



## **Urteil vom 9. Mai 2018**

---

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),  
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,  
Richter Jérôme Candrian,  
Gerichtsschreiber Pascal Baur.

---

Parteien

**Verband Schweiz. Messerschmied-Meister  
und verwandter Berufsgruppen,**  
vertreten durch lic. iur. LL.M. Robert Desax, Rechtsanwalt,  
und MLaw David Cuendet, Rechtsanwalt, Walder Wyss AG,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundesamt für Polizei (fedpol),**  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Feststellung betreffend Qualifikation von federnunterstützten  
Klappmessern.

**Sachverhalt:****A.**

Am 14. Dezember 2017 erliess das Bundesamt für Polizei fedpol eine „Feststellungsverfügung“, die es dem Verband Schweizerischer Messerschmied-Meister und verwandter Berufsgruppen (VSM) eröffnete. Es stellte darin fest, Klappmesser mit Federunterstützung (assisted opening) gälten als Waffen im Sinn von Art. 4 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1997 über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz, WG; SR 514.54) i.V.m. Art. 7 Abs. 1 der Verordnung vom 2. Juli 2008 über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffenverordnung, WV; SR 514.541), zudem gälten die Verbotsnormen nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c WG (Ziff. 1). Für den gewerbsmässigen Umgang bedürfe es einer Waffenhandelsbewilligung im Sinn von Art. 17 WG sowie einer kantonalen Ausnahmebewilligung gemäss Art. 5 Abs. 4 WG (Ziff. 2). Für das Verbringen in das schweizerische Staatsgebiet bedürfe es einer Ausnahmebewilligung der Zentralstelle Waffen gemäss Art. 5 Abs. 5 WG (Ziff. 3). Für die Ausfuhr aus der Schweiz bedürfe es einer Bewilligung des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO gemäss dem Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG; SR 946.202) (Ziff. 4). Die Gebühr für die „Verfügung“ legte es auf Fr. 727.20 fest (Ziff. 5).

Zur Begründung führte das fedpol im Wesentlichen aus, zum Öffnen von Klappmessern mit Federunterstützung müsse die Klinge mittels „Daumenpin“ seitlich eine bestimmte Distanz aus dem Griff gedrückt werden, damit eine Feder die Klinge in ihre Endposition springen lasse und die Klinge dort mittels „Liner-Lock“ verriegelt werden könne. Der Öffnungsmechanismus derartiger Messer sei sowohl automatisch wie auch einhändig bedienbar, was der Definition des Art. 4 Abs. 1 Bst. c WG entspreche.

**B.**

Am 1. Februar 2018 erhebt der VSM (nachfolgend: Verband oder Beschwerdeführer) gegen die Verfügung des fedpol (nachfolgend: Vorinstanz) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er stellt folgende Rechtsbegehren: (1) Es sei festzustellen, dass Klappmesser mit Federunterstützung (assisted opening) nicht als Waffen im Sinn von Art. 4 Abs. 1 Bst. c WG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 WV gelten. (2) Es sei festzustellen, dass die Verbotsnormen nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c WG auf Klappmesser mit Federunterstützung (assisted opening) keine Anwendung finden. (3) Es sei

festzustellen, dass es für den gewerbsmässigen Umgang mit Klappmessern mit Federunterstützung (assisted opening) weder einer Waffenhandelsbewilligung i.S.v. Art. 17 WG noch einer kantonalen Ausnahmegewilligung nach Art. 5 Abs. 4 WG bedarf. (4) Es sei festzustellen, dass es für das Verbringen von Klappmessern mit Federunterstützung (assisted opening) in das schweizerische Staatsgebiet keiner Ausnahmegewilligung der Zentralstelle Waffen nach Art. 5 Abs. 5 WG bedarf. (5) Es sei festzustellen, dass es für die Ausfuhr von Klappmessern mit Federunterstützung (assisted opening) aus der Schweiz keiner Bewilligung des SECO gemäss dem Güterkontrollgesetz bedarf. (6) Eventualiter sei die Sache zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. (7) Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz.

