

Sachgebiet:

Waffenrecht

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

WaffG § 20 Abs. 3 Satz 2

Titelzeile:

Blockierpflicht für Erbwaffen gilt auch für Altfälle vor Inkrafttreten des Waffengesetzänderungsgesetzes vom 26. März 2008

Stichworte:

Erbenprivileg; Erbwaffen; Blockierpflicht; Verschärfung waffenrechtlicher Umgangsanforderungen; Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Leitsatz/-sätze:

Die Blockierpflicht gemäß § 20 Abs. 3 Satz 2 WaffG gilt auch in Bezug auf Erbwaffen, die vor Einführung dieser Pflicht durch das Waffengesetzänderungsgesetz vom 26. März 2008 vom Erwerber infolge Erbfalls im Einklang mit damaligen waffenrechtlichen Vorgaben in Besitz genommen worden sind. Dem steht der verfassungsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht entgegen.

Urteil des 6. Senats vom 16. März 2015 - BVerwG 6 C 31.14

I. VG Köln vom 28. Juni 2012

Az: VG 20 K 6147/11

II. OVG Münster vom 15. Mai 2014

Az: OVG 20 A 1853/12



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 31.14
OVG 20 A 1853/12

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 16. März 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn und
Prof. Dr. Hecker

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. Mai 2014 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wurde als Alleinerbin ihres 2001 verstorbenen Ehemannes Eigentümerin von Schusswaffen. Hierfür erteilte der Beklagte ihr eine Waffenbesitzkarte. 2011 erlegte er ihr durch Bescheid auf, einige dieser Waffen mit Blockiersystemen zu versehen. Das Verwaltungsgericht hat ihre hiergegen gerichtete Klage abgewiesen, das Oberverwaltungsgericht ihre Berufung zurückgewiesen: Die Blockierpflicht gemäß § 20 Abs. 3 Satz 2 WaffG gelte auch, sofern die Waffe vor Inkrafttreten der Vorschrift im Jahr 2008 infolge Erbfalls erworben sei.
- 2 Zur Begründung ihrer Revision macht die Klägerin geltend: Der Gesetzgeber habe mit § 20 Abs. 3 Satz 2 WaffG allenfalls Erwerbsfälle nach Inkrafttreten des Waffenrechtsneuregelungsgesetzes vom 11. Oktober 2002 erfassen wollen. Die Ausdehnung auf frühere Zeiträume würde gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen. Der angefochtene Bescheid sei

ermessensfehlerhaft. Die Klägerin habe die in Rede stehenden Erbwaffen seit vielen Jahren im Besitz, ohne dass jemals Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufgetreten seien.

- 3 Der Beklagte und der Vertreter des Bundesinteresses verteidigen das angefochtene Urteil.

II

- 4 Die Revision, über die der Senat im Einverständnis mit den Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet (§ 141 Satz 1, § 125 Abs. 1 Satz 1, § 101 Abs. 2 VwGO), ist als unbegründet zurückzuweisen. Das Berufungsurteil verletzt nicht Bundesrecht. Der angefochtene Bescheid ist rechtmäßig.
- 5 1. Rechtsgrundlage für den angefochtenen Bescheid ist § 9 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 9 Abs. 1 WaffG. Hiernach kann eine waffenrechtliche Erlaubnis zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nachträglich mit einer Auflage versehen werden. Durch Nichterfüllung der Blockierpflicht gemäß § 20 Abs. 3 Satz 2 WaffG stört die Klägerin die öffentliche Sicherheit. Sie unterliegt dieser Pflicht, weil - wie sie selbst nicht in Frage stellt - die betroffenen Waffen erlaubnispflichtig sind (§ 2 Abs. 2 WaffG) und sie kein waffenrechtliches Bedürfnis geltend machen kann. Der Beklagte durfte ihr daher auferlegen, diese Waffen mit Blockiersystemen zu versehen. Ermessensfehler sind ihm hierbei nicht unterlaufen.
- 6 a. § 20 Abs. 3 Satz 2 WaffG gilt für sämtliche infolge Erbfalls erworbenen erlaubnispflichtigen Waffen unabhängig vom Erwerbszeitpunkt. Erfasst sind auch Altfälle aus dem Zeitraum vor Inkrafttreten des Waffengesetzänderungsgesetzes vom 26. März 2008 (BGBl. I S. 426), das die Blockierpflicht für Erbwaffen eingeführt hat.
- 7 aa. Allerdings folgt dies noch nicht zwingend aus Wortlaut und systematischer Stellung von § 20 Abs. 3 Satz 2 WaffG.

