

JAAC 54.10

Entscheid des Bundesrates vom 26. April 1989

Homologation d'un motorcycle avec side-car.

Art. 10 al. 2 et 3 OCE. Pour éviter une restriction disproportionnée de la liberté du commerce et de l'industrie, il faut admettre que la garantie du poids total peut être délivrée non seulement par le constructeur d'origine, mais aussi par celui qui transforme le cadre, si sa déclaration de garantie se fonde sur une base solide.

Typenprüfung für Motorrad mit Seitenwagen.

Art. 10 Abs. 2 und 3 BAV. Damit die Handels- und Gewerbebefreiheit nicht unverhältnismässig eingeschränkt wird, muss nicht nur der ursprüngliche Hersteller sondern auch der Rahmen-Umbauer zur Abgabe der Gesamtgewichtsgarantie zugelassen werden, wenn seine Garantie-Erklärung auf solider Grundlage beruht.

Omologazione di un motoveicolo con carrozzino.

Art. 10 cpv. 2 e 3 OCE. Per evitare una restrizione sproporzionata della libertà di commercio e d'industria, occorre ammettere che la garanzia del peso totale può essere rilasciata non soltanto dal costruttore d'origine, bensì anche dalla persona che trasforma il quadro, se la sua dichiarazione di garanzia si fonda su una base solida.

A. Am 22. September 1987 meldete die Beschwerdeführerin beim Bundesamt für Polizeiwesen ein Motorrad mit Seitenwagen der Marke E.Y. zur Typenprüfung an, unter Beilage einer von ihr unterzeichneten Herstellergarantie für Gesamtgewicht und Seitenwagentauglichkeit.

B. Mit Verfügung vom 3. September 1987 verweigerte die Typenprüfstelle die Durchführung der nachgesuchten Prüfung, weil die Beschwerdeführerin nicht Herstellerin, sondern bloss Umbauerin des fraglichen Fahrzeuges und deshalb zur Abgabe der Herstellergarantie nicht befugt sei.

C. Am 5. Oktober 1987 reichte die Beschwerdeführerin beim EJPD gegen diese Verfügung Beschwerde ein. Sie führte darin aus, die von der Typenprüfstelle angerufenen Richtlinien Nr. 2 B der Vereinigung der Strassenverkehrsämter vom 27. März 1987 seien auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar und die Beschwerdeführerin sei zu Unrecht nicht als Herstellerin beurteilt worden.

D. Mit Entscheid vom 18. März 1988 wies das EJPD die Beschwerde ab.

E. Am 18. März 1988 erhob die Beschwerdeführerin Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat. Darin rügt sie die unrichtige Auslegung des Begriffes «Hersteller» im Sinne von Art. 10 Abs. 2 der V vom 27. August 1969 über Bau und Ausrüstung der Strassenfahrzeuge (BAV, SR 741.41), sachfremde Motive sowie die falsche Anwendung der Richtlinien Nr. 2 B der Vereinigung der Strassenverkehrsämter.

...

II

1. Für Beschwerden gegen die Verweigerung von Bau- oder Betriebsbewilligungen für Fahrzeuge ist der Bundesrat zuständig (Art. 72 Bst. a in Verbindung mit Art. 74 VwVG und Art. 99 Bst. e OG).

Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die Ablehnung der Durchführung einer Typenprüfung. Die Prüfungsverweigerung fusst auf der antizipierten Erkenntnis der Typenprüfstelle, dass die materiellen Voraussetzungen für das Bestehen der Prüfung nicht erfüllt sind. Inhaltlich kommt die angefochtene Verfügung mithin einer Verweigerung der Typengenehmigung nach durchgeführter Typenprüfung gleich, die als Verweigerung einer Bau- oder Betriebsbewilligung unter die Bestimmung von Art. 99 Bst. e OG fällt (siehe [BGE 104 Ib 124](#)). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerin gab selber eine Gesamtgewichtsgarantie und Bestätigung der Seitenwagentauglichkeit für das fragliche Seitenwagen-Motorrad ab. Sie baut dieses indess nicht von Grund auf selbst, sondern verwendet ein von der Y. hergestelltes Solomotorrad, ändert es ab und bringt daran einen Seitenwagen an. Dabei werden vor allem die folgenden Änderungen vorgenommen:

