

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Band 33

Elemente waffenrechtlicher Zuverlässigkeit

**Vom Ursprung des Zuverlässigkeitsbegriffs zur Dogmatik
personenbezogener Gefährlichkeitsprognosen**

Von

Yannik Hofmann



Duncker & Humblot · Berlin

YANNIK HOFMANN

Elemente waffenrechtlicher Zuverlässigkeit

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Münster

Band 33

Elemente waffenrechtlicher Zuverlässigkeit

Vom Ursprung des Zuverlässigkeitsbegriffs zur Dogmatik
personenbezogener Gefährlichkeitsprognosen

Von

Yannik Hofmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Friedrich-Schiller-Universität Jena hat diese Arbeit im Jahre 2025
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpär
Druck: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza
Printed in Germany

ISSN 2199-3475
ISBN 978-3-428-19646-3 (Print)
ISBN 978-3-428-59646-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

in dubio pro libertate

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2025 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena als Dissertation angenommen. Sie erwuchs aus der Zielsetzung, eine Rechtsfigur aus dem Gefahrenvorfeld in den Mittelpunkt zu stellen, die zwar seit 150 Jahren existiert, aber für die ordnungsrechtliche Dogmatik bisher nicht von Interesse war: den Begriff der Zuverlässigkeit.

Die Arbeit wäre nicht entstanden ohne meinen Mentor und mittlerweile Sozios Dr. Florian Asche, der den Impuls für das Thema der waffenrechtlichen Zuverlässigkeit setzte, mich die anwaltliche Tätigkeit im Waffenrecht lehrte und später das Manuskript dieser Arbeit Korrektur las. Ein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Professor Dr. Michael Brenner, der ohne Zögern die Betreuung der Arbeit übernommen hat, mir den nötigen wissenschaftlichen Freiraum bei der Ausarbeitung ließ und gleichzeitig für Fragen jederzeit zur Verfügung stand. Ein von Herzen kommender Dank gilt meinem Sozios Dr. Michael Stein, der durch regelmäßige Nachfragen zum Stand der Bearbeitung und durch seine Begeisterung für das Gelingen der Promotion wesentlich zu einer raschen Fertigstellung beigetragen hat. Mein Dank gilt ferner Professorin Dr. Anna Leisner-Egensperger für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und ihre kritischen Anmerkungen, die zu einer Schärfung meiner Argumentation beigetragen haben. Schließlich danke ich Professor Dr. Markus Thiel für die Aufnahme der Arbeit in die von ihm herausgegebene Schriftenreihe „Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit“.

Mein größter Dank gebührt jedoch meinem Partner Felix Krebs, der mich von unserer ersten Begegnung an in meinem Promotionsvorhaben bestärkte, in unermüdlicher Kleinarbeit das Manuskript kommentierte und dessen Unterstützung sich mit Worten nicht angemessen würdigen lässt.

Hamburg, im November 2025

Yannik Hofmann

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
-------------------------	----

Kapitel 1

Grundlagen	22
-------------------------	----

A. Problemstellung	22
B. Gang der Untersuchung	23
C. Rechtsquellen des Waffenrechts	24
I. Waffenrecht im engeren Sinne	25
II. Waffenrecht im weiteren Sinne	26
1. Beschussgesetz	26
2. Kriegswaffenkontrollgesetz	27
3. Sprengstoffgesetz	28
4. Versammlungsgesetz	29
5. Jagdgesetze	32
D. Standorte und Funktion der Zuverlässigkeit	37
I. Rechtsbereiche der Zuverlässigkeit	37
II. Funktion der Zuverlässigkeit	39

Kapitel 2

Ursprünge des Zuverlässigkeitsbegriffs	41
---	----

A. Historische Entwicklung des Zuverlässigkeitsbegriffs	41
I. Das Zunftwesen	42
II. Auswirkungen preußischer Reformpolitik auf die Zünfte	45
III. Würdigung der historischen Entwicklung	48
B. Gesetzeshistorie im Gewerberecht	52
C. Zwischenergebnis	60

