

Prof. Dr. iur. Christoph Degenhart
Universität Leipzig - Juristenfakultät
Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
sowie Medienrecht
Burgstraße 27, 04109 Leipzig
Tel. 0341-9735190, mobil 0171-2017894
dres.degenhart@t-online.de

26. Januar 2016

Bundesministerium des Innern
Herrn Bundesminister Dr. Thomas de Maizière
Alt-Moabit 140
10557 Berlin
vorab per Fax: 030 18 681-12926

941. Sitzung des Bundesrats am 29. Januar 2016:
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des
Erwerbs und des Besitzes von Waffen,
COM (2015) 750 final; Ratsdokument 14222/15

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

in seiner 941. Sitzung am 29. Januar 2016 wird der Bundesrat zu dem o.g.
Richtlinienvorschlag Stellung nehmen. Der federführende Ausschuss für An-
gelegenheiten der Europäischen Union sowie die Ausschüsse für Agrarpoli-
tik und Verbraucherschutz sowie für Innere Angelegenheiten haben ihre
Empfehlungen hierzu formuliert (BR-Drucks. 584/15 vom 18. Januar 2016).
Namens und im Auftrag der Vereinigung Prolegal, Interessengemeinschaft
für Waffenbesitz e. V., Postfach 1103, 56342 St. Goarshausen erlaube ich
mir hierzu ergänzend Stellung zu nehmen.

1. Die Ausschüsse äußern erhebliche Bedenken gegen wesentliche Inhalte des Richtlinienvorschlags. Sie sehen hierin keinen relevanten Sicherheitsgewinn und sehen sie angesichts des hohen Sicherheitsniveaus des deutschen Waffengesetzes als nicht erforderlich. Sie verweisen auf den hohen Verwaltungsaufwand, den die eine Vielzahl von Waffenerlaubnisinhabern betreffenden Regelungen des Richtlinienvorschlags mit sich bringen würde und auf erhebliche Belastungen der Normadressaten wie z.B. der Besitzer historischer Waffensammlungen. Die Mitglieder von Prolegal e.V. sehen sich hierdurch in ihren Bedenken bestätigt.

2. Die gegen wesentliche Bestimmungen des Richtlinienvorschlags vorgebrachten Bedenken sind maßgeblich auch rechtlicher Natur. Die Europäische Union würde mit der Verabschiedung der Änderungsrichtlinie ihre Kompetenzen überschreiten und gegen die unionsrechtlichen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität verstoßen. Die vorgesehenen Regelungen stehen zudem in deutlichem Widerspruch zu Grundrechten des Grundgesetzes bzw. den hier in erster Linie als Prüfungsmaßstab heranzuziehenden europäischen Grundrechten insbesondere der Grundrechtscharta der Europäischen Union. Die Einwände betreffen insbesondere die vorgesehene Befristung der Waffenbesitzerlaubnisse auf fünf Jahre und die Vorgabe medizinischer Tests für Erteilung und Verlängerung der Erlaubnisse, die Erfassung aller unbrauchbar gemachten Waffen und die Auflagen für Sammler, so vor allem die Verpflichtung, Waffen in Sammlungen unbrauchbar zu machen.
 - a) Bereits in seiner Stellungnahme vom 29. Januar 2013 (BR-Drucks. 732/13) zur Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament: Schusswaffen und die innere Sicherheit der EU: Schutz der Bürger und Unterbindung des illegalen Handelns, COM (2013) 716 final, hatte der Bundesrat auf die fehlende Zuständigkeit der EU in Fragen der inneren Sicherheit hingewiesen. An dieser Einschätzung, wie sie seinerzeit für eine Verschärfung des Rechts des Waffenbesitzes getroffen wurde, ist festzuhalten.

In der Unterrichtung durch die Europäische Kommission wird als Grundlage für den Richtlinienvorschlag Art. 114 AEUV genannt. Tat-

sächlich verfolgt der Richtlinienvorschlag vorrangig Zielsetzungen auf dem Feld der inneren Sicherheit, auch wenn Teilinhalte sich an den Zielen des Art. 26 AEUV orientieren. Auch wenn es angesichts der Weite der Ermächtigung des Art. 114 AEUV nicht ausgeschlossen ist, dass Richtlinienbestimmungen zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt weiteren Zielsetzungen dienen, so ist doch nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu fordern, dass die Verwirklichung des Binnenmarktes den Schwerpunkt der Regelung darstellt. Dies ist beim vorliegenden Richtlinienvorschlag nicht der Fall. Die Änderungsvorschläge sind nicht in erster Linie binnenmarktbezogen, mag dies auch für einzelne Regelungen der Fall sein. Da bei der Weite des Begriffs des Binnenmarktes nahezu jede Maßnahme der EU in der einen oder anderen Weise zum Binnenmarkt in Beziehung gebracht werden kann, ist jedoch, um dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung Rechnung zu tragen, ein entsprechender Schwerpunkt zu fordern. Die Bestimmungen über die fünfjährige Befristung von Erlaubnissen, über die erforderlichen medizinischen Untersuchungen oder über Waffen in Sammlungen und Museen aber entbehren jeglichen Binnenmarktbezugs. Der Richtlinienvorschlag kann daher entgegen der nicht näher begründeten Feststellung der Kommission nicht auf Art. 114 AEUV gestützt werden. Er hat vielmehr im Schwerpunkt Fragen der inneren Sicherheit zum Gegenstand. Diese verbleibt in der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, Art. 72 AEUV.

