



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 30.11
OVG 3 Bf 197/09

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 22. August 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge, Dr. Graulich, Hahn und
Prof. Dr. Hecker

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Das Urteil des Hamburgischen Obergerichts vom 11. Januar 2011 wird geändert, soweit es den Bescheid der Beklagten vom 10. März 2008 und deren Widerspruchsbescheid vom 3. Juni 2008 insoweit aufgehoben hat, als dem Kläger darin der Besitz von Waffen und Munition untersagt wird, deren Erwerb der Erlaubnis bedarf. Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 31. März 2009 wird in vollem Umfang zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungs- und des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen ein Verbot des Besitzes und Erwerbs von Waffen und Munition.
- 2 Das Landgericht H. verurteilte den - zu diesem Zeitpunkt bereits mehrfach, u.a. wegen Körperverletzung, vorbestraften - Kläger am 1. Februar 2008 wegen bandenmäßigen besonders schweren Raubes in drei Fällen, davon in einem Fall wegen Versuchs, in einem Fall in Tateinheit mit besonders schwerer räuberischer Erpressung, in zwei Fällen in Tateinheit mit gefährlicher Körperverletzung, zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von sieben Jahren. Das Urteil wurde mit der Verwerfung der Revision als unbegründet (BGH, Beschluss vom 2. September 2008) rechtskräftig. Der Kläger befand sich wegen dieser Taten seit dem 23. August 2007 in Polizei- und Untersuchungshaft; seit Rechtskraft der Verurteilung befindet er sich in Strafhaft in der Justizvollzugsanstalt F. Nach

den Urteilsfeststellungen führte der Kläger bei den drei Raubtaten gegen Prostituierte einen ausziehbaren Teleskopstab (so genannter Totschläger) mit sich und drohte damit. In einem der Fälle setzte der Kläger ein Elektroschockgerät eigenhändig zur Drohung ein.

- 3 Die Beklagte untersagte mit für sofort vollziehbar erklärter Verfügung vom 10. März 2008 dem Kläger gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und § 41 Abs. 2 WaffG die Ausübung der tatsächlichen Gewalt über Waffen aller Art, Schusswaffen, Schießapparate, Munition und Geschosse mit pyrotechnischer Wirkung und bestimmte, dass das Verbot beinhaltet, Waffen und Munition, deren Erwerb nicht der Erlaubnispflicht des Waffengesetzes unterliegt, zu erwerben und die tatsächliche Gewalt darüber auszuüben. Zur Begründung führte sie aus, der Kläger sei waffenrechtlich unzuverlässig gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a WaffG; dies zeige die massive Gewalt, mit der er und seine Mittäter bei den drei angeklagten Taten die geschädigten Personen mit einem Elektroschockgerät verletzt und mit einem Schlagstock bedroht hätten. Die Annahme der Unzuverlässigkeit sei daneben im Hinblick auf die bereits erfolgten strafrechtlichen Verurteilungen gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a WaffG begründet.
- 4 Den dagegen erhobenen Widerspruch wies die Beklagte mit Bescheid vom 3. Juni 2008 zurück. Die daraufhin am 4. Januar 2009 erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 31. März 2009 abgewiesen.
- 5 Auf Antrag des Klägers hat das Berufungsgericht die Berufung zugelassen. Mit Schriftsatz vom 15. Dezember 2009 an das Berufungsgericht hat die Beklagte die nach ihrer Auffassung maßgeblichen Ermessenserwägungen für die streitgegenständliche Verbotsverfügung zusammengefasst.
- 6 Das Oberverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 11. Januar 2011 das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert. Den Bescheid vom 10. März 2008 und den Widerspruchsbescheid vom 3. Juni 2008 hat es insoweit aufgehoben, als dem Kläger darin der Besitz von Waffen und Munition untersagt worden ist, deren Erwerb der Erlaubnis bedarf. Im Übrigen hat es die Berufung zurückgewiesen.

- 7 Zur Begründung hat das Oberverwaltungsgericht u.a. ausgeführt, die angefochtene Untersagungsverfügung der Beklagten habe in Bezug auf Waffen und Munition, deren Erwerb der Erlaubnis bedürfe, in § 41 Abs. 2 WaffG keine gesetzliche Grundlage, weil der Kläger derartige Waffen oder Munition nicht im Besitz gehabt habe oder habe. Die Untersagung nach § 41 Abs. 2 WaffG setze den Besitz der bezeichneten Gegenstände voraus. Die Befugnis, jemandem den Besitz zu untersagen, schliesse es zwar nicht schon dem allgemeinen Wortsinn nach aus, die Untersagung auch auf einen künftigen Besitz zu beziehen. Die Begrenzung auf den bestehenden Besitz im Sinne der bereits ausgeübten tatsächlichen Gewalt ergebe sich aber aus dem Vergleich mit der Regelung, die der Gesetzgeber in ein- und demselben Gesetzgebungsakt für die Untersagungsbefugnis in § 41 Abs. 1 WaffG hinsichtlich erlaubnisfreier Waffen und Munition getroffen habe: Dort seien die Untersagung des Besitzes und die des Erwerbs ausdrücklich unterschieden und nebeneinander aufgeführt. Habe der Gesetzgeber in seinem Sprachgebrauch zur Regelung der Untersagungsbefugnisse in § 41 WaffG für den einen gegenständlichen Teilbereich (Absatz 1) aber dergestalt zwischen den Fallgruppen des Besitzes und des Erwerbs unterschieden, erscheine es als zwingend, den gleichermaßen differenzierenden Sprachgebrauch auch bei der Regelung des anderen Teilbereichs (in Absatz 2) anzunehmen. Dann sei Besitz im Sinne des Absatzes 2 nur der vorhandene Besitz und nicht auch der (durch Erwerb zu erlangende) künftige Besitz. Der so differenzierende Sprachgebrauch entspreche zudem den gesetzlichen Begriffsbestimmungen in Anlage 1 zu § 1 Abs. 4 WaffG, Abschnitt 2, in denen das Erwerben und das Besitzen von Waffen oder Munition (in Nummern 1 und 2) als unterschiedliche waffenrechtliche Begriffe definiert seien. Die Untersagungsverfügung betreffend den Besitz und Erwerb erlaubnisfreier Waffen und Munition habe das Verwaltungsgericht hingegen zutreffend als rechtmäßig angesehen. Die Voraussetzungen des § 41 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WaffG lägen vor.
- 8 Soweit das Oberverwaltungsgericht der Klage stattgegeben und die streitige Verfügung teilweise aufgehoben hat, hat die Beklagte die vom Bundesverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt und sie damit begründet, entgegen der Ansicht des Berufungsgerichts bedürfe es zur Untersagung des Besitzes von erlaubnispflichtigen Waffen und zur Untersagung des Besitzes von

