VGH München, Beschluss v. 14.12.2021 – 24 ZB 20.3057

Titel:

Zu den Voraussetzungen der Verlängerung einer sprengstoffrechtlichen Erlaubnis

Normenketten:

1. SprengV § 29 Abs. 2
VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3

Leitsätze:

1. § 29 Abs. 2 1. SprengV regelt nicht den Entzug einer unbeschränkt erteilten Rechtsposition, sondern die Verlängerung einer befristet erteilten Erlaubnis, die seinem Inhaber keine vor Veränderungen gesicherte Rechtsposition vermittelt. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)
2. Eine Tätigkeit wird dann nicht iSd § 29 Abs. 2 1. SprengV überwiegend ausgeübt, wenn die für diese Tätigkeit charakteristischen Verrichtungen nur gelegentlich oder sporadisch und nicht regelmäßig und kontinuierlich vorgenommen werden, da dann insgesamt betrachtet in Bezug auf die in Rede stehende Fachkunde nicht mehr von einer diese bewahrenden, nachhaltigen Wirkung der Tätigkeitsübung ausgegangen werden kann. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Verlängerung einer sprengstoffrechtlichen Erlaubnis, Überwiegend nicht ausgeübte Tätigkeit i.S.d. § 29 Abs. 2 1. SprengV, Verlängerung, sprengstoffrechtliche Erlaubnis, Fachkundeprüfung, Bestimmtheitsgrundsatz, überwiegend nicht ausgeübte Tätigkeit, Sollvorschrift

Vorinstanz:

VG Würzburg, Urteil vom 23.10.2020 – W 9 K 19.1502

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Berufungszulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 1.500, - € festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Kläger begehrt die Verlängerung einer sprengstoffrechtlichen Erlaubnis.

2
Der am … … … geborene Kläger ist Inhaber einer Waffenbesitzkarte sowie eines Jagdscheines. Er absolvierte im Juli … den Grundlehrgang für den nicht gewerbsmäßigen Umgang mit Treibladungspulver zum Laden und Wiederladen von Patronenhülsen sowie für den Umgang mit Treibladungspulver zum Vorderladerschießen. Gemäß seinem Antrag vom 7. August 1984 wurde ihm am 15. August 1984 nach § 27 Abs. 1 SprengG die Erlaubnis zum Erwerb, Umgang und Beförderung von Treibladungspulver erteilt, die zum Wiederladen von Patronen für den eigenen Gebrauch und zum Vorderladerschießen berechtigt. Diese wurde mehrfach verlängert, zuletzt bis zum 15. Juni 2019.

3
Mit Bescheid vom 17. Oktober 2019 lehnte das Landratsamt Miltenberg den Antrag des Klägers vom 4. Juni 2019 auf erneute Verlängerung der sprengstoffrechtlichen Genehmigung mit Hinweis auf § 29 Abs. 2 der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz (1. SprengV) ab. Zur Begründung führte es aus, dass seit der Ablegung der Fachkundeprüfung mehr als fünf Jahre verstrichen seien und der Kläger seit dem Zeitpunkt der Prüfung die erlaubnispflichtige Tätigkeit rechtmäßig nicht oder überwiegend nicht ausgeübt habe. Laut den vorgelegten Unterlagen habe der Kläger zuletzt im Jahr 1986 Nitrocellulosepulver erworben. Somit

habe kein ausreichender Umgang mit genanntem Sprengstoff stattgefunden. Ein atypischer Fall, der ein Abweichen von der Sollvorschrift des § 29 Abs. 2 1. SprengV erfordere, sei vorliegend nicht erkennbar.

4
Die insoweit erhobene Verpflichtungsklage wies das Verwaltungsgericht Würzburg mit Urteil vom 23. Oktober 2020 ab. Der Kläger habe nach seinen Angaben zuletzt im Jahr 1999 Nitrocellulosepulver erworben. Gleichzeitig habe er in den letzten fünf Jahren lediglich 70 Patronen wiedergeladen, was einer Herstellung von rund 14 Patronen im Jahr gleichzusetzen sei. Dies entspreche nach Wertung der Kammer nicht dem Erfordernis einer regelmäßigen und kontinuierlichen Ausübung der erlaubnispflichtigen Tätigkeit, sodass nicht von einer die Fachkunde bewahrenden Tätigkeitsausübung ausgegangen werden könne.