D. Begriffsentwicklung im Gewerberecht nach 1869	64
I. Rechtsprechung in der Zeit des Deutschen Reichs	65
1. Oberverwaltungsgerichte der Länder	65
a) Sittliche und finanzielle Zuverlässigkeit	67
b) Verstoß gegen Strafgesetze	69
c) Fachliche Kenntnisse	70
d) Gefährdung der öffentlichen Sicherheit	72
e) Gruppenzugehörigkeit	73
f) Steuer- und Abgabepflichten	73
g) Beschäftigung unzuverlässiger Dritter	74
h) Wiedergestattung des Betriebs	75
i) Grundlegende Entscheidungen	76
2. Entscheidungen des Reichsverwaltungsgerichts	78
3. Zusammenfassung	80
II. Rechtsprechung nach 1945	84
1. Obergerichtliche Entscheidungen	84
2. Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts	86
3. Zusammenfassung der Rechtsprechung und Kritik	93
III. Rechtsprechung nach 1972	94
IV. Zusammenfassung der Rechtsprechung	96
V. Literatur	97
VI. Zusammenfassung der Literatur und Kritik	105

Kapitel 3

Elemente waffenrechtlicher Zuverlässigkeit 107

A. Begriffsauslegung	107
I. Rang der Methodenwahl	107
II. Wortlaut	111
III. Systematik	114
1. Systematische Betrachtung innerhalb des Waffengesetzes	114
2. Parallelen zum Strafrecht	121
3. Parallelen zum Gefahrenabwehrrecht	125
a) Waffenrecht im weiteren Sinne	125
b) Gewerbeüberwachung	128
c) Gesundheitsschutz	130
d) Umweltschutz	132
e) Sicherheit und Ordnung des Verkehrs	135

f) Berufsrecht	138
aa) Rechtsanwälte	139
bb) Kritik zur Unwürdigkeit versus Unzuverlässigkeit	141
cc) Heilberufe	143
dd) Weitere berufsrechtliche Regelungen	145
g) Zusammenfassung und Kritik	146
IV. Historische und genetische Elemente	148
1. Gesetzgebung im Deutschen Reich und in der Besatzungszeit	149
2. Bundesrepublikanische Gesetzgebung	155
a) Bundeswaffengesetz von 1968	155
b) Waffengesetz von 1972	156
c) Erste Änderung des Waffengesetzes von 1976	160
d) Weitere Änderungen in der 8. Legislaturperiode	162
e) Vorgeschichte zur Neuregelung des Waffenrechts von 2002	163
f) Exkurs: Drittes Rechtsbereinigungsgesetz	166
g) Neuregelung des Waffenrechts von 2002	167
h) Weitere Änderungen ab 2002	176
i) Zweites Gesetz zur Änderung des Waffengesetzes von 2017	180
j) Drittes Gesetz zur Änderung des Waffengesetz von 2020	183
k) Geplante Waffenrechtsnovelle von 2021	186
l) Sicherheitspaket von 2024	189
3. Zusammenfassung und kritische Einordnung	191
V. Teleologische Interpretation	197
1. Bestimmung des Gesetzeszwecks	197
2. Eigene Erwägungen zum Gesetzeszweck	201
3. Konsequenzen für die Interpretation	215
B. Konkretisierung des waffenrechtlichen Zuverlässigkeitsbegriffs	217
I. Konkretisierung durch Fallgruppen	217
1. Alkoholeinfluss	218
2. Gruppenzugehörigkeit	219
a) Rockergruppen	220
b) Reichsbürger	220
c) Parteimitgliedschaft	221
d) Kritik	222
3. Wesensmerkmale	224
4. Aufbewahrung, einmalige Verstöße und Restrisiko	225
II. Konkretisierung von Generalklauseln	227
1. Zur Debatte über den Begriff der Generalklausel	227
2. Zur Generalklauseleigenschaft des § 5 Abs. 1 Nr. 2 WaffG	231
a) Literatur	232

b) Rechtsprechung	233
c) Eigene Erwägungen zur dogmatischen Einordnung	234
III. Konsequenzen für die Einordnung als Generalklausel	238

Kapitel 4

Elemente der personenbezogenen Gefährlichkeitsprognose	242
A. Tatsachen	243
B. Prognoseentscheidung	251
I. Bestimmung des Wahrscheinlichkeitsgrads	251
II. Beurteilungskriterien für Verhaltensprognosen	257
1. Prognosebezug	260
2. Personenbezogene Prognosestatsachen	268
a) Persönlichkeit und Lebensverhältnisse	271
b) Verstöße gegen Rechtsnormen	272
c) Gesamtwürdigung und maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt	273
d) Verwertungszeiträume und Fristberechnung	276
III. Wahrscheinlichkeitsurteil	280
1. Untauglichkeit der Wahrscheinlichkeitsgrade	280
2. Abwägung der Verfassungsgüter	284
3. Risikoauflärung durch Statistik	287
4. Leitlinien für eine Risikoentscheidung	291