- 8 Ob auch Altfälle in die Blockierpflicht einbezogen sind, wird durch den Text der Vorschrift nicht ausdrücklich in die eine oder andere Richtung beantwortet.
- 9 Gesetzessystematisch ist, jedenfalls bei Einbeziehung von § 58 WaffG, die Lesart nicht versperrt, dass die Norm keine Anwendung gegenüber Personen beansprucht, die bei Inkrafttreten des Waffengesetzänderungsgesetzes von 2008 bereits Inhaber einer Waffenbesitzkarte für früher erworbene Erbwaffen waren. Umgekehrt ist gesetzessystematisch die Lesart nicht versperrt, dass die Norm die waffenrechtliche Stellung des Erwerbers infolge Erbfalls nicht nur im Hinblick auf die Erteilung der waffenrechtlichen Erlaubnis, sondern auch im Hinblick auf die weitere Besitzberechtigung regeln soll. Für letzteres spricht insbesondere die amtliche Überschrift von § 20 WaffG.
- 10 bb. Die Gesetzesmaterialien enthalten Anhaltspunkte dafür, dass die Erstreckung auf Altfälle der Regelungsabsicht des Gesetzgebers bei Erlass des Waffengesetzänderungsgesetzes von 2008 entsprach (ebenso Gade/Stoppa, WaffG, 2011, § 20 Rn. 19; Papsthart, in: Steindorf/Heinrich/ders., Waffenrecht, 9. Aufl. 2010, § 20 Rn. 8).
- 11 Die Bundesregierung hat am 22. November 2007 den Gesetzentwurf vorgelegt (BR-Drs. 838/07). In ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 20. Dezember 2007 hat die Bundesregierung die Aufnahme eines in ihrem Gesetzentwurf noch nicht vorgesehenen Absatzes 7 in § 20 WaffG vorgeschlagen, um - entsprechend dem heutigen § 20 Abs. 7 Satz 1 WaffG - Ausnahmen von der für "alle Erbwaffen" geltenden Blockierpflicht zu ermöglichen, sofern ein entsprechendes Blockiersystem noch nicht vorhanden ist. In diesem Zusammenhang ist in der Gegenäußerung ausgeführt:
- "Durch die Formulierung 'alle Erbwaffen' wird klargestellt, dass sich die Verpflichtung zur Blockierung auch auf Waffen erstreckt, die bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes infolge eines Erbfalls erworben wurden" (BT-Drs. 16/7717 S. 38 f.).
- 12 Eine wortgleiche Aussage hat sodann der Innenausschuss des Bundestages, der den Vorschlag aus der Gegenäußerung der Bundesregierung in seiner Be-

schlussempfehlung an das Plenum aufgriff, in seinem Bericht vom 20. Februar 2008 zu den Ausschussberatungen getroffen (BT-Drs. 16/8224 S. 16).

- 13 Die Aussagen beziehen sich zwar unmittelbar auf Absatz 7 von § 20 des Entwurfs. Ungeachtet dessen erhellen sie, welches Verständnis die Bundesregierung als Urheberin des Entwurfs bzw. der Innenausschuss des Deutschen Bundestages als federführender parlamentarischer Fachausschuss im Hinblick auf die Frage der Rückwirkung der in Absatz 2 von § 20 des Entwurfs vorgesehenen Blockierpflicht besaßen.
- 14 cc. Für die Erstreckung auf Altfälle sprechen entscheidend Sinn und Zweck von § 20 Abs. 3 Satz 2 WaffG. Die Blockierpflicht soll im Sinne einer konsequenten Risikominimierung die mit dem Besitz von Erbwaffen verbundene abstrakte Gefahr einer Schädigung Dritter verringern, welche der Gesetzgeber bei fehlendem waffenrechtlichen Bedürfnis des Besitzers für nicht hinnehmbar erachtet hat. Wären nur Erbfälle ab dem Jahr 2008 einbezogen, würde die angestrebte Risikoverringering erst allmählich über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten eintreten. Dass der Gesetzgeber eine derart massive Verzögerung in Kauf nehmen wollte, kann nicht unterstellt werden. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass seiner aktualisierten Risikobewertung sofort und umfassend Rechnung getragen werden sollte (vgl. bereits im anderen Zusammenhang: BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2007 - 6 C 24.06 - Buchholz 402.5 WaffG Nr. 93 Rn. 47).
- 15 dd. Für die Auffassung der Klägerin, der Gesetzgeber habe den Einbezug von Altfällen allenfalls in Bezug auf Erbfälle nach Inkrafttreten des Waffenrechtsneuregelungsgesetzes von 2002 beabsichtigt, sind keine Belege ersichtlich.
- 16 Das Waffenrechtsneuregelungsgesetz hatte das sog. Erbenprivileg nur noch für einen befristeten Zeitraum von fünf Jahren beibehalten (vgl. Art. 19 Nr. 2). In der Begründung des zugrunde liegenden Gesetzentwurfs der Bundesregierung hieß es hierzu, falls bis zum Ablauf dieser Frist kein wirksames Blockiersystem auf den Markt gebracht sei, lasse sich die Privilegierung des Erben nicht länger vertreten (BT-Drs. 14/7758 S. 66). Hierauf Bezug nehmend hat die Bundesre-