Munition für entsprechende Waffen keines vorherigen Besitzes des Verfügungsadressaten. Das Berufungsgericht verkenne hiermit den Willen des Gesetzgebers und erschwere eine effektive Gefahrenabwehr.

9 Die Beklagte beantragt,

unter teilweiser Abänderung des Urteils des Hamburgischen Obergerichtes vom 11. Januar 2011 die Klage vollumfänglich abzuweisen.

10 Der Kläger beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

11 Er verteidigt die Auslegung des § 41 Abs. 2 WaffG durch das Berufungsgericht.

12 Der Kläger und die Beklagte haben sich mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.

II

13 Der Senat entscheidet gemäß § 101 Abs. 2 VwGO im Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung.

14 Die Revision der Beklagten ist begründet. Das Berufungsurteil verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das Obergericht hätte die Berufung des Klägers auch zurückweisen müssen, soweit das Verwaltungsgericht die Klage gegen den Bescheid der Beklagten vom 10. März 2008 und deren Widerspruchsbescheid vom 3. Juni 2008 insoweit abgewiesen hatte, als dem Kläger darin der Besitz von Waffen und Munition untersagt worden war, deren Erwerb der Erlaubnis bedarf. Das Berufungsgericht hat zu Unrecht angenommen, § 41 Abs. 2 WaffG setze einen bereits vollzogenen Besitzerwerb des Verbotssadressaten voraus. Die im Verfahren getroffenen Feststellungen erlauben den Schluss, dass der Kläger den Verbotstatbestand des § 41 Abs. 2 WaffG

erfüllt. Der Senat kann daher in der Sache selbst entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO) und die Berufung vollumfänglich zurückweisen.

- 15 1. Die Klage richtete sich ursprünglich gegen die vollständige Verfügung der Beklagten vom 10. März 2008. Damit ist dem Kläger gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und § 41 Abs. 2 WaffG die Ausübung der tatsächlichen Gewalt über Waffen aller Art, Schusswaffen, Schießapparate, Munition und Geschosse mit pyrotechnischer Wirkung untersagt worden. Dieses Verbot beinhaltete ausdrücklich auch das Verbot, Waffen und Munition, deren Erwerb nicht der Erlaubnispflicht des WaffG unterliegt, zu erwerben und die tatsächliche Gewalt darüber auszuüben (§ 41 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WaffG). Das Verwaltungsgericht hat die dagegen gerichtete Klage mit Urteil vom 31. März 2009 vollständig abgewiesen. Auf die Berufung hat das Oberverwaltungsgericht zwar der Klage gegen die auf § 41 Abs. 2 WaffG gestützte Verfügung gegen die erlaubnispflichtigen Waffen zum Erfolg verholfen, aber die Berufung abgewiesen, soweit es um die auf § 41 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WaffG gestützte Verfügung betreffend erlaubnisfreier Waffen ging. Nachdem der Kläger daraufhin keine Revision eingelegt hat, ist der Rechtsstreit betreffend das gegen den Kläger ausgesprochene Erwerbs- und Besitzverbot für erlaubnisfreie Waffen rechtskräftig geworden. Im Streit steht lediglich noch die Frage der Rechtmäßigkeit des Besitzverbots betreffend erlaubnispflichtiger Waffen.
- 16 2. Das streitgegenständliche Besitzverbot für erlaubnispflichtige Waffen gegen den Kläger ist rechtmäßig, denn es beruht auf einer gesetzlichen Ermächtigunggrundlage, deren Anforderungen es einhält.
- 17 a) Nach § 41 Abs. 2 WaffG kann die zuständige Behörde jemandem den Besitz von Waffen oder Munition, deren Erwerb der Erlaubnis bedarf, untersagen, soweit es zur Verhütung von Gefahren für die Sicherheit oder Kontrolle des Umgangs mit diesen Gegenständen geboten ist.
- 18 Zu Unrecht hat das Oberverwaltungsgericht die Voraussetzungen des Waffenbesitzverbotes nach § 41 Abs. 2 WaffG im Falle des Klägers verneint, weil dieser eine derartige Waffe oder Munition nicht im Besitz habe oder gehabt habe.

§ 41 Abs. 2 WaffG erlaubt unter den in der Vorschrift bezeichneten Voraussetzungen die Verhängung eines Besitzverbots auch zu einem Zeitpunkt, in dem der Verbotsadressat erlaubnispflichtige Waffen bzw. Munition nicht in Besitz hat, d.h. nicht die tatsächliche Gewalt über sie ausübt (vgl. Ziff. 2, Abschnitt 2 der Anlage 1 - zu § 1 Abs. 4 - WaffG). Verboten werden darf wie bei § 41 Abs. 1 WaffG auch der künftige Besitz.

- 19 aa) Der Wortlaut der Vorschrift ist für diese Auslegung offen. § 41 Abs. 2 WaffG schreibt nicht vor, dass der Verbotsadressat bereits bei Ausspruch des Verbots „Besitzer“ sein müsste.
- 20 Der Wortlaut von § 41 Abs. 2 WaffG bezieht sich nicht auf eine erteilte Erlaubnis, sondern nur allgemein darauf, ob Waffen und Munition grundsätzlich einer Erlaubnis bedürfen. Damit erfasst der Wortlaut auch Fälle, in denen im konkreten Einzelfall keine Erlaubnis erteilt ist oder diese nicht mehr besteht. Dass der Gesetzgeber die Anwendung der Verbotsermächtigung in § 41 Abs. 2 WaffG nicht auf Fälle der aktuellen Innehabung des unerlaubten Besitzes an einer Waffe beschränken wollte, macht der Wortlaut nicht zuletzt dadurch deutlich, dass es dort nicht verengend heißt, dem Besitzer könne der „weitere Besitz“ untersagt werden.
- 21 bb) Aus Formulierungsunterschieden in der Regelung über das Verbot erlaubnisfreier Waffen nach § 41 Abs. 1 WaffG - d.h. Verbot für „Besitz und Erwerb“ - und dem für erlaubnispflichtige Waffen nach § 41 Abs. 2 WaffG - d.h. Verbot für „Besitz“ - ist entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts nichts Gegenteiliges abzuleiten. Der Grund für den unterschiedlichen Wortlaut liegt vielmehr schlicht darin, dass es für erlaubnisfreie Waffen keine Erwerbsbeschränkung gibt. Der Erwerb erlaubnispflichtiger Waffen steht dagegen unter einem Erlaubnisvorbehalt, der den freien Erwerb ausschließt (Lehmann/v. Grotthuss, in: von Grotthuss/Soens, Aktuelles Waffenrecht, Stand Juli 2012, § 41 Rn. 48; Humberg VR 2004, 8).
- 22 Es ist schon vom geregelten Sachverhalt her nicht einsehbar, warum die Behörde mit der Anwendung des Waffenverbotes nach § 41 Abs. 2 WaffG bis zu

dem - für sie gar nicht immer offensichtlichen - Zeitpunkt abwarten sollte, zu dem der vom Gesetzgeber als verbotswürdig eingestufte Besitz vom Betroffenen schließlich erlangt wird.

- 23 cc) Die Auslegung des § 41 Abs. 2 WaffG nach der Gesetzessystematik unterstützt die Ansicht, dass ein Verbot zum Besitz erlaubnispflichtiger Waffen auch ausgesprochen werden kann, wenn der Erwerb einer solchen Waffe noch bevorsteht. Das systematische Verständnis des Waffenverbotes nach § 41 Abs. 2 WaffG erschließt sich aus ihrer Vorgängernorm in § 40 WaffG a.F. § 40 WaffG 72 stellte eine Fortentwicklung von § 23 des Reichswaffengesetzes dar, wonach Erwerb, Besitz und Führen von Schusswaffen verboten werden konnten, durch die eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten war. In der Zielrichtung besteht zwischen beiden Vorschriften kein Unterschied, was auch in der Begründung zu dem Entwurf des Bundesrates, der dem Waffengesetz zugrunde liegt, zum Ausdruck kommt (BTDrucks 6/2678 S. 23). Die Vorschrift soll im Gesamtgefüge des Waffengesetzes die Regelungen über die Zuverlässigkeitsprüfung in der Weise ergänzen, dass sie - umfassend und unabhängig von einer Erwerbssituation - die Allgemeinheit vor dem Schaden bewahrt, der aus einem Umgang mit Schusswaffen durch ungeeignete Personen droht. Eine solche Aufgabe kann die Vorschrift aber nur erfüllen, wenn sie auch jenseits des eigentlichen Gebrauchmachens von Schusswaffen die Tatbestände erfasst, die für einen derartigen Schutz der Allgemeinheit von Bedeutung sind, so z.B. die Gefahren, die aus einer nicht sorgfältigen Verwahrung der Schusswaffe oder einem Überlassen der Waffen an Nichtberechtigte entstehen können (Urteil vom 6. Dezember 1978 - BVerwG 1 C 94.76 - Buchholz 402.5 WaffG Nr. 14 S. 43 f.). Der Ausschluss einer Verbotsmöglichkeit nach § 41 Abs. 2 WaffG hinsichtlich zukünftigen Besitzes wäre wertungssystematisch insofern unstimmig, als die von Absatz 2 betroffenen erlaubnispflichtigen Waffen vom Gesetzgeber allgemein als gefahrenträchtiger als die in Absatz 1 betroffenen erlaubnisfreien Waffen eingestuft worden sind. Wenn schon bei den letzteren der zukünftige Besitz ein hinreichender Bezugspunkt für ein Verbot ist, muss dies bei ersteren umso mehr gelten.

- 24 Ein weiterer systematischer Aspekt zum Verständnis von § 41 Abs. 2 WaffG ergibt sich aus dem Zusammenspiel von der Rückgabe oder Verzicht auf eine waffenrechtliche Erlaubnis und der flankierenden Anordnung eines Waffenverbotes. Droht der Widerruf einer notwendigen Erlaubnis, versuchen Betroffene - wie auch Erfahrungen in anderen Rechtsgebieten mit Erlaubnisvorbehalten zeigen - einen Erlaubniswiderruf durch Rückgabe oder Verzicht zu unterlaufen. Damit unterbleibt zunächst die Aufklärung und Feststellung des Widerrufssachverhalts mit wachsenden Beweisschwierigkeiten für die Waffenbehörde im Falle späterer Antragsverfahren auf Neuerteilung einer Erlaubnis. Soweit Verbote neben dem Widerruf oder der Versagung einer notwendigen Erlaubnis möglich sind, dienen sie zur Umsetzung einer Präventionswirkung auch für den Fall der Erlaubnisrückgabe und verhindern die andernfalls drohenden Nachteile einer Verschlechterung der Beweislage (Lehmann/v. Grotthuss a.a.O. Rn. 50). Insofern wird das Verbot nach § 41 Abs. 2 WaffG in den Fällen von Rückgabe oder Verzicht auf eine waffenrechtliche Erlaubnis zu einem präventiven Mittel gegenüber dem Besitz oder Wiedererwerb von erlaubnispflichtigen Waffen durch den vormaligen Erlaubnisinhaber.
- 25 dd) Der Gesetz gewordene Wortlaut des § 41 Abs. 2 WaffG, wonach nur der Besitz und nicht auch der Erwerb untersagt werden kann, ist auf ein eingeschränktes situatives Problemverständnis im Gesetzgebungsverfahren zurückzuführen und kann darüber hinaus kein einschränkendes Gesetzesverständnis nach sich ziehen. Dass der „Erwerb“ in § 41 Abs. 1 WaffG gesondert aufgeführt ist, bedeutet nicht, dass nur von § 41 Abs. 1 WaffG der Erwerb und folglich der künftige Besitz erfasst sind. Der Gesetzgeber hat die Vorschrift des § 41 Abs. 2 WaffG in Ansehung eines Vorfalls gefasst, bei dem ein rechtmäßiger Waffenbesitzer eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellte (BTDrucks 14/7758 S. 77). Im Anschluss daran sollte die Vorschrift die sofortige Sicherstellung der Waffen in Fällen ermöglichen, die nicht durch Rücknahme oder Widerruf der Erlaubnis nach § 45 WaffG - in Fällen der Unzuverlässigkeit oder Ungeeignetheit - oder durch das Vorgehen wegen illegalen Waffenbesitzes erfasst werden könnten. Für die Regelung eines Erwerbsverbots hat der Gesetzgeber vor dem Hintergrund dieses konkreten Problemverständnisses anscheinend keinen Bedarf gesehen und demzufolge den Erwerb auch nicht in § 41 Abs. 2 WaffG wörtlich

erwähnt, zumal sich der Sache nach ein Erwerbsverbot bei den Waffen, die unter § 41 Abs. 2 WaffG fallen, regelmäßig schon durch das notwendige Erlaubnisverfahren ergibt, indem eine Erlaubnis dann versagt wird. Jedenfalls bietet die Entstehungsgeschichte keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber bei Erlass des neuen § 41 Abs. 2 WaffG die in der Anwendungspraxis zu § 40 WaffG 1972 vielfach anerkannte Befugnis, auch zukünftigen Waffenbesitz zu verbieten (vgl. z.B. BGH, Beschluss vom 24. November 1992 - 4 StR 539/92 - NStZ 1993, 192; Potrykus/Steindorf, Waffenrecht, 5. Aufl. 1982, S. 238; Nr. 40.1 WaffVwV i.d.F. der Bekanntmachung von 1979), beseitigen wollte. Dies hätte auch nicht im Einklang mit der allgemeinen Stoßrichtung der Novellierung gestanden, wonach die Umgestaltung der Vorschrift auf eine „Erweiterung der Befugnis zum Erlass eines Waffenbesitzverbotes gegenüber der bisherigen Regelung in § 40 des Waffengesetzes“ (vgl. BTDrucks 14/7758 S. 76) gezielt hat.

- 26 Bereits unter Geltung der Vorgängervorschrift des § 40 WaffG a.F. war ebenso anerkannt, dass die Behörde das Recht hatte, nach Ausstellung der Waffenbesitzkarte zum Nachweis der Anmeldung ein Waffenbesitzverbot zu erlassen, und es ihr auch möglich sein musste, die Prüfung der Voraussetzungen eines entsprechenden Waffenbesitzverbotes vorbeugend in das Verfahren zur Erteilung einer Waffenbesitzkarte nach § 59 WaffG 72 einzubeziehen (Urteil vom 6. Dezember 1978 a.a.O. S. 42 f.). Hieran sollte durch die Einführung des § 41 Abs. 2 WaffG nichts geändert werden. Denn § 40 WaffG a.F. sollte lediglich umgestaltet sowie die Befugnis zum Erlass eines Waffenbesitzverbotes gegenüber der bisherigen Regelung in § 40 WaffG a.F. erweitert und der Rechtsprechung angepasst, keinesfalls gelockert werden (BTDrucks 14/7758 S. 76).
- 27 ee) Sinn und Zweck des Verbotes für den Besitz von erlaubnispflichtigen Waffen nach § 41 Abs. 2 WaffG zeigen, dass es nach dem Normverständnis nicht darauf ankommt, dass der Pflichtige die tatsächliche Gewalt über Waffen oder Munition im Verbotszeitpunkt bereits ausübt. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich zu der Vorgängernorm von § 41 Abs. 2 WaffG in § 40 WaffG a.F. dahingehend geäußert, dass die Vorschrift im Gesamtgefüge des Waffengesetzes die Regelungen über die Zuverlässigkeitsprüfung in der Weise ergänze, dass sie die Allgemeinheit vor dem Schaden bewahren solle, der aus dem Umgang mit

Schusswaffen durch ungeeignete Personen drohe. Dies zeige, dass der Schutz der Allgemeinheit im Vordergrund stehe und dieses Ziel auf dem effektivsten Wege verfolgt werden müsse (Urteil vom 6. Dezember 1978 a.a.O. S. 43 f.). Dies wird im Normtext sichtbar anhand der Formulierung des § 41 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WaffG, in dem von „Verhütung von Gefahren für die Sicherheit“ ausgegangen wird und aufgrund § 1 Abs. 1 WaffG, der von der „Berücksichtigung der Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ spricht. Als Leitlinie der Vorschrift ist somit der Rechtsgüterschutz beabsichtigt. Um ein solches Ziel ernsthaft und bestmöglich zu erreichen, sind indes Maßnahmen mit Präventivcharakter notwendig (Humberg, VR 2004, 8), wie sie im Erwerbs- und Besitzverbot gegenüber einem Betroffenen liegen, der die tatsächliche Gewalt über Waffen oder Munition noch nicht ausübt.

- 28 Ein Verbot des Besitzes erlaubnispflichtiger Waffen nach § 41 Abs. 2 WaffG ist zulässig, wenn damit ein künftiger Erwerb verhindert werden soll. Dass der Erwerb solcher Waffen an einen Erlaubnisvorbehalt gebunden ist, steht dem Erlass eines Verbotes nicht entgegen. Mit der Versagung einer Erlaubnis und dem Ausspruch eines Waffenverbotes nach § 41 Abs. 2 WaffG werden unterschiedliche Zwecke umgesetzt. Bei der Versagung einer Erlaubnis wird nur das Erwerbsinteresse des Einzelnen und die Erfüllung der daran geknüpften Anforderungen geprüft, beim Waffenverbot steht die Prävention und der Schutz von Leben und Gesundheit im Vordergrund (Lehmann/v. Grothhuss a.a.O. Rn. 47). Der Hauptanwendungsfall eines Waffenverbotes nach § 41 Abs. 2 WaffG betrifft Konstellationen, in denen zuvor eine Waffenbesitzerlaubnis erteilt wurde. Soweit die Voraussetzungen für den Erlass eines Waffenverbotes nach § 41 Abs. 2 WaffG gegeben sind, rechtfertigt dies vielfach zwar auch den Widerruf der Erlaubnis (§ 45 WaffG). Dies bedarf jedoch bis zur Bestands- oder Rechtskraft einer gewissen Zeit, in der das allgemeine Sicherheitsbedürfnis ohne die Möglichkeit des Waffenverbotes nicht bedient würde (Lehmann/v. Grothhuss a.a.O. Rn. 43).
- 29 b) Die danach allein erforderlichen Voraussetzungen für ein Waffenbesitzverbot nach § 41 Abs. 2 WaffG liegen vor.

- 30 aa) Das Besitzverbot muss zur Verhütung von Gefahren für die Sicherheit geboten sein.
- 31 Anknüpfungspunkt für die Regelung in § 41 Abs. 2 WaffG ist eine Gefährlichkeit des Waffenbesitzers. Das Besitzverbot ist dann „zur Verhütung von Gefahren für die Sicherheit“ geboten, wenn der fortdauernde Waffenbesitz des Verbotsadressaten eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt (Gade/Stoppa, WaffG, 2011, § 41 Rn. 10); das gleiche gilt - für den Fall, dass der Betreffende noch nicht im Besitz einer Waffe ist - für den künftigen Besitz. Im Rahmen dieser auf Tatsachen gestützten Gefahrenprognose ist derselbe Maßstab anzulegen, der auch im Zuge eines Erwerbs- und Besitzverbotes nach § 41 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WaffG zur Anwendung kommt (Gade/Stoppa a.a.O. Rn. 10 u. 6). Der Begriff „zur Verhütung von Gefahren für die Sicherheit“ ist nach der Vorstellung des Gesetzgebers am Rechtsgüterschutz orientiert und hat die Verhütung von Gefahren zum Gegenstand (BTDrucks 14/7758 S. 76). Dabei handelt es sich um den aus dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht stammenden Begriff der öffentlichen Sicherheit.
- 32 Das Waffenverbot aus § 41 Abs. 2 WaffG dient im vorliegenden Fall auch der Verhütung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, denn es soll Schaden von den Rechtsgütern Einzelner abwenden. Der Kläger bietet keine ausreichende Gewähr dafür, dass er mit Waffen in einer Weise umgeht, die Dritte in ihren Rechten nicht gefährdet. Das Landgericht H. verurteilte ihn wegen bandenmäßigen besonders schweren Raubes in drei Fällen, davon in einem Fall wegen Versuchs, in einem Fall in Tateinheit mit besonders schwerer räuberischer Erpressung, in zwei Fällen in Tateinheit mit gefährlicher Körperverletzung zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von sieben Jahren. Nach den Urteilsfeststellungen führte der Kläger bei den drei Raubtaten gegen Prostituierte in deren Modellwohnungen einen ausziehbaren Teleskopstab (sog. Totschläger) mit sich und drohte damit. In einem der Fälle setzte der Kläger auch das Elektroschockgerät eigenhändig zur Drohung ein. Bei dem im landgerichtlichen Urteil festgestellten Sachverhalt handelte es sich nicht um ein isoliertes strafwürdiges Verhalten. Der Kläger war vielmehr bereits damals mehrmals vorbestraft, unter an-

derem wegen vorsätzlicher Körperverletzung zu einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt wurde.

- 33 bb) Nach § 41 Abs. 2 WaffG wird die Möglichkeit eines waffenrechtlichen Verbotes nicht einfach eingeräumt, „soweit es zur Verhütung von Gefahren für die Sicherheit“ in Betracht kommt, sondern soweit es „geboten“ ist. Darin drückt sich eine gesteigerte Anforderung im Sinne einer „Erforderlichkeit“ aus. Diese Anforderung begrenzt den im Verbot liegenden Eingriff, indem nicht jede Gefahr für die öffentliche Sicherheit die Voraussetzungen erfüllt, sondern nur eine mit höherer Dringlichkeit. Ein Verbot ist dann geboten, wenn der Waffenbesitzer bzw. der Erwerbwillige in der Vergangenheit ein Verhalten oder eine seiner Person anhaftende Eigenschaft zutage gelegt hat, welche den auf Tatsachen beruhenden Verdacht begründet, dass durch einen Umgang mit der Waffe Gefahren für die öffentliche Sicherheit verursacht werden (Gade/Stoppa a.a.O. Rn. 6). Nach § 41 Abs. 2 WaffG kann jemandem der Besitz nur untersagt werden, wenn durch den fortdauernden Besitz eine nicht hinnehmbare Gefahrensituation entstehen würde (Papsthart, in: Steindorf/Heinrich/Papsthart, WaffG, 9. Aufl. 2010, § 41 Rn. 9). Anknüpfungspunkt beim Verbot zum Besitz erlaubnispflichtiger Waffen nach § 41 Abs. 2 WaffG ist ebenso wie bei demjenigen nach § 41 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WaffG eine Gefährlichkeit des Waffenbesitzers (Gade/Stoppa a.a.O. Rn. 10).
- 34 Diese gesteigerten gesetzlichen Voraussetzungen eines zur Verhütung von Gefahren für die Sicherheit „gebotenen“ Waffenverbotes erfüllt der Kläger. Anordnungen nach § 41 Abs. 2 WaffG sind nämlich insbesondere dann gerechtfertigt, wenn der Betroffene eine Straftat begangen hat und aus der Tat auf eine rohe oder gewalttätige Gesinnung oder eine Schwäche des Täters zu schließen ist, sich zu Gewalttaten hinreißen zu lassen, oder wenn der Täter eine schwere Straftat mit Hilfe oder unter Mitführen von Waffen begangen hat oder Straftaten begangen hat, die nicht selten unter Mitführen oder Anwendung von Waffen begangen werden (Nr. 41.3 WaffVwV i.d.F. der Bekanntmachung von 2012). Das im Strafurteil des Landgerichts H. vom 1. Februar 2008 zum Ausdruck kommende Maß an Gewaltbereitschaft, und zwar insbesondere in Verbindung mit dem Gebrauch oder zumindest der Androhung von Waffengewalt lassen die

Verhängung des Verbots als unausweichlich und somit geboten erscheinen, um die andernfalls von einem im Besitz von Waffen befindlichen Kläger drohende Gefahr für die Sicherheit abzuwenden.

- 35 Darüber hinaus ist das Verbot für erlaubnispflichtige Waffen nach § 41 Abs. 2 WaffG auch geboten, weil der Kläger bereits nicht die Voraussetzungen für die Erteilung einer waffenrechtlichen Erlaubnis erfüllt. Es fehlt bei ihm an den Voraussetzungen für die Erteilung einer Waffen- und Munitionserlaubnis, weil er die erforderliche persönliche Zuverlässigkeit nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a und Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a WaffG nicht besitzt. Die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen nämlich Personen nicht, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie mit Waffen oder Munition nicht vorsichtig oder sachgerecht umgehen oder diese Gegenstände nicht sorgfältig verwahren werden (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a WaffG). Die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen darüber hinaus in der Regel Personen nicht, die wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt worden sind (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a WaffG). Darauf hat der Widerspruchsbescheid das Verbot auch ausdrücklich gestützt.
- 36 cc) Dass damit auf Umstände abgestellt wird, die in der Person des Klägers liegen, führt nicht zur Unanwendbarkeit des § 41 Abs. 2 WaffG. Soweit teilweise behauptet wird, § 41 Abs. 1 Satz 1 WaffG unterscheide nach objektbezogenen Untersagungsgründen in Nr. 1 und personenbezogenen Untersagungsgründen in Nr. 2, weshalb wegen der gleichartig wie in Nr. 1 des § 41 Abs. 1 Satz 1 WaffG formulierten Voraussetzungen des § 41 Abs. 2 WaffG dort nur objektbezogene Untersagungsgründe eine Rolle spielen würden (Bushart, in: Apel/Bushart, Waffenrecht, Band 2, 3. Aufl. 2004, § 41 Rn. 10), kann dem aus mehreren Gründen nicht gefolgt werden. Zum einen sind objektbezogene Gefahren schon Gegenstand der Regelungen des Beschussgesetzes (vgl. BTDrucks 14/7758 S. 48 f.). Zum anderen gibt es keine Anhaltspunkte für eine derartige Unterscheidung in § 41 Abs. 1 Satz 1 WaffG. Denn die Kontrollbedürftigkeit nach der Nr. 1 bezieht sich auf den „Umgang“ und damit auf menschliche Verhaltensweisen in Bezug auf Waffen (vgl. § 1 Abs. 3 WaffG), ist also gleichfalls personenbezogen. Dasselbe gilt, soweit die Verhütung von Gefahren für