Kapitel 5

Zusammenfassung	295
Literaturverzeichnis	302
Rechtsprechungsverzeichnis	328
Sachwortverzeichnis	339

Abkürzungsverzeichnis

AA	Akademieausgabe
a. A.	andere Ansicht
AbfBeauftrV	Abfallbeauftragtenverordnung
Abg.	Abgeordnete/Abgeordneter
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abl. AHK	Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission
ABl.KR	Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland
Abl. SL	Amtsblatt des Saarlandes
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AL	Aktualisierungslieferung
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
AMbG	Allgemeines Magnetschwebbahngesetz
AMG	Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln
ApoG	Gesetz über das Apothekenwesen
Art.	Artikel
ArztR-HdB	Handbuch des Arztrechts
AT	Amtlicher Teil, Allgemeiner Teil
AtG	Atomgesetz
AtSMV	Atomrechtliche Sicherheitsbeauftragten- und Meldeverordnung
Aufl.	Auflage
A WaffV	Allgemeine Waffenverordnung
Az.	Aktenzeichen
bad. PolStGB	badisches Polizeistrafgesetzbuch
BAnz.	Bundesanzeiger
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei
bay. PolStGB	bayrisches Polizeistrafgesetzbuch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBergG	Bundesberggesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Beil.	Beilage
BeschG	Beschussgesetz
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGBI.NdB.	Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern
BRAK-Mitt.	BRAK-Mitteilungen

BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BT-InnenAPr	Bundestags-Innenausschussprotokoll
BTMG	Betäubungsmittelgesetz
BT-PlPr.	Bundestags-Plenarprotokoll
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWaffG	Bundeswaffengesetz
BZR	Bundeszentralregister
CWÜV	Ausführungsverordnung zum Chemiewaffenübereinkommen
ders.	derselbe
DPolBl.	Deutsches Polizeiblatt
DV	Deutsche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entwurf
Einl.	Einleitung
EL	Ergänzungslieferung
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
f.	folgend
ff.	fortfolgend
Fn.	Fußnote
FuttMV	Futtermittelverordnung
GastG	Gaststättengesetz
GenTG	Gentechnikgesetz
GewO	Gewerbeordnung
GewOPr	Preußische Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
Gl.Nr.	Gliederungsnummer
GSKPrS	Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten
GSZ	Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
GVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HanfEinfV	HanfEinfuhrverordnung
HdB-VersR	Handbuch Versamlungsrecht
HeimG	Heimgesetz
HessLT-Drs	Hessischer Landtag Drucksachen
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HGBl.	Hansische Geschichtsblätter
Hs.	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung
i. d. F. d. B.	in der Fassung der Bekanntmachung
IfSG	Infektionsschutzgesetz
i. V. m.	in Verbindung mit
JBÖS	Jahrbuch Öffentliche Sicherheit

JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz
KrimJ	Kriminologisches Journal
KrWaffG	Kriegswaffenkontrollgesetz
KrWaffKontrG	Kriegswaffenkontrollgesetz
KWKG	hier: Kriegswaffenkontrollgesetz
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
lit.	littera
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
MBergG	Gesetz zur Regelung des Meeresbodenbergbaus
MedR	Medizinrecht
MfS	Ministerium für Staatssicherheit (DDR)
MPBetreibV	Medizinprodukte-Betreiberverordnung
MüKo	Münchener Kommentar
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NK	Nomos Kommentar
NRWE	Entscheidungen der Gerichte in Nordrhein-Westfalen
NWR	Nationales Waffenregister
ö.BGBI.	Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich
ö.GewO	Österreichische Gewerbeordnung
OLG	Oberlandesgericht
ö.RGBI	Österreichisches Reichsgesetzblatt
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG HH	Hamburgisches Oberverwaltungsgericht
OVG MV	Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
OVG NI	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht
OVG RP	Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz
OVG SH	Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht
OVG SL	Oberverwaltungsgericht des Saarlandes
OVG ST	Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt
ö.WaffG	Bundesgesetz über die Waffenpolizei (Österreich)
OWiR	Ordnungswidrigkeitenrecht
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
PolG BW	Polizeigesetz Baden-Württemberg
PolR	Polizeirecht
PolVerwG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz
POR	Polizei- und Ordnungsrecht
PostG	Postgesetz
PrGS	Preußische Gesetzessammlung
PStS	Parlamentarischer Staatssekretär/Parlamentarische Staatssekretärin
R&P	Recht & Psychiatrie
RAnz.	Deutscher Reichsanzeiger
RAO	Rechtsanwaltsordnung