- Zersägen des Rahmens und Einschweissen zusätzlicher Verstrebungen
- Änderung der Lenkkopf-Lage
- Änderung der Lenkgeometrie

- Einbau anderer Aufhängungsteile und Räder
- Änderung des Bremssystems

Die Typenprüfstelle anerkennt die Gesamtgewichtsgarantie und Seitenwagentauglichkeits-Bestätigung der Beschwerdeführerin nicht, sondern verlangt eine Garantie des ursprünglichen Rahmenherstellers, das heisst der Y.

3.a. Art. 10 Abs. 2 BAV - gemäss Art. 50 Abs. 1 BAV sinngemäss auf Motorräder anwendbar - bestimmt, dass der Fahrzeughersteller von Motorwagen eine Garantie für das Gesamtgewicht abzugeben hat.

Beachtlich ist, dass die Tragkraft der Fahrzeuge grundsätzlich nicht von einer Behörde bestimmt wird - die aber im Falle von Zweifeln an einer Garantie den Berechnungsnachweis verlangen kann (Art. 10 Abs. 4 BAV) -, sondern vom Hersteller. Insofern stösst auch das Argument der Beschwerdeführerin ins Leere, es sei gerade Sinn und Zweck der Typenprüfung, das Fahrzeug auf Tauglichkeit und Sicherheit zu prüfen. Der Hauptgrund dafür, dass der Hersteller die Gewichtsgarantie beizubringen hat, dürfte in der Komplexität der Tragkraftberechnung liegen, die sich nicht auf die Beurteilung der Konstruktion beschränken kann, sondern zahlreiche weitere Elemente einbeziehen muss, wie die Einschätzung der Schwächung durch Material-Ermüdung und Abnutzung, und damit für die Verwaltung mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre. Zudem soll offenbar auch vermieden werden, dass eine Behörde beziehungsweise der Staat Verantwortung übernimmt, welche die Rechtsbeziehungen zwischen Fahrzeughersteller und -käufer beziehungsweise -benützer beschlagen.

3.b. Die Beschwerdeführerin meint zu Unrecht, «Fahrzeug-Hersteller» im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BAV sei ein unbestimmter Gesetzesbegriff. Der Ausdruck ist lediglich interpretationsbedürftig; seine Bedeutung ist anhand der üblichen Auslegungsmethoden zu ermitteln; der teleologischen Auslegung der anwendbaren Bestimmung kommt dabei besonders viel Gewicht zu.

Art. 10 Abs. 2 BAV will sicherstellen, dass nur Fahrzeuge in den Verkehr gelangen, deren Tragkraft dem zulässigen Gesamtgewicht genügt. Die überragende Bedeutung der Tragkraft eines Fahrzeuges und mithin der Herstellergarantie für die Verkehrssicherheit ist offensichtlich. Hersteller im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BAV kann deshalb nur derjenige sein, der in der Lage ist, die Tragkraft zu beurteilen.

3.c. Die Richtlinien Nr. 2 B der Vereinigung der Strassenverkehrsämter vom 27. März 1987 bezeichnen in Ziff. 121 Abs. 1 als Fahrzeug-Hersteller gemäss Art. 10 BAV den «Hersteller des Fahrgestells oder Rahmens». Die Richtlinien bestimmen, dies sei, «wer das Motorrad nach seinem Konzept konstruiert», und verstehen darunter «denjenigen, der die Grundelemente (Rahmen, Motor, Vorderradgabel, Hinterradschwinge usw.) so entwickelt und aufeinander abstimmt, dass das Fahrzeug unter Einhaltung des Garantiegewichts betriebssicher verwendet werden kann».

In Ziff. 121 Abs. 2 grenzen die Richtlinien sodann vom Hersteller den blossen Umbauer ab. Als Umbauer wird bezeichnet, wer an einem Motorrad (sekundäre) Änderungen vornimmt, hinsichtlich Motorleistung, Räder, Reifengrösse, Fahrwerkabstimmung, wer Zubehörteile (Verschalung usw.) oder einen Seitenwagen anbringt und wer einzelne Komponenten ändert oder austauscht.

