteilt.

6.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Voraussetzungen zur Erteilung der Ausfuhrbewilligung nicht erfüllt sind, weshalb die Beschwerde auch in diesem Punkt abzuweisen ist.

7.

Schliesslich bleibt über den Eventualantrag der Beschwerdeführerin zu befinden, wonach ihr die Vorinstanz eine Entschädigung von Fr. (...) als Vertrauensschaden zu bezahlen habe, sollte die Ausfuhrbewilligung nicht erteilt werden können.

7.1 Die Beschwerdeführerin begründet ihren Eventualantrag damit, dass die Vorinstanz die von der Beschwerdeführerin gestellte Voranfrage für Industrieprodukte, in welcher die Jagd- und Sportgewehre genau aufgeführt worden seien, trotz der Kenntnis, dass es sich bei den zu exportierenden Waffen um Kriegsmaterial handle, positiv beurteilt habe. Die Auskunft der Vorinstanz sei als bindend anzusehen, da sie für die Auskunft zuständig und durch die Beschwerdeführerin keine Unrichtigkeit zu erkennen gewesen sei. Insbesondere auch deshalb nicht, weil die gleichartigen Auskünfte bis anhin immer zu einer Erteilung einer Ausfuhrbewilligung geführt hätten oder ohne Beantwortung der Voranfrage die Beschwerdeführerin darauf hingewiesen worden sei, dass die zu exportierenden Waren einer anderen Güterqualifikation unterstünden. Die positiv beurteilte Voranfrage der Vorinstanz habe bei ihr die Erwartung zur Erteilung einer Ausfuhrbewilligung begründet und stelle somit eine Vertrauensgrundlage dar. Verursacht durch

die positive Beurteilung der Voranfrage habe sie die geschäftliche Abwicklung des Exports fortgesetzt. Sie habe die zu exportierenden Sportgewehre beim Generalimporteur bestellt, den Kaufpreis bezahlt und sich die Waffen in die Schweiz liefern lassen. Erst fast ein Jahr nach der positiv beurteilten Voranfrage sei mit der angefochtenen Verfügung das Ausfuhrgesuch abgelehnt worden. Die getroffenen Dispositionen könnten aufgrund der bereits gelieferten Ware nicht wieder rückgängig gemacht werden. Sollte vorliegend die Bindung an die Vertrauenslage wegen überwiegender Interessen nicht in Frage kommen, rechtfertige es sich, die durch die Betroffenen gestützt auf das vertrauensbegründende Verhalten vorgenommenen Aufwendungen zu entschädigen. Die Beschwerdeführerin habe nachteilige, unwiderrufliche Dispositionen in der Höhe von Fr. (...) (Kosten für die Bestellung und Lieferung der zu exportierenden Sportwaffen) getätigt. Dies stelle den Vertrauensschaden dar, welcher der Beschwerdeführerin vollumfänglich zu ersetzen sei.

7.2 Die Vorinstanz entgegnet diesbezüglich, dass in der positiven Antwort auf die Voranfrage für Industrieprodukte klar festgehalten worden sei, dass für eine definitive Beurteilung ein konkretes Ausfuhrgesuch neu eingereicht werden müsse. Nur weil bisher die im Anschluss an die positiv beantworteten Voranfragen gestellten Ausfuhrgesuche bewilligt worden seien, könne die Beschwerdeführerin nicht daraus schliessen, dass bei jeder positiv beantworteten Voranfrage auch das entsprechende Ausfuhrgesuch bewilligt werde. Bei der Voranfrage handle es sich um eine Dienstleistung der Verwaltung, die gesetzlich nicht vorgesehen sei und aufgrund des Vorbehalts keine rechtliche Verbindlichkeit habe. Die positiv beantwortete Voranfrage sei somit nicht vorbehaltlos erfolgt, weshalb kein Anspruch auf finanziellen Ausgleich gestützt auf Art. 9 BV bestehe. Im Übrigen könne die Beschwerdeführerin das Schadenersatzbegehren nicht vor dem Bundesverwaltungsgericht beantragen. Gemäss Art. 1 des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG, SR 170.32) müsse dieses beim Eidgenössischen Finanzdepartement eingereicht werden.

