



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 6 C 21.08  
VG 6 E 1435/07 (2)

Verkündet  
am 24. Juni 2009  
Jesert  
Justizobersekretärin  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 24. Juni 2009  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht  
Dr. Bardenhewer und die Richter am Bundesverwaltungsgericht  
Büge, Dr. Graulich, Dr. Bier und Dr. Möller

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 12. März 2008 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Klägerin betreibt die Firma P. H. Import, welche Ausrüstungsgegenstände für den Freizeit- und Outdoor-Bereich anbietet.
- 2 Die Firma der Klägerin bot im Jahr 2005 in der Zeitschrift „Wild und Hund“ ein „Jagdpaket“ u.a. mit einer „Jagdlampe“ an. In der Beschreibung hieß es: „Taschenlampe mit Turbokopf, Xenonbrenner, Kabelschalter, Rotfilter und Universalmontage“. Die Überschrift der Anzeige lautete: „Der Wolf im Schafspelz!“. Auf derselben Seite der Zeitschrift warb die Firma für ein ähnliches Produkt unter der Überschrift „LEDWAVE - Wildfinder“. In der Deutschen Jagd Zeitung bot die Firma der Klägerin „Wolf - Eyes + Kabelschalter + Rotfilter + zwei Universalmontagen“ an. Nach den Angaben in der Anzeige handelte es sich um die erste Jagdlampe mit HID-Brenner - 500 Lumen, für die Wildbeobachtung über 200 m.
- 3 Das Bayerische Landeskriminalamt beantragte bei der Beklagten als der nach § 2 Abs. 5 WaffG zuständigen Behörde die Feststellung, ob es sich bei den Angeboten der Firma der Klägerin, aber auch anderer Firmen, welche aus einer

Lampe, einem Kabelschalter und einer Universalmontage bestünden, um nach dem Waffengesetz verbotene Gegenstände handele. Die Beklagte gab allen Landeskriminalämtern Gelegenheit zur Stellungnahme. Daraufhin meinten acht Landeskriminalämter, es handele sich um verbotene Gegenstände, vier waren anderer Ansicht und vier gaben keine Stellungnahme ab.

- 4 Das Bundeskriminalamt erließ am 4. Mai 2006 einen auf § 2 Abs. 5 WaffG gestützten „Feststellungsbescheid“, in dem „Lampensets, die als Jagdlampen angeboten werden“, als verbotene Waffen im Sinne der Anlage 2 zum Waffengesetz, Abschnitt 1, Nr. 1.2.4.1, beurteilt wurden. Unter einem „Lampenset“ seien jeweils eine Lampe, ein Kabelschalter und eine Universalmontage zu verstehen. Der nicht an einen bestimmten Adressaten gerichtete Bescheid wurde im Bundesanzeiger veröffentlicht. Er war nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. Den Widerspruch der Klägerin wies das Bundeskriminalamt mit Bescheid vom 19. November 2007 zurück.
  
- 5 Auf die am 20. Dezember 2007 von der Klägerin sowie ihrem damals in der Firma mitarbeitenden und während des Revisionsverfahrens verstorbenen Ehemann erhobene Anfechtungsklage hat das Verwaltungsgericht Wiesbaden den Bescheid des Bundeskriminalamts vom 4. Mai 2006 und dessen Widerspruchsbescheid vom 19. November 2007 aufgehoben. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Der Feststellungsbescheid des Bundeskriminalamts sei entgegen § 2 Abs. 5 WaffG nicht geeignet, bestehende Zweifel darüber zu beseitigen, ob die im Bescheid bezeichneten Lampensets als für Schusswaffen bestimmte Zielvorrichtungen im Sinne der Anlage 2 zum Waffengesetz, Abschnitt 1, Nr. 1.2.4.1, und damit als verbotene Waffen anzusehen seien. Das in der Verfügung geforderte subjektive Element des „Anbietens“ eines Lampensets als „Jagdlampe“ sei zu unbestimmt, denn je nachdem, auf welche Art und Weise und in welcher Zeitschrift ein Lampenset angeboten werde oder wer dieses besitze, könnte der Besitz desselben Gegenstandes in einem Fall einen Straftatbestand verwirklichen, im anderen nicht. Denkbar sei, dass baugleiche Lampensets in Zeitschriften angeboten würden, welche vorwiegend von Jägern gelesen würden. Hier sei zwar nicht von vornherein auszuschließen, dass einzelne Jäger vielleicht tatsächlich das Lampenset als verbo-

tene Zielbeleuchtung einsetzen. Das gleiche Lampenset könne aber auch in einem Fotomagazin zum Zweck der besseren Ausleuchtung des zu fotografierenden Objekts angeboten werden. In diesem Fall wäre das gleiche Lampenset nach der Verfügung der Beklagten kein verbotener Gegenstand.

- 6 Gegen dieses Urteil hat die Beklagte mit Zustimmung der Klägerin die vom Verwaltungsgericht zugelassene Sprungrevision eingelegt, mit der sie die Abweisung der Klage erstrebt.
- 7 Zur Begründung der Revision führt die Beklagte aus, bei der streitgegenständlichen Verfügung handele es sich um einen Feststellungsbescheid, der als Allgemeinverfügung zu verstehen sei. Das Verwaltungsgericht verkenne die Anforderungen an die Bestimmtheit einer solchen Feststellung und verletze damit Bundesrecht. Die von dem Feststellungsbescheid vorzunehmende waffenrechtliche Einstufung müsse nur aus einer Benennung des Gegenstandes sowie dem Ausspruch bestehen, ob dieser unter das Waffengesetz falle und/oder unter welche Ordnungsnummer der Anlage 1 oder Anlage 2. Hier sei der Gegenstand aus sich heraus zweifelsfrei verständlich dahin beschrieben worden, dass es sich um ein als Jagdlampe angebotenes Lampenset, bestehend aus einer Lampe, einem Kabelschalter und einer Universalmontage, handeln müsse.
- 8 Die Klägerin beantragt, die Revision der Beklagten zurückzuweisen.
- 9 Sie verteidigt das Ergebnis des verwaltungsgerichtlichen Urteils und hält § 2 Abs. 5 WaffG für verfassungswidrig.
- 10 Ferner hat sie in der mündlichen Verhandlung am 24. Juni 2009 mit Zustimmung der Beklagten erklärt, der Prozess werde von ihr als einziger Erbin ihres verstorbenen Ehemanns allein weitergeführt.

II

- 11 Die gemäß § 134 VwGO zulässige Sprungrevision ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben.
- 12 1. Die Klage ist als Anfechtungsklage (§ 42 VwGO) zulässig.
- 13 Das Bundeskriminalamt hat die angefochtene Feststellung vom 4. Mai 2006, wie sich bereits aus ihrer Bezeichnung als Bescheid ergibt und durch den Erlass eines Widerspruchsbescheids bestätigt wird, in der Form einer auf dauerhafte Klarstellung und Verbindlichkeit abzielenden Verwaltungsentscheidung und damit eines Verwaltungsakts im Sinne von § 42 Abs. 1 VwGO, § 35 VwVfG getroffen. Die Klägerin, die die Klage nach dem Tod ihres Ehemanns allein weiterführt, kann gemäß § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen, durch diesen Verwaltungsakt in ihren Rechten verletzt zu sein. Der Bescheid stuft näher gekennzeichnete Gegenstände, sofern sie „als Jagdlampen angeboten werden“, als verbotene Waffen im Sinne von § 2 Abs. 3 des Waffengesetzes vom 11. Oktober 2002 (BGBl I S. 3970) - WaffG - ein und konkretisiert damit in Bezug auf diese Gegenstände das in § 1 Abs. 3 WaffG näher geregelte und in §§ 52, 53 WaffG mit einer Strafdrohung versehene Verbot des Umgangs mit verbotenen Waffen. Da die Klägerin mit den im Bescheid beschriebenen sog. Lampensets als Jagdlampen Handel getrieben hat und weiterhin treiben möchte, betrifft die Feststellung des Bundeskriminalamts auch sie. Es handelt sich mithin, obgleich der Bescheid nicht an die Klägerin adressiert ist, um einen sie belastenden Verwaltungsakt, so dass ihre Klagebefugnis aus der allgemeinen Freiheitsgewährleistung in Art. 2 Abs. 1 GG folgt (vgl. Urteil vom 21. August 2003 - BVerwG 3 C 15.03 - Buchholz 310 § 42 Abs. 2 VwGO Nr. 19).
- 14 2. Die Klage ist auch begründet. Der angefochtene Bescheid ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 VwGO).
- 15 Als Rechtsgrundlage des Bescheids kommt allein § 2 Abs. 5 i.V.m. § 48 Abs. 3 WaffG in Betracht. Danach entscheidet das Bundeskriminalamt auf Antrag be-

