Prof. Dr. Thomas Schmitz

DAAD Lecturer in Law

Adjunct Professor [Außerplanmäßiger Professor] at the University of Göttingen

Fakultas Hukum / Faculty of Law Universitas Gadjah Mada Jalan Sosio Yustisia No. 1 Bulaksumur, Kab. Sleman D.I. Yogyakarta 55281, Indonesia Phone: +62 852 1402 9884 E-mail: tschmit1@gwdg.de

www.iuspublicum-thomas-schmitz.uni-goettingen.de, www.thomas-schmitz-yogyakarta.id

Schleswig-Holsteiner Landtag

- Innen- und Rechtsausschuss -
- Herrn Dr. Sebastian Galka -

Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 19/2713

Yogyakarta, 17.07.2019

Skype: Dr.Thomas.Schmitz

Schriftliche Anhörung zum Antrag "Extremisten entwaffnen"

Sehr geehrter Herr Dr. Galka,

vielen Dank für Ihre Bitte um Stellungnahme zum Antrag der Abgeordneten des SSW "Extremisten entwaffnen" und zum Alternativantrag der Fraktion der SPD (Drs. 19/1331), der ich gern nachkomme. Ich melde mich aus Yogyakarta, Indonesien, weil ich zwar Außerplanmäßiger Professor an der Georg-August-Universität Göttingen bin aber nicht dort arbeite sondern zur Zeit als DAAD-Langzeitdozent für Rechtswissenschaft an der Universitas Gadjah Mada in Yogyakarta tätig bin. Anbei sende ich Ihnen meine Stellungnahme. Für Nachfragen stehe ich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

Prof. Dr. Thomas Schmitz

Stellungnahme zum Antrag der Abgeordneten des SSW "Extremisten entwaffnen" (Drs. 19/1316) und zum Alternativantrag der Fraktion der SPD (Drs. 19/1331)

Beide Anträge begehren die Aufforderung des Landtages an die Landesregierung, sich im Bundesrat für eine Verschärfung der Regelungen im Waffengesetz zu der für waffenrechtliche Erlaubnisse geforderten Zuverlässigkeit einzusetzen. Sie reagieren darauf, dass es nach den geltenden Regelungen nicht möglich ist, Extremisten wie z.B. den sogenannten "Reichsbügern" und "Selbstverwaltern", die pauschal die Legitimität und Rechtswirksamkeit der Maßnahmen der deutschen Hoheitsträger in Frage stellen, ohne konkrete Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen diese Zuverlässigkeit abzusprechen.

Nach § 5 II Nr. 3 lit. a und b WaffG besitzen Personen in der Regel die erforderliche Zuverlässigkeit nicht, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie einzeln oder als Mitglied einer Vereinigung Bestrebungen verfolgen oder unterstützen oder in den letzten fünf Jahren verfolgt oder unterstützt haben, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung, insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind. Staatsfeindliche, extremistische oder revanchistische Äußerungen allein - auch in der Öffentlichkeit oder im Auftreten gegenüber Behörden rechtfertigen nach richtiger Auslegung dieser Bestimmung diese Annahme noch nicht. Dagegen spricht bereits, dass sie häufig nicht eindeutig einzuordnen sind. In vielen Fällen sind sie nicht ernst gemeint, bleibt unklar, ob dem Betreffenden bewusst ist, was er da mit welcher Trageweite äußert, sollen sie lediglich provozieren oder Resonanz in sozialen Medien erzeugen oder dienen sie dazu, sich wichtig zu machen oder, wie bei einigen angeblichen "Reichsbürgern", neue Einnahmequellen zu erschließen. Dummes Zeug zu reden, begründet aber noch nicht den Verdacht des aktiven Kampfes gegen die freiheitlich-

demokratische Verfassungsordnung oder den Frieden. Dafür muss es weitere Anhaltspunkte geben, wie z.B. die Mitgliedschaft in verfassungswidrigen Parteien oder verbotenen Vereinen (vgl. in diesem Fall § 5 II Nr. 2 WaffG) oder anderen einschlägigen Organisationen oder Netzwerken, die Teilnahme an verfassungsfeindlichen Veranstaltungen und Aktivitäten oder paramilitärischen Übungen, Kontakte zu bekannten Verfassungsfeinden oder Hetze oder Drohungen im Internet. Diese sind jedoch für die Waffenbehörden nicht immer ersichtlich.