RAO BrZ	Rechtsanwaltsordnung für die Britische Zone
RGBL	Reichsgesetzblatt
RMBliV	Ministerial-Blatt des Reichs- und Preußischen Ministeriums des Innern
Rn.	Randnummer
RStGB	Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich
RT-StenBer.	Stenographischer Bericht/Plenarprotokoll des Reichstags
RVerwG	Reichsverwaltungsgericht
RWaffG	Reichswaffengesetz
RZBl	Zentralblatt für das Deutsche Reich
S.	Seite, Satz
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SächsPolG	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen
SchfHwG	Schornsteinfeger-Handwerksgesetz
SeeLG	Gesetz über das Seelotswesen
SPolG	Saarländisches Polizeigesetz
SprengV	Verordnung zum Sprengstoffgesetz
StR	Strafrecht
StrlSchV	Strahlenschutzverordnung
stRspr.	ständige Rechtsprechung
StS	Staatssekretär/Staatssekretärin
TierGesG	Tiergesundheitsgesetz
TierImpfStV	Tierimpfstoff-Verordnung
Tier-LMHV	Tierische Lebensmittel-Hygieneverordnung
Tier-LMÜV	Tierische Lebensmittel-Überwachungsverordnung
TierSchG	Tierschutzgesetz
unbek.	unbekannt
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom
VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VersG	Versammlungsgesetz
VerwA	Verwaltungsarchiv
VerwRspr	Verwaltungs-Rechtsprechung in Deutschland
VGH BW	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
vgl.	vergleiche
VOBl. BrZ	Verordnungsblatt für die britische Zone
Vorb.	Vorbemerkungen
WaffG	Waffengesetz
WaffKostV	Kostenverordnung zum Waffengesetz
WaffRÄG	Waffenrechtänderungsgesetz
WaffRÄndG	Waffenrechtänderungsgesetz
WaffRG	Gesetz über das Nationale Waffenregister
WaffRNeuRegG	Gesetz zur Neuregelung des Waffenrechts
WaffVordruckVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu Vordrucken des Waffengesetzes
WaffVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Waffengesetz
WBK	Waffenbesitzkarte
WBVR	Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts
wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht

WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
ZAP	Zeitschrift für die Anwaltspraxis
z. B.	zum Beispiel
ZfStrVo	Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Einleitung

Als das Waffengesetz Anfang der 1970er Jahre verabschiedet wurde, stand die Bundesrepublik Deutschland an einem Übergang von einer Mangelgesellschaft zu einer Risikogesellschaft. Im Vollzug dieses Übergangs kam es zu einem Gesellschaftswandel, der aus den bisherigen Kategorien und Bahnen des Denkens und Handels hinausführte.¹ Die Gesellschaft begann, sich mit neuen, komplexen Risiken auseinanderzusetzen, die mit technologischen Entwicklungen, Umweltfragen und anderen Aspekten der modernen Gesellschaft verbunden waren. An die Stelle der Beseitigung des Mangels trat die Beseitigung des Risikos. Im Gegensatz zu der fassbaren Evidenz von (fehlenden) Verteilungsgütern haftet Risiken jedoch immer etwas Irreales an. In Bezug auf Waffen wird die von ihnen ausgehende Gefährlichkeit bei Amoktaten und terroristischen Anschlägen real, dennoch liegt die eigentliche soziale Wucht des Risikoarguments in projizierten Gefährdungen der Zukunft. Daher liegt das Zentrum des Risikobewusstseins nicht in der Gegenwart, sondern in der Zukunft und damit in etwas Nichtexistentem, Konstruiertem, Fiktivem.² Angst dominiert das Handeln in der Risikogesellschaft. German Angst. Der Ausstieg aus der Atomenergie nach der Nuklearkatastrophe von Fukushima oder die freiheitsbeschränkenden Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie stehen exemplarisch für die Neigung der Deutschen, jedes noch so fern liegende Risiko maximal minimieren zu wollen. Diese Irrationalität kulminierte Ende 2024 in der Änderung des Hessischen Polizeigesetzes, nach dessen neu eingefügtem Absatz 7 in § 1 HSOG³ im Rahmen der Gefahrenabwehr auch der „Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung“ besondere Bedeutung zukommt.

Wurde Sicherheit in den siebziger Jahren noch als antagonistisches Ziel zu den Freiheitsrechten aufgefasst, zeichnete sich das darauffolgende Jahrzehnt durch die Debatte um ein „Grundrecht auf Sicherheit“⁴ aus. Dem vorausgegangen war das erste Abtreibungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, das aus Art. 2 Abs. 2 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG eine umfassende Pflicht des Staates entwickelt hatte,

¹ Beck, Risikogesellschaft, 21. Aufl. 2012, S. 27.

² Vgl. Beck, Risikogesellschaft, 21. Aufl. 2012, S. 44.

³ Gem. Art. 1 Nr. 1a des Gesetzes zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen vom 13.12.2024, GVBl. Nr. 83, für die Gesetzesbegründung vgl. LT-Drs. 21/1448, S. 6.

⁴ Grundlegend *Isensee*, in: Depenheuer, Staat und Verfassung, 2018, S. 209; vertiefend *Mösti*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 84 ff.; ablehnend: *Denninger*, Der gebändigte Leviathan, 1990, S. 33, 47, 377; *H. Meier*, Merkur 2003, 174, 176; *Gusy*, VVDStRL, 63 (2004), 151, 169; differenzierend *Thiel*, Die Entgrenzung der Gefahrenabwehr, 2012, S. 154 ff.

sich fördernd und schützend vor das Leben zu stellen.⁵ Damit wurde Sicherheit zur Staatsaufgabe erklärt. Diese grundrechtstheoretische Konstruktion ermöglichte es, ein mit den individuellen Freiheitsrechten gleichrangiges Grundrecht in eine Rechtsgüterabwägung einzustellen. Grundrechtseingriffe konnten nun nicht mehr nur mit kollidierenden Freiheitsrechten gerechtfertigt werden, sondern auch über eine grundrechtliche Schutzdimension, die sich von den individuellen Freiheitsrechten entfernte und die Eingriffsbefugnisse des Staates erweiterte. Der Staat hatte nun eine aus den Grundrechten abgeleitete Pflicht, das Rechtsgut „Leben“ zu schützen. Dadurch verwandelten sich die Grundrechte von individuellen Abwehrrechten in kollektive Leistungspflichten, die durch objektiv-rechtliche Funktionen ergänzt wurden.⁶

Das Bundesverfassungsgericht machte die Schutzpflicht des Staates im sogenannten Kontaktsperre-Beschluss⁷ später auch für das Gefahrenabwehrrecht fruchtbar. Nach dessen Auffassung ist die innere Sicherheit ein fundamentales, verfassungsrechtlich anerkanntes Staatsziel: „Die Sicherheit des Staates als verfaßter Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung sind Verfassungswerte, die mit anderen im gleichen Rang stehen und unverzichtbar sind, weil die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet.“⁸ Diese Entwicklung der Schutzpflichten ist für die Rechtfertigung von freiheitsbeschränkenden Gefahrenabwehrmaßnahmen von zentraler Bedeutung. Denn bei einer Rechtsgüterabwägung mit kollektiven, auf den Schutz des Lebens zurückführbaren Schutzpflichten drohen individuelle Freiheitsrechte zu unterliegen und führen so zu einem prinzipiellen Ungleichgewicht.⁹ Im Waffenrecht stehen sich bei einer Abwägung zwei ungleiche Güter gegenüber. Auf der einen Seite steht das subjektive Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und auf der anderen Seite der Schutz der Bevölkerung vor bewaffneten Angriffen als objektiver Belang. Damit steht das Freiheitsrecht einem rechtlich nicht mehr begründungsbedürftigen Belang gegenüber, da der rechtfertigende Zweck, nämlich

⁵ BVerfG, Urt. v. 25.2.1975 – 1 BvF 1/74 (= BVerfGE 39, 1), juris Rn. 153; zur Schutzpflicht vor Missbrauchsgefahren, die vom Umgang mit Schusswaffen ausgehen, vgl. BVerfG, Beschl. v. 1.4.2003 – 1 BvR 539/03 (= BVerfGE 1, 95), juris Rn. 13.