Ziff. 22 der Richtlinien bestimmt ferner, dass Motorräder, die «aus bestehenden Fahrzeugteilen unter Verwendung eines neuen Rahmens» entstehen, als neu gelten. Dies bedeutet offensichtlich - obwohl es die Richtlinien nicht ausdrücklich sagen -, dass für die Abgabe der Gesamtgewichtsgarantie in diesem Fall nicht der oder die Hersteller der «bestehenden Fahrzeugteile» zuständig sind, sondern derjenige, der diese Teile mit einem neuen Rahmen zusammenbaut, beziehungsweise der Hersteller des neuen Rahmens.

3.d. Unzutreffend ist die Auffassung der Vorinstanz, die in ihrer Vernehmlassung ausführt, der Begriff des Herstellers bedürfe keiner Interpretation mehr, weil er in den Richtlinien Nr. 2 B der Vereinigung der Strassenverkehrsämter konkretisiert sei. Damit räumt sie den Richtlinien eine Verbindlichkeit ein, die ihnen nicht zukommt.

Richtlinien sind zwar bis zu einem gewissen Grad zu berücksichtigen, sind jedoch keine Rechtssätze, dürfen nicht schematisch angewendet werden und eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung des Bundesrechts nicht vereiteln oder erschweren. Ausnahmen müssen möglich sein, auch wenn eine Richtlinie im allgemeinen als sachgerecht erscheint ([BGE 106 Ib 254](#), mit weiteren Hinweisen). In diesem Sinn sind die Richtlinien Nr. 2 B der Vereinigung der Strassenverkehrsämter auch im vorliegenden Fall anzuwenden beziehungsweise zu überprüfen.

3.e. Die Richtlinien geben zum Hersteller-Begriff näher betrachtet drei verschiedene Umschreibungen: Rahmen-Hersteller, Konzeptverfasser-Konstrukteur, Entwickler-Kombinierer von Einzelteilen. Im Normalfall eines Serienmotorrades, das so in den Verkehr gelangt, wie es die Fabrik verlässt, führen alle drei Umschreibungen zum gleichen Ergebnis. Bei gegenüber der Original Ausführung abgeänderten beziehungsweise aus Teilen verschiedener Modelle zusammengesetzten Fahrzeugen, können die drei Definitionen hingegen zu verschiedenen Resultaten führen. Es ist zum Beispiel nicht auszuschliessen, dass der Umbauer eines Motorrades ein eigenes Konzept verfolgt und in gewissem Sinn eine eigene Konstruktion realisiert; nach diesem Kriterium könnte der Umbauer so zum Hersteller werden. In bezug auf Umbauten und die Zusammensetzung von Teilen verschiedener Modelle ist deshalb zu prüfen, welche der drei Hersteller-Umschreibungen zutreffend ist, das heisst, dem Sinn und Zweck von Art. 10 Abs. 2 BAV entspricht. Es ist diejenige, die den Rahmen-Hersteller als Fahrzeug-Hersteller bezeichnet: Der Rahmen ist eigentlich tragender Teil des Motorrades und damit in erster Linie für die Bestimmung des Gesamtgewichts massgebend. Der Rahmen-Hersteller ist deshalb besser als andere «Beteiligte» in der Lage, die Gesamtgewichtsgarantie abzugeben.

Dieses Resultat wird durch die Richtlinien Nr. 2 B bestätigt, indem sie in Ziff. 121 Abs. 2 solche andere «Beteiligte» als Umbauer umschreiben und sie dadurch von der Ausstellung der Gewichtsgarantie ausschliessen. Die Richtlinien nehmen somit eine dem Sinn von Art. 10 Abs. 2 BAV durchaus entsprechende Konkretisierung des Begriffs «Hersteller» vor.

3.f. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass das fragliche Motorrad als neu und die Beschwerdeführerin als seine Herstellerin und deshalb zum Ausstellen der Gesamtgewichtsgarantie zuständig anerkannt werden müsste, wenn sie einen neuen, selber hergestellten Rahmen verwendete. Das gleiche besagt

auch Ziff. 22 der Richtlinien Nr. 2 B. Damit fragt sich, ob die Umgestaltung des Originalrahmens durch die Beschwerdeführerin als Herstellung eines neuen Rahmens gelten kann.

3.g. Die Beschwerdeführerin ändert bestehende Rahmen unter anderem durch Zersägen und Einschweissen zusätzlicher Verstrebungen ab. Die Typenprüfstelle betrachtet das nicht als Neuherstellung, sondern als blossen Umbau. Zu Recht: Tatsächlich wird nicht von Grund auf ein neuer Rahmen hergestellt, sondern ein bestehender umgestaltet.

3.h. Indem die Richtlinien ein Motorrad nur als neu anerkennen, wenn neben bestehenden Teilen ausschliesslich ein *neuer* Rahmen verwendet wird, entsprechen sie auch dem Sinn und Zweck von Art. 10 BAV: Abs. 3 dieser Vorschrift verlangt im Zusammenhang mit der Verstärkung von tragenden Teilen des Motorwagens zwecks Erhöhung des Gesamtgewichts im Einzelfall ausdrücklich eine neue, vom *ursprünglichen* Fahrzeug-Hersteller auszustellende Gewichtsgarantie.

Bei Motorrädern ist die Änderung, eventuelle Verstärkung des Rahmens im Hinblick auf einen Seitenwagen-Anbau eine durchaus vergleichbare Operation. Deshalb verlangt die sinngemässe Anwendung von Art. 10 Abs. 3 BAV auch hier die Garantie des ursprünglichen Rahmenherstellers.

Der Vorwurf der unrichtigen Auslegung und Anwendung der zur Diskussion stehenden Vorschriften erweist sich mithin als unbegründet.

4. Zu prüfen bleibt indessen, ob die richtige Anwendung von Art. 10 Abs. 2 und 3 BAV sowie der dem Sinn dieser Vorschriften entsprechenden Richtlinien Nr. 2 B vor der Verfassung standhält. Dies trifft nur beschränkt zu:

4.a. Die fraglichen Vorschriften führen zu einer weitgehenden Abhängigkeit des Umbauers vom ursprünglichen Rahmen-Hersteller, welcher er nur dadurch entgehen kann, dass er selber von Grund auf einen eigenen Rahmen herstellt. Will oder kann er dies nicht tun, so können die umstrittenen Bestimmungen faktisch dazu führen, dass die Tätigkeit des Umbauers verunmöglicht wird, weil ihm der ursprüngliche Hersteller die erforderlichen Garantien und Erklärungen nicht abgibt. Eine entsprechende Verweigerung könnte, wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt, vor allem auch technische Gründe haben und darauf beruhen, dass der ursprüngliche Hersteller sich ausserstande sieht, die Festigkeitsstruktur eines Rahmens, nachdem daran wesentliche Eingriffe vorgenommen wurden, zu verbürgen, weil er die Auswirkungen solcher Eingriffe nicht beurteilen kann.

Diese Erschwerung oder gar Verhinderung des Rahmen-Umbauens ist durchaus gewollt; wie die Typenprüfstelle mitteilt, wurden die geltenden Richtlinien Nr. 2 B der Vereinigung der Strassenverkehrsämter gegenüber der früheren Fassung bewusst dahingehend geändert, dem Zerschneiden bestehender Rahmen entgegenzutreten.

4.b. Die umstrittene Regelung stellt eine erhebliche Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit dar und ist mithin auf ihre Übereinstimmung mit den allgemeinen Voraussetzungen für Grundrechts-Eingriffe zu prüfen. Im Zentrum steht vorliegend der Verhältnismässigkeitsgrundsatz, der insbesondere besagt, dass die jeweilige grundrechtsbeschränkende Massnahme nötig sein muss und nicht über ihr Ziel hinausschiessen darf.