die Sicherheit angesprochen wird. Denn damit sollen, entsprechend dem Zweck des Gesetzes (§ 1 Abs. 1 WaffG) hochrangige Rechtsgüter vor einem nicht ordnungsgemäßen Umgang mit Waffen oder Munition geschützt werden (BTDrucks 14/7758 S. 51), womit wiederum auf Gefahren abgestellt wird, die durch auf Waffen bezogenes Verhalten von Waffenbesitzern entstehen. Die Nr. 1 des § 41 Abs. 1 Satz 1 WaffG unterscheidet sich daher nur insoweit von der Nr. 2 als sie auf die Verhütung von Gefahren zum Schutz von Rechtsgütern durch nicht ordnungsgemäßes Verhalten von Waffenbesitzern ausgerichtet ist, während die Nr. 2 nicht in erster Linie auf solche Gefahren abstellt, sondern auf die tatsächengestützte fehlende Vertrauenswürdigkeit des Betroffenen im Hinblick auf die erforderlichen persönlichen Voraussetzungen (Eignung bzw. Zuverlässigkeit) für den Umgang mit Waffen, vgl. BTDrucks 14/7758 S. 76). Entsprechend den Ausführungen zu § 41 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WaffG betrifft daher auch § 41 Abs. 2 WaffG nicht nur objektbezogene Gründe, sondern generell die Verhütung von Gefahren für Rechtsgüter, die für diese durch den nicht ordnungsgemäßen Umgang von Waffenbesitzern mit Waffen und Munition entstehen. Bestätigt wird dies durch den oben genannten Zweck des § 41 Abs. 2 WaffG im Hinblick auf eine sofortige Sicherstellung nach § 46 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 WaffG (schon vor Fristablauf nach § 46 Abs. 2 Satz 2 WaffG), der sonst unterlaufen würde sowie durch die Gesetzesbegründung zu § 41 Abs. 2 WaffG, wo ausschließlich ein personenbezogener Untersagungsgrund genannt wird (VG Ansbach, Urteil vom 11. Oktober 2006 - AN 15 K 06.00854 - juris Rn. 54; ebenso VG Sigmaringen, Urteil vom 26. April 2006 - 1 K 1331/05 - juris Rn. 20).

- 37 c) Bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen kann (aa) die zuständige Behörde jemandem den Besitz von Waffen oder Munition, deren Erwerb der Erlaubnis bedarf, untersagen (bb)). Diese Rechtsfolge hat die Beklagte in rechtmäßiger Weise gezogen.
- 38 aa) Mit der streitgegenständlichen Verfügung hat die Beklagte angeordnet, dass der Kläger keine erlaubnispflichtigen Waffen und Munition erwerben oder besitzen darf. Die Anordnung des Waffenbesitzverbotes nach § 41 Abs. 2 WaffG verbietet nicht nur den Besitz erlaubnispflichtiger Waffen und Munition, d.h. die Ausübung tatsächlicher Gewalt über sie, sondern sperrt damit auch zugleich die

Möglichkeit zum rechtmäßigen Erwerb, soweit die betroffene Person erst dadurch zukünftig Besitz begründen würde. Der ausdrücklichen Erwähnung eines Erwerbsverbotes im Rahmen der Verfügung nach § 41 Abs. 2 WaffG bedarf es deshalb nicht; die Erwähnung macht den Bescheid aber auch nicht fehlerhaft. Gegenständlich fallen erlaubnispflichtige Waffen in den Anwendungsbereich der Vorschrift. Nach Anlage 2 Abschnitt 2 Unterabschnitt 1 WaffG sind prinzipiell Schusswaffen, ihnen gleichgestellte Gegenstände sowie dafür bestimmte Munition erlaubnispflichtig. Mit Rücksicht auf die Ausnahmen von der Erlaubnispflicht für bestimmte Waffen, deren Verbot ggf. auf § 41 Abs. 1 WaffG zu stützen ist, unterfallen nur diejenigen erlaubnispflichtigen Waffen dem Verbot nach § 41 Abs. 2 WaffG, die hinsichtlich des Erwerbs nicht von der Erlaubnispflicht ausgenommen sind (vgl. die Ausnahmen nach Anlage 2 Abschnitt 2 Unterabschnitt 2 Nr. 1 WaffG; Gade/Stoppa, WaffG, 2011, § 41 Rn. 9).

- 39 bb) Das Waffenbesitzverbot wird als Ermessensentscheidung getroffen. Es gilt daher das eingeschränkte Prüfungsprogramm des Verwaltungsgerichts nach § 114 Satz 1 VwGO darauf hin, ob der Verwaltungsakt rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat. Im Ausgangsbescheid vom 10. März 2008 sowie dem Widerspruchsbescheid vom 3. Juni 2008 sind solche Ermessenserwägungen allenfalls ansatzweise zu erkennen. Das Oberverwaltungsgericht hat daher nach § 114 Satz 2 VwGO mit richterlicher Verfügung vom 2. Dezember 2009 der Beklagten Gelegenheit gegeben, zur Erfüllung der Schriftlichkeitsanforderungen nach § 39 Abs. 1 Satz 3 HmbVwVfG, die für die Ausübung des Ermessens nach § 41 Abs. 2 WaffG maßgeblichen Ermessenserwägungen schriftlich mitzuteilen. Dem ist die Beklagte mit Schreiben an das Gericht vom 15. Dezember 2009 nachgekommen.
- 40 Danach hält die Beklagte den Erlass der waffenrechtlichen Verbotsverfügung nach § 41 Abs. 2 WaffG auch unter Berücksichtigung des Vollzuges der Freiheitsstrafe in der Justizvollzugsanstalt F. für geeignet, erforderlich und angemessen. Es sei nicht ausgeschlossen, dass erlaubnispflichtige oder verbotene Waffen in die Anstalt gelangen könnten. Auch wenn in Bezug auf erlaubnis-