7.3 Der in Art. 5 Abs. 3 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben zählt zu den fundamentalen Rechtsprinzipien und gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Im Verwaltungsrecht wirkt sich dieser Grundsatz unter anderem in Form des sogenannten Vertrauensschutzes aus, das heisst, er verleiht den Privaten einen Anspruch darauf, in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder

in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (vgl. Art. 9 BV; statt vieler: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 620 ff. m.H.). Den wichtigsten Anwendungsfall des Vertrauensschutzes bilden unrichtige Auskünfte und Zusicherungen einer Behörde. Eine Berufung auf Auskünfte, die sich hinterher als unzutreffend erweisen, bedingt, dass kumulativ gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. So muss die Auskunft vorbehaltlos mit Bezug auf eine konkrete Angelegenheit einer bestimmten Person erteilt worden sein. Weiter wird verlangt, dass die Behörde zur Auskunftserteilung zuständig war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte. Ausserdem durfte die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennbar sein. Ferner mussten gestützt auf die Auskunft Dispositionen getroffen werden, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können. Schliesslich durfte die relevante Rechts- und Sachlage seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 22 Rz. 4 und 15 ff., HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 667 ff.).

Sind die erwähnten Voraussetzungen erfüllt, bleibt die Behörde an die Vertrauensgrundlage gebunden oder der Vertrauende ist für die erlittenen Nachteile zu entschädigen (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 22 Rz. 13 f). Ist der Bestandesschutz durch überwiegende öffentliche Interessen ausgeschlossen, ergibt sich der Anspruch auf Ersatz des Vertrauensschadens – entgegen der Ansicht der Vorinstanz – direkt aus Art. 9 BV (Urteil des BVGer A-4730/2014 vom 17. September 2015 E. 8.1 m.w.H.; RENÉ WIEDERKEHR, Die Haftung für falsche behördliche Auskunft, in: Aktuelle Fragen des Staatshaftungsrechts, 2014, S. 79 ff.).

7.4 Vorliegend ist fraglich, ob die positive Beantwortung der Voranfrage vom 7. Juni 2017 durch die Vorinstanz geeignet war, bei der Beschwerdeführerin ein berechtigtes Vertrauen zu begründen.

Die Beantwortung der Voranfrage enthält insofern einen Vorbehalt, als die Beschwerdeführerin explizit darauf hingewiesen wurde, dass für eine definitive Beurteilung ein konkretes Ausfuhrgesuch neu eingereicht werden müsse. Die Vorinstanz brachte damit klar zum Ausdruck, dass sie sich in der Beantwortung der Voranfrage nicht festlegen will. Somit fehlt es bereits an der Voraussetzung der vorbehaltlosen Auskunft. Entsprechend durfte die Beschwerdeführerin nicht darauf vertrauen, dass die definitive Beurteilung des Ausfuhrgesuchs gleich ausfallen wird, auch wenn bis anhin ihre

im Anschluss an die positiv beantworteten Voranfragen gestellten Ausfuhr-gesuche der Beschwerdeführerin bewilligt wurden und die Vorinstanz bereits zum Zeitpunkt der Voranfrage hätte darauf hinweisen können bzw. müssen, dass es sich bei den fraglichen Waffen um Kriegsmaterial handelt und entsprechend ein Gesuch beim Ressort Rüstungskontrolle und –politik (Kriegsmaterial) einzureichen ist. Aus dem Gesagten folgt, dass die Beschwerdeführerin aus dem Verhalten der Vorinstanz nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermag, weshalb auch der Eventualantrag abzuweisen ist.

8.

8.1 In prozessualer Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin, verschiedene Personen zur Sache zu befragen sowie vom Deputy Minister, Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus, die Bestätigung einzuholen, dass die Standart-Trade Ltd. über eine Importbewilligung für Waffen verfüge und berechtigt sei, die im Antrag der Beschwerdeführerin vom 20. Dezember 2018 aufgeführten Waffen zu importieren.

8.2 Eine Behörde hat die ihr angebotenen Beweise nur dann abzunehmen, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG). Angebotene Beweise müssen dagegen nicht abgenommen werden, wenn sie entweder eine rechtlich nicht erhebliche Frage betreffen oder wenn sie von vorneherein am festgestellten Ergebnis nichts zu ändern vermögen (sog. antizipierte Beweiswürdigung; BGE 136 I 229 E. 5.3, BGE 134 I 140 E. 5.3; statt vieler Urteil des BVGer A-1475/2018 vom 1. Juli 2019 E. 3.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.144; JÉRÔME CANDRIAN, a.a.O., N 61 S. 43 f.).

8.3 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die beantragte Ausfuhrbewilligung nicht erteilt werden kann. Daran vermögen auch die angebotenen Beweise nichts zu ändern. Die Beweisanträge der Beschwerdeführerin sind demnach in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen.

9.

9.1 Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 4'000.– festgesetzt (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sie sind dem Verfahrensausgang entsprechend der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG) und dem von dieser in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen.

9.2 Die Beschwerdeführerin hat als unterliegende Partei keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario). Dasselbe gilt – von vornherein – für die Vorinstanz (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 4'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 7011577; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christoph Bandli

Marc Lichtensteiger

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: