

Ebene der zentralen Fortbildungseinrichtungen der Polizei anzusiedeln wäre.

## 6. Fazit

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, stellen der demografische Wandel der Gesellschaft sowie die zunehmende Alterung der Belegschaft gewaltige Herausforderungen für die deutschen Polizeien dar. Um zu vermeiden, dass diese Entwicklungen die Funktionsfähigkeit der Polizei in den nächsten Jahren deutlich einschränken, müssen umgehend geeignete Maßnahmen, wie z. B. altersgerechte Personalentwicklung oder Gesundheitsförderungsprogramme, die die Leistungspotenziale und die Leistungsmotivation der Mitarbeiter bis ins hohe Alter auf einem möglichst hohen Niveau halten, eingeleitet werden.

Die vorgestellte qualitative empirische Studie hat zum einen gezeigt, dass die mit zunehmenden Alter einhergehenden körperlichen, gesundheitlichen Einschränkungen erhebliche negative Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit von lebensälteren Polizisten haben, die zum Teil aber durch die Betroffenen kompensiert werden können. Zum anderen lässt die Studie auch erkennen, dass die Polizei den dringenden Handlungsbedarf in diesem Zusammenhang mittlerweile grundsätzlich erkannt hat und dass die in den letzten Jahren in verschiedenen Bundesländern initiierten Gesundheitsmanagementprojekte wichtig und sinnvoll sind. Gleichwohl wird auch deutlich, dass in der Polizeipraxis befürchtet wird, dass selbst im Fall einer zügigen Umsetzung sämtlicher

erfolgsversprechender Maßnahmen eine Einschränkung der Leistungsfähigkeit der Polizei womöglich nicht mehr vermeidbar sein könnte.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis ist sicherlich die zentrale Bedeutung des Führungsverhaltens für den Erfolg von Maßnahmen zur Bewältigung der demografisch bedingten Herausforderungen. Vorgesetzte sind als Schnittstelle zwischen den strategischen Vorgaben der Ministerien bzw. der Behördenleitung und ihrer operativen Umsetzung in hohem Maße für die Akzeptanz und damit den Erfolg von solchen Maßnahmen verantwortlich. Diese besondere Bedeutung ist keine neue Erkenntnis.<sup>14</sup> Dennoch ist es genau dieser Aspekt, der in der Praxis offensichtlich häufig zu erheblichen Problemen führt. Hier deuten die Experteninterviews darauf hin, dass die Bedeutung des Themas »Führung« in diesem Kontext somit zwar durchaus bekannt ist, dass aber noch Unsicherheit darüber besteht, wie die damit zusammenhängenden Probleme gelöst werden können. Insofern ist davon auszugehen, dass Investitionen in den Aufbau und die Entwicklung von entsprechenden Führungs- und Managementkompetenzen eine wichtige Rolle dabei spielen könnten, den gesellschaftlichen Anforderungen an die Polizei auch in Zukunft gerecht zu werden.

14 Vgl. z. B. Thielmann, a. a. O., S. 8 ff.; Vera/Kokoska, a. a. O., S. 40 ff.; Kokoska/Vera, a. a. O., S. 16.

Dr. Stefan Braun, Backnang\*

## Zulässigkeit der Gebührenerhebung für Waffenkontrollen

*Nachdem bereits 2002 die Aufbewahrungsvorschriften für Waffen erheblich verschärft worden waren, wurde im Rahmen der erneuten Verschärfung des Waffenrechts 2009 u. a. die Möglichkeit verdachtsunabhängiger Kontrollen der Waffenaufbewahrung bei Waffenbesitzern eingeführt. Da sich die Waffenbesitzer hierdurch unter Generalverdacht gestellt sahen, wurde diese Regelung in Fachkreisen heftig kritisiert. Einen neuen Höhepunkt erreicht die Diskussion in diesem Zusammenhang, als verschiedene Waffenbehörden für die Kontrollen Gebühren erhoben. Der nachfolgende Beitrag beschäftigt sich mit der Zulässigkeit der Gebührenerhebung für Waffenkontrollen in den verschiedenen Zuständigkeitsbereichen und geht dabei auch auf die besondere Situation in Baden-Württemberg ein. Weiterhin wird die praktische Relevanz der Kontrollen und die differenzierte Betroffenheit der Waffenbesitzer näher beleuchtet.*

### I. Einführung

»Wenn Du etwas nicht verbieten kannst, dann besteuere es – oder mach es so teuer, dass die Leute von alleine damit aufhören«. Bei einer um Objektivität bemühten Betrachtungsweise kommt man nicht umhin zu vermuten, dass genau nach diesem Motto auch im Waffenrecht verfahren werden

soll. Der derzeitige Mainstream geht klar in Richtung immer strengerer Waffengesetze bis hin zu Forderungen nach umfassenden Waffenverboten. Weil sich aber ein Waffenverbot auch durch noch so emotional und irrational geführte Diskussionen aus vielerlei, auch rechtlichen Gründen nicht durchsetzen lässt, wird eben auf anderem Wege versucht, die derzeit wohl einzig politisch korrekte Haltung, nämlich eine möglichst weitgehende Einschränkung des privaten Waffenbesitzes, zu erreichen. Die 2003<sup>1</sup> und 2009<sup>2</sup> durch die entsprechenden Waffenrechtsänderungsgesetze eingeführten Verschärfungen des Waffenrechts werden verbreitet – entgegen der Einschätzung sachkundiger Stimmen<sup>3</sup> – immer noch nicht als ausreichend betrachtet. Daher wird versucht, im Rahmen der geltenden rechtlichen Regelungen weitere Erschwernisse für den legalen Waffenbesitz einzuführen. Die verschärften Waffenaufbewahrungsvorschriften haben dazu geführt, dass die Waffenbesitzer in großem Umfang Tresore

1 Gesetz zur Neuregelung des Waffenrechts (WaffRNeuRegG) vom 11. 10. 2002 BGBl. I vom 16. 10. 2002 S. 3970; BR-Drs. 596/01;

2 Art. 3 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Sprengstoffgesetzes vom 17. 7. 2009 BGBl. I v. 24. 7. 2009 S. 2062, 2088;

3 Vgl. dazu z. B. Winkelsdorf, Waffenrepublik Deutschland, 2010 insbes. S. 117 ff und 287 ff.; Dicke, Deutsche Polizei 5/2009 S. 5 ff.; Wiefelspütz ZRP 2009 S. 122 f.; Schulz DWJ 8/2009 S. 12 ff.; Guthaus Sonderbeilage Waffengesetzgebung zu DWJ Mai 2009; Schiller Visier 11/2009 S. 70 ff.; Becker unter <http://www.mek-schuetzen.de/PDF/fakten.pdf> (zuletzt aufgerufen a. 28. 2. 2011); Wolff MdB – Bundestagsinfo Nr. 11 v. 18. 12. 2007;

\* Der Autor ist stellvertretender Leiter des Referats Recht, Forschung beim Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz Baden-Württemberg;

und andere Sicherheitsbehältnisse für Waffen und Munition angeschafft haben. Aufgrund der im Waffengesetz enthaltenen Verordnungsermächtigung (§ 36 Abs. 5 WaffG) steht zu befürchten, dass über die Sicherheitsbehältnisse hinaus im Verordnungswege weitere spezielle Waffensicherungssysteme vorgeschrieben werden. Hier glaubt insbesondere eine als Quasi-Monopolist auftretende Firma sich einen Markt mit Milliardenumsätzen erschließen zu können.<sup>4</sup> Weiterhin wurde intensiv die Möglichkeit einer kommunalen Waffenbesitzsteuer in Erwägung gezogen.<sup>5</sup> Nachdem ein Gutachten,<sup>6</sup> dessen Auftraggeber aus dem kommunalen Bereich stammte, zu dem Ergebnis kam, eine Waffenbesitzsteuer sei zulässig, kam ein von Waffenrechts- und Jagdorganisationen in Auftrag gegebenes weiteres Gutachten<sup>7</sup> zum gegenteiligen Resultat. Vor diesem Hintergrund ist auch der Vorreiter für eine Waffenbesitzsteuer, die Stadt Stuttgart,<sup>8</sup> wieder von ihren ursprünglichen Plänen, eine Waffenbesitzsteuer einzuführen, abgerückt.<sup>9</sup> Offensichtlich war man sich nach Vorliegen des zweiten Gutachtens nicht mehr so sicher, die dann zu erwartenden Prozesse in dieser Sache auch gewinnen zu können.

Nun ist man mancherorts auf den Gedanken verfallen für Handlungen nach dem Waffengesetz Gebühren zu verlangen, deren Vereinbarkeit mit dem gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzip<sup>10</sup> teilweise fraglich ist.<sup>11</sup> So etwa für die regelmäßig durchzuführenden Kontrollen der Zuverlässigkeit und Eignung der Inhaber waffenrechtlicher Erlaubnisse gemäß § 4 Abs. 3 WaffG oder für die Eintragung von Waffen in die Waffenbesitzkarte (§ 10 Abs. 1 WaffG).<sup>12</sup>

Eine weitere Restriktion für legale Waffenbesitzer besteht in der seit 2009 gegebenen Möglichkeit der unangemeldeten Aufbewahrungskontrollen. Teilweise sind die Waffenbehörden dazu übergegangen, für diese Kontrollen Gebühren zu erheben und damit eine weitere auch materielle Restriktion für legalen Waffenbesitz vorzunehmen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage der Zulässigkeit der Gebührenerhebung für die Aufbewahrungskontrolle von Waffen.

## II. Rechtsgrundlage für die Kontrolle der Aufbewahrung von Waffen

Nach der bis zur Neuregelung 2009 geltenden Rechtslage konnte die Behörde von Waffenbesitzern im nichtgewerblichen Bereich, z. B. Jägern, Schützen und Sammlern, in der Regel nur dann Zutritt zum Ort der Aufbewahrung der Waf-

fen verlangen, wenn begründete Zweifel an einer sicheren Verwahrung bestanden.<sup>13</sup> Erst bei begründeten Zweifeln, also zusätzlichen Anhaltspunkten, konnte die Behörde vom Besitzer verlangen, dass dieser ihr zur Überprüfung der sicheren Aufbewahrung Zutritt zum Ort der Aufbewahrung gewährt. Nach der seit 2009 geltenden Neuregelung hat gemäß § 36 Abs. 3 WaffG derjenige, der erlaubnispflichtige Schusswaffen, Munition oder verbotene Waffen besitzt oder die Erteilung einer Erlaubnis zum Besitz beantragt, der zuständigen Behörde die zur sicheren Aufbewahrung getroffenen oder vorgesehenen Maßnahmen nachzuweisen. Wie Waffen und Munition im Einzelnen aufzubewahren sind, ergibt sich aus § 13 der Allgemeinen Waffengesetz-Verordnung (AWaffV). Durch die Änderung des § 36 Abs. 3 Satz 1 WaffG wurde klargestellt, dass die Maßnahmen zur sicheren Aufbewahrung bereits bei Antragstellung für eine Besitzerlaubnis nachgewiesen werden müssen. D.h. aus der früheren Holschuld der Behörde ist eine Bringschuld des Waffenbesitzers bzw. des Antragstellers geworden, da die Nachweispflicht nun unabhängig von einem behördlichen Verlangen besteht.<sup>14</sup> Durch diese Regelung wurde der Behörde die Möglichkeit eingeräumt, verdachtsunabhängig die sorgfältige Aufbewahrung von erlaubnispflichtigen Schusswaffen, Munition oder verbotenen Waffen überprüfen zu können. Der gesetzlichen Regelung ist nicht zu entnehmen, ob eine solche Kontrolle unangemeldet erfolgen kann. Nach der Gesetzesbegründung<sup>15</sup> kann der Sinn und Zweck der verschärften Aufbewahrungsvorschriften, nämlich ein wirksamer Schutz vor unerlaubter Benutzung der Waffe, nur erreicht werden, wenn mit einer verdachtsunabhängigen Kontrolle jederzeit gerechnet werden muss und dadurch sowohl das Risiko des Waffenmissbrauchs als auch die Notwendigkeit sorgfältiger Aufbewahrung jederzeit im Bewusstsein des Waffenbesitzers ist. Allerdings darf die Kontrolle nicht zur Unzeit im Sinne des § 758 a ZPO, d. h. zur Nachtzeit und an Sonn- und Feiertagen, erfolgen. Mit der Änderung des § 36 Abs. 3 WaffG wurde erreicht, dass Waffenbesitzer stets mit einer unvorhergesehenen Kontrolle der sicheren Aufbewahrung ihrer Waffen und Munition rechnen müssen. Darin sieht die Bundesregierung ein wirksames Instrument, Waffenbesitzer hinsichtlich der sicheren Aufbewahrung anhaltend zu sensibilisieren und Verstöße gegen die Aufbewahrungsvorschriften möglichst frühzeitig aufzudecken.<sup>16</sup>

Wer als Waffenbesitzer bei einer verdachtsunabhängigen Kontrolle den Vertretern der Behörde den Zutritt zum Aufbewahrungsort der Waffen und/oder Munition verweigert, muss wegen der zu respektierenden Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13, Abs. 1 GG) zwar nicht mit einer Durchsuchung gegen seinen Willen rechnen, dennoch bleibt eine nicht nachvollziehbare Verweigerung der Mitwirkungspflicht nicht folgenlos. Denn wer wiederholt oder gröblich gegen Vorschriften des Waffengesetzes verstößt, gilt gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 5 WaffG regelmäßig als unzuverlässig und schafft damit selbst die Voraussetzungen für den möglichen Widerruf seiner waffenrechtlichen Erlaubnis nach § 45 Abs. 2 WaffG.<sup>17</sup>

13 Vgl. dazu im Einzelnen z. B. *Heller/Soschinka*, Wafferecht, 2. Aufl. 2008 Rnr. 1117.

14 BT-Drs. 16/13423, S. 70 f.; vgl. insg. *Braun*, StraFo 5/2010 S. 186 ff.; *ders.* Die Polizei 6/2010 S. 159 ff.;

15 BT-Drs. 16/13423, S. 71.

16 BT-Drs. 17/1305, S. 2.

17 BT-Drs. 16/13423, S. 71; *Heller/Soschinka* a. a. O. Rnr. 1 063 m.w.Nw.;

4 Vgl. dazu *Winkelsdorf*, a. a. O. S. 257 ff.;

5 Vgl. z. B. *Doerenkamp* in: Pirsch 15/2010 S. 14 f.; *ders.* Pirsch 14/2010 Editorial; *Recktenwald*, Visier 9/2010, Editorial; *Schulz* DWJ 9/2010 S. 6 f.; *Scholzen/Gassmann* DWJ 10/2010 S. 86 f.; *Schulz* DWJ 10/2010 S. 10 f.; *Lindner/Skrobanek* Visier 9/2010 S. 66 ff.; *Böhm* WuF 15/2010 S. 15 ff.;

6 *Stehlin* Gutachten zur Zulässigkeit der Erhebung einer Waffenbesitzsteuer v. 28. 6. 2010 für den Städtetag Baden-Württemberg abrufbar z. B. unter: [http://www.dsb.de/media/PDF/Recht/Waff/enrecht/Aktuelles/Gutachten\\_Waffenbesitzsteuer.pdf](http://www.dsb.de/media/PDF/Recht/Waff/enrecht/Aktuelles/Gutachten_Waffenbesitzsteuer.pdf) (zuletzt aufgerufen am 24. 2. 2011).

7 *Dietlein*, Gutachten zur Zulässigkeit einer Waffensteuer als kommunale Aufwandssteuer vom 23. 7. 2010 abrufbar z. B. unter: <http://www.fwr.de/fileadmin/Waffengesetz/Waffensteuer.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24. 2. 2011).

8 Vgl. z. B. *Borgmann* Stuttgarter Zeitung v. 6. 7. 2010, 19.

9 Vgl. z. B. *Schulz* DWJ 11/2010 S. 8; *Skrobanek* Visier 11/2010 S. 75 f.;

10 Vgl. dazu allg. *Wolf/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht I 12. Aufl. 2007 § 42 Rnr. 34.

11 Vgl. dazu *Scholzen* DWJ 5/2010 S. 92, 93.

12 Vgl. dazu insg. *Scholzen* DWJ 5/2010 S. 92, 93.

Im Zusammenhang mit der Kontrolle der Waffenaufbewahrung gibt es eine Reihe von Problemen.<sup>18</sup> In Kreisen der Waffenbesitzer ist diese Regelung auf größten Unmut gestoßen, da diese sich von der Neuregelung in unangemessener Weise kriminalisiert und unter Generalverdacht gestellt fühlen.<sup>19</sup> Zu einem richtigen Ärgernis ist jedoch die Diskussion über eine Gebührenerhebung in diesem Zusammenhang geworden.

### III. Tatsächliche Relevanz von Waffenkontrollen nach der Neuregelung 2009

Fraglich ist, wie sich die Häufigkeit von Waffenkontrollen nach der Neuregelung 2009 entwickelt hat und welche Relevanz vor diesem Hintergrund die Frage nach der Zulässigkeit von Gebühren in der Praxis hat.

Die Durchführung des Waffengesetzes liegt in der Zuständigkeit der Länder. Diese sind nicht verpflichtet, statistische Daten zu Kontrollen nach § 36 Abs. 3 WaffG zu erheben. In der Praxis ist jedoch festzustellen, dass alle Länder, die zum 25. 7. 2009 in Kraft getretenen Kontrollmöglichkeiten nutzen.<sup>20</sup> Dabei wird unter Berücksichtigung der Zahl der Waffenbesitzer und der zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen stufenweise vorgegangen. Zunächst werden die Waffenbesitzer aufgefordert, soweit dies nicht bereits geschehen ist, den Nachweis der für eine sichere Aufbewahrung ihrer Waffen und Munition getroffenen Maßnahmen zu erbringen. Danach werden vorrangig diejenigen Waffenbesitzer kontrolliert, die der Aufforderung der Behörde zum Nachweis der sicheren Aufbewahrung nicht oder nicht ausreichend nachgekommen sind, so dass der Verdacht unzureichender Sicherungsmaßnahmen besteht.<sup>21</sup>

In Baden-Württemberg hat das Innenministerium die Waffenbehörden aufgefordert, nur solche Waffenbesitzer zu kontrollieren, die auf ein vorhergehendes Schreiben der Waffenbehörde zur Vorlage eines Nachweises über die sichere Aufbewahrung ihrer Waffen und Munition innerhalb der eingeräumten Frist nicht reagiert haben. Ferner sollen nur solche Waffenbesitzer kontrolliert werden, bei denen auch unter Berücksichtigung der vorgelegten Nachweise Zweifel bestehen, ob die Aufbewahrung den waffenrechtlichen Vorschriften entspricht (verdachtsunabhängige Kontrollen).<sup>22</sup> Aus Fristgründen wurde einzelnen Behörden eingeräumt, verdachtsunabhängige Kontrollen bei Erb- und Altwaffenbesitzern, sowie Waffen und Munitionssammlungen durchzuführen. Alt- und Erbwaffenbesitzer müssen keine Sachkundeprüfung ablegen. Dies legt grundsätzlich eine geringere Kenntnis über die ordnungsgemäße Aufbewahrung von Waffen nahe. Bei Sammlern besteht zudem ein grundsätzlich höheres Gefährdungspotential wegen der größeren Anzahl von Waffen und Munition.<sup>23</sup> Soweit bei den Kontrollen festgestellt wurde, dass einzelne Waffenbesitzer über kein ausreichendes Sicherheitsbehältnis verfügen, wurden die Waffenbesitzer von den Waffenbehörden in der Regel über die besonderen Aufbewahrungsvorschriften informiert und aufgefordert, die vorschriftsmäßige Aufbewahrung ihrer Waffen und Munition

innerhalb einer bestimmten Frist nachzuweisen.<sup>24</sup> In Einzelfällen wurden Straf- und Bußgeldverfahren eingeleitet sowie waffenrechtliche Erlaubnisse widerrufen.<sup>25</sup>

Die Bundesregierung antwortete auf eine Kleine Anfrage zu den Wirkungen des neuen Waffenrechts<sup>26</sup> in diesem Zusammenhang: »In Baden-Württemberg z. B. wurden bei etwa 50 % der kontrollierten 1.527 Waffenbesitzer Verstöße gegen die Vorschriften der sicheren Aufbewahrung von Waffen und Munition festgestellt. Im Land Brandenburg hingegen wurden bei rund 1.500 Kontrollen nur 45 Beanstandungen erfasst«. Bei der Veröffentlichung dieser Ergebnisse in der allgemeinen Presse wurde jedoch meist journalistisch unsauber nur erwähnt, dass bei rund 50 % der Kontrollen Beanstandungen erfolgt sind. Nicht gesagt wurde in der Regel, dass die allermeisten Waffenbesitzer den Waffenbehörden die ordnungsgemäße Aufbewahrung der Waffen durch Vorlage von Rechnungsbelegen der Aufbewahrungsbehältnisse und/oder Bilddokumentationen der Aufbewahrung nachgewiesen hatten. Kontrolliert wurden dann schließlich nur diejenigen, die einen entsprechenden Nachweis nicht vorgelegt hatten. Dies waren aber nur etwa 10 %. Dass von diesen 10 % wiederum die Hälfte beanstandet wurde, heißt, dass absolut ca. 5 % der kontrollierten Waffenbesitzer beanstandet wurden. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Jeder Waffenbesitzer, der beanstandet wurde, ist einer zu viel. Gleichwohl sind im Ergebnis 5 % der beanstandeten Waffenbesitzer bezüglich der absoluten Zahl weit davon entfernt, die dem unbedarften Leser suggerierten<sup>27</sup> 50 % darzustellen. Auch war der Grund für die Verstöße gegen die Aufbewahrungspflichten häufig kein böser Wille, sondern schlichte Unkenntnis der neuen Vorschriften z. B. bei Erb- und Altwaffenbesitzern oder z. B. Personen, die die verschärften Regelungen einfach nicht mitbekommen hatten. Diese haben teilweise – auch um die Kosten für Tresore zu sparen – ihre Waffen gleich abgegeben. Dies rechtfertigt natürlich dieses Verhalten nicht. Gleichwohl werden die Zahlen dadurch deutlich relativiert.

### IV. Zulässigkeit der Gebührenerhebung für Waffenkontrollen

#### 1. Zuständigkeit für die Festlegung von Gebühren

Gemäß § 50 WaffG werden für Amtshandlungen, Prüfungen und Untersuchungen nach diesem Gesetz und nach den auf dem WaffG beruhenden Rechtsvorschriften Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. Nach § 50 Abs. 2 WaffG ist das Bundesministerium des Inneren ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft für den Bereich der Bundesverwaltung durch Rechtsverordnung die gebührenpflichtigen Tatbestände näher zu bestimmen und dabei feste Sätze oder Rahmensätze vorzusehen. Die Gebührensätze sind dabei so zu bemessen, dass der mit den Amtshandlungen, Prüfungen oder Untersuchungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird. Zu beachten ist, dass diese Ermächtigung nur für den Bereich der Bundesverwaltung gilt, d. h. beispielsweise für den Vollzug des Waffengesetzes durch das BKA. Eine entsprechende Rechtsverordnung wurde bisher nicht erlassen. Bis zum Erlass einer ent-

18 Vgl. hierzu *Braun*, *StraFo* 5/2010 S. 186 ff.; *ders.* *Die Polizei* 6/2010 S. 159 ff.;

19 Vgl. insg. *Braun* a. a. O.; *Clauß* *Stuttgarter Zeitung* v. 5. 7. 2010 24.;

20 BT-Drs. 17/1305, S. 1 f.;

21 BT-Drs. 17/1305, S. 2.;

22 Vgl. LT-BW-Drs. 14/5838, S. 4.;

23 LT-BW-Drs. 14/5838, S. 4.;

24 LT-BW-Drs. 14/5838, S. 3.;

25 LT-BW-Drs. 14/5838, S. 3.;

26 BT-Drs. 17/1305 vom 1. 4. 2010.;

27 Siehe z. B. *BKZ* v. 9. 3. 2010, 25; *BKZ* v. 4. 11. 2009, 24; *Stuttgarter Nachrichten* 6. 11. 2009.;

sprechenden Rechtsverordnung gilt die Kostenverordnung zum Waffengesetz (WaffKostV)<sup>28</sup> fort.<sup>29</sup>

Der Bund hat im Jahr 2006 die Zuständigkeit zur Gebührenerhebung im Waffenrecht im Rahmen der Föderalismusreform auf die Länder übertragen.<sup>30</sup> Durch das Gesetz zur Änderung des Waffengesetzes und weiterer Vorschriften<sup>31</sup> wurde die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Rechtsverordnungen im Gebührenbereich auf den Bereich des Bundes begrenzt. Im Übrigen sind die Länder zuständig.<sup>32</sup> In den Ländern, die noch keine eigene Kostenregelung getroffen haben, gilt die WaffKostV als Landesrecht fort.<sup>33</sup> In Baden-Württemberg gilt die Besonderheit, dass dort nach § 4 Abs. 3 Landesgebührengesetz (LGebG) die Landratsämter, Verwaltungsgemeinschaften und Gemeinden, sofern sie Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden im Sinne des Landesverwaltungsgesetzes wahrnehmen, die Gebühren festsetzen. D.h. hier werden die Gebühren von den Waffenbehörden in eigener Zuständigkeit und nicht vom Land festgelegt. Die Landkreise, Stadtkreise, Großen Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften nach § 17 des Landesverwaltungsgesetzes erhalten nach § 11 Abs. 1 FAG einen pauschalen Ausgleich für ihre Aufgaben als untere Verwaltungsbehörden. Dieser Ausgleich umfasst auch die Tätigkeit als untere Waffenbehörde.<sup>34</sup> Die sachliche Zuständigkeit für die Durchführung des Waffengesetzes ergibt sich aus § 1 der DVOWaffG.<sup>35</sup>

In der Konsequenz ergibt sich hieraus folgendes:

## 2. Zulässigkeit von Gebühren für Waffenkontrollen in den verschiedenen Zuständigkeitsbereichen

### a. Bund:

Für den Bereich des Bundes gilt die Kostenverordnung zum Waffengesetz.<sup>36</sup> Diese enthält keinen Gebührentatbestand für Waffenkontrollen nach § 36 Abs. 3 WaffG. Daher kann für diesen Bereich auch keine Gebühr erhoben werden.

### b. Länder ohne eigene Gebührenregelung:

Soweit Länder noch keine landesrechtlichen Gebührenregelungen im Waffenrecht geschaffen haben, gilt die bisherige Waffenkostenverordnung des Bundes fort. Darin sind für Aufbewahrungskontrollen keine Gebühren vorgesehen.<sup>37</sup> D.h. soweit hier keine entsprechenden Gebührenregelungen erfolgen bzw. erfolgt sind, kann auch in diesen Ländern keine Gebühr erhoben werden.

### c. Länder mit eigener Gebührenregelung:

Haben Bundesländer eine eigene Gebührenregelung getroffen und sehen diese entsprechende Tatbestände vor, wäre eine Gebührenerhebung möglich. Soweit Länder Gebührenregelungen erlassen haben, gibt es nach den Informationen der

Länder für Aufbewahrungskontrollen aber bisher keine Gebührentatbestände. Die Gebührentatbestände und Höhen werden in allen Ländern – außer Baden-Württemberg – vom jeweiligen Land festgelegt. Eine Delegation auf die unteren Verwaltungsbehörden ist nicht erfolgt.<sup>38</sup>

### d. Rechtslage in Baden-Württemberg:

Nach § 4 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 LGebG setzen die unteren Verwaltungsbehörden für individuell zurechenbare Leistungen Gebühren fest. Danach dürfen die Waffenbehörden für alle Waffenkontrollen nach § 36 Abs. 3 WaffG Gebühren erheben, unabhängig davon, ob sie verdachtsabhängige oder verdachtsunabhängige Kontrollen durchführen, und unabhängig davon, ob Beanstandungen festgestellt werden oder nicht. Ob die Kontrolle von der Waffenbehörde angemeldet wird oder nicht, ist gebührenrechtlich unerheblich.<sup>39</sup> Die Waffenbehörden entscheiden über die Festsetzung von gebührenpflichtigen Tatbeständen und die Höhe der Gebühren im Waffenrecht nach § 4 Abs. 3 LGebG in eigener Zuständigkeit. Das Land hat diesbezüglich keine Weisungsbefugnis. Allerdings haben die Kommunen einen Gestaltungsspielraum für die Festlegung der Gebührentatbestände und der Gebührenhöhe. Inwieweit dies zu einer Differenzierung zwischen Gebühren für verdachtsunabhängige Kontrollen einerseits und verdachtsabhängige Kontrollen andererseits führen kann, ist von den Kommunen in eigener Verantwortung zu entscheiden.<sup>40</sup> Das Innenministerium Baden-Württemberg hat den Waffenbehörden empfohlen, für Waffenkontrollen keine Gebühren festzusetzen. Gleichwohl haben einzelne Waffenbehörden unter Berufung auf ihre Zuständigkeit Gebühren erhoben. Der Entscheidungsprozess der Kommunen, ob und in wie weit in diesem Zusammenhang Gebühren erhoben werden sollen, ist soweit ersichtlich noch nicht abgeschlossen. Es ist bekannt, dass ein Landkreis bei allen verdachtsabhängigen Kontrollen und bei verdachtsunabhängigen Kontrollen nur im Falle einer Beanstandung Gebühren erhebt. Ein anderer Landkreis will für alle Kontrollen, egal ob verdachtsunabhängig oder verdachtsabhängig, Gebühren erheben. Wieder andere Landkreise wollen auf eine Gebührenerhebung verzichten.<sup>41</sup>

Diese uneinheitliche Handhabung führt zu einer erheblichen Verunsicherung bei den Waffenbesitzern und zu Unmut wegen der unterschiedlichen Behandlung.

Auch ist fraglich, ob eine Gebührenerhebung überhaupt zulässig ist. In der Beschlussempfehlung zum Entwurf eines 4. Gesetzes zur Änderung des Sprengstoffgesetzes<sup>42</sup> führte der Innenausschuss des deutschen Bundestages aus:<sup>43</sup> »Die verdachtsunabhängigen Kontrollen liegen im öffentlichen Interesse und deswegen werden keine Gebühren erhoben. Dies wird in der anstehenden Kostenverordnung klargestellt.« Dieser gesetzgeberischen Intension hat sich auch das Land Bayern in seinen Vollzugshinweisen des Staatsministeriums<sup>44</sup> des Inneren für die Waffenbehörden<sup>45</sup> angeschlossen.

28 Vom 20. 4. 1990 (BGBl. I. S. 780), zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 10. 1. 2000 (BGBl. I. S. 38);

29 Vgl. Art. 19 Nr. 3 c des WaffRNeuRegG vom 11. 10. 2002, BGBl. I. S. 3970; vgl. zum EKA BT-Drs. 16/12597 vom 8. 4. 2009, S. 51 § 50 Abs. 2;

30 LT-BW-Drs. 14/5672, S. 5; Scholzen DWJ 5/2010 S. 92;

31 Vom 26. 3. 2008 – BGBl. I. S. 426 (Änderung des § 50 WaffG);

32 Vgl. Papsthart in Steindorf/Heinrich/Papsthart, Waffenrecht 9. Aufl. 2010, § 50 Rnr. 4;

33 Vgl. Papsthart a. a. O. Rnr. 4;

34 Vgl. auch LT-BW-Drs. 14/5876 vom 9. 2. 2010, S. 3;

35 Verordnung der Landesregierung zur Durchführung des Waffengesetzes vom 8. 4. 2003 – GBl. BW 2003, 166;

36 Art. 19 des Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts vom 11. 10. 2002 BGBl. 2002 I. vom 16. 10. 2002, 3970, 4014;

37 LT-BW-Drs. 14/5672, S. 5;

38 LT-BW-Drs. 14/5672, S. 5;

39 LT-BW-Drs. 14/5672 S. 4;

40 LT-BW-Drs. 14/5672 S. 4;

41 Vgl. LT-BW-Drs. 14/5672 S. 4;

42 BT-Drs. 16/12597;

43 BT-Drs. 16/13423 vom 17. 6. 2009 S. 71.

44 Vollzugshinweise des StMI vom 26. 10. 2009 für die bayerischen Waffenbehörden, Az.: ID5 – 2131.67 – 21 abrufbar unter <http://www.stmi.bayern.de/sicherheit/innere/sicherleben/detail/17045/> (zuletzt aufgerufen am 24. 2. 2011);

45 Ziff. 5.2;

In Baden-Württemberg führte die Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für das Gesetz zur Neuregelung des Gebührenrechts<sup>46</sup> aus, dass bei unregelmäßig durchgeführten Kontrollen und Überwachungsmaßnahmen, die durch Behörden nach dem Zufallsprinzip bzw. einer Risikoanalyse vorgenommen werden, wegen Art. 3 GG eine individuelle Zurechnung mit der Folge einer Gebührenerhebung nur dann stattfinden kann, wenn dem zu Prüfenden rechtswidriges Verhalten vorgeworfen werden kann. Nur in solchen Fällen liege eine verantwortliche Veranlassung im Sinne des Gesetzes vor. In allen anderen Fällen muss die Allgemeinheit die Kosten für solche Prüfungen tragen. Weiterhin hatte das Innenministerium in Baden-Württemberg den Waffenbehörden für die 2009 landesweit durchgeführten Kontrollen empfohlen, keine Gebühren zu erheben. Gleichwohl haben einzelne Waffenbehörden unter Berufung auf ihre Zuständigkeit Gebühren erhoben.<sup>47</sup>

Gemäß § 4 Abs. 3 LGebG Baden-Württemberg können die Waffenbehörden in Baden-Württemberg gebührenpflichtige Tatbestände dem Grunde und der Höhe nach selbst festlegen. Nach § 2 Abs. 4 LGebG sind Gebühren öffentlich-rechtliche Geldleistungen die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner auferlegt werden. Individuell zurechenbar ist eine öffentliche Leistung nach § 2 Abs. 3 LGebG, wenn sie im Interesse des Einzelnen erbracht wird. Insbesondere gehört dazu auch die verantwortliche Veranlassung einer öffentlichen Leistung.

Für die Fälle in denen die Behörde ihre Kontrollen unregelmäßig und nach dem Zufallsprinzip durchführt, folgt daraus, dass diese Leistung dem Einzelnen nicht zurechenbar ist.<sup>48</sup> Mangels Zurechenbarkeit kommt daher eine Gebührenerhebung bei einer Kontrolle die verdachtsunabhängig und nicht anlassbezogen durchgeführt wurde, nicht in Betracht.

Wurde die Kontrolle dagegen anlassbezogen, etwa beim Vorliegen von Anhaltspunkten für eine dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder weil der Waffenbesitzer seiner Nachweispflicht aus § 36 Abs. 3 Satz 1 WaffG nicht nachgekommen ist, durchgeführt, kann eine Zurechenbarkeit angenommen werden.<sup>49</sup> In diesem Falle kann der Waffenbesitzer als Veranlasser der Kontrolle betrachtet werden.

