

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/3090



Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Geschäftszeichen: II 8-21a04-02-16/001

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Frau Abgeordnete Barbara Ostmeier
Vorsitzende des Innenausschusses
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Dst. Nr. 0005
Bearbeiter/in Herr Dr. Kanther
Durchwahl (06 11) 1680
Telefax: (06 11)
Email: wilhelm.kanther@hmdis.hessen.de
Ihr Zeichen L 215
Ihre Nachricht 3. Juli 2019
Datum 27. Aug. 2019

**Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Antrag "Extremisten entwaffnen",
Drucksachen 19/1316, 19/1331 und 19/2478
Schriftliche Stellungnahme des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport**

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,

für Ihre an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport gerichtete Bitte um Stellungnahme zu den in Ihrem Innenausschuss behandelten Drucksachen zum Waffenrecht darf ich mich bedanken.

Ich nehme die Gelegenheit gerne wahr, die fachliche Einschätzung des HMdIS im Waffenrecht mitzuteilen. Hessen verfolgt seit langem und erfolgreich das Ziel, jeglichen Waffenbesitz von Extremisten zu verhindern. Dazu hat Hessen legislative Initiativen parallel zu einem forcierten Verwaltungsvollzug in Zusammenarbeit der Waffenbehörden, der Polizei und des Verfassungsschutzes ergriffen.



Hessen hat bereits mit seinem Gesetzesantrag vom 22. Februar 2018 (Bundesrats-Drucksache 58/18) beide Vorschläge wie vorliegend in den Bundesrat eingebracht. Der Innenausschuss des Bundesrats hat in seiner Sitzung am 9. März 2018 dem Bundesrat empfohlen, den Gesetzentwurf mit einer weiteren Maßgabe in den Deutschen Bundestag einzubringen (Bundesrats-Drucksache 58/1/18). Leider wurde der Gesetzesantrag in der 966. Sitzung des Bundesrats vom 23. März 2018 von der Tagesordnung abgesetzt, ein Plenarantrag des Landes Hessen vom 4. Juli 2018 (Bundesrats-Drucksache 58/2/18) wurde vom Bundesrat in seiner 969. Sitzung am 6. Juli 2018 nicht aufgegriffen.

Hessen hält trotz der damaligen Entscheidung des Bundesrats und angesichts der enormen Gefahren, die von einem legalen Waffenbesitz insbesondere von Rechtsextremisten ausgehen, an seiner Auffassung fest, neben der Regelanfrage den in § 51 Abs. 3 Abgabenordnung (AO) enthaltenen Rechtsgedanken in das Waffenrecht zu implementieren (I). Außerdem lässt sich der Rechtsgedanke auch in weiteren Verwaltungsmaterien aktivieren (II).

I. Extremismus und Waffenrecht

Eine Anlehnung an § 51 Abs. 3 AO kann dort helfen, wo relevante sicherheitsbehördliche Erkenntnisse zu extremistischen Bestrebungen vorliegen, die aus nachrichtendienstlichen Gründen nicht vorgehalten werden können und allein deshalb notwendige rechtliche Konsequenzen unterbleiben. Anders als in § 51 Abs. 3 AO kann bei einer personengebundenen Erlaubnis nicht auf die Erwähnung im Registeranhang des Verfassungsschutzberichts abgestellt werden, denn dort werden nur Organisationen genannt. Deshalb empfiehlt es sich, bei Personen mit Extremismus-Hintergrund auf die Speicherung im nachrichtendienstlichen Informationssystem abzustellen. Wohlgemerkt: Eine Speicherung, die der Verfassungsschutz als für Fragen von Extremismus zuständige Fachbehörde auf eindeutiger gesetzlicher Grundlage und nachprüfbar vorgenommen hat.

Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes wäre dadurch nicht unverhältnismäßig eingeschränkt. Im Waffenrecht gilt das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Das heißt, der Besitz, das Tragen usw. von Waffen ist grundsätzlich verboten und wird nur im Einzelfall und unter strengen Voraussetzungen erlaubt. Bei Verboten mit Erlaubnisvorbehalt liegt die Beweislast dafür, dass Ausschlusskriterien nicht eingreifen, beim

Antragsteller und nicht bei der Behörde. Dem nachrichtendienstlich als Extremisten gespeicherten Antragsteller wird die waffenrechtliche Erlaubnis nicht grundsätzlich versagt. Ihm wird aber zugemutet, die Rechtmäßigkeit der Erhebung und Speicherung seiner personenbezogenen Daten in einem gesonderten gerichtlichen Verfahren rechtstaatlich einwandfrei überprüfen zu lassen. Dass dies eine Verzögerung des waffenrechtlichen Erlaubnisverfahrens bedeutet, ist hinzunehmen. Dass der Antragsteller zudem in dem gesonderten Verfahren – ggfs. mit vorgeschaltetem *in-camera-Verfahren* – an dort geltenden Beweislastregeln scheitern kann, ist eine Folge der gesetzgeberischen Abwägung zwischen öffentlicher Sicherheit und individuellem Rechtsschutz. Die Konsequenzen für die Beweislast waren zum Beispiel im Luftsicherheitsrecht schon häufig Gegenstand der Rechtsprechung. An der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen bestehen keine Zweifel.

II. Extremismus und weitere Rechtsgebiete

Angesichts der Bedrohungen durch politischen und religiösen Extremismus sollten nicht nur das Waffenrecht, sondern weitere Rechtsgebiete in den Blick genommen werden. Auch dort können die Beweislastregel des § 51 Abs. 3 AO bzw. die Bezugnahme auf eine nachrichtendienstliche Speicherung helfen, bisher bestehende Sicherheitslücken zu schließen.

Staatsangehörigkeitsrecht

Überprüft werden sollte auch das Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG). Die Einbürgerung als letzten Schritt einer gelungenen Integration in die deutsche Gesellschaft wird in Hessen gefördert. Das feierliche Bekenntnis nach § 16 StAG verdeutlicht öffentlich die Unterstützung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Problematisch ist es, wenn es sich nur um ein Lippenbekenntnis handelt und es noch dazu von Anfang an nachteilige Erkenntnisse der Nachrichtendienste gab, die nur nicht in das Verfahren eingeführt werden konnten, weil sie unverzichtbaren Quellenschutz oder ausländische Hinweisgeber betrafen.

Die Konferenz der Innenminister von CDU/CSU in Bund und Ländern hat in der Wiesbadener Erklärung vom 6./7. September 2018 das Thema „Einbürgerung und Extremisten“

aufgegriffen und für eine bestimmte Fallkonstellation auf Vorschlag Hessens eine Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts gefordert. Nach Auffassung der CDU/CSU - Innenminister soll eine „Abkühlfrist“ bei einer erklärten Abwendung von extremistischen Bestrebungen eingeführt werden. Mit einer solchen „Abkühlfrist“ von mindestens fünf Jahren wäre gewährleistet, dass ein Einbürgerungsbewerber, der zwar in der Vergangenheit verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt oder unterstützt hat, nur dann eingebürgert werden kann, wenn er über einen längeren Zeitraum keine derartigen Bestrebungen mehr verfolgt oder unterstützt.

Von einer solchen Änderung des StAG wären aber nur Ausländer betroffen, die extremistische Bestrebungen offen zugeben und sich dann treu zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung verhalten. Nicht gelöst sind die Fälle, in es denen nicht vorhaltbare Erkenntnisse der Nachrichtendienste von Bund und Ländern gibt, die aus nachrichtendienstlichen Gründen nicht in das einbürgerungsrechtliche Verfahren eingeführt werden können. Hessen hat mit dem Regierungspräsidium Darmstadt die größte deutsche Einbürgerungsbehörde; entsprechende Fallkonstellationen treten in der einbürgerungsrechtlichen Praxis auf.

Es besteht eine Regelvermutung dafür, dass ein Einbürgerungsbewerber, der die Voraussetzungen erfüllt, auch einzubürgern ist. Die Einbürgerungsbehörde trägt die Darlegungs- und Beweislast für den Ausschlussgrund des § 11 Satz.1 Nr. 1 StAG; auch wenn sie sich wegen der Geheimhaltungsbedürftigkeit von Erkenntnisquellen der Verfassungsschutzbehörden in einem sachtypischen Beweisnotstand befindet. Der Ausschlussgrund greift zwar nicht erst dann ein, wenn die Sicherheitsbedenken tatsächlich vorliegen, vielmehr reichen tatsächliche Anhaltspunkte dafür. Bei nicht vorhaltbaren Erkenntnissen ist das nicht ausreichend. Auch hier sollte geprüft werden, wie der in § 51 Abs. 3 AO gesetzlich geregelte Gedanke fruchtbar gemacht werden kann. Wie oben ausgeführt, würde der Einbürgerungsbewerber nicht rechtsschutzlos gestellt. Er kann das mit einer nachrichtendienstlichen Speicherung verbundene Verfahrenshindernis in einem gesonderten Verfahren beseitigen bzw. muss andernfalls mit den Folgen einer rechtmäßigen Speicherung seines nachgewiesenen extremistischen Verhaltens leben.

Aufenthaltsrecht

Zudem sollte auch das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) geprüft werden. Es ist – bei aus genannten Gründen nicht vorhaltbaren Erkenntnissen der Nachrichtendienste – derzeit nicht gewährleistet, dass die Erteilung von Aufenthaltstiteln an Extremisten ausgeschlossen ist. Zwar ist die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 5 Abs. 4 AufenthG zu versagen, wenn ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 1 Nummer 2 oder 4 AufenthG besteht. Der Fall liegt vor, wenn der Ausländer die freiheitliche demokratische Grundordnung gefährdet; hiervon ist auszugehen, wenn Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass er einer Vereinigung angehört oder angehört hat, die den Terrorismus unterstützt oder unterstützt hat. Ein Versagungsgrund liegt auch vor, wenn der Ausländer sich zur Verfolgung politischer oder religiöser Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder dazu aufruft. Auch hier kann der Ausländer – wie im Staatsangehörigkeitsrecht – sich offenbaren und glaubhaft von seinen Bestrebungen Abstand nehmen, ein weiterer Fall für die Notwendigkeit einer „Abkühlfrist“. Auch hier gibt es das Problem, dass bestimmte Erkenntnisse, wenn sie etwa von anderen Nachrichtendiensten oder von schützenswerten Quellen stammen, nicht vorgehalten werden können. Wenn sich der Ausländer nicht offenbart, hilft auch eine „Abkühlfrist“ nicht weiter.

Deshalb sollte geprüft werden, inwieweit auch im Aufenthaltsrecht auf die schlichte Speicherung in den nachrichtendienstlichen Informationssystemen abgestellt werden kann. Immerhin sieht Art. 24 der sog. Qualifikations-Richtlinie (Richtlinie 201/95/EU vom 13. Dezember 2011) bei Flüchtlingen und in den Fällen des subsidiären Schutzes europarechtlich vor, dass ein Aufenthaltstitel nur erteilt werden muss, wenn nicht „*zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung dem entgegenstehen.*“ Die in §§ 8 Abs. 1 i.V.m. 3 Abs. 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes genannten Speicherungsgründe dürften diese Voraussetzungen erfüllen.

Neben diesen personengebundenen verwaltungsrechtlichen Genehmigungen sollte auch das mit Institutionen verbundene Recht in den Blick genommen werden. Ich nenne dafür zwei Beispiele:

Stiftungsrecht

Stiftungen eignen sich dafür, verdeckt extremistisches Gedankengut zu verbreiten. Die bisherige Formulierung im Stiftungsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) stellt nur auf die Gemeinwohlgefährdung des Stiftungszwecks ab. Der Stifter und die Stiftung bleiben vollkommen außer Acht; die Anerkennungsvoraussetzungen sind niedrighschwellig. Sind Stiftungen aber erst einmal anerkannt, ist es schwierig, ihnen eine Gemeinwohlgefährdung nachzuweisen, auch wenn der Stifter ein Extremist ist bzw. war.

Das BGB könnte an geeigneter Stelle um eine § 51 Abs. 3 AO vergleichbare Regelung ergänzt werden, wonach die Anerkennung zu versagen wäre, falls eine hinter dem Stifter stehende Organisation in einem Verfassungsschutzbericht aufgeführt wird oder der Stifter selbst als Person nachrichtendienstlich gespeichert ist. Bei steuerbegünstigten Stiftungen sind ohnehin die Voraussetzungen der Abgabenordnung zu beachten. Wie im Abgabenrecht liegt es am Stifter, die mit der Aufführung im Verfassungsschutzbericht verbundene Vermutung im Genehmigungsverfahren zu widerlegen bzw. im Falle der Unrechtmäßigkeit der Speicherung diese vor Gericht anzufechten. Zwar handelt es sich bei dem stiftungsrechtlichen Genehmigungsverfahren nicht wie im Waffenrecht um ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, sondern um eine Erlaubnis mit Genehmigungsvorbehalt, die im Einklang mit dem Grundrecht der Vereinigungsfreiheit in Art. 9 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) ausgestaltet werden muss. Art. 9 GG folgt aber in seinem Absatz 2 dem Gedanken der wehrhaften Demokratie: Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind unmittelbar von der Verfassung verboten. Diese starke Aussage des Art. 9 Abs. 2 GG hat Ausstrahlungswirkung auf das stiftungsrechtliche Verfahren: Liegen Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden über extremistische Bestrebungen vor, dürfen sie von der Genehmigungsbehörde nicht unbeachtet bleiben und es muss eine Regelung gefunden werden, die zwischen notwendiger Geheimhaltung nachrichtendienstlicher Informationen und dem individuellen Freiheitsanspruch bzw. der Rechtsschutzgarantie einen Ausgleich herbeiführen. Dies ist, wie oben im Waffenrecht beschrieben, ohne Weiteres möglich.

Vereinsrecht

Zu prüfen wäre auch eine Ergänzung der Regelungen über die Anmeldung im Vereinsregister gemäß §§ 56 bis 59 BGB. Auch hier sollte es möglich sein, eine Anmeldung zurückzuweisen, wenn der Verein im Verfassungsschutzbericht des Bundes oder eines Landes als extremistische Organisation aufgeführt ist. Die Erwähnung im Registeranhang des Verfassungsschutzberichts hätte eine widerlegliche Vermutung zur Folge. Den Nachteil fehlender Widerlegbarkeit trügen die betreffenden Personen. Es gilt das Gleiche wie im Stiftungsrecht, wobei einschränkend anzumerken ist, dass zwar die Eintragung im Vereinsregister zu einer veränderten Haftungsrechtslage führt, ansonsten aber damit keine maßgeblichen zusätzlichen Rechte gegenüber dem nicht rechtsfähigen Verein verbunden sind. Dies lässt dem Gesetzgeber Spielraum.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



(Dr. Kanther)