

28.05.21

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung waffenrechtlicher Personenüberprüfungen

Der Bundesrat hat in seiner 1005. Sitzung am 28. Mai 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1a – neu – (§ 4 Absatz 5 WaffG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 1 folgende Nummer einzufügen:

„1a. § 4 Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

„(5) Die zuständige Behörde kann das persönliche Erscheinen des Antragstellers anordnen. Sie kann in begründeten Einzelfällen das persönliche Erscheinen des Erlaubnisinhabers anordnen.“ ‘

Begründung:

In seiner Stellungnahme zum 3. WaffÄndG forderte der Bundesrat die Schaffung einer Rechtsgrundlage, mit der die Waffenbehörden das persönliche Erscheinen des Antragstellers und des Erlaubnisinhabers rechtsverbindlich anordnen können und beschloss einen Formulierungsvorschlag für eine gesetzliche Regelung (BR-Drucksache 363/19 (Beschluss), Ziffer 2). Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wurde der Vorschlag zwar aufgegriffen. Jedoch ist die Umsetzung nicht vollständig im Sinne des Bundesrates erfolgt, sondern mit zusätzlichen Einschränkungen versehen worden (BT-Drucksache 19/15875, Seite 7, Buchstabe b).

Mit dem Inkrafttreten des 3. WaffRÄndG ist die Regelung des § 4 Absatz 5 WaffG neu eingeführt worden. Danach können die zuständigen Waffenbehörden zur Erforschung des Sachverhalts in begründeten Einzelfällen das persönliche Erscheinen des Antragstellers oder des Erlaubnisinhabers verlangen. Im

Gegensatz zu dem Formulierungsvorschlag des Bundesrates verlangt die Vorschrift das Vorliegen eines begründeten Einzelfalls als notwendige Voraussetzung, um ein persönliches Erscheinen anordnen zu können. Ein begründeter Einzelfall liegt nach der Begründung insbesondere vor, wenn bereits Zweifel an der Zuverlässigkeit oder der persönlichen Eignung bestehen (BT-Drucksache 19/15875, Seite 36). Dieser Umstand ist jedoch bei erstmaligen Antragstellern auf eine waffenrechtliche Erlaubnis in der Regel nicht gegeben. Daher ist es den Waffenbehörden regelmäßig nicht möglich, ein persönliches Erscheinen von Antragstellern anzuordnen, die erstmalig den Zugang zu erlaubnispflichtigen Waffen oder Munition begehren. Die aktuelle gesetzliche Regelung läuft in dieser Hinsicht ins Leere.

Es ist jedoch erforderlich, dass die Waffenbehörden in die Lage versetzt werden, sich von Personen, die erstmalig Zugang zu erlaubnispflichtigen Schusswaffen und Munition begehren, ein persönliches Bild zu verschaffen. Durch diesen persönlichen Eindruck werden die Waffenbehörden in die Lage versetzt, eine gegebenenfalls fehlende persönliche Eignung oder Zuverlässigkeit festzustellen oder zumindest Zweifel an der persönlichen Eignung oder Zuverlässigkeit zu begründen. Dies verbessert die sachgerechte Entscheidungsfindung der Waffenbehörden und erleichtert die Bewertung, ob ihnen bislang nicht persönlich bekannte Personen das notwendige Vertrauen besitzen, dass sie mit Waffen und Munition jederzeit und in jeder Hinsicht ordnungsgemäß umgehen werden. Denn von Personen mit waffenrechtlicher Erlaubnis, deren fehlende persönliche Eignung oder Zuverlässigkeit unerkannt bleibt, geht eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit aus. Dies gilt auch vor dem Hintergrund einer zunehmend online-basierten Abwicklung von Behördenleistungen und einer damit einhergehenden Reduzierung der aktuell noch genutzten persönlichen Vorsprachen und Beratungsgespräche, die zur Gewinnung eines persönlichen Eindrucks zur Verfügung stehen.

Die Regelung des § 4 Absatz 5 WaffG soll neu gefasst werden. Dies gewährleistet, dass die Waffenbehörden evidente Mängel der Zuverlässigkeit, wie etwa aggressives Auftreten, extremistisches, demokratie- und fremdenfeindliches Verhalten, und der persönlichen Eignung, wie merkliche Probleme der Motorik, schwere geistige Mängel, psychische Auffälligkeiten oder bestehende Alkoholprobleme, feststellen können. Diese Anordnungsbefugnis ist insbesondere für erstmalige Antragsteller auf waffenrechtliche Erlaubnisse von besonderer Bedeutung für die öffentliche Sicherheit. Hierdurch kann wirksam sichergestellt werden, dass in Fällen, in denen der Mangel der Zuverlässigkeit oder der persönlichen Eignung offenkundig und schwerwiegend ist, eine Erlaubniserteilung gar nicht erst erfolgt und die Personen von vorne herein keinen Zugang zu erlaubnispflichtigen Waffen und Munition erhalten. Damit werden erhebliche Risiken für die Gesellschaft vermieden. Es handelt sich in diesen Fällen um Personen, von denen im Umgang mit Waffen und Munition ein erhebliches Risikopotential ausgeht. Hierbei darf es keine Rolle spielen, ob bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung Zweifel an der Zuverlässigkeit oder der persönlichen Eignung bestehen, da dies bei erstmaligen Antragstellern in der Regel gerade nicht der Fall ist. Die Anordnungsbefugnis zum persönlichen Erscheinen soll daher für Antragsteller auf waffenrechtliche Erlaubnisse voraussetzungslos erfolgen können. Antragsteller ist auch, wer bereits über waffenrechtliche Er-

laubnisse verfügt und eine weitere Erlaubnis begehrt. Denn auch im Fall der Erweiterung eines bestehenden Waffenkontingents besteht ein begründetes Sicherheitsbedürfnis, das persönliche Erscheinen voraussetzungslos anordnen zu können, um die Waffenbehörde in die Lage zu versetzen, sich ein umfassendes, aktuelles Gesamtbild der beantragenden Person zu verschaffen.