Im Weiteren stellt der Beschwerdeführer folgende prozessuale Begehren: (8) Es sei durch das Gericht ein Augenschein unter Teilnahme der Parteien durchzuführen, der dem Gericht ermöglicht, die Unterschiede zwischen den Funktionsmechanismen der diversen hier genannten Messerarten festzustellen. (9) Die Vorinstanz sei anzuweisen, dem Gericht zwecks Durchführung des Augenscheins eine repräsentative Auswahl von einhändig bedienbaren manuellen, automatischen und federunterstützten Messern verschiedener Modelle einzureichen. (10) Eventualiter sei die Zentralstelle Waffen anzuweisen, dem Beschwerdeführer eine Bewilligung gemäss Art. 5 Abs. 5 WG für das Verbringen eines federunterstützten Messers und eines automatischen Messers in das schweizerische Staatsgebiet zu erteilen.

Zur Begründung legt der Beschwerdeführer im Wesentlichen dar, im Unterschied zu Springmessern müsse der Benutzer eines federunterstützten Messers die Klinge zuerst selber ein Stück weit (meist ca. 30°) öffnen, unter Anwendung einer gewissen motorischen Geschicklichkeit sowie Muskelkraft. Federunterstützte Messer wiesen im Übrigen in der Regel keine symmetrische Klinge auf. Weil einhändig bedienbare Messer mit federunterstütztem Öffnungsmechanismus nicht als Messer zu qualifizieren seien, deren Klinge mit einem einhändig bedienbaren automatischen Mechanismus ausgefahren werden könne, entfalle die Unterstellung unter das WG sowie die besonderen Verbotsnormen und Vorschriften nach WG und GKG, die an diese Qualifikation anknüpfen.

**C.**

Mit Zwischenverfügung vom 6. Februar 2018 fordert das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz auf, Stellung zu nehmen, inwiefern ihre „Feststellungsverfügung“ ein individuell-konkreter Feststellungsakt sei.

**D.**

Mit Eingabe vom 26. Februar 2018 legt die Vorinstanz dar, in der Verfügung werde festgestellt, dass die Mitglieder des Verbands verpflichtet seien, bei ihr eine Ausnahmegewilligung einzuholen, bevor sie Klappmesser mit Federunterstützung in die Schweiz verbringen. Auf dem Markt seien zwar verschiedene Ausführungen von Klappmessern mit Federunterstützung erhältlich. Die Definition von Art. 4 Abs. 1 Bst. c WG sei aber bei allen Ausführungen erfüllt, da das Öffnen dieser Messer aufgrund des Öffnungsmechanismus in Verbindung mit einer Tätigkeit einhändig erfolgen könne. Damit liege ein individuell-konkreter Feststellungsakt vor.

**E.**

Am 13. März 2018 nimmt der Beschwerdeführer Stellung. Er legt im Wesentlichen dar, er habe ein schützenswertes tatsächliches und rechtliches Feststellungsinteresse an der Klärung der Frage, ob die Einfuhr und der Verkauf von federunterstützten Klappmessern der Bewilligungspflicht unterständen. Die Feststellungsverfügung sei entsprechend grundsätzlich zulässig.

**F.**

Mit Eingabe vom 29. März 2018 ergänzt der Beschwerdeführer seine Stellungnahme vom 13. März 2018. Die angefochtene Verfügung richte sich nicht an die Allgemeinheit oder an eine Vielzahl von Personen, sondern einzig an ihn. Sie stelle den Bestand von Rechten und Pflichten von ihm bzw. seiner Mitglieder als Fachunternehmungen im Bereich der Messerherstellung und des Messervertriebs fest. Sie sei damit individueller Natur. In Frage stehe mit der Kategorie der Klappmesser mit Federunterstützung ferner ein ganz besonderer Messertyp.

**G.**

Auf die weiteren Vorbringen und die sich in den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

Nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern diese von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Da keine solche Ausnahme vorliegt und das fedpol eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG ist, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig, soweit eine Verfügung nach Art. 5 VwVG vorliegt.