gierung sodann in der Begründung ihres Gesetzentwurfs, der zum Waffengesetzänderungsgesetz vom 26. März 2008 führte, dargelegt, § 20 WaffG sei wegen des am 1. April 2008 anstehenden Wegfalls des Erbenprivilegs neu zu fassen. Weder hieraus noch aus anderen Begebenheiten des Gesetzgebungsverfahrens lässt sich auf einen Willen des Gesetzgebers schließen, Altfälle aus dem Zeitraum vor Inkrafttreten des Waffenrechtsneuregelungsgesetzes von 2002 von der vorgesehenen Blockierpflicht auszunehmen.

- 17 b. Der angefochtene Bescheid ist nicht wegen Ermessensfehlern zu beanstanden.
- 18 Der Beklagte hat im Rahmen der Begründung des angefochtenen Bescheids ausgeführt, über Ermessen zu verfügen. Im Rahmen der vorgenommenen Interessenabwägung überwiege das Interesse der Allgemeinheit auf Schutz vor Missbrauch und unsachgemäßem Gebrauch von Waffen. Auf Seiten der Klägerin liege kein außergewöhnlicher Härtefall vor.
- 19 Der Beklagte hat hiermit das ihm durch § 9 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 9 Abs. 1 WaffG eingeräumte Ermessen erkannt und den für dessen Ausübung relevanten Gesichtspunkten hinreichend Rechnung getragen. Zutreffend hat bereits das Verwaltungsgericht im ersten Rechtszug aufgezeigt, dass der langjährige beanstandungsfreie Besitz der in Rede stehenden Waffen durch die Klägerin außer Betracht gelassen werden durfte. § 20 Abs. 3 Satz 2 WaffG erlegt im Interesse strikter Risikoverringerung die Blockierpflicht unabhängig vom Grad der Fahrgeneigtheit des jeweiligen Einzelfalls auf. Diese Maßgabe muss auch im Rahmen von § 9 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 9 Abs. 1 WaffG berücksichtigt werden. Sie entbindet die Waffenbehörde bei Anwendung dieser Vorschrift davon, vor Durchsetzung der Blockierpflicht individuelle personenbezogene Risikoeinschätzungen vorzunehmen.
- 20 2. Mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes ist die Erstreckung auf Altfälle vereinbar.

- 21 Dieser Grundsatz, der sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten ableitet, engt die Befugnis des Gesetzgebers ein, die Rechtsfolge eines der Vergangenheit zugehörigen Verhaltens nachträglich zu ändern (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2010 - 2 BvL 14/02 u.a. - BVerfGE 127, 1 <16 m.w.N.>). Zu unterscheiden sind Fälle einer "echten" und einer "unechten" Rückwirkung. Eine Rechtsnorm entfaltet "echte" Rückwirkung, wenn ihre Rechtsfolge mit belastender Wirkung schon vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung für bereits abgeschlossene Tatbestände gelten soll. Das ist grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig (BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2010 a.a.O. S. 17 m.w.N.). Soweit belastende Rechtsfolgen einer Norm erst nach ihrer Verkündung eintreten, tatbestandlich aber von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst werden ("tatbestandliche Rückanknüpfung"), liegt eine "unechte" Rückwirkung vor. Eine solche unechte Rückwirkung ist nicht grundsätzlich unzulässig, denn die Gewährung vollständigen Vertrauensschutzes zu Gunsten des Fortbestehens der bisherigen Rechtslage würde den dem Gemeinwohl verpflichteten Gesetzgeber in wichtigen Bereichen lähmen und den Konflikt zwischen der Verlässlichkeit der Rechtsordnung und der Notwendigkeit ihrer Änderung in nicht mehr vertretbarer Weise zu Lasten der Anpassungsfähigkeit der Rechtsordnung lösen (BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2010 a.a.O. S. 17 m.w.N.). Der Gesetzgeber muss aber, soweit er für künftige Rechtsfolgen an zurückliegende Sachverhalte anknüpft, dem verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutz in hinreichendem Maß Rechnung tragen. Die Interessen der Allgemeinheit, die mit der Regelung verfolgt werden, und das Vertrauen des Einzelnen auf die Fortgeltung der Rechtslage sind abzuwägen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss gewahrt sein. Eine unechte Rückwirkung ist mit den Grundsätzen grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes daher nur vereinbar, wenn sie zur Förderung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt (BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2010 a.a.O. S. 18 m.w.N.).
- 22 Ausgehend von diesen Maßstäben stößt die Blockierpflicht für Altfälle nicht auf Bedenken:

- 23 Der Einbezug von Altfällen in § 20 Abs. 3 Satz 2 WaffG stellt eine bloße tatbestandliche Rückanknüpfung dar, unterfällt also nicht der Kategorie der "echten" Rückwirkung. Die Blockierpflicht wird nicht im Nachhinein für Zeiträume der Vergangenheit begründet, sondern gilt erst ab dem Zeitpunkt ihrer gesetzlichen Einführung. Allerdings wird sie, soweit Altfälle betroffen sind, von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst, nämlich dem zu einem früheren Zeitpunkt im Einklang mit waffenrechtlichen Vorschriften vollzogenen Besitz von Erbwaffen, für den bis zum Erlass von § 20 Abs. 3 Satz 2 WaffG selbst bei Bedürfnislosigkeit keine Blockierpflicht galt. Wegen dieser Veränderung der waffenrechtlichen Position derjenigen, die wie die Klägerin bereits vor Erlass der Vorschrift Besitzer von Erbwaffen waren, kommt der Vorschrift "unechte" Rückwirkung zu.
- 24 Den hierfür durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgezeigten Anforderungen wird § 20 Abs. 3 Satz 2 WaffG vollauf gerecht. Die Erstreckung der Blockierpflicht auf Altfälle ist geeignet, das mit dem Besitz von Erbwaffen verbundene abstrakte Schadensrisiko für Dritte umgehend und umfassend zu verringern. Ein milderer, gleich wirksames Mittel hierfür ist nicht ersichtlich. Bei einer Gesamtabwägung zwischen den Belangen der Betroffenen und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe ist die Grenze der Zumutbarkeit ohne weiteres gewahrt. Der Gesetzgeber hat allgemein ein berechtigtes Interesse daran, die mit dem Waffengesetz jeweils verfolgten Sicherungszwecke möglichst rasch zur Geltung zu bringen. Er handelt bei der Ausgestaltung des waffenrechtlichen Umgangsrechts mit dem Ziel, seine Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 GG zu erfüllen und sich schützend vor das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Bürger zu stellen. Mit Rücksicht auf den besonderen Rang dieser Schutzpflichten und die Weite des insoweit bestehenden legislativen Entscheidungsspielraums kann der Gesetzgeber in aller Regel das waffenrechtliche Umgangsrecht verschärfen, ohne hierin durch den verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes beschränkt zu werden (BVerwG, vgl. Urteil vom 16. Mai 2007 - 6 C 24.06 - Buchholz 402.5 WaffG Nr. 93 Rn. 45). Umgekehrt kann derjenige, dem der Umgang mit Waffen erlaubt ist, in aller Regel nicht berechtigterweise darauf

vertrauen, dass die einmal geltenden Umgangsanforderungen für alle Zukunft unverändert bleiben.

- 25 Dass speziell im Hinblick auf die Einführung der Blockierpflicht ausnahmsweise eine abweichende Bewertung angebracht sein könnte, ist nicht ersichtlich. Die Blockierpflicht trifft gemäß § 20 Abs. 3 Satz 2 WaffG denjenigen, der kein rechtlich anerkanntes Bedürfnis für den Umgang mit Waffen besitzt, d.h. der nicht die Voraussetzungen erfüllt, unter denen der Gesetzgeber Waffenbesitz im Allgemeinen für hinnehmbar hält. Wird die Fortdauer des Privilegs, dennoch Waffen besitzen zu dürfen, durch die Maßgabe eingeschränkt, ihre Schussfähigkeit auszuschließen, ist die Grenze der Zumutbarkeit nicht ansatzweise überschritten, zumal nicht ersichtlich ist, dass die in diesem Zusammenhang anfallenden Kosten eine unannehmbare Größenordnung erreichen könnten.
- 26 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Neumann

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Prof. Dr. Hecker

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 9 625 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Neumann

Dr. Heitz

Prof. Dr. Hecker