In Bezug auf Erlaubnisinhaber, ist es indes ausreichend, die Anordnungsbefugnis auf begründete Einzelfälle zu beschränken. Denn diese Personen sind den Waffenbehörden in der Regel bereits bekannt, zum Beispiel im Rahmen von Kontrollen der sicheren Aufbewahrung von Schusswaffen und Munition oder indem sie bei der Antragstellung oder bei der Abholung des Erlaubnisdokuments persönlich vorstellig geworden sind. In diesen Fällen soll eine Anordnung des persönlichen Einzelfalles in begründeten Einzelfällen möglich sein. Ein begründeter Einzelfall kann sich aus bestehenden Zweifeln an der Zuverlässigkeit oder der persönlichen Eignung ergeben. Auch sind andere aufklärungsbedürftige Sachverhalte, die eine persönliche Vorstellung des Erlaubnisinhabers bedürfen, hierunter zu fassen, wie zum Beispiel die Vorlage der besessenen erlaubnispflichtigen Schusswaffen zum Zwecke der Überprüfung bei der Waffenbehörde.

Die Waffenbehörden sind diejenigen Stellen, die entscheiden, ob jemand erstmalig legalen Zugang zu erlaubnispflichtigen Waffen und Munition erhält und im Besitz von erlaubnispflichtigen Waffen und Munition bleibt. Sie tragen damit eine große Verantwortung. Die Entscheidung über den Waffenbesitz einer Person kann erhebliche Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit haben. Dieser Verantwortung können die Waffenbehörden jedoch nur gerecht werden, wenn sie in die Lage versetzt werden, die Eignung der antragstellenden Personen bestmöglich bewerten zu können. Die Länder können durch ergänzende ermessensleitende Vollzugsvorgaben bestimmen, ob und in welchen Fallkonstellationen die Waffenbehörden des jeweiligen Landes das persönliche Erscheinen des Antragstellers regelmäßig anordnen sollen.

Die Änderung trägt zu einer deutlichen Verbesserung der Erkenntnislage der Waffenbehörden bei und erlaubt es ihnen, eine persönliche Vorstellung des Antragstellers zu verlangen, ohne dass bereits zu diesem Zeitpunkt Zweifel an der Zuverlässigkeit oder der persönlichen Eignung bestehen müssen. Damit wird ein wertvoller Beitrag geleistet, um zu verhindern, dass sich Extremisten und Mitglieder verfassungsfeindlicher Organisationen legal bewaffnen können. Durch die Änderung wird daher dem erklärten Ziel von Bund und Ländern Rechnung getragen, dass keine Waffen in die Hände von Extremisten gelangen (205. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Beschluss zu TOP 35; <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2017/01/waffenrechtsaenderungsgesetz.html>). Er trägt auch dazu bei, frühzeitig Personen mit Risikopotential zu erkennen und eine Bewaffnung dieser Personen zu verhindern. Die Änderung leistet somit insgesamt einen wesentlichen Beitrag für das Erreichen des mit dem vorgelegten Gesetzentwurf angestrebten Ziels, die Erkennung von Extremisten sowie von Personen mit einer psychischen Störung zu verbessern.

2. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 5 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe a, Nummer 3 Buchstabe a WaffG),
Nummer 3 (§ 6 Absatz 1 Satz 1, 2 WaffG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nummer 2 ist wie folgt zu fassen:

„2. § 5 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Nummer 2 werden die Wörter „Tatsachen die Annahme rechtfertigen,“ durch die Wörter „tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht vorliegen,“ ersetzt.

- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 2 wird wie folgt geändert:

aaa) Die Wörter „die Mitglied“ werden durch die Wörter „bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht vorliegen, dass sie Mitglied“ ersetzt.

bbb) In Buchstabe a werden die Wörter „unterliegt, oder“ durch die Wörter „unterliegt, waren oder sich in einem solchen Verein oder im Umfeld eines solchen Vereins beziehungsweise in oder im Umfeld einer solchen Partei betätigt haben, oder“ ersetzt.

ccc) Nach dem Wort „Mitgliedschaft“ werden die Wörter „oder der Betätigung“ eingefügt.

bb) Nummer 3 wird wie folgt geändert:

aaa) Die Wörter „Tatsachen die Annahme rechtfertigen,“ werden durch die Wörter „tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht vorliegen,“ ersetzt.

bbb) In Buchstabe a wird das Wort „Bestrebungen“ durch die Wörter „Ansichten innegehabt oder Bestrebungen“ ersetzt.

- c) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 ...< weiter wie Vorlage Buchstabe a>...

aaa) In Nummer 3 ...< weiter wie Vorlage Buchstabe aa>...

bbb) nach Nummer 3 ...< weiter wie Vorlage Buchstabe bb>...

ccc) Die bisherige ...< weiter wie Vorlage Buchstabe cc>...

bb) Die bisherige ...< weiter wie Vorlage Buchstabe b>...‘

b) Nummer 3 ist wie folgt zu fassen:

,3. § 6 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden die Wörter „Tatsachen die Annahme rechtfertigen,“ durch die Wörter „tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht vorliegen,“ ersetzt.

b) In Satz 2 werden die Wörter „Tatsachen die Annahme rechtfertigen,“ durch die Wörter „tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht vorliegen,“ ersetzt.

c) Satz 3 wird ...< weiter wie Vorlage>...‘

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Mit den Änderungen wird zum einen die Herabsenkung der Erkenntnisschwelle für die Versagung beziehungsweise den Widerruf einer waffenrechtlichen Erlaubnis bei mangelnder Zuverlässigkeit und persönlichen Eignung nach § 4 Absatz 1 Nummer 2 in Verbindung mit §§ 5, 6 WaffG und zum anderen die Ergänzung von Tatbestandsvarianten für die waffenrechtliche Unzuverlässigkeit nach § 5 Absatz 2 WaffG herbeigeführt.