### **2.**

**2.1** Als Verfügungen gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und unter anderem die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten und Pflichten zum Gegenstand haben (Art. 5 Abs. 1 VwVG). Von solchen individuell-konkreten Anordnungen unterscheiden sich Erlasse (Rechtsätze) insofern, als sie für eine Vielzahl von Menschen Geltung beanspruchen und eine unbestimmte Anzahl von Fällen regeln, weshalb sie im Einzelfall durch eine Verfügung zu konkretisieren sind (BGE 135 II 38 E. 4.3, 125 I 313 E. 2a). Das charakteristische Unterscheidungsmerkmal der Verfügung ist somit ihre unmittelbare Vollziehbarkeit (BGE 134 II 272 E. 3.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-121/2013 vom 17. Dezember 2013 E. 5.4.2).

**2.2** Ob ein Rechtsakt als Verfügung einzustufen ist oder einen Rechtserlass darstellt, ist nicht aufgrund der formellen Verfügungsmerkmale (z.B. Kennzeichnung als Verfügung, Rechtsmittelbelehrung), sondern anhand seiner inhaltlichen Strukturelemente zu entscheiden (vgl. die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-121/2013 vom 17. Dezember 2013 E. 3.2, A-36/2013 vom 7. August 2013 E. 2.2 m.w.H.; JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, 2013, N. 19, S. 15). Enthält ein Hoheitsakt mehrere unterschiedliche Anordnungen, so ist für jede Einzelanordnung separat zu fragen, ob insoweit eine anfechtbare Verfügung vorliegt (vgl. BGE 103 Ib 350 E. 2; TOBIAS JAAG, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985, S. 117).

**2.3** Feststellungsverfügungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG haben – gleich wie Gestaltungs- und Leistungsverfügungen – stets individuelle und konkrete Rechte und Pflichten, d.h. Rechtsfolgen zum Gegenstand. Eine abstrakte Rechtslage, wie sie sich aus einem Rechtssatz für eine Vielzahl von Personen und Tatbeständen ergibt, kann nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung bilden (BGE 131 II 13 E. 2.2). Denn es darf insbesondere nicht Aufgabe der Behörden sein, Rechtsgutachten zu erstatten (vgl. BGE 131 II 13 E. 2.2, 130 V 388 E. 2.4 f.; Urteil des BVGer B-3694/2010 vom 6. April 2011 E. 2.1.2). Auch können feststellende Verfügungen nicht in der Weise als "Grundsatzentscheidungen" oder "-bewilligungen" ergehen, als die Behörde bestimmte Begehren grundsätzlich in dieser oder jener Weise behandeln soll bzw. wird (Urteil des BVGer B-3694/2010 vom 6. April 2011 E. 2.1.2).

### **3.**

Im Folgenden ist zu klären, ob der angefochtene „Entscheid“ ein zulässiges Anfechtungsobjekt darstellt. Dabei ist zunächst auf dessen Dispositivziffern 1 bis 4 einzugehen.

**3.1** Die entsprechenden Dispositivziffern enthalten abstrakt formulierte Feststellungen. Es wird im Wesentlichen die Rechtsauffassung der Vorinstanz festgehalten, Klappmesser mit dem Öffnungsmechanismus „Federunterstützung“ (bzw. „assisted opening“) seien unter den Waffenbegriff von Art. 4 Abs. 1 Bst. c WG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 WV zu subsumieren. Daran ändert nichts, wenn zur Auslegung des Dispositivs die Begründung der „Verfügung“ herangezogen wird (vgl. Urteil des Bundesgerichts 5P.428/2001 vom 10. Juli 2003, E. 3.4.2). Dort wird bloss weiter ausgeführt, was unter dem betreffenden Öffnungsmechanismus zu verstehen ist, ohne jedoch Bezug auf ein konkretes Messer zu nehmen.

