



Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

An die
Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses
Frau Barbara Ostmeier, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 202 – 56/19

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in: Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104

Telefax (0431) 988-1250

sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

16. Mai 2019

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/2478

Frage zu Drs. 19/1316 und Drs. 19/1331

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

in seiner 51. Sitzung am 13. März 2019 hat der Innen- und Rechtsausschuss den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, zu der Frage Stellung zu nehmen, inwieweit (Verfassungsschutz-)Behörden aufgrund der in Drs. 19/1316 und 19/1331 vorgeschlagenen Änderung des Waffengesetzes auch insoweit auskunftspflichtig würden, als Fragen der Geheimhaltung sensibler Informationen betroffen sind.

Hintergrund der Fragestellung sind die Anträge Drs. 19/1316 und Drs. 19/1331. Mit Drs. 19/1316 schlagen die Abgeordneten des SSW vor, die Landesregierung aufzufordern, „eine Bundesratsinitiative zu starten, mit dem Ziel, im Waffenrecht zu verankern, dass in Zukunft die Tatsache, dass man als Extremist bei den Behörden gespeichert ist, alleine ausreichend ist, um die waffenrechtliche Unzuverlässigkeit festzustellen“. Mit Drs. 19/1331 schlägt die SPD-Fraktion vor, der Landtag möge die Landesregierung auffordern, sich für eine Änderung des Waffengesetzes mit folgendem Inhalt einzusetzen: Danach soll § 5 Abs. 5 Satz 1 WaffG¹ so geändert werden, dass

¹ Waffengesetz vom 11. Oktober 2002, BGBl. I S. 3970, 4592; 2003 I S. 1957, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2017, BGBl. I S. 2133.

die zuständige Behörde zukünftig im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung auch die Auskunft der Verfassungsschutzbehörden einzuholen hat, ob Erkenntnisse vorliegen, die für die Beurteilung der Zuverlässigkeit der Antragsteller oder Inhaber von Waffenerlaubnissen bedeutsam sind.

1. Voraussetzungen im Waffengesetz

Allgemeine Voraussetzungen für Waffen- und Munitionserlaubnisse sind nach § 4 Abs. 1 WaffG, dass der Antragsteller (1.) das 18. Lebensjahr vollendet hat (§ 2 Abs. 1 WaffG), (2.) die erforderliche Zuverlässigkeit (§ 5 WaffG) und persönliche Eignung (§ 6 WaffG) besitzt, (3.) die erforderliche Sachkunde nachgewiesen hat (§ 7 WaffG), (4.) ein Bedürfnis nachgewiesen hat (§ 8 WaffG) und (5.) bei der Beantragung eines Waffenscheins oder einer Schießerlaubnis eine Versicherung gegen Haftpflicht in Höhe von 1 Million Euro – pauschal für Personen- und Sachschäden – nachweist.

Im Rahmen der vorzunehmenden Zuverlässigkeitsprüfung hat die zuständige Behörde gem. § 5 Abs. 5 WaffG nach geltender Rechtslage die folgenden Erkundungen einzuholen: (1.) die unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister; (2.) die Auskunft aus dem zentralen staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister hinsichtlich der in § 5 Abs. 2 Nr. 1 WaffG genannten Straftaten; sowie (3.) die Stellungnahme der örtlichen Polizeidienststelle, ob Tatsachen bekannt sind, die Bedenken gegen die Zuverlässigkeit begründen; die örtliche Polizeidienststelle schließt in ihre Stellungnahme das Ergebnis der von ihr vorzunehmenden Prüfung nach § 5 Abs. 2 Nr. 4 WaffG ein.²

Die Erhebung und Übermittlung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden regelt § 43 WaffG. § 43 Abs. 1 WaffG bestimmt insoweit, dass die für die Ausführung des Waffengesetzes zuständigen Behörden personenbezogene Daten in den Fällen des § 5 Abs. 5 und des § 6 Abs. 1 Satz 3 und 4 WaffG auch ohne Mitwirkung des Betroffenen erheben dürfen. Sonstige Rechtsvorschriften des Bundes- oder Landesrechts, die eine Erhebung ohne Mitwirkung des Betroffenen vorsehen oder zwingend voraussetzen, bleiben zudem unberührt. § 43 Abs. 2 WaffG sieht vor, dass öffentliche Stellen im Geltungsbereich des Waffengesetzes auf Ersuchen der zustän-