§ 5 Absatz 1 Nummer 2, Absatz 2 Nummer 2, Nummer 3 WaffG:

Das Waffenrecht steht wegen der Gewalttaten mit Waffenbezug aus jüngerer Zeit wie dem Attentat von Hanau oder dem Mord an dem Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke im Fokus der Öffentlichkeit. Besorgniserregend ist vor allem der politische Hintergrund von Taten, der die bereits seit längerem ausgemachte Entwicklung der Polarisierung politischer und gesellschaftlicher Konflikte zu bestätigen scheint.

Das Dritte Gesetz zur Änderung des Waffengesetzes und weiterer Vorschriften vom 17. Februar 2020, BGBl. I Seite 166 hat in dem relevanten Bereich der Zuverlässigkeit nach § 5 WaffG wichtige Klarstellungen und im Ergebnis eine Herabsetzung der Eingriffsschwelle im Bereich des politischen Extremismus bewirkt. Angesichts der dargestellten Entwicklungen und der abstrakten Gefährlichkeit, die von dem Besitz von Waffen ausgeht, ist der Waffengesetzgeber aber weiterhin gefordert.

Das Waffenrecht sieht im Rahmen der Zuverlässigkeits- und Eignungsprüfung nach §§ 5, 6 WaffG im Wesentlichen die Erkenntnisschwelle des Gefahrenverdachts vor („Tatsachen die Annahme rechtfertigen“). Dieser Umstand sorgt in Verbindung mit den hohen Anforderungen der Rechtsprechung dazu, dass das behördliche Tätigwerden, vor allem gegenüber Extremisten, vor erhebliche Herausforderungen gestellt ist. Die Prognoseentscheidung der Waffenbehörden kann in diesem Bereich in tatsächlicher Hinsicht nur selten auf gesicherte Informationen gestützt werden. Regelmäßig können die Polizei- und Verfassungsschutzbehörden die Waffenbehörden nur niedrigschwellig mit Hinweisen versorgen, die zwar einen Verdacht für extremistische Umtriebe begründen, jedoch nach jetziger Rechtslage noch keine hinreichende Grundlage für einen gerichtsfesten Widerruf einer waffenrechtlichen Erlaubnis bieten.

Vor dem Hintergrund vermehrt aufkommender Gewalttaten mit Waffenbezug tritt zugleich immer deutlicher die Notwendigkeit eines entschiedenen Vorgehens gegen den Waffenbesitz von politischen und religiösen Extremisten hervor, insbesondere im Bereich des Rechtsextremismus. Deren Gefährlichkeit macht ein Herabsenken der Erkenntnisschwelle im Waffengesetz erforderlich. Dies vor allen Dingen angesichts der hohen Zahl von über 950 000 privater Waffen- oder Waffenteilbesitzer und von über fünf Millionen legaler Waffen in Deutschland.

Die Änderung übernimmt eine aus dem Sicherheitsrecht bekannte Erkenntnisschwelle („tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht“), wie sie etwa in § 8 Absatz 1 Nummer 1 Verfassungsschutzgesetz NRW als Voraussetzung für die Speicherung personenbezogener Daten in Dateien zur Erfüllung der Aufgaben des BfV vorgesehen ist.

Diese Absenkung rechtfertigt sich aus dem Umstand, dass das Waffenrecht nicht erst auf bestehende Gefahrenlagen zu reagieren hat, sondern vielmehr deren Entstehung verhindern soll. Gefahrenlagen mit Waffenbezug sind als derart gravierend anzusehen, dass schon Anhaltspunkte für einen entsprechenden Verdacht die Grundlage für die Annahme der Unzuverlässigkeit und Ungeeignetheit des Erlaubnisträgers begründen müssen.

Eine Herabsenkung der Erkenntnisschwelle im Waffengesetz führt dazu, dass Erlaubnisträger bei Bestehen von Verdachtsmomenten für die waffenrechtliche Unzulänglichkeit, vor allem im Bereich des politischen Extremismus, früher und öfter als bisher für ihre waffenrechtliche Erlaubnis rechtfertigen müssen. Unbescholtene Inhaber einer waffenrechtlichen Erlaubnis können diese Verdachtsmomente ausräumen und die gesetzliche Vermutung der Unzuverlässigkeit widerlegen. In allen anderen Fällen erscheint der Entzug der Erlaubnis erforderlich, um mit den vorhandenen behördlichen Erkenntnismöglichkeiten den erheblichen Gefahren des Waffenbesitzes begegnen zu können.

§ 5 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe a, b, Nummer 3 Buchstabe a WaffG:

Vor diesem Hintergrund ist auch die Ergänzung der Unzuverlässigkeitstatbestände im Bereich der Regelunzuverlässigkeit geboten. Dies betrifft folgende Bereiche: Zum einen die Betätigung in oder im Umfeld von verbotenen Vereinen oder Parteien gemäß § 5 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe a, b WaffG und zum anderen das Innehaben extremistischer Zielsetzungen gemäß § 5 Absatz 2

Nummer 3 Buchstabe a WaffG. Beide Änderungen sind getragen von dem Willen, extremistische Umtriebe frühzeitig zu erkennen und entsprechende Verfahren einzuleiten.