Konkret stellt sich vorliegend die Frage, ob der Zweck, nur Motorräder mit ausreichender Tragkraft in den Verkehr gelangen zu lassen, die Abgabe der Gesamtgewichts-Garantie durch den ursprünglichen Hersteller erheischt. Die Typenprüfstelle erklärt, eine Garantie des Rahmen-Umbauers genüge aus sachlich-technischen Gründen nicht, weil der Umbauer das ursprüngliche «Konzept» des Rahmens nicht kenne und nicht über die Kenntnisse und Erfahrungen des ursprünglichen Herstellers mit dem Originalrahmen verfüge.

Diese Argumentation ist zu absolut, indem sie nur dem ursprünglichen Hersteller zutraut, die Auswirkung von Änderungen auf die Tragfähigkeit des Rahmens abzuschätzen. Wohl befindet sich dieser dazu aufgrund seiner Vertrautheit mit dem ursprünglichen Modell in einer besonders günstigen Lage. Das heisst indessen nicht, dass ein anderer Fachmann durch eingehende Analyse und technische Begutachtung des bestehenden Modells sich nicht die Grundlagen erarbeiten kann, die für eine solche Beurteilung der Tragfähigkeit des von ihm umgebauten Rahmens nötig sind. Wo dies zutrifft, ist es nicht nötig und damit unverhältnismässig, die (möglicherweise überhaupt nicht erhältliche) Gesamtgewichts-Garantie vom ursprünglichen Rahmen-Hersteller zu verlangen. In diesem Sinne und in diesem Ausmass erweist sich die analoge Anwendung von Art. 10 Abs. 2 und 3 BAV sowie der Richtlinien Nr. 2 B als verfassungswidrig. Daraus folgt, dass auch der Rahmen-Umbauer zur Abgabe der Gesamtgewichts-Garantie zuzulassen ist, wenn seine Garantie-Erklärung auf solider Grundlage beruht. Ob dies zutrifft oder nicht, kann die Typenprüfstelle anhand des Berechnungsnachweises beurteilen, der gemäss Art. 10 Abs. 4 BAV verlangt werden kann. Wo die Beurteilung dieser Frage technisches Spezial-Fachwissen erfordert, steht der Typenprüfstelle auch der Beizug von Experten offen, zum Beispiel durch das Einholen von Gutachten bei der Eidg. Materialprüfungs-Forschungsanstalt (EMPA) oder bei den Eidg. Technischen Hochschulen (ETH).

5. Dass die Beschwerdeführerin über ausreichende Berechnungsgrundlagen verfügt, erscheint aufgrund der Akten als zweifelhaft. Sie selbst hat der Typenprüfstelle am 25. August 1987 auf entsprechende Anfragen mitgeteilt, sie baue ihre Fahrzeuge ohne viel Zeichnungs- und Konstruktionsunterlagen und das von ihr später eingereichte Zeichnungs- und Zahlenmaterial erscheint dem Laien als Grundlage für die Abgabe einer Gewichts-Garantie als ziemlich mager. Immerhin ist zu berücksichtigen, dass diese Unterlagen lediglich dem Beweis der Hersteller-Eigenschaft dienten und die Beschwerdeführerin nie spezifisch zur Lieferung des Berechnungsnachweises aufgefordert wurde und nicht ausgeschlossen ist, dass sie diesen erbringen könnte.

6. Die Frage, welche Anforderungen der Berechnungsnachweis erfüllen muss, um eine Gesamtgewichts-Garantie zu verbürgen, ist ausgesprochen technischer Natur. Es ist daher gerechtfertigt, die Sache in Anwendung von Art. 61 Abs. 1 VwVG an die Vorinstanz zurückzuweisen mit der Weisung, die Typenprüfstelle anzuhalten, es sei abzuklären, ob die Beschwerdeführerin den Berechnungsnachweis für die von ihr abgegebene Gesamtgewichts-Garantie zu erbringen vermöge und sie diesfalls zur Typenprüfung zuzulassen.

7. In Anwendung von Art. 64 VwVG und Art. 8 der V vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (VwKV, SR 172.041.0) wird der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung zugesprochen.

JAAC 54.10 - Entscheid des Bundesrates vom 26. April 1989

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	54
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 121

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.