² In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Waffengesetz (WaffVwV) vom 5. März 2012 heißt es hierzu unter Nr. 5.5: „§ 5 Absatz 5 enthält eine Regelung zu den Erkenntnisquellen, die nach Bundesrecht verpflichtend bei der Zuverlässigkeitsprüfung heranzuziehen sind. Diese Regelung nennt die nutzbaren Erkenntnisquellen nicht abschließend. Beispielsweise bietet sich ergänzend zur Anfrage bei der örtlichen Polizeidienststelle im Einzelfall eine Anfrage bei der zuständigen Landesbehörde für Verfassungsschutz nach dort vorhandenen Erkenntnissen im Hinblick auf Unzuverlässigkeitsgründe nach § 5 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe b und Nummer 3 in Verbindung mit § 43 Absatz 2 an. Diese sollte insbesondere dann erfolgen, wenn sich entsprechende Hinweise aus den Stellungnahmen der nach § 5 Absatz 5 zwingend anzufragenden Stellen ergeben. Die Landesbehörde für Verfassungsschutz darf auf eine entsprechende Anfrage bei ihr vorhandene Erkenntnisse einschließlich personenbezogener Daten an die Waffenbehörde auf der Grundlage der Übermittlungsvorschriften des Landesverfassungsschutzgesetzes übermitteln; auf § 43 Absatz 2 wird hingewiesen. (...)“

digen Behörde verpflichtet sind, dieser im Rahmen datenschutzrechtlicher Übermittlungsbefugnisse personenbezogene Daten zu übermitteln, *soweit die Daten nicht wegen überwiegender öffentlicher Interessen geheim gehalten werden müssen*.

Wenn nun § 5 Abs. 5 Satz 1 WaffG so geändert würde, dass die zuständige Behörde im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung als Regelanfrage auch die Auskunft der Verfassungsschutzbehörden einzuholen hat, ob Erkenntnisse vorliegen, die für die Beurteilung der Zuverlässigkeit der Antragsteller oder Inhaber von Waffenerlaubnissen bedeutsam sind, so wäre dies gem. § 43 Abs. 1 Satz 1 WaffG ohne Mitwirkung des Betroffenen möglich.³ Die Verpflichtung der um Auskunft gebetenen Behörde, personenbezogene Daten zu übermitteln, besteht jedoch gem. § 43 Abs. 2 WaffG nur „im Rahmen datenschutzrechtlicher Übermittlungsbefugnisse“. Zudem trägt § 43 Abs. 2 WaffG der Tatsache Rechnung, dass es sich um Daten handeln kann, die wegen überwiegender öffentlicher Interessen geheim zu halten sind. Solche Daten wären von vornherein von einer Übermittlung ausgenommen.

2. Übermittlung von personenbezogenen Daten durch den Verfassungsschutz

Sowohl das Bundesverfassungsschutzgesetz⁴ als auch das Landesverfassungsschutzgesetz⁵ regeln, an welche Stellen die Verfassungsschutzbehörden personenbezogene Daten übermitteln dürfen (vgl. §§ 17 ff. BVerfSchG, §§ 17 ff. LVerfSchG).⁶

2.1 Bundesamt für Verfassungsschutz

Die §§ 17 ff. BVerfSchG regeln zunächst die Übermittlung von Informationen durch das Bundesamt für Verfassungsschutz an einige im Einzelnen konkret bezeichnete Stellen wie andere Verfassungsschutzbehörden oder die Staatsanwaltschaften und Polizeien. Die für die Zuverlässigkeitsprüfung zuständigen Ordnungsbehörden⁷ werden nicht explizit genannt. Jedoch wird auch eine allgemeine Übermittlungsregelung getroffen. So darf das Bundesamt für Verfassungsschutz gem. § 19 Abs. 1 Satz 2

³ Der Frage der Verhältnismäßigkeit einer solchen Regelanfrage war im Rahmen dieses Gutachtens nicht nachzugehen.

⁴ Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (BVerfSchG) vom 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2970, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 30. Juni 2017, BGBl. I S. 2097.

⁵ Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Schleswig-Holstein (LVerfSchG) vom 23. März 1991, GVOBl. S. 203, zuletzt geändert durch Art. 18 der Landesverordnung vom 16. Januar 2019, GVOBl. S. 30.

⁶ Auf eine Darstellung der Rechtslage in allen Bundesländern wird verzichtet.

⁷ Vgl. § 1 Abs. 6 der Landesverordnung zur Ausführung des Waffengesetzes vom 30. Juni 2004, GVOBl. S. 229, zuletzt geändert durch Art. 18 der Landesverordnung vom 16. Januar 2019, GVOBl. S. 30, wonach die Landrätinnen und Landräte und Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der kreisfreien Städte als Kreisordnungsbehörde für die Ausführung des Waffengesetzes und der aufgrund des Waffengesetzes erlassenen Verordnungen zuständig sind, soweit nicht in § 1 Abs. 1 bis 5 der Verordnung etwas anderes geregelt ist oder Bundesbehörden zuständig sind.

BVerfSchG an inländische öffentliche Stellen personenbezogene Daten übermitteln, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist oder der Empfänger die Daten zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder sonst für erhebliche Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt.

Inländische öffentliche Stellen im Sinne der Vorschrift sind „grundsätzlich alle nicht zum Verfassungsschutzverbund gehörenden staatlichen Behörden, denen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung oder sonstige hoheitliche Aufgaben zur selbständigen Wahrnehmung übertragen sind“ (*Bock*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 19 BVerfSchG RN 3). Die Kreisordnungsbehörden gehören somit zu den inländischen öffentlichen Stellen im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG. Diesen dürfen unter den genannten Voraussetzungen personenbezogene Daten übermittelt werden. Von diesen drei Tatbeständen dürfte bei einer Regelabfrage der Kreisordnungsbehörden zur Durchführung einer Zuverlässigkeitsprüfung nach § 5 WaffG allein die Übermittlung „für erhebliche Zwecke der öffentlichen Sicherheit“ in Betracht kommen. Im Rahmen des Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vom 17. November 2015 (BGBl. I S. 1938) ist § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG neu gefasst und dabei die Beschränkung der Übermittlungen für Zwecke der öffentlichen Sicherheit auf erhebliche Zwecke vorgenommen worden. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen damit „bagatellarische Sachverhalte“ ausscheiden (Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/4654, S. 34). Bei den Gefahren, die von nicht zuverlässigen Waffenträgern für die Allgemeinheit ausgehen, dürfte es sich nicht um „bagatellarische Sachverhalte“ handeln. Zudem gehört es gem. § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 BVerfSchG zu den Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, bei der Überprüfung von Personen in gesetzlich bestimmten Fällen mitzuwirken. Dazu gehören auch landesgesetzliche Zuverlässigkeitsüberprüfungen (*Roth*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, §§ 3, 4 BVerfSchG RN 153). Eine Übermittlung nach § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG kommt daher grundsätzlich in Betracht; sie steht jedoch im pflichtgemäßen Ermessen des Bundesamtes für Verfassungsschutz.

Zu beachten ist zudem, dass das Bundesverfassungsschutzgesetz in § 23 Übermittlungsverbote regelt. Eine Übermittlung nach § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG muss daher unterbleiben, wenn (1.) für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, dass unter Berücksichtigung der Art der Informationen und ihrer Erhebung die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen das Allgemeininteresse an der Übermittlung überwiegen, (2.) *überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern* oder (3.) besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen; die Verpflichtung zur Wahrung ge-

setzlicher Geheimhaltungspflichten oder von Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnissen, die nicht auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, bleibt unberührt. Auch damit wird der Notwendigkeit der Geheimhaltung besonders sensibler Informationen Rechnung getragen, die das Bundesamt für Verfassungsschutz bereits von vornherein nicht übermitteln darf.

2.2 Landesamt für Verfassungsschutz

Entsprechende Regelungen finden sich auch im Landesverfassungsschutzgesetz. Gemäß § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 LVerfSchG darf die Verfassungsschutzbehörde personenbezogene Informationen an andere staatliche Behörden als die Staatsanwaltschaften und die Polizei und an die der Aufsicht des Landes unterstellten Gebietskörperschaften übermitteln, wenn dies zum Schutz vor Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 5 Abs. 1 LVerfSchG erforderlich ist.

Auch hier besteht allerdings ein Übermittlungsverbot. Gemäß § 24 Abs. 1 LVerfSchG unterbleibt die Übermittlung von Informationen, wenn (1.) eine Prüfung durch die übermittelnde Stelle ergibt, dass die Informationen zu löschen oder für die empfangende Stelle nicht mehr bedeutsam sind, (2.) *die überwiegenden Sicherheitsinteressen dies erfordern*, (3.) erkennbar ist, dass unter Berücksichtigung der Art der Informationen und ihrer Erhebung die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person das Allgemeininteresse an der Übermittlung überwiegen, (4.) gesetzliche Vorschriften für die übermittelnde Stelle entgegenstehen oder (5.) es sich um personenbezogene Informationen aus der engeren Persönlichkeitssphäre oder über Minderjährige unter 16 Jahren handelt, es sei denn, die empfangende Stelle der Information benötigt diese zum Schutz vor Gewalt oder vor Vorbereitungshandlungen zur Gewalt oder vor geheimdienstlichen Tätigkeiten. Geheimhaltungsinteressen können also auch hier einer Datenübermittlung entgegenstehen.

2.3 Vergleichbare Regelungen in anderen Gesetzen

Vergleichbare Regelungen im Rahmen einer Zuverlässigkeitsprüfung finden sich bereits in anderen Gesetzen. So verpflichtet § 8a Abs. 5 Nr. 4 SprengG⁸ die zuständige Behörde, im Rahmen der für eine Erlaubniserteilung vorzunehmenden Zuverlässigkeitsprüfung die Auskunft der für den Wohnsitz des Betroffenen zuständigen Verfassungsschutzbehörde zu § 8a Abs. 2 Nr. 2 und 3 SprengG⁹ einzuholen, (...).

⁸ Sprengstoffgesetz i. d. F. d. B. vom 10. September 2002, BGBl. I S. 3518, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2017, BGBl. I S. 1586.

⁹ Dies betrifft u. a. die Mitgliedschaft in einer verbotenen Organisation oder tatsächliche Anhaltspunkte für die Verfolgung verfassungsfeindlicher Bestrebungen.

Auch im Anwendungsbereich des Atomgesetzes¹⁰ sind Zuverlässigkeitsprüfungen vorzunehmen. Hier wird die zuständige Behörde durch § 12b Abs. 3 Nr. 2 AtomG ermächtigt, zur Überprüfung der Zuverlässigkeit bei den Polizeivollzugs- und Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sowie, soweit im Einzelfall erforderlich, dem Militärischen Abschirmdienst, dem Bundesnachrichtendienst und dem Zollkriminalamt nach vorhandenen, für die Beurteilung der Zuverlässigkeit bedeutsamen Erkenntnissen anzufragen.

Ferner darf die Luftsicherheitsbehörde im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs gem. § 7 Abs. 3 Nr. 2 LuftSiG¹¹ Anfragen bei den Polizeivollzugs- und den Verfassungsschutzbehörden der Länder sowie, soweit im Einzelfall erforderlich, dem Bundeskriminalamt, dem Zollkriminalamt, dem Bundesamt für Verfassungsschutz, dem Bundesnachrichtendienst, dem Militärischen Abschirmdienst und der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik nach vorhandenen, für die Beurteilung der Zuverlässigkeit bedeutsamen Informationen stellen.

Soweit ersichtlich wird in diesem Rahmen nicht problematisiert, dass die Verfassungsschutzbehörden im Einzelfall aufgrund überwiegender Sicherheitsinteressen einem Übermittlungsverbot unterliegen können.

3. Exkurs: Aktuelle bzw. vorhergehende Bundesratsinitiativen

Wie bereits in der ersten Lesung der Anträge der Abgeordneten des SSW sowie der SPD-Fraktion, Drs. 19/1316 und 19/1331, thematisiert, hatte der Bundesrat in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages auf Initiative Hessens den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Waffengesetzes eingebracht (BT-Drs. 18/10262). Diese Initiative sah vor, § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffG dahingehend zu ergänzen, dass die waffenrechtliche Unzuverlässigkeit in der Regel bereits begründet wird durch die Speicherung von Daten gemäß § 3 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG (Informationen über verfassungsfeindliche Bestrebungen) oder aufgrund entsprechender landesgesetzlicher Vorschriften. Zudem war eine Regelanfrage bei der zuständigen Verfassungsschutzbehörde bei jeder waffenrechtlichen Zuverlässigkeitsprüfung vorgesehen sowie eine Nachberichtspflicht der zuständigen Verfassungsschutzbehörde bei

¹⁰ I. d. F. d. B. vom 15. Juli 1985, BGBl. I S. 1565, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2018, BGBl. I S. 1122, 1124.

¹¹ Luftsicherheitsgesetz vom 11. Januar 2005, BGBl. I S. 78, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. Februar 2017, BGBl. I S. 298.

nachträglichem Bekanntwerden von Informationen, die für die Beurteilung der Zuverlässigkeit relevant sind. Die Bundesregierung hatte zu dieser Initiative ablehnend Stellung genommen; letztlich ist dieser Gesetzentwurf der Diskontinuität anheimgefallen.

In der aktuellen Wahlperiode des Bundestages hat der Bundesrat eine Initiative Niedersachsens und Mecklenburg-Vorpommerns (wieder) aufgegriffen und einen weiteren Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Waffengesetzes eingebracht (BT-Drs. 19/1715), der dem Inhalt des Antrages der SPD-Fraktion, Drs. 19/1331, entspricht, im Bundestag aber noch nicht beraten worden ist.

In ihrer Stellungnahme hat die Bundesregierung keine Rechtsgründe vorgetragen, die gegen diesen Entwurf sprechen, sondern lediglich darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Novellierung des Waffenrechts durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Waffenrechts und weiterer Vorschriften vom 30. Juni 2017 im Nationales-Waffenregister-Gesetz (NWRG) die rechtliche Grundlage für die Speicherung von Erstanträgen auf Erteilung waffenrechtlicher Erlaubnisse im Nationalen Waffenregister (NWR) geschaffen worden sei. Die Implementierung dieser Vorgabe werde, wie gesetzlich vorgeschrieben, bis zum 1. Januar 2019 abgeschlossen sein. Anstelle einer Regelanfrage der Waffen- bei den Verfassungsschutzbehörden könnten die Verfassungsschutzbehörden ab dem 1. Januar 2019 das NWR abfragen, um zu prüfen, ob Extremisten eine waffenrechtliche Erlaubnis beantragt haben.¹² Den Verfassungsschutzbehörden werde damit die gesetzliche Möglichkeit eröffnet, die Waffenbehörden über entsprechende Sachverhalte zu informieren und dementsprechend die Aufhebung oder Nichterteilung von Erlaubnissen anzuregen. Gleichzeitig sei die Schwelle für die Regelunzuverlässigkeit in § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffG abgesenkt worden, so dass nun bereits Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass eine Person einzeln oder als Mitglied einer Vereinigung verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt oder verfolgt hat, für die Regelunzuverlässigkeit genügen. Die u. a. mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Waffenrechts und weiterer Vorschriften vom 30. Juni 2017 im NWRG und im Waffengesetz implementierten Änderungen verfolgten dasselbe Ziel wie die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelanfrage, eine Verbesserung des Informationsflusses zwischen Waffenbehörden und Verfassungsschutzbehörden. Die Ergebnisse der Umsetzung dieser neuen Regelungen sollten daher nach Auffassung der Bundesregierung zunächst abgewartet werden.

¹² Vgl. § 10 Nr. 7 NWRG.

4. Ergebnis

Überwiegende öffentliche Interessen können einer Datenübermittlung durch Verfassungsschutzbehörden im Rahmen einer waffenrechtlichen Zuverlässigkeitsprüfung entgegenstehen. Welche tatsächlichen Folgen sich hieraus für das Ziel, Extremisten zu entwaffnen, ergeben würden, kann abstrakt allerdings nicht beantwortet werden.¹³ Die Einschätzung dieser tatsächlichen Folgen bewegt sich zudem letztlich im Bereich der politischen Bewertung.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger

¹³ Diese Frage könnte – bspw. im Rahmen einer Anhörung – mit den zuständigen Behörden erörtert werden.