Die Anträge der Abgeordneten des SSW und der SPD-Fraktion greifen frühere Vorschläge auf, die einschlägigen Kenntnisse der Verfassungsschutzbehörden zu nutzen. Die SSW-Abgeordneten möchten die Speicherung von Daten zu verfassungsfeindlichen Bestrebungen von Personen nach § 10 I Nr. 1 i.V.m. § 3 I BVerfSchG oder Landesrecht - d.h. die Frage, ob jemand als Extremist gespeichert ist - zu einem Kriterium der Unzuverlässigkeit erheben. Hingegen möchte die SPD-Fraktion den Waffenbehörden für ihre Prüfung, ob die Voraussetzungen der relativen Unzuverlässigkeit nach § 5 II Nr. 2 und 3 WaffG vorliegen, durch Regelanfragen bei den Verfassungsschutzbehörden eine breitere Faktengrundlage verschaffen. Beides zusammen war bereits Gegenstand einer erfolglosen Gesetzesinitiative des Bundesrates in der 18. Wahlperiode (vgl. BT-Drs. 18/10262). Die Chancen einer neuen Gesetzesinitiative sind größer, denn die Situation hat sich mit dem starken Anwachsen der Zahl der bekannten "Reichsbürger" und "Selbstverwalter" sowie des Rechtsextremismus in den letzten Jahren verschärft. Zudem lassen die zunehmende Gewaltbereitschaft von Rechtsextremisten, die Ermordung des Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke im Juni 2019, die öffentliche Billigung dieses Mordes in rechtsextremen Kreisen und die dort kursierenden Todeslisten keine Zweifel mehr daran, dass hier ein ernsthaftes Problem für die freiheitlich-demokratische Grundordnung entstanden ist. Dem Vorschlag der SPD-Fraktion vergleichbare Regelungen finden sich im Übrigen bereits in anderen verwaltungsrechtlichen Gesetzen, die für bestimmte Erlaubnisse eine strenge Zuverlässigkeitsprüfung vorschreiben, wie z.B. § 8a V Nr. 4 SprengG (obligatorische Anfrage) sowie § 12b III Nr. 2 AtG und § 7 III Nr. 2 LuftSiG (Möglichkeit der Anfrage).

1) Zur Informationsübermittlung durch die Verfassungsschutzbehörden

Fraglich ist zunächst, ob die Verfassungsschutzbehörden die einschlägigen Informationen überhaupt ohne weitere Rechtsänderungen an die Waffenbehörden weiterleiten dürften. Das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes geht zu Recht davon aus, dass eine Informationsübermittlung durch die Verfassungsschutzbehörden nach § 19 I S. 2 BVerfSchG (und vergleichbarem Landesrecht) grundsätzlich in Betracht kommen dürfte, weil die Waffenbehörde als Empfänger die Informationen für erhebliche Zwecke der öffentlichen Sicherheit (hier: Abwehr der von unzuverlässigen Waffenbesitzern ausgehenden Gefahren) benötigt. Grundsätzlich bedeutet die Informationsübermittlung für diese Zwecke auch keinen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, denn sie wird von dem Betroffenen selbst dadurch veranlasst, dass er eine besondere Erlaubnis begehrt, die anders als andere verwaltungsrechtliche Erlaubnisse nur bei einem nachzuweisenden Bedürfnis (besonders anzuerkennende persönliche oder wirtschaftliche Interessen nach § 8 WaffG) erteilt wird, also einen Ausnahmefall darstellt. Wer eine solche besondere Erlaubnis beantragt oder besitzt, muss wegen der besonderen Gefährlichkeit des Gegenstandes und um zu verhindern, dass rechtmäßig erlangte Waffen zum Kampf gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung eingesetzt werden, mit weiterreichenden Eingriffen in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung rechnen, die auch die Prüfung und Weitergabe von Informationen zu seiner Verfassungstreue umfassen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn Anhaltspunkte jeglicher Art, auch etwa die unbedachte Äußerung von Verschwörungstheorien, "Reichsbürger"-Thesen oder anderen abstrusen Vorstellungen, den Verdacht extremistischer Bestrebungen wecken.

Das Gutachten weist allerdings auch zu Recht darauf hin, dass die ersuchten Behörden nach § 43 II WaffG nicht verpflichtet sind, die betreffenen personenbezogenen Daten zu übermitteln, soweit sie wegen überwiegender öffentlicher Interessen geheim gehalten werden müssen. Dies kann bei Verfassungsschutzinformationen leicht der Fall sein, insbes. wenn überwiegende Sicherheitsinteressen die Geheimhaltung erfordern (Übermittlungsverbot des § 23 Nr. 2 BVerfSchG). Die Waffenbehörden müssen daher damit rechnen, dass sie mitunter aus diesem Grunde keine oder nur lückenhafte Informationen erhalten werden. Das stellt den grundsätzlichen Nutzen der von der SPD-Fraktion vorgeschlagenen Regelung nicht in Frage, denn es geht dabei ja nur darum, der Waffenbehörde für ihre umfassende Zuverlässigkeitsprüfung allgemein eine breitere Faktengrundlage zur Verfügung zu stellen, und dazu würde die Regelung beitragen. Den Vorschlag der Abgeordneten des SSW könnte man hingegen rechtsstaatlich nur so umsetzen,

dass eine Angabe der Verfassungsschutzbehörden, dass jemand bei ihnen nach § 10 I Nr. 1 i.V.m. § 3 I BVerfSchG (oder entsprechendem Landesrecht) gespeichert sei, nur dann ausreicht, um seine relative Unzuverlässigkeit anzunehmen, wenn die Verfassungsschutzbehörde dafür ausreichend Gründe und Fakten übermittelt hat.

2) Zur Unzuverlässigkeit wegen Speicherung beim Verfassungsschutz als Extremist

Zweifelhaft ist, ob in einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat allein der Umstand, dass jemand in den Verfassungsschutzdateien gespeichert ist, ausreichen kann, um im Regelfall seine Unzuverlässigkeit anzunehmen. Die Speicherung nach § 10 I Nr. 1 BVerfSchG (bzw. entsprechendem Landesrecht) setzt "tatsächliche Anhaltspunkte" für extremistische Bestrebungen oder Tätigkeiten voraus. Die gegenwärtige Regelung in § 5 II Nr. 3 WaffG fordert hingegen für die Annahme der Unzuverlässigkeit, dass "Tatsachen die Annahme rechtfertigen", dass die Betreffenden extremistische Bestrebungen verfolgen oder unterstützen. Das hört sich ähnlich an, dürfte in der Praxis aber, der unterschiedlichen Regelungsmaterie entsprechend, unterschiedlich gehandhabt werden. Gerade im Hinblick auf das weite Betätigungsfeld der Verfassungsschutzbehörden erscheint es problematisch, alle dort als Extremisten Gespeicherten pauschal als unzuverlässig zu klassifizieren. Umgekehrt könnte eine waffengesetzliche Regelung, die dies vorschreibt, wegen der rechtsstaatlich geforderten Kohärenz der Rechtsordnung dazu führen, dass die Verfassungsschutzbehörden ihre Daten zukünftig wegen dieser besonderen Verantwortung restriktiver speichern müssten. Eine solche den Verfassungsschutz behindernde Rückwirkung ist sicherlich nicht gewollt. Vor diesem Hintergrund erscheint anstelle der Aufnahme eines neuen Regel-Unzuverlässigkeitsgrundes eher eine Ergänzung des § 5 II Nr. 3 WaffG sinnvoll, derzufolge "in der Regel" (aber eben nicht zwingend) von der Erfüllung der dortigen Merkmale auszugehen ist, wenn jemand bei den Verfassungsschutzbehörden gespeichert ist. Dies würde der Tatsache Rechnung tragen, dass dort die Speicherung als "Extremist" etwas weiter ausfallen kann. Eine "In der Regel"-Regelung innerhalb einer "In der Regel"-Regelung wäre jedoch ein regelungstechnisches Monster. Deswegen erscheint es letztlich allenfalls angemessen, eine Passage aufzunehmen, nach der bei der Prüfung der Unzuverlässigkeitsgründe in § 5 II Nr. 2 und 3 WaffG eine Speicherung des Betreffenden beim Verfassungsschutz "zu berücksichtigen ist". Doch bedarf es einer solchen Klausel, wenn die von der SPD-Fraktion vorgeschlagene Regelung realisiert wird?