stimmter Personen und Behörden bei Zweifeln darüber, ob ein Gegenstand vom Waffengesetz erfasst wird oder wie er nach Maßgabe der Begriffsbestimmungen in Anlage 1 Abschnitt 1 und 3 und der Anlage 2 einzustufen ist (§ 2 Abs. 5 Satz 1 und 2 WaffG). Die Entscheidung ist für den Geltungsbereich des Gesetzes allgemein verbindlich (§ 2 Abs. 5 Satz 4 WaffG) und im Bundesanzeiger bekannt zu machen (§ 2 Abs. 5 Satz 5 WaffG). Auf diese Regelung kann der angefochtene Bescheid nicht gestützt werden, weil sie nach ihrem Regelungsgehalt auf Fälle der vorliegenden Art nicht anwendbar ist. Auf die Bedenken, die die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren unter dem Gesichtspunkt einer unzulässigen Mischverwaltung zwischen Bund und Ländern (Art. 83 ff. GG) gegen die Verfassungsmäßigkeit der Regelung geäußert hat (s. BTDrucks 14/7758 S. 127), kommt es mithin für die Entscheidung des Rechtsstreits nicht an.

- 16 a) § 2 Abs. 5 WaffG ermächtigt das Bundeskriminalamt zum Erlass sachbezogener Verwaltungsakte. Das besagt schon der Wortlaut der Vorschrift, in der von einem „Gegenstand“, dessen „Erfassung“ oder „Einstufung“ nach dem Waffengesetz, der „Entscheidung“ des Bundeskriminalamts hierüber und der „Allgemeinverbindlichkeit“ dieser Entscheidung die Rede ist, und wird durch ihren Sinn und Zweck untermauert. Wie die Entstehungsgeschichte der Vorschrift verdeutlicht (vgl. BTDrucks 14/7758 S. 104), soll das Bundeskriminalamt in Zweifelsfällen durch seine Entscheidungen Klarheit über die richtige waffenrechtliche Einordnung von Gegenständen schaffen. Dabei geht es insbesondere um die Klärung der Fragen, ob der jeweilige, der Art nach bestimmte Gegenstand als Waffe vom Waffengesetz erfasst wird und - wenn ja - ob es sich um eine verbotene, eine erlaubnispflichtige oder um eine ganz oder teilweise vom Waffengesetz ausgenommene Waffe handelt (vgl. König/Papsthart, Das neue Waffenrecht, 1. Aufl. 2004, § 2 Rn. 79). Da von der richtigen Beantwortung dieser Fragen unterschiedliche Rechtsfolgen abhängen, soll durch die Entscheidungsbefugnis des Bundeskriminalamts die Anwendung des Waffengesetzes erleichtert und bundesweit vereinheitlicht werden. Nach der Vorstellung des historischen Gesetzgebers sind die getroffenen Entscheidungen nicht nur gegenüber Bürgern und Verwaltungsbehörden, sondern darüber hinaus sogar im Verhältnis zu den Staatsanwaltschaften und den Strafgerichten verbindlich

(BTDrucks 14/7758 a.a.O.). Sie sind mithin in ihren Wirkungen nicht auf den innerdienstlichen Bereich beschränkt, sondern zielen auf Regelungswirkungen nach außen, die vom Gesetzgeber mit dem Begriff „allgemein verbindlich“ umschrieben werden und denen die vorgeschriebene Form der Bekanntgabe (Veröffentlichung im Bundesanzeiger) entspricht.

- 17 Damit ist zugleich gesagt, dass die Entscheidungen des Bundeskriminalamts nach § 2 Abs. 5 WaffG nicht den Charakter von Rechtsnormen haben. Allerdings sind diese Entscheidungen ähnlich wie Rechtsnormen nicht an bestimmte Personen, sondern an alle diejenigen gerichtet, die mit den von der Behörde beurteilten Gegenständen Umgang haben oder zu haben beabsichtigen. Doch gehören zu den Verwaltungsakten auch die sog. Allgemeinverfügungen, die sich ebenso wie Rechtsnormen an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richten (s. § 35 Satz 2 VwVfG sowie BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2002 - 1 BvL 28, 29, 30/95 - BVerfGE 106, 275 <307>). Maßgebliches Kriterium für die Unterscheidung einer Rechtsnorm von einem Verwaltungsakt ist die dem Verwaltungsakt eigene verbindliche Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts (vgl. BGH, Beschluss vom 29. April 2008 - KVR 28/07 - NVwZ 2009, 195 Rn. 10 f.). Der für die Annahme eines Verwaltungsakts erforderliche Einzelfallbezug wird bei den Entscheidungen des Bundeskriminalamts nach § 2 Abs. 5 WaffG durch ihre Orientierung auf bestimmte, in den Entscheidungen näher bezeichnete Gegenstände hergestellt. Infolgedessen handelt es sich bei diesen Entscheidungen um die gesetzlich besonders geregelte Erscheinungsform einer sachbezogenen Allgemeinverfügung im Sinne von § 35 Satz 2 VwVfG.
- 18 b) Das Bundeskriminalamt war nicht berechtigt, durch Verwaltungsakt (Allgemeinverfügung) gemäß § 2 Abs. 5 WaffG sog. Lampensets, die als Jagdlampen angeboten werden, als verbotene Waffen im Sinne der Anlage 2 zum Waffengesetz, Abschnitt 1, Nr. 1.2.4.1, einzustufen. Mit dieser Entscheidung hat es die ihm in der genannten Vorschrift übertragene waffenrechtliche Konkretisierungsbefugnis überspannt.

- 19 Nach Abschnitt 1, Nr. 1.2.4.1 der Anlage 2 zum Waffengesetz gehören zu den Waffen, mit denen der Umgang verboten ist, „für Schusswaffen bestimmte Vorrichtungen, die das Ziel beleuchten (z.B. Zielscheinwerfer)“. Da diese Bestimmung nicht an die Beschaffenheit von Gegenständen, sondern - weitergehend - an den ihnen beigelegten Verwendungszweck anknüpft, lässt sie nicht in allen Fällen, in denen die Gegenstände tatsächlich zur Beleuchtung von Zielen beim Schusswaffengebrauch bestimmt sind, den Erlass eines sachbezogenen Feststellungsbescheids nach § 2 Abs. 5 WaffG zu:
- 20 Zwar bestehen nach den vorangegangenen Ausführungen zum Regelungsgehalt des § 2 Abs. 5 WaffG gegen die Anwendung dieser Vorschrift in Verbindung mit Abschnitt 1, Nr. 1.2.4.1 der Anlage 2 zum Waffengesetz immer dann keine Bedenken, wenn die betreffenden Gegenstände nach ihrer Konstruktion und/oder Bauart speziell dazu bestimmt sind, als Zielscheinwerfer für Schusswaffen zu dienen. Denn in solchen Fällen ergibt sich die rechtliche Eigenschaft der Gegenstände als verbotene Waffen bereits aus der Sache selbst. Sie sind folglich dem strikten und umfassenden Umgangsverbot nach § 2 Abs. 3 WaffG unterworfen, das sich von der Herstellung über den Handel und Erwerb bis zur bestimmungsgemäßen Verwendung erstreckt (§ 1 Abs. 3 WaffG). Dementsprechend lässt sich dieses Verbot vom Bundeskriminalamt durch einen Feststellungsbescheid nach § 2 Abs. 5 WaffG sachbezogen und mit Wirkung für alle Umgangsformen im Sinne von § 1 Abs. 3 WaffG konkretisieren. Ein solcher Bescheid unterscheidet sich nicht von der Vielzahl der Entscheidungen des Bundeskriminalamts nach § 2 Abs. 5 WaffG, wie sie im Bundesanzeiger und auf der Website der Behörde veröffentlicht und nachzulesen sind. Es geht dort um genau beschriebene und häufig auch abgebildete Gegenstände, die nach Hersteller, Typennummern, Maßen und Gewichten näher bezeichnet sind und durch die Entscheidungen des Bundeskriminalamts waffenrechtlich eingeordnet oder ausgeschlossen, d.h. als erlaubt oder verboten beurteilt werden.
- 21 Anders verhält es sich aber bei Sachverhalten wie dem hier umstrittenen, in denen die Gegenstände weder durch ihre Konstruktion noch durch ihre Bauart ausschließlich zum Schusswaffenzubehör bestimmt sind, sondern nur - neben anderen, waffenrechtlich unbedenklichen Zwecken - tatsächlich als Schusswaf-



fenzubehör genutzt werden können. Für solche Gegenstände, die in dem angefochtenen Feststellungsbescheid des Bundeskriminalamts zumindest auch angesprochen sind, weil dieser Bescheid keine Spezifikationen zur Konstruktion oder Bauart der sog. Lampensets enthält, gilt das Umgangsverbot nach § 2 Abs. 3 WaffG nicht schlechthin. Sie können vielmehr diesem Verbot nur unterfallen, wenn und soweit sie von den Personen, die mit ihnen Umgang haben, in einen waffenrechtlich unzulässigen Verwendungszusammenhang hineingestellt werden, wenn diese also mit ihnen zu einem vom Waffengesetz missbilligten Zweck umgehen. Aus diesem Grund entziehen sie sich der Konkretisierungsbefugnis des Bundeskriminalamts nach § 2 Abs. 5 WaffG; denn diese Befugnis ist nach dem Gesagten auf die Beurteilung von Gegenständen und ihres Verbotenseins bezogen, nicht aber auf die Beurteilung von Verhaltensweisen und Handlungsformen beim Umgang damit. Die Unanwendbarkeit des § 2 Abs. 5 WaffG wird durch den Umstand bestätigt, dass die Beurteilung der Zweckbestimmung, die statt an die Sache selbst an das Verhalten von Personen anknüpft, regelmäßig von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls beeinflusst wird. Darum kann diese Beurteilung nicht oder nur mit Schwierigkeiten in die Form einer generalisierenden und als solche allgemein verbindlichen Feststellung gebracht werden, wie sie § 2 Abs. 5 WaffG vorsieht.

- 22 Letzteres lässt sich gerade am Beispiel des in dem angefochtenen Bescheid geregelten Angebots von sog. Lampensets „als Jagdlampen“, mithin zu Zwecken der Jagd, verdeutlichen. Zwar trifft es zu, dass das Waffengesetz in § 2 Abs. 3 i.V.m. Abschnitt 1 Nr. 1.2.4.1 der Anlage 2 das Angebot von Lampen als Zielscheinwerfer für die Jagd stets verbietet. Dagegen ist es nach dem Waffengesetz nicht verboten, Lampen, die nicht schon durch ihre Konstruktion und/oder Bauart zur Beleuchtung von Jagdzielen bestimmt sind, zur Beobachtung des Wilds und folglich nicht als Zielscheinwerfer zu vertreiben. Die Feststellung im angefochtenen Bescheid, wonach es sich bei „Lampensets, die als Jagdlampen angeboten werden“, um verbotene Waffen handelt, entspricht mithin - jedenfalls wenn man den Begriff der Jagd nicht auf das Erlegen von Tieren eingrenzt, sondern die Wildbeobachtung einschließt - nicht dem Anwendungsbereich des waffenrechtlichen Umgangsverbots, sondern ist gemessen daran zu weit gefasst. Was hiernach für den Handel mit Lampen „als Jagdlam-

pen“ zutrifft, gilt in ähnlicher Weise für die weiteren in § 1 Abs. 3 WaffG aufgezählten Formen des Umgangs mit ihnen, namentlich für die Herstellung, den Erwerb und die Verwendung. Auch insoweit lässt sich, sofern die Lampen nicht bereits wegen ihrer Konstruktion und/oder Bauart dem Waffengesetz unterliegen, nicht ohne Blick auf die Umstände des Falles entscheiden, ob der Umgang mit ihnen waffenrechtlich verboten ist oder nicht.

- 23 Geeignetes Regelungsinstrument zur Durchsetzung des Umgangsverbots ist in diesen Fällen nicht der Erlass eines sachbezogenen Feststellungsbescheids nach § 2 Abs. 5 WaffG durch das Bundeskriminalamt, sondern der Erlass von Ordnungsverfügungen durch die Landesbehörden, die diese unter Würdigung der Umstände des Einzelfalles an die dem Verbot zuwiderhandelnden Personen richten.
- 24 Da die Klägerin durch den nicht von § 2 Abs. 5 WaffG gedeckten und daher rechtswidrigen Bescheid des Bundeskriminalamts vom 4. Mai 2006 in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt wird, hat das Verwaltungsgericht den Bescheid zu Recht aufgehoben.
- 25 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Bardenhewer

RiBVerwG Büge  
ist wegen Urlaubs verhindert  
zu unterschreiben.  
Dr. Bardenhewer

Dr. Graulich

RiBVerwG Dr. Bier  
ist wegen Urlaubs verhindert  
zu unterschreiben.  
Dr. Bardenhewer

Dr. Möller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren bis zum 18. Januar 2009 auf 10 000 € und für die Zeit danach auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 2 GKG).

Dr. Bardenhewer

Dr. Graulich

RiBVerwG Dr. Bier  
ist wegen Urlaubs  
verhindert zu unter-  
schreiben.  
Dr. Bardenhewer

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Waffenrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

WaffG § 1 Abs. 3, § 2 Abs. 3 und 5, § 48 Abs. 3  
VwVfG § 35 Satz 2

Stichworte:

Feststellungsbescheid; Bundeskriminalamt; Allgemeinverfügung; Allgemeinverbindlichkeit; Jagdlampe;  
Konkretisierungsbefugnis; verbotene Waffen; Umgang; Schusswaffenzubehör.

Leitsatz:

Das Bundeskriminalamt ist nicht zur Einstufung eines Gegenstandes als verbotene Waffe durch Feststellungsbescheid gemäß § 2 Abs. 5 WaffG befugt, wenn sich die Eigenschaft des Gegenstandes als Schusswaffenzubehör nicht aus seiner Konstruktion oder Bauart, sondern erst aus seiner Verwendung ergibt (hier: als Zielscheinwerfer verwendbare Lampen).

Urteil des 6. Senats vom 24. Juni 2009 - BVerwG 6 C 21.08

I. VG Wiesbaden vom 12.03.2008 - Az.: VG 6 E 1435/07 (2) -