Kommt es bei einer nicht anlassbezogenen verdachtsunabhängigen Kontrolle zu einer Beanstandung, enthält weder das WaffG noch das LGebG eine Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung. Eine verantwortliche Veranlassung im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 LGebG durch den kontrollierten Waffenbesitzer liegt in diesem Fall eben nicht vor. Somit kommt auch in diesen Fällen keine Gebührenerhebung in Betracht.

Zusammenfassend kommt auch in Baden-Württemberg eine Gebührenerhebung nur in den Fällen einer anlassbezogenen Kontrolle in Betracht. Hier hat der Waffenbesitzer eine gebührenrechtliche Ursache im Sinne des § 2 Abs. 3 LGebG gesetzt.

### 3. Auslegungsgrundsätze:

Aus den Gesetzesmaterialien zum Waffengesetz<sup>50</sup> ist der Wille des Gesetzgebers, dass keine Gebühren für Waffenkontrollen erhoben werden, klar ersichtlich. Maßgebend für die Aus-

legung einer Gesetzesbestimmung ist »der in der Norm zum Ausdruck kommende objektivierete Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt.«<sup>51</sup> Dieser objektivierete Gesetzeswille ist gemeint, wenn Art. 20 Abs. 3 GG Exekutive und Rechtsprechung an das Gesetz bindet.<sup>52</sup> Um die Bedeutung einer Vorschrift zu ermitteln, kommen die herkömmlichen Auslegungsmethoden, so auch die historische Auslegung<sup>53</sup> aufgrund der Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte zur Anwendung.<sup>54</sup>

Auch wenn in Baden-Württemberg die gebührenrechtliche Zuständigkeit bei den Waffenbehörden liegt, kann der Wille des Gesetzgebers bei der Umsetzung des Waffenrechts nicht außer Acht bleiben. Dieser ist im Rahmen der Grundsätze der Auslegung auch des Waffengesetzes im Rahmen der historischen Auslegung<sup>55</sup> zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund ist eine Gebührenerhebung für Waffenkontrollen vom gesetzgeberischen Willen nicht gedeckt.

### 4. Gebühren von Jägern

Fraglich ist weiter, ob die Funktion der Jagd und der Jäger in der Gesellschaft einer Gebührenerhebung für diese Personengruppe entgegensteht. Diese erfüllen eine nicht zu unterschätzende Funktion im Ökosystem. Auch nimmt man deren Dienste gerne bei der Folgenbeseitigung von Wildunfällen in Anspruch. Unlängst hatte ein Grundstückseigentümer gegen seine Zwangsmitgliedschaft in der Jagdgenossenschaft vor dem EuGH geklagt. Dieser hat in diesem Zusammenhang entschieden, dass die Jagd in Deutschland dem Gemeinwohl dient.<sup>56</sup> D.h. auch der EuGH erkennt an, dass die Funktion der Jäger im öffentlichen Interesse liegt. Für die Ausübung dieser Funktion sind aber Waffen unerlässlich. Im Ergebnis ist es daher nicht sachgerecht, von den Jägern dafür, dass sie diese Aufgabe für das Gemeinwohl wahrnehmen, auch noch Gebühren für waffenrechtliche Amtshandlungen zu erheben.

### V. Fazit:

Über die dargestellten Problemfälle der Gebühren für Waffenkontrollen hinaus kommt es regelmäßig auch zu Unstimmigkeiten bezüglich der Gebühren für Regelüberprüfungen der Zulässigkeit<sup>57</sup> und über die Gebührenerhebung bei Ein- und Austragungen in die Waffenbesitzkarte.<sup>58</sup>

Insgesamt ist die gebührenrechtliche Lage zum Waffengesetz in weiten Teilen unübersichtlich.<sup>59</sup> Die unterschiedliche gebührenrechtliche Behandlung der Waffenkontrollen in den Bundesländern sind unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung und dem einer Gebühr entgegenstehenden gesetzgeberischen Willen bedenklich.

51 BVerfGE 105, 135, 157; 59, 128, 153; 110, 226, 248; 119, 96, 179;.

52 *Jarass in Jarass/Pieroth* GG 11. Aufl. 2011, Einl. Rnr. 5;.

53 BVerfGE 124, 24, 41;.

54 BVerfGE 82, 6, 11; 93, 37, 81; 105, 135, 157; *Jarass in Jarass/Pieroth* a. a. O. Einl. Rnr. 5;.

55 Vgl. dazu allg. z. B. *Jarass in Jarass/Pieroth* a. a. O. Einl. Rnr. 5;.

56 EuGH vom 20. 1. 2011 Az.: 9300/07 (Herrmann v. Germany); abrufbar unter <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=880224&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649> (zuletzt aufgerufen am 28. 2. 2011); *Hornung* Wild und Hund 4/2011 Editorial; auch BVerfG Beschluss v. 13. 12. 2006 – 1 BvR 2084/05;.

57 Vgl. dazu BVerwG Urteil vom 1. 9. 2009 – 6 C 30.08;.

58 Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. 4. 2005 – 6 C 5.04;.

59 *Scholzen DWJ* 2/2011, S. 94, 95; vgl. auch den Kommentar des IJV Baden-Württemberg in *Der Jäger in Baden-Württemberg* 12/2010 S. 2 f;.

46 LT-BW-Drs. 13/3477 vom 3. 8. 2004 S. 40;.

47 LT-BW-Drs. 14/5672, S. 4;.

48 *Schlabach*, Gebührenrecht der Verwaltung in Baden-Württemberg, 32. Lfg. 2007, zu § 2 Rnr. 50;.

49 Vgl. *Schlabach* a. a. O. Rnr. 52;.

50 BT-Drs. 16/13423 S. 71;.

Viele betroffene Waffenbesitzer können sich häufig des Eindrucks nicht erwehren, dass versucht wird, ihnen die Ausübung ihres Hobbies so schwer und so teuer wie irgend möglich zu machen. Das Steuer- und Gebührenrecht sind jedoch keine tauglichen Instrumente, um diesen Bereich weiteren – vom Mainstream für nötig gehaltenen aber politisch mit gu-

ten Gründen doch nicht durchsetzbaren – Beschränkung zu unterwerfen.