3) Zur Regelanfrage bei den Verfassungsschutzbehörden

Gegen Anfragen der Waffenbehörden bei den Verfassungsschutzbehörden nach Erkenntnissen zu etwaigen verfassungsfeindlichen oder gegen die Völkerverständigung gerichteten Bestrebungen bestehen grundsätzlich keine Einwände. Zweifelhaft ist jedoch, ob eine lückenlose Verpflichtung zur Anfrage erforderlich ist, wie sie der Vorschlag der SPD-Fraktion vorsieht. Sie würde jeden einzelnen Bürger betreffen, der eine waffenrechtliche Erlaubnis begehrt, auch wenn sein Verhalten keinerlei Anlass zu Zweifeln an seiner Verfassungstreue liefert. Selbst wenn man den Ausnahmecharakter waffenrechtlicher Erlaubnisse berücksichtigt, stellt sich die Frage, ob das nicht einen unverhältnismäßigen (nicht erforderlichen und/oder nicht mehr angemessenen) Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 I i.V.m. 1 I GG) darstellt. Außerdem verursacht es einen erheblichen Verwaltungsaufwand sowohl bei den Waffen- als auch bei den Verfassungsschutzbehörden. Es sollte daher überlegt werden, die Regelanfrage auf solche Fälle zu beschränken, in denen konkrete Äußerungen des Betreffenden oder andere Anhaltspunkte (an die allerdings keine hohen Anforderungen zu stellen sind) den Verdacht extremistischer Bestrebungen wecken.

Wichtiger erscheint es zudem, sicherzustellen, dass die Verfassungsschutzbehörden Erkenntnisse über extremistische Bestrebungen von Waffenbesitzern zeitnah von sich aus an die Waffenbehörden weitergeben, denn gerade die Erfahrungen mit "Reichsbürgern" und "Selbstverwaltern" zeigen, dass die Gefahren häufig bei langjährigen Waffenbesitzern liegen, die bisher nicht aufgefallen sind aber sich irgendwann infolge der gesellschaftlichen Veränderungen und der destruktiven Wirkung von Manipulation und Hetze im Internet und in den sozialen Medien radikalisieren. Eine Regelung dazu fehlt indessen im Vorschlag der SPD-Fraktion. Ebenfalls wichtig erscheint eine Verwaltungspraxis, bei der die Waffenbehörden die Inhaber waffenrechtlicher Erlaubnisse bei der regelmäßigen Überprüfung nach § 4 III WaffG nicht nur der Form nach sondern tatsächlich gründlich auf ihre weitere Zuverlässigkeit überprüfen und dabei auch

ihr neueres öffentliches Auftreten in der letzten Zeit (bei extremistischen Veranstaltungen, "Reichsbürger"-Treffen, Pegida-Demonstrationen etc.) berücksichtigen. Ferner muss darauf geachtet werden, dass die Waffenbehörden die Erkentnisse der Verfassungsschutzbehörden zwar bei der Prüfung der Zuverlässigkeit nach § 5 WaffG berücksichtigen aber der Versuchung widerstehen, sich ausschließlich darauf zu verlassen.

4) Kein völliger Ausschluss waffenrechtlicher Erlaubnisse für Extremisten

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei § 5 II WaffG nicht um eine starre Regelung sondern nur um die Normierung einer sogenannten "relativen Unzuverlässigkeit" handelt. Die unter diese Tatbestände fallenden Personen besitzen die erforderliche Zuverlässigkeit lediglich "in der Regel" nicht. In besonders gelagerten Ausnahmefällen, in denen jede Gefahr des Missbrauchs der Waffe mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann, sind auch bei Gegnern der freiheitlich-demokratischen Grundordnung andere Einschätzungen möglich. Damit vermeidet der freiheitlich-demokratische Rechtsstaat auch im Bereich des Waffenrechts Grundrechtsverletzungen durch unverhältnismäßige Einschränkungen der Bürger (hier: des Grundrechts der Allgemeinen Handlungsfreiheit, evt. auch des Eigentums). Die in den Anträgen der Abgeordneten des SSW und der SPD-Fraktion vorgeschlagenen Gesetzesänderungen ändern daran nichts.

17.07.2019,

Prof. Dr. Thomas Schmitz

(Datei: Thomas Schmitz, Stellungnahme zu Drs. 19-1316, 19-1331)