5
Hiergegen wendet sich der Kläger mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung. Er macht ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung geltend. Seine Fachkunde habe er durch die abgelegte Fachkundeprüfung nachgewiesen. Die einmal erteilte Erlaubnis könne aus verfassungsrechtlicher Sicht nur dann beschränkt werden, wenn es Anhaltspunkte dafür gebe, dass die entsprechende Zuverlässigkeit nicht mehr bestehe. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Der Kläger sei nach wie vor im Besitz eines Jagdscheines und übe seit 1984 die Jagd- und die Wiederladetätigkeit regelmäßig aus, auch wenn infolge zunehmenden Alters naturgemäß die Art und Häufigkeit der Jagdausübung ebenso wie die Schießstandbenützung zurückgehe. Es könne nicht allein auf die quantitative Ausübung einer Tätigkeit abgestellt werden. Da es sich bei der angewendeten Vorschrift um eine sogenannte Sollvorschrift handle, hätte die Behörde als milderes Mittel im Rahmen der Ermessensausübung die Fachkunde des Klägers von Sachkundigen überprüfen lassen können. Die Vorschrift des § 29 Abs. 2 1. SprengV verstoße entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen, auf die in der erstinstanzlichen Entscheidung Bezug genommen werde, gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Zudem komme der Entscheidung grundsätzliche Bedeutung in Bezug auf die Vermeidung von altersdiskriminierenden Maßnahmen zu. Die gesetzlichen Regelungen enthielten keinerlei Altersbeschränkungen, weshalb auf altersbedingte Ursachen, wie vorliegend dem altersbedingten Rückgang der Jagdtätigkeit, nicht abgestellt werden dürfe.

6
Der Beklagte - Landesanwaltschaft Bayern - ist dem Antrag entgegengetreten und verteidigt das erstinstanzliche Urteil.

7
Im Übrigen wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

II.

8
Der Antrag auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg.

9
1. Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn einer der Gründe des § 124 Abs. 2 VwGO dargelegt ist und vorliegt (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO). Das Darlegungsgebot gestaltet das Zulassungsverfahren dahingehend, dass das gerichtliche Prüfungsprogramm im Zulassungsverfahren jedenfalls im Wesentlichen darauf beschränkt ist zu klären, ob der Rechtsmittelführer seine Darlegungslast erfüllt hat und die dargelegten Gründe eine Zulassung der Berufung tragen (BVerfG, B.v. 23.6.2000 - 1 BvR 830/00 - NVwZ 2000, 1163). Vor dem Hintergrund von Art. 19 Abs. 4 GG dürfen allerdings die Anforderungen an die Darlegung nur in einer Weise gestellt werden, dass sie auch von einem durchschnittlichen, nicht auf das gerade einschlägige Rechtsgebiet spezialisierten Anwalt mit zumutbarem Aufwand noch erfüllt werden können (BVerfG, B.v. 8.12.2009 - 2 BvR 758/07 - BVerfGE 125, 104). Dem Darlegungsgebot ist genügt, wenn der dargelegte Zulassungsgrund in der Sache auf einen der gesetzlichen Tatbestände zielt (BVerwG, B.v. 2.10.2003 - 1 B 33.03 - NVwZ-RR 2004, 220). Das Oberverwaltungsgericht muss sich aber nicht aus einem Darlegungsgemenge das heraussuchen, was möglicherweise zur Begründung des Antrags geeignet sein könnte (BVerfG, B.v. 24.8.2010 - 1 BvR 2309/09 - BayVBl 2011, 338). Unter Anlegung dieser Maßstäbe ist ein Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 VwGO nicht in einer den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügenden Art und Weise dargelegt bzw. liegt nicht vor.

10

a) Der Kläger macht zunächst ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO geltend. Solche sind anzunehmen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden können (vgl. etwa BVerfG, B.v. 10.9.2009 - 1 BvR 814/09 - NJW 2009, 3642) und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (BVerwG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - DVBl 2004, 838/839). Schlüssige Gegenargumente in diesem Sinne liegen dann vor, wenn der Rechtsmittelführer substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufzeigt, aus denen sich die gesicherte Möglichkeit ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung im Ergebnis unrichtig ist (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2010 - 1 BvR 2011/10 - NVwZ 2011, 546/548). Für die Darlegung des Zulassungsgrundes der ernstlichen Zweifel genügt keine unspezifizierte Behauptung der Unrichtigkeit der angegriffenen Entscheidung.

11
In Ansehung des Zulassungsvorbringens bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung.

12
Soweit der Kläger verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf § 29 Abs. 2 1. SprengV geltend macht und ausführt, eine einmal erteilte sprengstoffrechtliche Erlaubnis dürfe nur beschränkt werden, wenn es Anhaltspunkte dafür gebe, dass die entsprechende Zuverlässigkeit nicht mehr besteht, überzeugt sein Einwand nicht. § 29 Abs. 2 1. SprengV (in der hier maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1991 (BGBl I S. 169), geändert durch Zweite Verordnung zur Änderung der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz vom 11. Juni 2017 (BGBl I S. 1617)) regelt, dass die zuständige Behörde eine abgelegte Prüfung als Nachweis der Fachkunde ganz oder teilweise nicht anerkennen soll, wenn seit deren Ablegung mehr als fünf Jahre verstrichen sind und der Antragsteller seit dem Zeitpunkt der Prüfung die erlaubnispflichtige Tätigkeit rechtmäßig nicht oder überwiegend nicht ausgeübt hat. Diese Vorschrift regelt somit nicht den Entzug einer unbeschränkt erteilten Rechtsposition, sondern die Verlängerung einer befristet erteilten Erlaubnis. Die Erteilung einer befristeten Erlaubnis vermittelt aber seinem Inhaber keine vor Veränderungen gesicherte Rechtsposition im Hinblick auf die Verlängerung dieser Erlaubnis. Vielmehr besteht dadurch für die Verwaltung die volle Regelungsoffenheit (vgl. OVG NW, B.v. 6.4.2005 - 20 B 155/05 - juris Rn. 30). Entsprechend bleibt der Kläger in seinem Zulassungsantrag auch den Vortrag schuldig, welche Grundrechte dadurch verletzt worden seien, dass ihm die Erlaubnis nicht verlängert wurde.

13
Unabhängig davon bestehen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich § 29 Abs. 2 1. SprengV. Das Sprengstoffrecht zielt als allgemeines Sicherheitsrecht darauf ab, dass mit jedem Besitz von Sprengstoff verbundene Sicherheitsrisiko für Leben und Gesundheit von Menschen möglichst gering zu halten und ist darauf angelegt, die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG eines jeden Einzelnen vor Gefahren zu schützen. Bei der Einschätzung von Gefahren, die der Allgemeinheit drohen und bei der Beurteilung der Maßnahmen, die ihrer Verhütung und Bewältigung dienen sollen, steht aber dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, dessen Grenzen erst überschritten sind, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen so fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für derartige Maßnahmen mehr sein können (vgl. BVerfG, U.v. 16.3.2004 - 1 BvR 1778/01 - BVerfGE 110,141 - juris Rn. 66). Dies ist bei der Vorschrift des § 29 Abs. 2 1. SprengV nicht der Fall. Diese trägt vielmehr dem Umstand Rechnung, dass den Behörden vermehrt Zeugnisse über eine bestandene Fachkundeprüfung vorgelegt wurden, die zeitlich mehrere Jahre zurücklagen. Sofern derartige Antragsteller über einen Zeitraum von fünf Jahren die erlaubnispflichtige Tätigkeit rechtmäßig nicht tatsächlich ausgeübt haben, bestanden erhebliche Zweifel an dem Fortbestehen der erforderlichen Fachkunde. Diesen wollte der Gesetzgeber durch die Einfügung des Absatzes zwei in § 29 1. SprengV Rechnung tragen (vgl. die Begründung zur Verordnung zur Änderung sprengstoffrechtlicher Vorschriften - (SprengÄndV) - BR-Drs. 586/90, S.6). Diese Erwägungen des Gesetzgebers sind angesichts der von der Verwendung von Sprengstoff ausgehenden Gefahren und des vorbeugenden Charakters der gesetzlichen Regelungen nicht zu beanstanden.

14
Auch soweit der Kläger der Ansicht ist, die Vorschrift des § 29 Abs. 2 1. SprengV verstoße wegen der Formulierung der „überwiegend nicht ausgeübten Tätigkeit“ gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, vermag er nicht durchzudringen. Nach dem sich aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG ergebenden Gebot der Bestimmtheit gesetzlicher Vorschriften sind der Gesetzwie auch der Verordnungsgeber gehalten,

ihre Vorschriften inhaltlich so bestimmt zu fassen, wie dies nach Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf dem Normzweck möglich ist (BVerfG, B.v. 26.8.2002 - 1 BvR 142/02 - juris Rn. 19). Dabei muss sich der Inhalt der betreffenden Vorschrift durch die Anwendung allgemeiner Auslegungsregeln (vgl. hierzu BVerfG, B.v. 17.5.1960 - 2 BvL11/59 - juris) erschließen lassen und die Betroffenen müssen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach richten können. Unbestimmte Begriffe sind jedenfalls dann verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Norm mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für ihre Auslegung und Anwendung bietet oder sie eine gefestigte Rechtsprechung übernimmt und damit aus dieser Rechtsprechung hinreichende Bestimmtheit gewinnt (BVerwG, B.v. 1.12.2009 - 4 B 37.09 - juris Rn. 5). Diesen Anforderungen wird § 29 Abs. 2 1. SprengV gerecht. Wann eine Tätigkeit im Sinne dieser Vorschrift überwiegend ausgeübt wird, kann mithilfe der herkömmlichen Auslegungsmethoden soweit konkretisiert werden, dass im Einzelfall der Umfang der sich aus dieser Vorschrift ergebenden Rechtspflicht vorhersehbar ist und ihr Handhabung nicht der Verwaltung überlassen ist (vgl. hierzu OVG NW, U.v. 5.12.2018 - 20 A 487/17 - juris Rn. 39 ff).

15
So hat das Verwaltungsgericht die Vorschrift in zulassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise dahingehend ausgelegt, dass es für eine überwiegende Ausübung der erlaubnispflichtigen Tätigkeit im Sinne des § 29 Abs. 2 1. SprengV bezogen auf den Zeitraum seit der Fachkundeprüfung eine regelmäßige und kontinuierliche Ausübung der erlaubnispflichten Tätigkeit bedarf (UA S. 8). Der erkennende Senat teilt diese Auffassung. Eine Tätigkeit wird dann nicht im Sinne des § 29 Abs. 2 1. SprengV überwiegend ausgeübt, wenn die für diese Tätigkeit charakteristischen Verrichtungen nur gelegentlich oder sporadisch und nicht regelmäßig und kontinuierlich vorgenommen werden, da dann insgesamt betrachtet in Bezug auf die in Rede stehende Fachkunde nicht mehr von einer diese bewahrenden, nachhaltigen Wirkung der Tätigkeitsübung ausgegangen werden kann (vgl. OVG NW, U.v. 5.12.2018 - 20 A 487/17 - juris Rn. 60). Dies war hier der Fall, da der Kläger ausführte, dass er nur noch selten der Tätigkeit der Herstellung von Patronen nachgehe und die Euphorie für die erlaubnispflichtige Tätigkeit des Wiederladens über die Jahre nachgelassen habe. Entsprechend habe er in den letzten fünf Jahre lediglich rund 14 Patronen jährlich hergestellt und zuletzt im Jahr 1999 Nitrocellulosepulver erworben.

16
Soweit der Kläger einwendet, der Beklagte habe im Rahmen der Sollvorschrift des § 29 Abs. 2 1. SprengV sein Ermessen insoweit fehlerhaft angewendet, als er nicht das mildere Mittel - die Überprüfung der Fachkunde des Klägers durch Sachkundige - angewandt habe, ist dem nicht zu folgen. Der Beklagte hatte mit § 29 Abs. 2 1. SprengV eine Sollvorschrift anzuwenden, da diese regelt, dass die zuständige Behörde eine abgelegte Prüfung als Nachweis der Fachkunde ganz oder teilweise nicht anerkennen soll, wenn seit deren Ablegung mehr als fünf Jahre verstrichen sind und der Antragsteller seit dem Zeitpunkt der Prüfung die erlaubnispflichtige Tätigkeit rechtmäßig nicht oder überwiegend nicht ausgeübt hat. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bindet eine derartige Regelung die Behörde zwar nicht einschränkungslos. Sie lässt der Behörde jedoch nur einen eng umgrenzten Raum für die Ausübung von Ermessen. Grundsätzlich ist die Behörde verpflichtet, so zu verfahren, wie es im Gesetz bestimmt ist. Nur wenn Umstände vorliegen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen, darf sie anders entscheiden. Fehlen derartige Umstände, so bedeute das „Soll“ ein „Muss“ (vgl. BVerwG, B.v. 20.2.1986 - 5 ER 265/84 - juris Rn. 5). Anhaltspunkte dafür, dass hier besondere atypische Umstände vorliegen, die ein Abweichen von der Regelentscheidung erfordern, hat der Kläger bereits nicht vorgetragen und diese sind auch nicht ersichtlich.

17
b) Die Rechtssache hat auch keine grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO.

18
Das ist nur dann der Fall, wenn für die Entscheidung der Vorinstanz eine grundsätzliche, bisher in der Rechtsprechung noch nicht geklärte Rechts- oder Tatsachenfrage von Bedeutung war, die auch für die Entscheidung im Berufungsverfahren erheblich wäre und deren Klärung im Interesse der einheitlichen Rechtsanwendung oder der Fortbildung des Rechts geboten erscheint. An der Klärung der aufgeworfenen Rechts- oder Tatsachenfrage muss ein über den Einzelfall hinausgehendes allgemeines Interesse bestehen. An der allgemeinen Bedeutung der Sache fehlt es regelmäßig, wenn lediglich die Anwendung von (in sich nicht zweifelhaften) Vorschriften auf den konkreten Fall in Rede steht oder wenn die Beantwortung der aufgeworfenen Frage ausschlaggebend von einer Würdigung der konkreten Umstände des Einzelfalls abhängt. Eine grundsätzliche Bedeutung wird dementsprechend nicht dargetan, wenn sich

der Rechtsmittelführer darauf beschränkt, die Ausführungen des Verwaltungsgerichts im Einzelfall mit tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen als unrichtig anzugreifen (Seibert in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, VwGO § 124 Rn. 127).

19
Vorliegend fehlt es bereits an der Formulierung einer konkreten Frage, die für das Verwaltungsgericht entscheidungserheblich war und einer grundsätzlichen Klärung zugänglich ist. Soweit der Kläger ausführt, dass die gesetzlichen Regelungen keinerlei Altersbeschränkungen enthielten, der Bescheid aber faktisch in seinem Fall auf altersbedingte Ursachen abstelle, wendet er sich in Gestalt der Grundsatzrüge gegen die konkrete Anwendung der einschlägigen Vorschriften. Es handelt sich damit aber nicht um eine grundsätzlich zu klärende, sondern lediglich um eine einzelfallbezogene Frage, die einer allgemeinen Klärung nicht zugänglich ist.

20
2. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 47, 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 50.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (abgedruckt als Anhang in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019) und entspricht der nicht infrage gestellten Streitwertfestsetzung im erstinstanzlichen Verfahren.

21
3. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).