pflichtige Waffen die Wahrscheinlichkeit zum Erwerb faktisch erheblich eingeschränkt sein möge, sei das verbleibende Risiko nicht hinzunehmen. Sie ist außerdem der Auffassung, dass bei einer Verbotsverfügung, die eine Dauerwirkung entfalte, eine temporäre Reduzierung der Gefahrenlage nicht zur Aufhebung der Verbotsverfügung führen müsse. Hierbei sei insbesondere zu berücksichtigen, dass vorliegend der Zeitraum, in dem der Kläger die Möglichkeit zum Waffenerwerb habe, den Zeitraum, in dem die Möglichkeit des Klägers zum Waffenerwerb aufgrund der Inhaftierung reduziert sei, erheblich übersteige. Auch stehe dem Einwand des Klägers, Vollzugslockerungen seien derzeit unwahrscheinlich, die Rechtmäßigkeit der Verbotsverfügung nicht entgegen. Denn zumindest seien Vollzugslockerungen in absehbarer Zeit nach den Vorschriften des H. Strafvollzugsgesetzes möglich. Dieses Restrisiko müsse im Hinblick auf die zu erwartende Gefährdung hoher Rechtsgüter nicht hingenommen werden. Diesem Risiko könne auch nicht durch eine Information der Justizvollzugsanstalt an die zuständige Waffenbehörde über bevorstehende Vollzugslockerungen begegnet werden.

- 41 Das Berufungsgericht hat sich mit diesen Ermessenserwägungen nicht auseinander gesetzt, weil es den Bescheid insoweit bereits aus anderen Gründen für fehlerhaft gehalten hat. Die Erwägungen der Beklagten verhalten sich aber innerhalb des von § 41 Abs. 2 WaffG vorgezeichneten Ermessensspielraums. Dieser Spielraum war vorliegend bereits dadurch stark eingeschränkt, dass sehr erhebliche Gründe für die Erforderlichkeit des Waffenverbotes auf der Tatbestandsseite der Norm sprachen. Bei Vorliegen derart gewichtiger - sich aus den Vorstrafen des Klägers ergebender - Tatsachen beschränkt sich der Abwägungsspielraum in der Tat auf die Frage, ob seine derzeitige Inhaftierung ein Verbot nach § 41 Abs. 2 WaffG entbehrlich macht. Abgesehen davon, dass die insoweit gegen ein Verbot während der Haftzeit in das Feld zu führenden Argumente zugleich von geringem Gewicht sind, weil sie den Kläger in dieser Zeit mangels Gelegenheit zum legalen Erwerb auch nicht nennenswert belasten, hat die Beklagte jedoch einleuchtend ein verbleibendes Restrisiko beschrieben, das mit einem Verbot besser begrenzt werden kann als ohne. Diese Belastung hat der Kläger zum Schutz der Öffentlichkeit hinzunehmen.

- 42 3. Die Kosten des gesamten Verfahrens hat der Kläger gemäß § 154 Abs. 1 und 2 VwGO zu tragen.

Neumann

Büge

Dr. Graulich

Hahn

Prof. Dr. Hecker

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 2 500 € festgesetzt.

Neumann

Büge

Dr. Graulich

Hahn

Prof. Dr. Hecker

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Waffenrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

WaffG §§ 1, 5, 41, 45
VwGO §§ 101, 114, 137

Stichworte:

Waffen; Munition; Erwerbsverbot; Besitzverbot; erlaubnispflichtige Waffen; erlaubnisfreie Waffen; Verhütung von Gefahren; Verbot des künftigen Besitzes; Gefährlichkeit des Waffenbesitzers; geboten; Erforderlichkeit; Ermessensentscheidung; richterliche Verfügung; Mitteilung der Ermessenserwägungen; Einschränkung des Ermessensspielraums.

Leitsätze:

1. § 41 Abs. 2 WaffG erlaubt unter den in der Vorschrift bezeichneten Voraussetzungen die Verhängung eines Besitzverbots auch zu einem Zeitpunkt, in dem der Verbotsadressat erlaubnispflichtige Waffen bzw. Munition nicht in Besitz hat, d.h. nicht die tatsächliche Gewalt über sie ausübt. Verboten werden darf auch der künftige Besitz.
2. Nach § 41 Abs. 2 WaffG wird die Möglichkeit eines waffenrechtlichen Verbotes eingeräumt, soweit es „geboten“ ist. Darin drückt sich eine gesteigerte Anforderung im Sinne einer „Erforderlichkeit“ aus.
3. Anknüpfungspunkt für die Regelung in § 41 Abs. 2 WaffG ist eine Gefährlichkeit des Waffenbesitzers.

Urteil des 6. Senats vom 22. August 2012 - BVerwG 6 C 30.11

- I. VG Hamburg vom 31.03.2009 - Az.: VG 4 K 17/09 -
- II. OVG Hamburg vom 11.01.2011 - Az.: OVG 3 Bf 197/09 -