**3.2** Der angefochtene „Entscheid“ enthält in den erwähnten Dispositivziffern demnach zum einen keine konkrete Anordnung, da er sich nicht auf einen hinreichend bestimmten Sachverhalt bezieht. Er nimmt Bezug auf sämtliche Klappmesser mit Federunterstützung und nicht auf ein Produkt oder einzelne bestimmte Produkte. Dabei ist unbestritten, dass es auf dem Markt verschiedenartige Klappmesser mit Federunterstützung gibt. Der Beschwerdeführer legt denn in seiner Beschwerde auch dar, dass – abhängig vom jeweiligen Klappmesser mit Federunterstützung – die Klinge beim Öffnen *unterschiedlich weit* von Hand geöffnet werden müsse (meist ca. 30°). Zuerst drücke *im „Regelfall“* (d.h. offenbar abhängig vom jeweili-

gen Messer) die Feder gegen die Klinge (vgl. Beschwerde Rz 23). Im Weiteren weisen gemäss seinen Ausführungen die Klappmesser mit Federunterstützung „*in der Regel*“ keine symmetrischen Klingen auf (Beschwerde Rz 50). Auch insofern gibt es also offenbar Unterschiede. Im Übrigen gibt es wohl auch bei den Klappmessern mit Federunterstützung unterschiedliche Klingenslängen. Gerade die Länge der Klinge könnte bei der Qualifikation eines Messers als Waffe aber durchaus eine entscheidende Rolle spielen (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. c WV). Entgegen der Ansicht der Vorinstanz kann somit nicht von vornherein gesagt werden, es gebe keine wesentlichen Unterschiede zwischen einzelnen Klappmessern mit Federunterstützung. Ob ein Messer in die Kategorie der Klappmesser mit Federunterstützung fällt, die gemäss der „Verfügung“ als Waffen zu qualifizieren sind, muss daher im konkreten Einzelfall erst noch definitiv entschieden werden. Die „Verfügung“ ist entsprechend in Bezug auf die betroffenen Messer gerade nicht genügend konkret. Bezeichnenderweise beantragt der Beschwerdeführer denn auch die Durchführung eines Augenscheins mit einer „*repräsentativen Auswahl*“ von federunterstützten Klappmessern. Auch dieser Verfahrens Antrag zeigt klar auf, dass dem „Entscheid“ in Bezug auf die betroffenen Messer die verlangte Konkretisierung fehlt.

**3.3** Zum anderen enthält der „Entscheid“ in den Dispositivziffern 1 bis 4 auch keine individuelle Anordnung. Zwar ist der Beschwerdeführer formeller Verfügungsadressat; es werden indessen keine Rechte oder Pflichten von ihm festgestellt. Es wird vielmehr bloss allgemein ausgeführt, Klappmesser mit Federunterstützung fielen unter den Waffenbegriff nach Art. 4 Abs. 1 Bst. c WG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 WV, mit den entsprechenden Rechtsfolgen gemäss WG und GKG. Mit den erwähnten Dispositivziffern werden weiter auch keine Rechte oder Pflichten der Verbandsmitglieder festgestellt. Auch insoweit legt die allgemeine Formulierung dieser Dispositivziffern – auch unter Heranziehung der Begründung der „Verfügung“ – in keiner Weise nahe, die Vorinstanz habe Rechte und Pflichten bestimmter Adressaten feststellen und nicht lediglich ihre generell-abstrakte Beurteilung der streitigen Rechtsfrage zum Ausdruck bringen wollen. Die Verbandsmitglieder waren denn auch nicht formelle Adressaten der angefochtenen „Verfügung“, was klar dafür spricht, dass die Vorinstanz nicht beabsichtigte, mit dieser ihre Rechte und Pflichten zu regeln. Hätte sie dies ohne ihren formellen Einbezug dennoch tun wollen, wäre im Übrigen zu erwarten gewesen, dass sie sich in der Begründung der „Verfügung“ näher dazu äussert, inwieweit der Beschwerdeführer bei ihr den Erlass einer die Verbandsmitglieder betreffenden und für diese verbindlichen Feststellungsverfügung

verlangen darf. Dies tat sie indes nicht. Bezeichnenderweise führt der Beschwerdeführer denn auch aus, es seien *seine* Rechte und Pflichten *bzw. diejenigen seiner Mitglieder* festgestellt worden (vgl. seine Eingabe vom 29. März 2018 Rz 7). Offenbar ist somit auch ihm nicht klar, wessen Rechte und Pflichten mit der angefochtenen „Verfügung“ festgestellt worden sein sollen.