- b) Selbst wenn man jedoch auf Art. 114 AEUV zurückgreifen wollte, würde doch dem Subsidiaritätsgrundsatz des Art. 5 Abs. 3 EUV nicht Rechnung getragen. Fragen des legalen Waffenbesitzes wie insbesondere auch die Erteilung und Befristung von Erlaubnissen, der Notwendigkeit von medizinischen Untersuchungen, der Aufbewahrung von Waffen in Sammlungen und Museen sind für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, die in der Begründung des Richtlinienvorschlags als wesentlicher Gesichtspunkt für die Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes angeführt wird, irrelevant. Sie sind entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten effizient auf mitgliedstaatlicher Ebene zu regeln. Es handelt sich dabei im Schwerpunkt nicht um grenzüberschreitende Sachverhalte. Wie auch in der Ausschussempfehlung vom

18.01.2016 zu Recht hervorgehoben wird, wird der angestrebte Sicherheitsstandard im nationalen Recht gewährleistet und ist ein relevanter Sicherheitsgewinn auf der Grundlage des Richtlinienvorschlags nicht erkennbar. Damit stünden die Auswirkungen der Maßnahme, sowohl was die zusätzliche Belastung der Verwaltung betrifft, als auch gegenüber den Bürgerinnen und Bürger außer Verhältnis zum angestrebten Sicherheitsgewinn und verstießen auch deshalb gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit nach Art. 5 Abs. 4 EUV.

- c) Bereits deshalb können die mit den vorgeschlagenen Maßnahmen einhergehenden Grundrechtseingriffe nicht gerechtfertigt werden. Die gegenüber den Waffenbesitzern vorgesehenen zusätzlichen Restriktionen wirken als Eingriffe in deren allgemeine Handlungsfreiheit, die für das Grundgesetz in Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet ist. Auch wenn die Grundrechtecharta der EU kein explizit formuliertes allgemeines Freiheitsrecht enthält, handelt es sich hier doch um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts, der gemäß Art. 6 Abs. 4 EUV mit der Qualität eines Grundrechts gilt. Beschränkungen dieses allgemeinen Freiheitsrechts müssen legitime Zielsetzungen verfolgen und hierin dem Gebot der Verhältnismäßigkeit genügen. Besteht jedoch kein Bedarf nach Verschärfungen insoweit, weil das geltende Recht den erforderlichen Sicherheitsstandard gewährleistet, und bringen die Maßnahmen auch keinen relevanten Sicherheitsgewinn, wie dies der Einschätzung der Ausschussempfehlung entspricht, so sind die Eingriffe in Freiheitsgrundrechte der Betroffenen schon wegen mangelnder Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit nicht gerechtfertigt.

Dies betrifft Beschränkungen des allgemeinen Freiheitsrechts als eines allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts gemäß Art. 6 Abs. 4 EUV, wie sie etwa mit der zwingenden Befristung der Erlaubnisse verbunden sind. Ein zwingender Grund hierfür ist nicht ersichtlich; der Eingriff wiegt zudem auf Grund seiner erheblichen Streubreite und Anlasslosigkeit besonders schwer. Gleiches gilt für Erschwerungen des legalen Waffenbesitzes für Sammler. Dies betrifft des Weiteren Eingriffe in das Recht auf Privatheit nach Art. 7 GRCh, die im

Zwang zu periodischen medizinischen Untersuchungen zu sehen sind. Dies betrifft in besonderer Weise auch Eigentumseingriffe, wenn Eigentümer von Sammlungen – dies mögen private oder institutionelle Sammlungen sein – dazu gezwungen werden, ihre Sammlungen aufzugeben oder nachhaltig zu beschädigen. Sie können dann nicht mehr bestimmungsgemäß benutzt werden – was für Sammlungen und Museen bedeutet, die Objekte in ihrem Originalzustand und damit in ihrem Dokumentationswert zu erhalten. Dieser wird nachhaltig geschmälert oder zur Gänze vernichtet, wenn die Objekte durch Unbrauchbarmachen beschädigt werden. Nach Art. 17 GRCh dürfen derartige Eigentumsbeschränkungen keine unverhältnismäßigen Belastungen bewirken, müssen vielmehr auf einem angemessenen Ausgleich zwischen Eigentümerinteressen und Gemeinwohlzielen beruhen. Erscheint der Ansatz der Kommission, eine Verbindung zwischen internationalem Terrorismus und legalem Waffenbesitz herzustellen, schon im Grundsatz nicht berechtigt, so wird er bei Sammlerstücken und Museumsobjekten vollends ad absurdum geführt.

In der Zusammenfassung erweisen sich die vorstehend genannten und weitere, im Richtlinienvorschlag vorgesehene Regelungen zur Beschränkung des legalen Waffenbesitzes als unverhältnismäßig und schon deshalb unionsrechtswidrig. Sie verletzen europäische Grundrecht und widersprechen dem Subsidiaritätsgrundsatz, erfolgen zudem auf nicht gesicherter Kompetenzgrundlage. Die Bundesregierung wird ersucht, entsprechend der Ausschussempfehlung für den Bundesrat, den Richtlinienvorschlag abzulehnen.

In Erwartung Ihrer geschätzten Antwort verbleibe ich
mit freundlichen Grüßen
Ihr sehr ergebener



(Prof. Dr. C. Degenhart)