Zusammenfassend sollte auf eine Gebührenerhebung bei Waffenkontrollen verzichtet werden. Eine Ausnahme für durch zurechenbares Verschulden veranlasste Kontrollen wäre sachgerecht.

*Dr. Manfred Reuter, Troisdorf*

## Die bundesdeutschen Polizeigewerkschaften – ein erster synoptischer Aufriss

### 1. Einleitung

Während sozialwissenschaftliche Literatur über die Gewerkschaften im Allgemeinen kaum noch zu überblicken ist, sucht man diese Literatur über die bundesdeutschen Polizeigewerkschaften mehr oder weniger vergeblich. Sie sind, trotz ihrer Bedeutung für das Politikfeld der Polizei-/Sicherheitspolitik bzw. ihres Einflusses auf die politische Steuerung der Polizei als Organisation, eine wissenschaftliche »Terra incognita«.

Am ehesten wird man noch fündig bei Arbeiten von Historikern über Polizeigewerkschaften in der Weimarer Republik bzw. bei Selbstdarstellungen der bundesdeutschen Polizeigewerkschaften oder Erinnerungen aus der Feder ihrer führenden Funktionäre.

Die meines Wissens bislang einzige sozialwissenschaftliche Studie zu dieser Thematik am Beispiel der GdP in NRW (Reuter 2009) enthält auch einen umfassenden historischen Blick auf die Entstehung von Polizeigewerkschaften in Deutschland, der bis in die Kaiserzeit zurückreicht. Eine thematische Erweiterung findet sich in einem Aufsatz der Zeitschrift *Polizei & Geschichte* (Reuter 2010). Im aktuellen Jahrbuch *Öffentliche Sicherheit 2010/2011* wird der Erkenntnisstand aus diesen beiden Arbeiten zusammengefasst (Reuter 2011).

In diesem Aufsatz möchte ich die Thematik dahingehend erweitern, dass ich nunmehr alle in der Bundesrepublik derzeit bedeutenden Polizeigewerkschaften in ihren wesentlichen Strukturelementen synoptisch dar- und gegenüber stelle. Dabei orientiere ich mich an den in meiner o. a. Studie herausgearbeiteten und für die politologische Betrachtung von Polizeigewerkschaften wichtigen Strukturierungsmerkmalen.

Mehr als ein erster grober Aufriss kann im Rahmen eines solchen Aufsatzes allerdings nicht geleistet werden.

### 2. Begriffsverständnis

Was versteht man unter einer Polizeigewerkschaft?

In der Literatur werden berufliche Zusammenschlüsse von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten, wie »Beamten-gewerkschaften« insgesamt, zumeist nicht als Gewerkschaften, sondern als Berufsverbände bzw. Standesorganisationen bezeichnet. Dies liegt daran, dass Beamte formal betrachtet über kein Streikrecht verfügen und die scharfe Trennung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer in ihnen oftmals nur bedingt verwirklicht ist. So sind beispielsweise führende Polizeibeamte in den Ministerien oftmals zugleich auch Mitglieder in

Polizeigewerkschaften. Hier stellt sich überhaupt die Frage, ob sie auch ohne Unterstützung »ihrer Gewerkschaft« in diese hohen Funktionen hätten aufsteigen können. Jedenfalls kommt es dadurch zu einer personellen »Vermischung« zwischen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite. Führende Polizeibeamte können sehr schnell »zwischen die Stühle geraten«. Dies ist bei den klassischen Gewerkschaften sicherlich anders.

Ich verstehe unter Polizeigewerkschaften auf freiwilligen Zusammenschlüssen basierende soziale Einheiten. Sie verfolgen als Ziel die Befriedigung von individuellen, materiellen oder immateriellen Bedürfnissen ihrer Mitglieder. Sie sind arbeitsteilig strukturierte und mit festen Führungsstrukturen ausgestattete Arbeitnehmer-/Berufsverbände im Handlungsbereich Wirtschaft und Arbeit (Ökonomie). Sie werden als soziale und wirtschaftliche Interessenvertreter der abhängig Polizeibeschäftigten (Arbeiter, Angestellte, Beamte) gegenüber dem Land als Arbeitgeber und gegenüber der Politik und der Gesellschaft aktiv. Sie versuchen dabei aus dem korrespondierenden Umfeld im Akteursnetzwerk des Politikfeldes der Polizei heraus, mittels überwiegend nicht-normierten Interaktionsbeziehungen und über bestimmte Durchsetzungsstrategien insbesondere Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen (Reuter 2009: 23).

Diese Voraussetzungen erfüllen auf Bundesebene

- der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK)
- die Bundespolizeigewerkschaft – Verbund Innere Sicherheit (bgv)
- die Deutsche Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund (DPoG)
- und die Gewerkschaft der Polizei (GdP).

Nur sie verfügen über eine bundesweite Ausdehnung in Bezug auf die 16 Länderpolizeien und/oder zumindest eine der Bundespolizeien, nämlich das Bundeskriminalamt (BKA), die Bundespolizei (BuPol; ehemals BGS) und die Polizei beim Deutschen Bundestag (Polizei DBT).

Andere gewerkschaftliche Organisationen, die diese Bedingungen nicht erfüllen, wie beispielsweise die Polizei-Basis-Gewerkschaft (PBG), die nur einzelne Landespolizeien abdeckt, bleiben hier unberücksichtigt.

### 3. Genese

Um die Struktur des heutigen Systems mit vier bundesdeutschen Polizeigewerkschaften im Jahre 2011 zu verstehen, ist ein Rückblick auf die historische Entwicklung dieses Systems unverzichtbar. Dieser Rückblick kann auch nicht erst mit der Gründung der Bundesrepublik beginnen. Die Genese einzelner Polizeigewerkschaften beginnt bereits viel früher, nämlich im preußischen Königreich. Die Geschichte der deut-

1 Dr. phil. Manfred Reuter ist PHK und Leiter der Polizeiwache Troisdorf, NRW.