So lässt sich im Bereich des organisierten Extremismus durch die Verfassungsschutzämter regelmäßig nicht nachweisen, wie und in welchem Maße Personen organisatorisch eingebunden sind. Wer sich in einer verbotenen Partei oder Vereinigung bewegt hat, kann aber, ob Mitglied oder nicht, kaum als regelmäßig zuverlässig im Sinne des. § 5 WaffG angesehen werden, sondern muss umfassend darlegen, warum diese gesetzliche Vermutung für seinen Fall nicht zutreffen soll. Die ein Vereins- und Parteiverbot rechtfertigenden Umstände dürfen in aller Regel für alle erkennbar sein, die sich im Umfeld der jeweiligen Vereinigung betätigen, etwa an Veranstaltungen und Sitzungen teilnehmen. Personen, die trotz dieser Kenntnis Sympathien zu den Zielen und Mitgliedern von verbotenen Vereinigungen haben, können grundsätzlich nicht als zuverlässige Waffenbesitzer angesehen werden.

Fälle, wie solche des Markus H., der in Verbindung mit dem Mord an Walter Lübcke steht und über eine waffenrechtliche Erlaubnis verfügte, zeigen, dass der Tatbestand des „Verfolgens“ in § 5 Absatz 2 Nummer 3 WaffG zu eng gefasst ist beziehungsweise ausgelegt wird. In der Interpretation der Rechtsprechung, wohl aber auch nach der ratio legis, stellt die Norm nicht auf die Gesinnung des Einzelnen ab, sondern darauf, dass er seine verfassungsfeindliche Zielsetzung in die Tat umsetzt. Die Verwaltungsgerichte legten zum Teil unangemessen hohe Anforderungen an diese Tatbestandsvariante und forderten regelmäßig immer auch eine organisationsstützende Wirkung des individuellen Handelns. Dabei dürfen Personen mit extremistischer Gesinnung nicht erst dann einer waffenrechtlichen Überprüfung unterzogen werden, wenn sie ihre Gesinnung umsetzen, sondern schon wegen dieser Gesinnung selbst. Das gilt in besonderem Maße für den Bereich des Rechtsextremismus. Menschenverachtung, ein hohes Aggressionspotential und die Ablehnung des demokratischen Rechtsstaates und seiner Repräsentanten sind definitorische Merkmale des Rechtsextremismus (Pfahl-Traughber, Der organisierte Rechtsextremismus in Deutschland nach 1945, in: Schubarth/Stöss (Hrsg.), Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz, 2001, Seite 71 ff.). Rechtsextremistisches Gedankengut ist bereits als solches gefährlich und muss deswegen zu einer Infragestellung der Zuverlässigkeit eines Erlaubnisträgers führen.

Zu Buchstabe b:

Die Begründung zu Buchstabe a gilt ebenso für den Bereich der persönlichen Eignung waffenrechtlicher Erlaubnisträger.

3. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 5 Absatz 2 Nummer 3 WaffG)

Artikel 1 Nummer 2 ist wie folgt zu fassen:

„2. § 5 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

„3. a) über die personenbezogenen Daten zur Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern nach § 3 Absatz 1 und § 10 Absatz 1 Nummer 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes oder aufgrund entsprechender landesgesetzlicher Vorschriften durch die Verfassungsschutzbehörden des Bundes oder der Länder gespeichert sind oder

b) bei denen Tatsachen ... < weiter wie § 5 Nummer 3 > ...

aa) ... < weiter wie § 5 Nummer 3 Buchstabe a > ...

aaa) ...< weiter wie § 5 Nummer 3 Buchstabe aa>...

bbb) ...< weiter wie § 5 Nummer 3 Buchstabe bb>...

ccc) ...< weiter wie § 5 Nummer 3 Buchstabe cc>...

bb) ... < weiter wie § 5 Nummer 3 Buchstabe b > ...

cc) ... < weiter wie § 5 Nummer 3 Buchstabe c > ...,“

b) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

aa) ...< weiter wie Vorlage Buchstabe a>...

aaa) ...< weiter wie Vorlage Buchstabe aa>...

bbb) ...< weiter wie Vorlage Buchstabe bb>...

ccc) ... < weiter wie Vorlage Buchstabe cc>...

bb) ...< weiter wie Vorlage Buchstabe b>...‘

Begründung:

Um die Einschätzung des Gesetzgebers, dass die sogenannten verfassungsfeindlichen Bestrebungen regelmäßig die waffenrechtliche Unzuverlässigkeit begründen, in der waffenbehördlichen Praxis effektiver und rechtssicherer umsetzen zu können, wurden die Unzuverlässigkeitsgründe des § 5 Absatz 2 Nummer 3 WaffG im Jahr 2017 dahingehend geändert, dass bereits das Vorliegen von Tatsachen, die die Annahme der Verfolgung verfassungsfeindlicher