**3.4** Zusammenfassend hat die Vorinstanz im angefochtenen „Entscheid“ ihre Rechtsauffassung bzw. ihre Verwaltungspraxis bezüglich Klappmesser mit Federunterstützung wiedergegeben. Auch wenn der Beschwerdeführer die „*grundsätzliche gerichtliche Überprüfung ihrer Praxis*“ anstrebt (vgl. Eingabe des Beschwerdeführers vom 29. März 2017 Rz 9), ändert dies nichts daran, dass eine Verwaltungspraxis nur im konkreten Anwendungsfall gerichtlich überprüft werden kann. Die Mitteilung einer Rechtsauffassung und damit auch die Mitteilung der fraglichen Rechtsauffassung der Vorinstanz ist als blosser Auskunftserteilung dagegen kein Hoheitsakt mit Verfügungscharakter, der im Rahmen der Verwaltungsrechtspflege anfechtbar ist (BGE 121 II 473 E. 3b).

**3.5** Aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts wäre folgendes Vorgehen zu wählen, damit die in Frage stehende Rechtsauffassung der Vorinstanz bzw. deren Verwaltungspraxis im konkreten Fall gerichtlich überprüft werden könnte: Ein entsprechender Messerimporteur müsste von der Vorinstanz eine Feststellungsverfügung verlangen, dass ein bestimmtes (bzw. mehrere einzeln bestimmte) Klappmesser mit Federunterstützung keiner Ausnahmegewilligung nach Art. 5 Abs. 5 WG bedarf. Die Vorinstanz könnte anschliessend eine anfechtbare Feststellungsverfügung erlassen, dass – sofern sie an ihrer Rechtsauffassung festhält – der entsprechende Importeur das oder die betreffenden Klappmesser mit Federunterstützung nur mit Ausnahmegewilligung einführen darf.

#### **4.**

Nach dem Gesagten handelt es sich bei der angefochtenen „Feststellungsverfügung“ mit Bezug auf die Dispositivziffern 1 bis 4 somit nicht um eine Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG und damit nicht um ein zulässiges Anfechtungsobjekt. Insofern ist auf die Beschwerde demnach nicht einzutreten. Mit Bezug auf Dispositivziffer 5 (Festsetzung einer Gebühr von Fr. 727.20 zulasten des Beschwerdeführers) liegt demgegenüber eine individuell-konkrete Anordnung und damit ein zulässiges Anfechtungsobjekt vor. Im Weiteren sind mit Bezug auf Dispositivziffer 5 auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen erfüllt. Weil die Vorinstanz die Dispositivziffern 1

bis 4 zu Unrecht „verfügt“ hat, ist auch die in Dispositivziffer 5 festgesetzte Gebühr für diese „Verfügung“ nicht rechtens. Die Beschwerde ist insofern daher gutzuheissen und die vorinstanzliche Gebühr aufzuheben.

## **5.**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens in Höhe von Fr. 1'000.-- dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Betrag ist dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.-- zu entnehmen. Die Differenz von Fr. 500.-- ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Das geringfügige Obsiegen des Beschwerdeführers rechtfertigt keine andere Kostenverlegung. Parteienschädigungen sind bei diesem Verfahrensausgang keine zuzusprechen (vgl. Art. 7 VGKE).

(Das Urteilsdispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Dispositivziffer 5 der angefochtenen „Verfügung“ (Gebühr für das vorinstanzliche Verfahren) wird aufgehoben.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- entnommen. Der Restbetrag von Fr. 500.-- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben)
- das GS EJPD (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Steiger

Pascal Baur

**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 Rechtschrift 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: