

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Waffenrecht

Rechtsquelle/n:

WaffG 2002 §§ 8, 13,
Abschnitt 1 Unterabschnitt 1 Nr. 1.3 Satz 1 der Anlage 1 zu § 1
Abs. 4
WaffG 1972 § 3 Abs. 1

Titelzeile:

Schalldämpfer für Jagdwaffen

Stichworte:

Waffengesetzliche Erlaubnisvorbehalte; Gleichstellung von Schalldämpfern mit Schusswaffen; Berechtigung von Jägern zum Erwerb, Besitz und Führen von Jagdwaffen (Jägerprivileg); Bedürfnisnachweis für Schalldämpfer; waffengesetzlicher Grundsatz, privaten Besitz von Schalldämpferwaffen zu verhindern; Schutz des Gehörs der Jäger vor dem Mündungsknall; jagdliches Schießen als Selbstgefährdung; Schutz des Gehörs durch Ohrenkapseln und Im-Ohr-Schutz.

Leitsätze:

1. Die Berechtigung von Jägern zum Erwerb, Besitz und Führen von Jagdwaffen ohne Nachweis eines waffenrechtlichen Bedürfnisses erstreckt sich nicht auf Schalldämpfer, die für diese Schusswaffen bestimmt sind.
2. Ein besonders anzuerkennendes persönliches Interesse von Jägern für Schalldämpferwaffen besteht nicht, weil der Bundesgesetzgeber Schalldämpfer nicht als notwendig für die Ausübung der Jagd ansieht.
3. Das Interesse der Jäger, mögliche Schädigungen ihres Gehörs durch das Abfeuern von Jagdlangwaffen auszuschließen, kann den waffengesetzlichen Grundsatz nicht außer Kraft setzen, privaten Besitz an Schalldämpfern, die für Schusswaffen bestimmt sind, auch bei legalem Schusswaffenbesitz möglichst zu verhindern.
4. Aus den Feststellungen der großen Mehrzahl der Verwaltungsgerichte ergibt sich, dass die Verwendung einer schallgedämpften Waffe zum Schutz des Gehörs nicht erforderlich ist, weil gleich wirksame Schutzvorkehrungen zur Verfügung stehen.

Urteil des 6. Senats vom 28. November 2018 - BVerwG 6 C 4.18



I. VG Berlin vom 25. Januar 2018
Az: VG 1 K 545.16



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 6 C 4.18
VG 1 K 545.16

Verkündet
am 28. November 2018

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 28. November 2018
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Hahn, Dr. Tegethoff sowie
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Steiner

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 25. Januar 2018 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der in Berlin wohnhafte Kläger ist Jäger. Er ist im Besitz eines Jahresjagdscheins, der noch bis zum 31. März 2020 gültig ist, und geht in einem Revier in Brandenburg auf die Jagd. Er will mit einer schallgedämpften Jagdlangwaffe auf Wild schießen, um Schädigungen seines Gehörs durch den lauten, über der Schmerzgrenze liegenden Mündungsknall beim Abfeuern der Waffe auszuschließen. Seinen Antrag, ihm die Erlaubnis für den Erwerb eines Schalldämpfers zu diesem Zweck zu erteilen, lehnte der Polizeipräsident in Berlin ab. Die nach erfolglosem Widerspruch erhobene Klage mit dem Ziel, den Beklagten zu verpflichten, dem Kläger Erwerb, Besitz und Führen eines Schalldämpfers für das jagdliche Schießen mit Jagdlangwaffen zu gestatten, hat das Verwaltungsgericht mit im Wesentlichen folgender Begründung abgewiesen:
- 2 Die Klage sei unzulässig, soweit sie darauf gerichtet sei, einen Schalldämpfer besitzen und bei der Jagd führen zu dürfen. Der behördliche Erlaubnisantrag des Klägers sei ausdrücklich auf die Erteilung der Erwerbserlaubnis beschränkt.

Die waffengesetzlichen Voraussetzungen für deren Erteilung lägen nicht vor. Auch Jäger im Besitz eines Jahresjagdscheins benötigten für den Erwerb eines Schalldämpfers für ihre Jagdlangwaffen eine gesonderte Erlaubnis, deren Erteilung ein waffenrechtliches Bedürfnis voraussetze. Die Freistellung dieser Jäger von dem allgemeinen Bedürfnisnachweis für Erwerb und Besitz von Langwaffen und zweier Kurzwaffen für das jagdliche Schießen erstrecke sich nicht auf dafür bestimmte Schalldämpfer. Nach der gesetzlichen Wertung würden Schalldämpfer für die Jagd nicht benötigt. Im deutschen Waffenrecht schließe die Berechtigung zum Schusswaffenbesitz seit jeher nicht die Berechtigung ein, die Schusswaffen mit Schalldämpfern auszustatten. Die Lärm- und Vibrations-Arbeitschutzverordnung sei auf waffenrechtliche Erlaubnisse nicht anwendbar.

- 3 Das Interesse der Jäger, ihr Gehör zu schützen, könne ein Bedürfnis für das jagdliche Schießen mit einer schallgedämpften Waffe nicht begründen. Der waffengesetzliche Grundsatz, so wenige Schusswaffen wie möglich in privaten Besitz gelangen zu lassen, gelte in gleicher Weise für den Nachweis eines Bedürfnisses für dafür bestimmte Schalldämpfer. Dem liege die gesetzgeberische Annahme zugrunde, Schalldämpfer könnten die Gefährlichkeit der Schusswaffe erhöhen. Diese Einschätzung könne nicht durch statistische Erkenntnisse über die geringe Deliktsrelevanz von schallgedämpften Waffen erschüttert werden. Aufgrund der restriktiven Zulassungspraxis seien Schalldämpfer wenig verbreitet. Demgegenüber habe der Kläger kein besonders anzuerkennendes Interesse an dem Erwerb des Schalldämpfers geltend gemacht. Hierfür sei ein besonders gelagertes, aus individuellen Umständen hergeleitetes Interesse erforderlich; das Interesse an dem Schutz des Gehörs beim Abfeuern der Jagdwaffe bestehe aber bei allen Jägern in gleicher Weise. Auf den Schutz Dritter vor Beeinträchtigungen durch Schusslärm könne sich der Kläger nicht berufen. Im Übrigen fehlten Anhaltspunkte für die Annahme, der Lärm könne die Gesundheit der in der Nähe des Jagdreviers des Klägers wohnenden Personen beeinträchtigen.
- 4 Schließlich sei ein Bedürfnis nicht gegeben, weil Jäger für den Schutz ihres Gehörs nicht auf Schalldämpfer angewiesen seien. Ohrkapseln oder Geräte des sog. Im-Ohr-Schutzes minderten die Lautstärke des Mündungsknalls für das Gehör mindestens ebenso stark wie Schalldämpfer. Der Beklagte habe deren Funktionsweise und Wirksamkeit plausibel dargelegt. Der sog. Im-Ohr-Schutz

sei für das Richtungshören geeignet. Die Möglichkeit, Ohrkapseln könnten bei der Suche nach angeschossenem Wild im Dickicht abgestreift werden, stelle keine ernstzunehmende Erschwernis der Jagd dar. Es gebe keine tatsächlichen Anhaltspunkte dafür, dass der Schalldruck, der beim Abfeuern der Schusswaffe über die Knochenleitbahnen weitergeleitet werde, das Gehör schädigen könne.

- 5 Mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Sprungrevision beantragt der Kläger festzustellen, dass er für den Erwerb eines Schalldämpfers und dessen Gebrauch bei der Jagd keine Erlaubnis benötige. Hilfsweise beantragt er den Beklagten zu verpflichten, ihm die hierfür erforderlichen Erlaubnisse zu erteilen. Der Kläger trägt im Wesentlichen vor: Die Berechtigung der Inhaber von Jahresjagdscheinen, Jagdlangwaffen ohne Nachweis eines waffenrechtlichen Bedürfnisses zu erwerben, zu besitzen und zu führen, umfasse auch die dafür bestimmten Schalldämpfer. Dies folge aus deren waffengesetzlicher Gleichstellung mit denjenigen Schusswaffen, für die sie bestimmt seien.
- 6 Jedenfalls hätten Jäger ein waffenrechtliches Bedürfnis für Schalldämpfer zu Jagdzwecken. Die gesetzliche Anerkennung des Waffenbesitzes für das jagdliche Schießen schließe auch das Interesse ein, die Lautstärke des Mündungsknalls beim Abfeuern der Waffen auf ein gesundheitsverträgliches Maß zu senken. Die Schutzstandards der Lärm- und Vibrations-Arbeitsschutzverordnung für die Ausstattung von Arbeitsplätzen seien generell für die Jagd von Bedeutung. Schalldämpfer erhöhten die Gefährlichkeit von Schusswaffen nicht; ihre Deliktsrelevanz sei verschwindend gering. Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zum Schutz des Gehörs durch Ohrkapseln oder sog. Im-Ohr-Schutz stellten unbelegte Behauptungen dar. Der Kläger habe die Erfahrung gemacht, dass der Im-Ohr-Schutz ein zuverlässiges Richtungshören verhindere. In mehreren Bundesländern würden Schalldämpfer für Jagdlangwaffen generell zugelassen.
- 7 Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil. Der Vertreter des Bundesinteresses weist darauf hin, dass die Freistellung der Jäger vom Nachweis eines waffenrechtlichen Bedürfnisses auf die für die Jagd benötigte Ausstattung beschränkt sei; hierzu gehörten Schalldämpfer nicht. Für diese müsse ein darauf gerichtetes Bedürfnis nachgewiesen werden.

II

- 8 Die Sprungrevision des Klägers ist zulässig. Das Verwaltungsgericht hat das Rechtsmittel im Urteil zugelassen; daran ist der Senat gebunden (§ 134 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 2 VwGO). Der Kläger hat die Sprungrevision form- und fristgerecht eingelegt und begründet (§ 139 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 und 2 VwGO). Insbesondere hat er die erforderliche schriftliche Erklärung des Beklagten über dessen Zustimmung zu der Einlegung rechtzeitig vorgelegt (§ 134 Abs. 1 Satz 1 und 3 VwGO).
- 9 Die Sprungrevision ist nicht begründet. Das angefochtene Urteil verstößt nicht gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 10 1. Der Kläger hat erstmals in der Revisionsinstanz beantragt festzustellen, er sei berechtigt, Schalldämpfer, die für seine Jagdlangwaffen bestimmt sind, erlaubnisfrei zu erwerben und für das jagdliche Schießen zu verwenden. Darin liegt keine nach § 142 Abs. 1 Satz 1 VwGO unzulässige Klageänderung, weil das Rechtsschutzziel des Klägers und der Prozessstoff unverändert bleiben (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. Oktober 1993 - 6 C 12.92 - Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 320 S. 306 und vom 8. Dezember 1995 - 8 C 37.93 - BVerwGE 100, 83 <102>; stRspr). Die Feststellungsanträge können keinen Erfolg haben, weil die Inhaber von Jahresjagdscheinen wie der Kläger nur für den Erwerb und das Führen von Jagdlangwaffen zur Ausübung der Jagd von den waffengesetzlichen Erlaubnisvorbehalten freigestellt sind. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass sich diese Freistellung nicht auf den Erwerb von Schalldämpfern für diese Schusswaffen und auf die Ausübung der Jagd mit schalldämpften Waffen erstreckt.
- 11 a) Nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts vom 11. Oktober 2002 - WaffG - (BGBl. I S. 3970) bedarf der Umgang mit Waffen oder Munition, die in der Anlage 2 (Waffenliste) Abschnitt 2 zu diesem Gesetz genannt sind, der Erlaubnis. Hierzu gehören insbesondere Schusswaffen (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 WaffG; Abschnitt 2, Unterabschnitt 1 der Anlage 2). Erlaubnispflichtigen Umgang mit Waffen hat unter anderem, wer sie erwirbt, besitzt,

führt oder damit schießt (§ 1 Abs. 3 WaffG). Nach dem Regelungskonzept des Waffengesetzes unterliegt jede Art des Umgangs mit einer bestimmten Waffe einem gesonderten Erlaubnisvorbehalt. Die Erteilung einer Erlaubnis setzt nach § 4 Abs. 1 Nr. 4 WaffG unter anderem voraus, dass ein Bedürfnis im Sinne von § 8 WaffG nachgewiesen ist. Aufgrund des zentralen Anliegens des Waffengesetzes, möglichst zu verhindern, dass Waffen in die Hände Privater gelangen, setzt ein solches Bedürfnis von Personen, die keiner der in § 8 WaffG genannten Gruppen angehören, voraus, dass sie sich in einer Ausnahmesituation befinden. Dies ist anerkannt, wenn sie aufgrund individueller Lebensumstände einer erheblich höheren Gefährdung ausgesetzt sind als die Bevölkerung im Allgemeinen und zur Gefahrenabwehr eine Waffe benötigen (vgl. unter 2.a) und b)).

- 12 b) Demgegenüber erkennt das Waffengesetz das Interesse der Angehörigen der in § 8 genannten Gruppen, insbesondere der Sportschützen und Jäger, am zweckgebundenen Waffenbesitz grundsätzlich als berechtigt an. Demnach können Jäger, d.h. Inhaber eines Jagdscheins, nach Maßgabe des § 13 WaffG jagdrechtlich nicht verbotene Schusswaffen für das jagdliche Schießen erwerben, besitzen und benutzen, ohne ein Bedürfnis im Sinne von § 8 WaffG nachweisen zu müssen. Vielmehr ist ein Bedürfnis für den Erwerb und Besitz von Jagdwaffen und der dafür bestimmten Munition schon dann gegeben, wenn sie glaubhaft machen, die Schusswaffe zur Jagdausübung zu benötigen (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 WaffG). Inhaber eines Jahresjagdscheins wie der Kläger sind berechtigt, Langwaffen und zwei Kurzwaffen zu erwerben und zu besitzen, ohne dass geprüft wird, ob ein jagdliches Bedürfnis vorliegt (§ 13 Abs. 2 Satz 2 WaffG). Bei diesen Jägern wird ein solches Bedürfnis für Erwerb und Besitz von Jagdlangwaffen unwiderleglich vermutet (BT-Drs. 14/8886 S. 11). Sie können Langwaffen unter Vorlage ihres Jahresjagdscheins ohne zahlenmäßige Begrenzung erlaubnisfrei erwerben und sie nach Erteilung der Besitzerlaubnis ohne weitere Erlaubnis bei der Jagd und bestimmten damit zusammenhängenden Tätigkeiten mit sich führen und damit schießen (§ 13 Abs. 3 Satz 1 und 2, Abs. 6 Satz 1 WaffG).
- 13 c) Nach dem Waffengesetz stehen wesentliche Teile von Schusswaffen und Schalldämpfer den Schusswaffen, für die sie bestimmt sind, gleich, soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist (Abschnitt 1 Unterabschnitt 1 Nr. 1.3 Satz 1 der Anlage 1 zu § 1 Abs. 4 WaffG). Daraus folgt, dass das Waffengesetz

Schalldämpfer als eigenständige Regelungsgegenstände ansieht, so dass sich Berechtigungen zum Erwerb, Besitz und Führen einer Schusswaffe nicht auf dafür bestimmte Schalldämpfer erstrecken. Vielmehr sind für Erwerb und Besitz eines Schalldämpfers sowie für das Führen einer schallgedämpften Waffe gesonderte Berechtigungen erforderlich. Deren Voraussetzungen richten sich nach den für die Schusswaffe geltenden waffengesetzlichen Voraussetzungen, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Dies gilt sowohl für Berechtigungen, die durch Erteilung der waffengesetzlich vorgesehenen Erlaubnis, als auch für Berechtigungen, die unmittelbar durch das Waffengesetz verliehen werden. Durch den Vorbehalt der anderweitigen gesetzlichen Bestimmung wird klargestellt, dass Regelungen, die bestimmten Personengruppen Erwerb, Besitz und Führen von Schusswaffen ohne Nachweis eines Bedürfnisses im Sinne von § 8 WaffG gestatten, nicht ohne weiteres auf Schalldämpfer angewendet werden können. Der legale Schusswaffenbesitz bestimmter Personengruppen zieht nicht ohne weiteres den legalen Besitz eines für die Schusswaffe bestimmten Schalldämpfers nach sich. Vielmehr ist durch Auslegung der Bestimmungen, die den Schusswaffenbesitz abweichend von den allgemeinen waffengesetzlichen Regeln ermöglichen, zu ermitteln, ob sie auch Geltung für Schalldämpfer beanspruchen.

- 14 d) Dies ist bei den Bestimmungen des sog. Jägerprivilegs nach § 13 WaffG nicht der Fall. Diese Vorschrift ist aufgrund des sich aus der Entstehungsgeschichte ergebenden Normzwecks und des Regelungszusammenhangs mit dem Bundesjagdgesetz nicht auf Schalldämpfer anwendbar:
- 15 Nach § 13 Abs. 1 WaffG soll Jägern diejenige Ausstattung mit Schusswaffen ermöglicht werden, die sie benötigen, um die Jagd ausüben zu können. Hierzu gehören Schalldämpfer für diese Waffen nicht; der Bundesgesetzgeber hat schallgedämpfte Waffen nicht als für die Jagd notwendig angesehen. Damit steht er in der Tradition des deutschen Waffenrechts, das die Freistellung der Jäger vom Bedürfnisnachweis für Jagdwaffen nicht auf dafür bestimmte Schalldämpfer erstreckt.
- 16 Bis zum Ende des Jahres 1972 waren Inhaber eines Jagdscheins zwar ohne Einschränkungen zum Besitz und Führen von Jagd- und Faustfeuerwaffen berech-

tigt. Dagegen galt auch für sie das allgemeine Verbot, Schalldämpfer zu besitzen und zu führen (§ 12 Nr. 7, § 21, 25 Abs. 1 Nr. 2 des Reichswaffengesetzes vom 18. März 1938 - RWG -, RGBl. I S. 265). Die Vereinbarkeit dieses Schalldämpferverbots mit dem Grundgesetz stand außer Frage, so dass es bis zum Inkrafttreten des Waffengesetzes des Bundes vom 19. September 1972 (BGBl. I S. 1797) am 1. Januar 1973 nach Art. 123 ff. GG als Landesrecht fortgalt (BVerwG, Urteil vom 9. November 1959 - 1 C 107.57 - Buchholz 402.5 Wafferecht Nr. 1; BT-Drs. VI/2678 S. 23).

- 17 Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 WaffG 1972 standen wesentliche Teile von Schusswaffen und Schalldämpfer den Schusswaffen gleich. Damit unterstellte der Bundesgesetzgeber Schalldämpfer generell den allgemeinen waffengesetzlichen Erlaubnisvorbehalten und damit dem Erfordernis, für Erwerb, Besitz und Führen eines für eine Schusswaffe bestimmten Schalldämpfers ein waffenrechtliches Bedürfnis nach § 32 Abs. 1 WaffG 1972 nachzuweisen. Von diesem Bedürfnisnachweis waren Inhaber von Jahresjagdscheinen nach § 28 Abs. 4 Nr. 7 und § 32 Abs. 1 Nr. 1 WaffG 1972 in Bezug auf Jagdwaffen, nicht aber in Bezug auf dafür bestimmte Schalldämpfer freigestellt (vgl. VGH Kassel, Urteil vom 9. Dezember 2003 - 11 UE 2912/00 [ECLI:DE:VGHHE:2003:1209.11UE2912.00.0A] - juris Rn. 15). Durch die Einführung des Bedürfnisnachweises für Schalldämpfer sollte Erfordernissen der Lärmbekämpfung Rechnung getragen werden, ohne Sicherheitsinteressen zu gefährden (BT-Drs. VI/2678 S. 25). Die Bedeutung der Belange der öffentlichen Sicherheit, deren Berücksichtigung der Bedürfnisnachweis dient, sollte in Bezug auf Schalldämpfer nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers nicht relativiert werden. Damit galt der hergebrachte waffengesetzliche Grundsatz, den Waffenbesitz von Privatpersonen möglichst zu verhindern und nur in ganz besonders gelagerten Ausnahmefällen zu ermöglichen, gleichermaßen für Schalldämpfer (vgl. unter 2.b)). Der bestimmten Personengruppen wie den Jägern gestattete Schusswaffenbesitz sollte nicht den Besitz dafür bestimmter Schalldämpfer erfassen; hierfür sollten auch diese Personengruppen ein gesondertes Bedürfnis nachweisen müssen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6. April 2017 - 11 B 11.16 [ECLI:DE:OVGBEBB:2017:0406.OVG11B11.16.0A] - juris Rn. 30). Diese Entscheidung des Bundesgesetzgebers stand in Einklang mit den Vorstellungen der Interessenverbände der Jäger, die die Verwendung von Schalldämpferwaffen für die Jagd ablehnten (vgl.

VGH Kassel, Urteil vom 9. Dezember 2003 - 11 UE 2912/00 - juris Rn. 16 unter Hinweis auf entsprechende Stellungnahmen u.a. des Deutschen Jagdschutz-Verbands e.V.).

- 18 Diese Rechtslage hat das Gesetz zur Neuregelung des Waffenrechts vom 11. Oktober 2002 - WaffG - (BGBl. I S. 3970) übernommen. Die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 WaffG 1972 über die waffenrechtliche Behandlung von Schalldämpfern findet sich nunmehr in Abschnitt 1 Unterabschnitt 1 Nr. 1.3 Satz 1 der Anlage 1 zu § 1 Abs. 4 WaffG; inhaltliche Änderungen sind damit nicht verbunden (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6. April 2017 - 11 B 11.16 - juris Rn. 31). Für einen vom Gesetzgeber beabsichtigten Paradigmenwechsel, dass sich bei Inhabern von Jahresjagdscheinen die unwiderlegliche Bedürfnisvermutung des § 13 Abs. 2 Satz 2 WaffG für Jagdwaffen (BT-Drs. 14/8886 S. 111) auf den Erwerb und Besitz von Schalldämpfern sowohl für Langwaffen als auch auf die von diesem Jägerprivileg erfassten zwei Kurzwaffen erstreckt werden sollte, bieten die Gesetzesmaterialien keinen Anhalt: Dass sich die Freistellung der Jäger von dem Erfordernis, ein Bedürfnis für Erwerb, Besitz und Führen von Jagdwaffen nachweisen zu müssen, nach wie vor nicht auf dafür bestimmte Schalldämpfer erstreckt, macht vor allem die Amtliche Begründung der Regelungen des sog. Jägerprivilegs in § 13 WaffG deutlich (BT-Drs. 14/7758 S. 61 f.). Daraus ergibt sich, dass der Bundesgesetzgeber keinen Anlass gesehen hat, die für Schalldämpfer geltenden Regelungen inhaltlich zu ändern. Er hat auch in Bezug auf die Ausübung der Jagd Schalldämpfer nicht in den Blick genommen, sondern sich ausschließlich mit Jagdwaffen befasst. So wird der Verzicht auf den Bedürfnisnachweis für den Umgang mit Langwaffen und zwei Kurzwaffen für die Jagd damit begründet, dass die Jägerprüfung anspruchsvoll und schwierig und die Ausübung der Jagd detailliert reglementiert sei. Jägern soll Erwerb und Besitz von Langwaffen zur jagdlichen Verwendung, nicht aber zum Waffensammeln oder einem anderen Zweck ermöglicht werden (BT-Drs. 14/7758 S. 61 und 62). Die Beibehaltung des allgemeinen Bedürfnisnachweises für Schalldämpfer entsprach der weiterhin ablehnenden Haltung der Interessenverbände der Jäger gegenüber der Jagd mit schallgedämpften Waffen (vgl. VGH Kassel, Urteil vom 9. Dezember 2003 - 11 UE 2912/00 - juris Rn. 16). Deren Haltung begann sich erst einige Jahre nach der Neuregelung des Waffenrechts im Jahr 2002 zu ändern.

- 19 Schließlich steht der Geltung des Jägerprivilegs nach § 13 WaffG für Schalldämpfer von Jagdwaffen die gesetzssystematische Erwägung entgegen, dass der Bundesgesetzgeber die Landesgesetzgeber ermächtigt hat, die Ausübung der Jagd mit schallgedämpften Waffen zu verbieten. Die Möglichkeit, ein solches Verbot anzuordnen, wird durch § 19 Abs. 2 des Bundesjagdgesetzes - BJagdG - i.d.F. des Gesetzes vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2557) eröffnet, wonach die Länder die sachlichen Verbote für die Ausübung der Jagd nach § 19 Abs. 1 BJagdG erweitern können. Davon haben mehrere Bundesländer Gebrauch gemacht (vgl. z.B. das Verbot der Verwendung von Schalldämpfern bei der Jagd nach Art. 29 Abs. 2 Nr. 7 des Bayerischen Jagdgesetzes, von dem die Jagdbehörde nach Art. 29 Abs. 3 Nr. 2 des Gesetzes nur in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zulassen kann). Zwar ist das Waffenrecht mit Wirkung vom 1. Januar 2007 nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes übergegangen, die bundesgesetzliche Öffnungsklauseln für die Landesgesetzgeber ausschließt. Die zuvor erlassenen landesgesetzlichen Verbotsregelungen gelten jedoch nach Art. 125a Abs. 3 Satz 1 GG fort. Die erklärte Absicht des Gesetzgebers, wegen der großen Zahl an Anträgen auf Erwerb und Besitz von Waffen das Bedürfnis der Jäger in § 13 WaffG zu konkretisieren und hierdurch einen bundeseinheitlichen Vollzug zu gewährleisten (BT-Drs. 14/7758 S. 57), kommt deshalb in Bezug auf Schalldämpfer nicht zum Tragen.
- 20 2. Der in der Revisionsinstanz hilfsweise gestellte Antrag des Klägers, den Beklagten zur Erteilung einer Erlaubnis für den Erwerb eines Schalldämpfers für seine Jagdlangwaffen zu verpflichten, kann ebenfalls keinen Erfolg haben. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass der Kläger keinen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis für den Erwerb eines für seine Jagdlangwaffen bestimmten Schalldämpfers hat, weil hierfür kein waffenrechtliches Bedürfnis besteht.
- 21 a) Der geltend gemachte Anspruch setzt nach § 4 Abs. 1 Nr. 4 WaffG den Nachweis eines Bedürfnisses im Sinne des § 8 WaffG voraus. Nach dieser Vorschrift ist der Nachweis erbracht, wenn gegenüber den Belangen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung besonders anzuerkennende persönliche oder wirtschaftliche Interessen, etwa als Jäger (Nr. 1), sowie die Geeignetheit und Erforderlich-

keit der Waffe für den beantragten Zweck (Nr. 2) glaubhaft gemacht sind. Es handelt sich um unbestimmte bundesgesetzliche Rechtsbegriffe, deren Auslegung und Anwendung durch die Waffenbehörden der uneingeschränkten Nachprüfung der Verwaltungsgerichte, letztinstanzlich des Bundesverwaltungsgerichts, unterliegt; ein behördlicher Beurteilungsspielraum besteht nicht.

- 22 b) Der Begriff der Belange der öffentlichen Sicherheit im Sinne von § 8 WaffG bringt das zentrale Anliegen des Waffengesetzes zum Ausdruck, den Waffenbesitz von Privatpersonen, die keiner der in § 8 WaffG genannten Gruppe angehören, möglichst zu verhindern. Dadurch begegnet der Bundesgesetzgeber dem Risiko, dass Waffen missbräuchlich verwendet werden, bereits im Vorfeld möglicher Gefahrenlagen. Angesichts des Gefahrenpotentials, das insbesondere von Schusswaffen für Leben und Gesundheit Dritter ausgeht, steht die Verhältnismäßigkeit dieser Vorverlagerung des Rechtsgüterschutzes außer Frage (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 1. April 2003 - 1 BvR 539/03 [ECLI:DE:BVerfG:2003:rk20030401.1bvr053903] - NVwZ 2003, 855; BVerwG, Urteile vom 24. Juni 1975 - 1 C 25.73 - BVerwGE 49, 1 <4 f.>; vom 16. Mai 2007 - 6 C 24.06 - Buchholz 402.5 WaffG Nr. 93 Rn. 65; Beschluss vom 26. März 2008 - 6 B 11.08 - Buchholz 402.5 WaffG Nr. 95 Rn. 12; stRspr).
- 23 Dieser gesetzliche Zweck des Bedürfnisnachweises bringt es mit sich, dass Personen, die keiner der in § 8 WaffG genannten Gruppen angehören, nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen ein Recht auf Waffenbesitz haben. Auch ein besonders anzuerkennendes persönliches Interesse kann ein Bedürfnis im Sinne von § 8 WaffG für Erwerb, Besitz und Führen einer Waffe regelmäßig nur begründen, wenn sich die betreffende Person aufgrund individueller Umstände, etwa der besonderen Gefährlichkeit der Berufsausübung, in einer Gefahrenlage befindet, die im Vergleich zur Allgemeinheit erheblich erhöht ist. Für normale Verhältnisse ist der polizeiliche Schutz als ausreichend anzusehen. Hinzukommen muss, dass der Besitz einer Waffe erforderlich ist, weil der Gefahr nicht auf andere Weise wirkungsvoll begegnet werden kann (BVerwG, Urteile vom 9. November 1959 - 1 C 107.57 - Buchholz 402.5 Waffenrecht Nr. 1 S. 2 f.; vom 24. Juni 1975 - 1 C 25.73 - BVerwGE 49, 1 <8 ff.>, - 1 C 2.74 -, - 1 C 48.74 - und - 1 C 6.75 - Buchholz 402.5 WaffG Nr. 8a, 8b und 8c; stRspr).

- 24 c) Wie unter 1.c) dargelegt, finden diese gesetzlichen Vorgaben nach Abschnitt 1 Unterabschnitt 1 Nr. 1.3 Satz 1 der Anlage 1 zu § 1 Abs. 4 WaffG auch Anwendung auf Schalldämpfer, die für Schusswaffen bestimmt sind. Für deren Erwerb und Besitz sowie für das Führen von schallgedämpften Waffen muss ein auf den Schalldämpfer bezogenes Bedürfnis nach § 8 WaffG nachgewiesen werden. Dies gilt auch dann, wenn der Antragsteller aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer der in § 8 WaffG genannten Gruppen für einen bestimmten Zweck ohne Bedürfnisnachweis nach § 8 WaffG Zugang zu Schusswaffen hat.
- 25 Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Schusswaffen mit Schalldämpfern einer erhöhten Gefahr missbräuchlicher Verwendung unterliegen, weil sie generell als gefährlicher gelten können als Schusswaffen ohne Schalldämpfer. Der Schusswaffengebrauch kann besser verheimlicht werden oder unbemerkt bleiben, weil ein Schalldämpfer eine lautlose Schussabgabe ermöglicht oder jedenfalls die Lautstärke des Mündungsknalls beim Abfeuern der Waffe erheblich vermindert. Diese Einschätzung liegt der restriktiven Behandlung von Schalldämpfern im Waffenrecht seit jeher zugrunde (vgl. Hoche, RWG, 2. Aufl. 1938, § 25 Anm. 3.b)). Für die Jagd kommt hinzu, dass die Verwendung von schallgedämpften Waffen die Jagdwilderei erleichtern und den Warneffekt des Knalls bei der Schussabgabe für Unbeteiligte, etwa für Spaziergänger, vermindern oder beseitigen kann (vgl. VG Arnsberg, Urteil vom 4. April 2016 - 8 K 1470/15 - juris Rn. 106). Diese Annahmen sind von dem weiten gesetzgeberischen Spielraum für die Regelung des Waffenrechts gedeckt. Hierfür reicht aus, dass der Bedürfnisnachweis für Schalldämpfer nicht als offensichtlich ungeeignet angesehen werden kann, um einen Beitrag zu dem beabsichtigten Rechtsgüterschutz im Vorfeld konkreter Gefahrenlagen zu leisten (vgl. zum Eignungsmaßstab BVerfG, Beschlüsse vom 9. März 1971 - 2 BvR 326 u.a./69 - BVerfGE 30, 250 <262 f.> und vom 3. April 2001 - 1 BvL 32/97 [ECLI:DE:BVerfG:2001:ls20010403.1bvl003297] - BVerfGE 103, 293 <307>; zur Einschätzung von schallgedämpften Waffen VG Sigmaringen, Urteil vom 24. April 2015 - 8 K 1781/13 [ECLI:DE:VGSIGMA:2015:0424.8K1781.13.OA] - juris Rn. 34 ff.).
- 26 d) Mit dem Vortrag, das jagdliche Schießen mit Langwaffen ohne Schalldämpfer könne sein Gehör schädigen, hat der Kläger bereits kein besonders anzuerkennendes persönliches Interesse im Sinne von § 8 WaffG geltend gemacht. Bei der

Auslegung dieses gesetzlichen Begriffs muss berücksichtigt werden, dass der Bundesgesetzgeber nach den Ausführungen unter 1.c) Schalldämpfer generell als nicht für die Jagd erforderlich ansieht. Nach der gesetzlichen Wertung gehören sie nicht zu der für die Jagd benötigten Ausstattung nach § 13 Abs. 1 WaffG. Es widerspräche dieser gesetzlichen Entscheidung gegen die Ausübung der Jagd mit schallgedämpften Waffen, ein Interesse von Jägern an dem Erwerb von Schalldämpfern anzuerkennen. Dies gilt umso mehr, als es sich bei dem Schutz des Gehörs durch Verwendung von Schalldämpfern um ein Interesse handelt, das bei allen Jägern in gleicher Weise besteht (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6. April 2017 - 11 B 11.16 - juris Rn. 38).

- 27 e) Doch auch bei Anerkennung des Gehörschutzes als persönliches Interesse im Sinne von § 8 WaffG ist ein waffenrechtliches Bedürfnis nicht nachgewiesen, weil dieses Interesse den Belangen der öffentlichen Sicherheit nicht vorgeht. Der waffengesetzliche Grundsatz, möglichst keine Schalldämpfer für Schusswaffen in privaten Besitz gelangen zu lassen, beschränkt auch deren Erwerb in aller Regel auf die unter 2.b) dargestellten Ausnahmefälle, in denen ein Privater aufgrund individueller Umstände einer anders nicht abwendbaren Gefährdung ausgesetzt ist, die ihn von der Allgemeinheit abhebt. Demgegenüber wollen sich Jäger vor einer gesundheitlichen Gefahr schützen, die sie selbst durch das jagdliche Schießen herbeiführen. Es geht nicht um den Schutz durch eine Waffe als Mittel der Verteidigung vor einem rechtswidrigen Angriff, sondern um den Schutz des Schützen vor Nachteilen des Schießens für ihn selbst. Das Interesse, die Möglichkeit nachteiliger Folgen einer Selbstgefährdung auszuschließen, vermag regelmäßig nicht zu rechtfertigen, die gesetzgeberische Entscheidung, auch bei legalem Schusswaffenbesitz Privater möglichst keine Ausstattung der Schusswaffen mit Schalldämpfern zuzulassen, für die gesamte Gruppe der Jäger generell außer Kraft zu setzen. Dies gilt erst recht, weil Schalldämpfer nach der weit überwiegenden Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zum Schutz des Gehörs regelmäßig nur benötigt werden, wenn der Schütze freiwillig darauf verzichtet, das Gehör durch andere Vorkehrungen zu schützen (vgl. unter 2.f)).
- 28 Daran können statistische Erkenntnisse über die geringe Deliktsrelevanz von schallgedämpften Waffen nichts ändern. Die Deliktsrelevanz von Schusswaffen und dafür bestimmten Schalldämpfern ist für den Bedürfnisnachweis nach § 8

WaffG ohne Bedeutung. Ihre Berücksichtigung widerspräche der grundlegenden Entscheidung des Bundesgesetzgebers gegen den privaten Besitz von schalldämpften Waffen und für den Schutz der Allgemeinheit insbesondere vor Missbrauchsgefahren. Diese Entscheidung beansprucht nicht erst dann Geltung, wenn eine - wie auch immer zu bestimmende - gewisse Deliktsrelevanz belegt ist. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht zutreffend darauf verwiesen, dass die statistischen Erkenntnisse darauf beruhen, dass Schalldämpfer wegen der bisherigen restriktiven Zulassungspraxis wenig verbreitet sind (vgl. auch VG Düsseldorf, Urteil vom 10. Mai 2016 - 22 K 4721/14 - juris Rn. 67 ff.). Die gesetzgeberische Entscheidung entfaltet mithin die von ihr bezweckte Wirkung.

- 29 f) Schließlich hat der Kläger kein Bedürfnis für den Erwerb eines Schalldämpfers für seine Jagdlangwaffen, weil ein Schalldämpfer nicht erforderlich ist, um Schädigungen des Gehörs durch den Mündungsknall beim Abfeuern der Waffen auszuschließen (§ 8 Nr. 2 WaffG). Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, dass auch Ohrkapseln oder Geräte des sog. Im-Ohr-Schutzes die Lautstärke des Mündungsknalls beim Abfeuern auf einen Wert reduzierten, der deutlich unterhalb der Schmerzgrenze liege. Ihre Wirkung stehe derjenigen von Schalldämpfern nicht nach. Der sog. Im-Ohr-Schutz sei für das Richtungshören geeignet. Es bestünden keine Anhaltspunkte, dass das Gehör durch die Übertragung des Schalldrucks über die Knochenleitbahnen geschädigt werden könne. An diese tatsächlichen Feststellungen ist der Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO gebunden, zumal der vom Verwaltungsgericht festgestellte Sachverhalt im Verfahren der Sprungrevision nicht mit Verfahrensrügen angegriffen werden kann (§ 134 Abs. 4 VwGO). Danach ist es Jägern möglich, ihr Gehör beim jagdlichen Schießen durch Ohrkapseln oder den sog. Im-Ohr-Schutz ebenso wirksam zu schützen wie durch die Verwendung eines Schalldämpfers.
- 30 Die tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts stimmen im Übrigen mit den tatrichterlichen Feststellungen anderer Verwaltungsgerichte überein, die sich mit dem Schutz des Gehörs der Jäger befassen haben. Danach steht die Wirksamkeit von Ohrkapseln und Im-Ohr-Schutz Schalldämpfern nicht nach. Davon ausgehend nimmt die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung weit überwiegend an, dass es keines Schalldämpfers bedarf, um das Gehör der Jäger wirksam vor möglichen Beeinträchtigungen durch das jagdliche Schießen zu

schützen, weil dieser Schutz anderweitig gewährleistet werden kann (vgl. nur VG Stuttgart, Urteil vom 14. Januar 2009 - 5 K 151/08 [ECLI:DE:VGSTUTT:2009:0114.5K151.08.0A] - juris Rn. 20; VG Sigmaringen, Urteil vom 24. April 2015 - 8 K 1781/13 - juris Rn. 43 ff.; VG Arnsberg, Urteil vom 4. April 2016 - 8 K 1470/15 - juris Rn. 79 ff.; VG Düsseldorf, Urteil vom 10. Mai 2016 - 22 K 4721/14 - juris Rn. 39 ff.; VG Münster, Urteil vom 27. März 2017 - 1 K 1271/15 [ECLI:DE:VGMS:2017:0327.1K1271.15.00] - juris Rn. 38 ff.).

- 31 Ergänzend weist der Senat auf Folgendes hin: Für die Eignung der Schutzvorkehrungen für das Richtungshören kommt es auf deren generelle Tauglichkeit, nicht auf die Einschätzung des einzelnen Jägers an. Auch ist das Verwaltungsgericht - in Übereinstimmung mit der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung - zutreffend davon ausgegangen, dass die Eignung von Ohrkapseln nicht deshalb in Frage steht, weil sie bei der Nachsuche abgestreift werden können. Diese Möglichkeit erscheint auch deshalb fernliegend, weil weidmännisch vorgehende Jäger darauf achten, nur dann zu schießen, wenn sie das Wild voraussichtlich mit einem Schuss erlegen können. Schließlich kann die Eignung von Ohrkapseln und sog. Im-Ohr-Schutz für den Schutz des Gehörs der Jäger nicht davon abhängen, ob Jäger bei der Jagd von einem Hund begleitet werden. Es ist Sache der Jäger, dafür Sorge zu tragen, dass ihr Jagdhund hinreichend schussfest ist.
- 32 g) Der Schutz Dritter, die in der Nähe eines Jagdreviers wohnen, vor Lärmbeeinträchtigungen des jagdlichen Schießens kann ein besonders anzuerkennendes persönliches Interesse des Jägers im Sinne von § 8 WaffG an der Verwendung einer schallgedämpften Waffe und damit ein Bedürfnis für den Erwerb eines Schalldämpfers in aller Regel nicht begründen. Die Interessenkonflikte können nicht durch Erteilung waffenrechtlicher Erlaubnisse für Schalldämpfer, sondern müssen mit anderen rechtlichen Mitteln bewältigt werden. Etwas anderes könnte allenfalls gelten, wenn der Jäger für die Ausübung der Jagd in seinem Revier auf die Verwendung einer schallgedämpften Waffe angewiesen ist, weil gesundheitliche Beeinträchtigungen von Anwohnern durch den Schusslärm infolge des besonderen Zuschnitts des Reviers ernsthaft zu besorgen und nicht auf andere Weise vermeidbar sind. Es kann dahingestellt bleiben, ob diese Voraussetzungen angesichts des Umstands, dass die Jagd auch mobil ausgeübt wird und waffenrechtliche Erlaubnisse keinen Gebietsbezug aufweisen, erfüllt

werden können. Im vorliegenden Fall hat das Verwaltungsgericht keine Anhaltspunkte für Beeinträchtigungen von Anwohnern festgestellt. Daran ist der Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO gebunden.

- 33 h) Die Regelungen der Verordnung der Bundesregierung zum Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen durch Lärm und Vibrationen - LärmVibrations-ArbSchV - vom 6. März 2007 (BGBl. I S. 261) i.d.F. vom 18. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3584) sind nicht in die Bedürfnisprüfung nach § 8 WaffG einzubeziehen. Die Rechtsverordnung setzt die Richtlinie 2003/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Februar 2003 (ABl. Nr. L 42) um. Nach § 1 der Verordnung dient sie dem Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen ihrer Gesundheit und Sicherheit durch Lärm oder Vibrationen bei der Arbeit. Nach § 7 Abs. 1 LärmVibrationsArbSchV hat der Arbeitgeber gegebenenfalls Schutzmaßnahmen durchzuführen, die in dem Katalog des § 7 Abs. 2 LärmVibrationsArbSchV beispielhaft angeführt sind. Diese Maßnahmen betreffen die Ausstattung betrieblicher Arbeitsplätze, deren Schutzstandard jedem der dort eingesetzten Beschäftigten zugutekommt. Danach stellt die Erlaubnis für den Erwerb eines für Schusswaffen bestimmten Schalldämpfers bereits keine Maßnahme im Sinne von § 7 Abs. 1 und 2 der Verordnung dar. Sie bezieht sich nicht auf einen bestimmten Arbeitsplatz, sondern wird einer bestimmten Person erteilt; die Erlaubnisvoraussetzungen des § 4 Abs. 1 WaffG sind höchstpersönlicher Natur. Dementsprechend kann sie weder auf andere Personen übertragen werden noch diesen zugutekommen (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 27. April 2015 - 20 A 1444/13 - juris Rn. 6; VG Minden, Urteil vom 26. April 2013 - 8 K 2491/12 - juris Rn. 43; VG Düsseldorf, Urteil vom 10. Mai 2016 - 22 K 4721/14 - juris Rn. 55 ff.).
- 34 3. Die hilfsweise gestellten Anträge, den Beklagten zur Erteilung von Erlaubnissen für Besitz und Führen eines Schalldämpfers für die Jagdlangwaffen des Klägers zu verpflichten, hat das Verwaltungsgericht zu Recht als unzulässig angesehen. Für die Verpflichtungsklage ist anerkannt, dass ihre Zulässigkeit grundsätzlich davon abhängt, dass der Kläger bei der zuständigen Behörde einen Antrag auf Vornahme des angestrebten Verwaltungsakts gestellt hat (vgl. BVerwG, Urteile vom 31. August 1995 - 5 C 11.94 - BVerwGE 99, 158 <160> und vom 28. November 2007 - 6 C 42.06 - BVerwGE 130, 39 Rn. 23; stRspr). Das Ver-

waltungsgericht hat angenommen, der beim Beklagten gestellte Antrag des Klägers umfasse nur die Erteilung der Erlaubnis für den Erwerb eines Schalldämpfers, weil darin nur von einer Erwerbserlaubnis die Rede war. Dies lässt einen Verstoß gegen allgemeine bundesrechtliche Auslegungsgrundsätze nicht erkennen. Im Übrigen ist der Kläger nach den Ausführungen unter 2. nicht zum Besitz und Führen eines Schalldämpfers für das jagdliche Schießen berechtigt, weil es auch hierfür an einem Bedürfnis im Sinne von § 8 WaffG fehlt.

35 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Hahn

Dr. Tegethoff

Steiner

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 2 GKG).

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Dr. Tegethoff