Bestrebungen rechtfertigen, die Regelunzuverlässigkeit begründen. Die bisherigen Erfahrungen mit dieser Vorschrift und insbesondere die aktuellen Vorkommnisse in Hessen zeigen jedoch, dass dies keineswegs ausreicht. Angesichts der enormen und zunehmenden Gefahren, die von einem legalen Waffenbesitz, insbesondere von Rechtsextremisten, ausgehen, bedarf es dringend der Regelung, dass eine Speicherung als Extremist bei einer Verfassungsschutzbehörde des Bundes oder der Länder zur Tatbestandserfüllung der Regelvermutung der waffenrechtlichen Unzuverlässigkeit ausreicht. Nur so kann sichergestellt werden, dass dort, wo relevante sicherheitsbehördliche Erkenntnisse zu extremistischen Bestrebungen vorliegen, die aus nachrichtendienstlichen Gründen nicht vorgehalten werden können und allein deshalb notwendige rechtliche Konsequenzen unterbleiben, in das waffenbehördliche Verfahren zur Versagung oder Entziehung einer Erlaubnis eingeführt werden können. Die Bestimmung wird wie bisher im Katalog der Unzuverlässigkeitsgründe angesiedelt, die bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen zur Folge haben, dass eine Person die erforderliche Zuverlässigkeit in der Regel nicht besitzt (Regelunzuverlässigkeit). Es handelt sich um eine widerlegbare Vermutung (sogenannte Regelvermutung). Das Rechtsschutzversprechen des Artikels 19 Absatz 4 des Grundgesetzes wird dadurch nicht unverhältnismäßig eingeschränkt. Im Waffenrecht gilt das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Das heißt, der Besitz, das Tragen und so weiter 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 Extremist 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 rechtsstaatlich einwandfrei überprüfen zu lassen. Dass das eine Verzögerung des waffenrechtlichen Erlaubnisverfahrens bedeutet, ist hinzunehmen. Dass der Antragsteller zudem in dem gesonderten Verfahren – gegebenenfalls 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. Durch die Verweisung auf § 10 Absatz 1 Nummer 1 BVerfSchG und die entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften ist klargestellt, dass keine Daten Unbeteiligter umfasst sind.

4. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa (§ 5 Absatz 5 Nummer 3 WaffG),
Doppelbuchstabe bb, (§ 5 Absatz 5 Nummer 4 WaffG),
Nummer 3 (§ 6 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 WaffG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Nummer 2 Buchstabe a ist wie folgt zu ändern:

aa) In Doppelbuchstabe aa § 5 Absatz 5 Nummer 3 sind die Wörter „örtlichen Polizeidienststelle,“ durch die Wörter „zuständigen Behörde der Landespolizei oder der zentralen Polizeidienststelle oder des jeweils zuständigen Landeskriminalamtes,“ zu ersetzen.

bb) Doppelbuchstabe bb § 5 Absatz 5 Nummer 4 ist wie folgt zu ändern:

aaa) Die Wörter „der Polizeidienststellen, die“ sind durch die Wörter „der zuständigen Behörde der Landespolizei oder der zentralen Polizeidienststelle oder des zuständigen Landeskriminalamtes, die“ zu ersetzen.

bbb) Die Wörter „die Polizeidienststellen schließen“ sind durch die Wörter „die zuständige Behörde der Landespolizei oder die zentrale Polizeidienststelle oder das zuständige Landeskriminalamt schließen“ zu ersetzen.

b) Nummer 3 § 6 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

„1. der zuständigen Behörde der Landespolizei oder der zentralen Polizeidienststelle oder des zuständigen Landeskriminalamtes,“

Begründung:

Eine Fokussierung der Gesetzesänderung ausschließlich auf die Beteiligung der „örtlichen Polizeidienststelle“ wird als nicht ausreichend angesehen. In elf Ländern werden die Anfragen der Waffenbehörden von den jeweiligen Landeskriminalämtern, die landespolizeilich für Zuverlässigkeits- und Sicherheitsüberprüfungen zuständig sind, beantwortet. Fünf Länder verfahren anders.

Um der heterogenen länderspezifischen organisatorischen Umsetzung Rechnung zu tragen sind im Hinblick auf die polizeilichen Zuständigkeiten die oben genannten Ersetzungen zur Klarstellung und Vermeidung von Doppelzuständigkeiten notwendig.

5. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 6a Absatz 2 Satz 3 – neu – WaffG)

Dem Artikel 1 Nummer 4 § 6a Absatz 2 ist folgender Satz anzufügen:

„Zur Erfüllung der Nachberichtspflicht übermittelt das Bundesverwaltungsamt einmalig an von den Ländern benannte polizeiliche Zentralstellen die Grunddaten nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 und 3 des Waffenregistergesetzes zu den Inhabern waffenrechtlicher Erlaubnisse im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Landes in einem für die Polizei gültigen Datenaustauschformat.“

Begründung:

Die Einführung der nachberichtspflichtigen Regelanfrage bei den Verfassungsschutzbehörden war bei den Waffenbehörden mit einem erheblichen Initialisierungsaufwand verbunden. Da technische Verfahren ad hoc nicht zur Verfügung standen, mussten die Waffenbehörden jeden einzelnen Waffenbesitzer zur initialen Prüfung an den Verfassungsschutz übermitteln. Dies hat enorme personelle Ressourcen gebunden, bei den Waffenbehörden erheblichen Unmut ausgelöst und zudem längere Zeit in Anspruch genommen. Diese Probleme werden sich bei der deutlichen Erweiterung des Kreises der abzufragenden Behörden erneut stellen.

Zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands sollte daher ein einmaliger initialer Datenabgleich zwischen den zur Nachberichterstattung erforderlichen Datenbeständen des NWR und den jeweiligen EDV -Systemen der Polizeibehörden vorgesehen werden: Das BVA sollte in einer Übergangsvorschrift verpflichtet werden, die zur Erfüllung der Nachberichtspflicht notwendigen Daten von Waffenerlaubnisinhabern einmalig für das jeweilige Land in einem geeigneten elektronischen Format an eine Zentralstelle zu übergeben, welche die Daten dann wiederum an die Polizeien weiterleitet, die die Daten in ihre Systeme einpflegen. Insoweit müssten nicht sämtliche im NWR gespeicherten Daten übermittelt werden, sondern analog zur Regelabfrage beim Verfassungsschutz nur bestimmte Daten, die zur eindeutigen Identifizierung erforderlich sind.

6. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 6a Absatz 3 Satz 3, 4 – neu – WaffG)

Artikel 1 Nummer 4 § 6a Absatz 3 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 3 ist das Wort „drei“ durch das Wort „sechs“ zu ersetzen.
- b) Folgender Satz ist anzufügen:

„Die Vorschriften zur Datenverarbeitung nach den Polizeigesetzen der Länder, einschließlich der Grundsätze zur Löschung von Daten, bleiben unberührt.“

Begründung:

Die in § 6a Absatz 3 Satz 3 WaffG-E neu geregelte Löschpflicht zwingt die Waffenbehörden im Ergebnis, innerhalb von drei Monaten nach Ende der regelmäßigen Gültigkeitsdauer einer Zuverlässigkeitsprüfung erneut eine Abfrage an die zum Nachbericht verpflichteten Behörden zu richten, da andernfalls ein Datenverlust droht. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass die Durchführung einer solchen Regelabfrage aufgrund von im Einzelfall auftretender Personalfuktuation oder punktuell besonders hoher Arbeitsbelastung nicht immer gewährleistet ist. Dies dürfte letztlich zwar unschädlich sein, da die gelöschten Daten den betroffenen Behörden im Falle einer neuen Abfrage durch die Waffenbehörde erneut übermittelt werden. Für den Zeitraum zwischen der Datenlöschung und der neuen Abfrage der Waffenbehörde könnten die betroffenen Behörden dann aber keinen Nachbericht mehr erteilen. Zur Vermeidung von Informationslücken sollte die Frist zur Datenlöschung nach § 6a Absatz 3 Satz 3 WaffG-E auf mindestens sechs Monate nach Ende der regelmäßigen Gültigkeitsdauer einer Zuverlässigkeitsüberprüfung erhöht werden.

Die in den polizeilichen Ländergesetzen zur Datenverarbeitung bestehenden Regelungslagen (insbesondere Löschverpflichtungen) sollten von dieser spezialgesetzlichen Regelungslage nicht beschränkt werden.

7. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 6b Satz 3 WaffG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in Ergänzung von § 6b WaffG-E eine weitere Regelung geschaffen werden sollte, wonach die Waffenbehörden die in § 5 Absatz 5 Satz 1 Nummer 3 beziehungsweise die in § 6 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 und 2 WaffG-E genannten Behörden über die nach § 6b Satz 3 WaffG-E erlangten Erkenntnisse in bestimmten Fällen zu informieren haben, wie zum Beispiel zur Sicherstellung der Eigensicherung von Polizeibeamtinnen und –beamten.

Begründung:

Aus polizeilicher Sicht ist der Umstand, dass bei den Waffenbehörden Informationen über einen Erlaubnisinhaber vorliegen, die gegebenenfalls zu Sicherheitsbedenken hinsichtlich seiner Zuverlässigkeit führen können, auch für die polizeiliche Einsatzbewältigung beziehungsweise unter Eigensicherungsaspekten von Relevanz. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Fallkonstellationen, in denen die Prüfungen der Waffenbehörden noch nicht abgeschlossen werden konnten beziehungsweise in denen die Prüfung der persönlichen Eignung im Sinne des Waffengesetzes zu Gunsten der Person ausfallen musste, bei der jedoch ein sogenannter Gefahrenüberhang besteht, insbesondere weil diese als „austherapiert“ gilt.

Gerade in konfrontativen Einsatzfällen kann hier das Zusammenfallen polizeilich intervenierender Maßnahmen mit der persönlichen Situation des Erlaubnisinhabers zu eskalativen Verläufen führen, denen mit den erforderlichen staatli-

chen Mitteln wirkungsvoll zu begegnen ist.

Dabei sollen die an die Polizei zu übermittelnden Daten nach jeweiliger Einzelfallprüfung auf das für die Zwecke erforderliche Maß beschränkt bleiben.

8. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 6c – neu – WaffG),
Artikel 3 (Inkrafttreten)

- a) Dem Artikel 1 Nummer 4 ist folgender § 6c anzufügen:

„§ 6c

Mitteilungspflicht der Waffenbehörden an die Jagdbehörden

Stellt die Waffenbehörde fest, dass eine Person mit besonders anzuerkennenden persönlichen oder wirtschaftlichen Interessen als Jäger (Bedürfnisgrund), die erforderliche Zuverlässigkeit nach § 5 oder die persönliche Eignung nach § 6 nicht mehr besitzt, so informiert die Waffenbehörde die zuständige Jagdbehörde hierüber unverzüglich.“

- b) Artikel 3 ist wie folgt zu fassen:

„Artikel 3

Inkrafttreten

(1) Artikel 1 Nummer 4 § 6c tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Im Übrigen tritt das Gesetz am ... <weiter wie Vorlage> ...“

Begründung:

Bislang fehlt es an einer entsprechenden Vorschrift, die die Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Erkenntnissen der Waffen- zur Jagdbehörde regelt. Da ein Jagdschein bereits zum Umgang mit Waffen berechtigt, muss zwingend die Jagdbehörde Kenntnis bekommen, wenn eine Zuverlässigkeit oder Eignung nach den §§ 5 oder 6 WaffG nicht mehr gegeben ist.

9. Zu Artikel 1 Nummer 7 – neu – (Anlage 1 Abschnitt 1 Unterabschnitt 2 Nummer 1.2.4 WaffG),
Nummer 8 – neu – (Anlage 2 Abschnitt 1 Nummer 1.3.3a – neu – WaffG)

Dem Artikel 1 sind folgende Nummern anzufügen:

- ,7. In Anlage 1 Abschnitt 1 Unterabschnitt 2 Nummer 1.2.4 wird nach dem Wort „verlassen“ das Wort „(Flammenwerfer)“ eingefügt.
8. In Anlage 2 Abschnitt 1 wird nach Nummer 1.3.3 folgende Nummer eingefügt:
- „1.3.3a

Gegenstände, bei denen gasförmige, flüssige oder feste Stoffe den Gegenstand gezielt und brennend mit einer Flamme von mehr als 20 cm Länge verlassen (Flammenwerfer),“ ‘

Begründung:

Waffen im Sinne des WaffG sind gemäß § 1 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe a WaffG auch tragbare Gegenstände, die ihrem Wesen nach dazu bestimmt sind, die Angriffs- oder Abwehrfähigkeit von Menschen zu beseitigen oder herabzusetzen.

Hierzu zählen gemäß Anlage 1 Abschnitt 1 Unterabschnitt 2 Nummer 1.2.4 zu § 1 Absatz 4 WaffG tragbare Gegenstände, bei denen gasförmige, flüssige oder feste Stoffe den Gegenstand gezielt und brennend mit einer Flamme von mehr als 20 cm Länge verlassen.

Unter die vorgenannte Definition fallen sogenannte Flammenwerfer und vergleichbare Gegenstände, soweit sie keine Kriegswaffen im Sinne der Anlage zu § 1 Absatz 1 KrWaffKontrG (Kriegswaffenliste) sind.

Flammenwerfer sind gemäß Nummer 38 der Kriegswaffenliste erfasst. Hierunter fallen jedoch nur militärische Flammenwerfer, die zur Kriegsführung bestimmte Waffen sind und unter die Begriffsbestimmung von Kriegswaffen zu subsumieren sind (vergleiche § 1 Absatz 1 KrWaffKontrG).

Den Umgang mit Waffen, die keine Kriegswaffen sind oder ihre Kriegswaffeneigenschaft verloren haben, regelt das WaffG. Bei den unter die oben genannte waffenrechtliche Begriffsdefinition fallen insoweit Flammenwerfer, die nicht für die Kriegsführung bestimmt oder hierfür ungeeignet sind. Insbesondere selbst gefertigte Geräte in der Art militärischer Flammenwerfer sind hiervon umfasst (WaffVwV zu Anlage 1 Abschnitt 1 Unterabschnitt 2 Nummer 1.2.4).

Von diesen Gegenständen geht – auch ohne Kriegswaffeneigenschaft – eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit aus. Das WaffG unterstellt diese Gegenstände weder einem Umgangsverbot noch einer umfassenden oder eingeschränkten Erlaubnispflicht. Somit können selbst gefertigte Geräte in der Art militärischer Flammenwerfer in Deutschland von Personen nach Vollendung des 18. Lebensjahres ohne Einschränkungen (mit Ausnahme von § 42 WaffG) erworben, besessen, überlassen und mit ihnen Handel getrieben werden.

Die ist mit dem Schutzzweck des WaffG, den Umgang mit Waffen oder Munition unter Berücksichtigung der Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu regeln, und unter Berücksichtigung der hohen, objektiven Gefährlichkeit dieser Gegenstände nicht vereinbar. Die Kommentarliteratur geht in Anbetracht dessen von einer vom Gesetzgeber nicht beabsichtigten Regelungslücke des Waffengesetzes aus (vergleiche WaffG Kommentar, Gade, 2018, Seite 506 f., Rn. 116 f). Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Gesetzgeber die mit Flammenwerfern in ihrer objektiven Gefährlichkeit vergleichbaren Gegenstände nach Anlage 1 Abschnitt 1 Unterabschnitt 2 Nummer 1.2.5 WaffG einem Umgangsverbot unterstellt hat, Flammenwerfer und vergleichbare Gegenstände jedoch nicht. Bei erstgenannten Gegenständen handelt es sich um Gegenstände, bei denen leicht entflammbare Stoffe so verteilt und entzündet werden, dass schlagartig ein Brand entstehen kann, oder in denen unter Verwendung explosionsgefährlicher oder explosionsfähiger Stoffe eine Explosion ausgelöst werden kann. Die Vergleichbarkeit in Bezug auf die objektive Gefährlichkeit wird gesetzessystematisch dadurch verstärkt, dass diese beiden Gegenstandsarten in aufeinanderfolgenden Nummern geregelt sind. Der Regelungszusammenhang spricht dafür, dass der Gesetzgeber die tragbaren Gegenstände, bei denen gasförmige, flüssige oder feste Stoffe den Gegenstand gezielt und brennend mit einer Flamme von mehr als 20 cm Länge verlassen können, ebenfalls einem gesetzlichen Verbot unterstellen wollte und dies möglicherweise nur versehentlich unterblieben ist. Sachliche Gründe für diese Unterscheidung sind aufgrund der vergleichbaren Gefährlichkeit jedenfalls nicht ersichtlich.

Mit Flammenwerfern können durch unsachgemäße, unvorsichtige oder kriminelle Verwendung erhebliche Schäden für hohe Rechtsgüter wie Leib und Leben hervorgerufen werden. Auch können diese Gegenstände zur Begehung terroristischer und extremistischer Anschläge verwendet werden. Diese Gefahr wird dadurch verstärkt, als dass es mittlerweile Privatpersonen vereinfacht möglich ist, Flammenwerfer über das 3D-Druckverfahren selbst herzustellen. Entsprechend druckbare 3D-Modelle stehen über das Internet zahlreich einem unbegrenzten Personenkreis zur Verfügung, ohne dass für die Herstellung und das Inverkehrbringen dieser Gegenstände gesetzliche Beschränkungen bestehen.

Die Änderung hat zum Ziel, den Umgang mit Flammenwerfern vor dem Hintergrund ihrer hohen objektiven Gefährlichkeit zu verbieten. Zu diesem Zweck sollen die in Anlage 1 Abschnitt 1 Unterabschnitt 2 Nummer 1.2.4 WaffG genannten Gegenstände als Flammenwerfer legaldefiniert und in den Katalog der verbotenen Waffen aufgenommen werden.

Ein Bedürfnis für den Erwerb und Besitz sowie sonstigen Umgang mit Flammenwerfern kann vor dem Hintergrund des Schutzzwecks des WaffG nicht bestehen, sodass die Regelung einer Erlaubnispflicht für Flammenwerfer ausscheidet.

Bestimmungsgemäß in der Land- und Forstwirtschaft überwiegend zur Unkrautbekämpfung benutzbare Geräte sowie Gasbrenner, die im verarbeitenden Handwerk eingesetzt werden, unterfallen in Ermangelung einer Zweckbestimmung nach § 1 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe a WaffG grundsätzlich nicht dem Waffenbegriff, sodass diese nicht von einem zu regelnden Umgangsverbot umfasst sind (vergleiche WaffVwV zu Anlage 1 Abschnitt 1 Unterabschnitt 2 Nummer 1.2.4; Gade, a.a.O.).

10. Zu Artikel 1a - neu - (§ 17 Absatz 1 Satz 1a - neu - BJagdG).

Artikel 3 (Inkrafttreten)

- a) Nach Artikel 1 ist folgender Artikel einzufügen:

„Artikel 1a

Änderung des Bundesjagdgesetzes

In § 17 Absatz 1 des Bundesjagdgesetzes, das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Die zuständige Behörde hat bei der nach § 48 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 des Waffengesetzes für die Ausführung des Waffengesetzes zuständigen Behörde eine Auskunft einzuholen, ob die Zuverlässigkeit und die persönliche Eignung im Sinne der §§ 5 und 6 des Waffengesetzes gegeben sind.“ ‘

- b) Artikel 3 ist wie folgt zu fassen:

„Artikel 3

Inkrafttreten

(1) Artikel 1a tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Im Übrigen tritt das Gesetz am ... <weiter wie Vorlage> ...“

Begründung:

§ 17 Absatz 1 Satz 1a - neu - BJagdG stellt klar, dass die Prüfung der waffenrechtlichen Zuverlässigkeit und Eignung stets der zuständigen Waffenbehörde obliegt. In den meisten Fällen verfügt eine Jägerin oder ein Jäger über eine Waffenbesitzkarte oder beabsichtigt nach Erwerb des Jagdscheins, eine solche zu beantragen. Die Waffenbehörde hat bei der erstmaligen Erteilung und dann in regelmäßigen Abständen von höchstens drei Jahren, die waffenrechtliche Zuverlässigkeit und Eignung zu überprüfen (§ 4 Absatz 3 WaffG). Eine paral-

lele Prüfung durch die Jagdbehörde ist dann nicht nur redundant, sondern bindet auch unnötig Ressourcen der Sicherheitsbehörden, da bei diesen im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung bereits die in § 5 Absatz 5 Satz 1 Nummer 1 bis 4 WaffG aufgeführten Erkundigungen einzuholen sind. Hat die Waffenbehörde eine turnusmäßige Überprüfung durchgeführt, genügt im Rahmen der Jagdscheinerteilung die Auskunft an die Jagdbehörde, dass Zuverlässigkeit und Eignung (weiterhin) gegeben sind. Sollten der Waffenbehörde zwischenzeitlich Tatsachen bekannt werden, welche die Zuverlässigkeit oder Eignung infrage stellen, wäre sie nach § 45 Absatz 2 Satz 1 WaffG ohnehin zu einer anlassbezogenen Überprüfung verpflichtet. Eine zusätzliche Überprüfung aus Anlass einer Jagdscheinerteilung ist daher nicht erforderlich. Unberührt von der waffenrechtlichen Überprüfung der Zuverlässigkeit und persönlichen Eignung nach §§ 5 und 6 WaffG, besteht die Verpflichtung der Jagdbehörde zur Prüfung der Zuverlässigkeit und körperlichen Eignung im Sinne des § 17 Absatz 1 Satz 1 BJagdG Nummer 2, Absatz 3, Absatz 4 BJagdG. Die Waffenbehörde stellt die nach § 5 Absatz 5 WaffG eingeholten Erkundigungen auch hierfür zur Verfügung.

In den zahlenmäßig eher geringen Fällen, in denen ein Jäger oder Jägerin über keine Waffenbesitzkarte verfügt und eine solche auch nicht beantragen will (zum Beispiel, weil er nur gelegentlich mit einer Leihwaffe schießt), bedeutet die Zuverlässigkeits- und Eignungsprüfung für die Waffenbehörde einen Mehraufwand. Dennoch erscheint es zweckmäßig, dass Zuverlässigkeit und Eignung stets von einer Stelle geprüft werden, um einen einheitlichen Gesetzesvollzug zu gewährleisten.

11. Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

In Artikel 3 ist das Wort „siebten“ durch das Wort „dreizehnten“ zu ersetzen.

Begründung:

Ziel der Änderung ist es, für das Inkrafttreten des Gesetzes eine Übergangsfrist von zwölf Monaten nach Verkündung vorzusehen. Nur so kann sichergestellt werden, dass den betroffenen Behörden ausreichend Zeit für die Umsetzung zur Verfügung steht.