⁶ *Lepsius, Leviathan* 2004, 64, 84.

⁷ In dem Verfahren wandten sich mehrere Mitglieder der Roten Armee Fraktion (RAF) und ihre Verteidiger u. a. gegen die von den zuständigen Justizministerien verhängten Kontaktsperren, die sämtliche Kommunikation der inhaftierten Beschwerdeführer untereinander und mit der Außenwelt einschließlich ihrer Verteidiger verbot. Teilweise wird auch die Entscheidung im hiergegen gerichteten Eilverfahren als „Kontaktsperre-Beschluss“ bezeichnet, vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.10.1977 – 2 BvQ 8/77 (= BVerfGE 46, 1), juris (Eilverfahren); Beschl. v. 1.8.1978 – 2 BvR 1013/77 (= BVerfGE 49, 24), juris (Hauptsacheverfahren).

⁸ BVerfG, Beschl. v. 1.8.1978 – 2 BvR 1013/77 (= BVerfGE 49, 24), juris Rn. 107, wörtliches Zitat des BVerwG, Urt. v. 7.10.1975 – 1 C 46/69 (= BVerwGE 49, 202), juris Rn. 43.

⁹ *Lepsius, Leviathan* 2004, 64, 85; *Di Fabio*, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994, S. 40; *Gusy, VVDStRL*, 63 (2004), 151, 176.

die von Waffen ausgehende Gefahren, rein faktisch begründet wird. Der Abwägungsaspekt „Sicherheit“ hat sich trotz seiner normativen Begründbarkeit ins Tatsächliche verselbständigt und ist damit einer Rechtsgüterabwägung nicht mehr zugänglich. Wenn Sicherheitszwecke nicht mehr einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung unterworfen sind, sondern als selbstverständlicher faktischer Belang in die Abwägung eingestellt werden, funktionieren die tradierten verfassungsrechtlichen Abwägungsmaßstäbe nicht mehr, weil sich Fakten nicht abwägen lassen.¹⁰

Seit dem Kreuzbergurteil des Preußischen Obergerverwaltungsgerichts¹¹ markierten „Gefahr“ und „Störer“ die zentralen Elemente eines auf Gefahrenabwehr beschränkten Rechtsstaats, der bereit war, das schädigende Ereignis bis kurz vor dessen Eintritt abzuwarten. Um der Freiheit willen nahm man in Kauf, den letzten Zeitpunkt für eine rechtzeitige Abwehr im Zweifel zu verpassen. Der moderne Präventionsstaat¹² nimmt solche Risiken nicht mehr hin, sondern will gefahrenträchtige Geschehensabläufe bereits im Vorfeld unterbinden. An die Stelle der Gefahr tritt der Gefährder. Statt der Prognose eines objektiven Kausalverlaufs avanciert die Person selbst zum Bezugspunkt der sicherheitsrechtlichen Risikovorsorge.¹³ Die „Nichtgefährlichkeit“ des Bürgers ist dann nicht mehr eine selbstverständlich akzeptierte Normalität, sondern eine Ausnahme, deren Vorliegen der Bürger jederzeit darlegen und beweisen muss.¹⁴ Wegweisend für diese Sicht auf die Sicherheitslage waren die Terroranschläge des 11. September 2001, anlässlich derer in den westlichen Demokratien eine öffentliche Debatte über das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit entbrannte.¹⁵

¹⁰ *Lepsius*, *Leviathan* 2004, 64, 86.

¹¹ *ProVG*, *Urt. v. 14.6.1882 – Az. unbek.*, *ProVGE* 9, 353.

¹² Zum Begriff vgl. *Denninger*, *KJ* 1988, 1, 10 ff.; abgedruckt in *ders.*, *Der gebändigte Leviathan*, 1990, S. 33 ff.

¹³ *Barczak*, *KrimJ* 2020, 97.

¹⁴ *Denninger*, in: *Lisken/Denninger*, *PolR-HdB*, 6. Aufl. 2018, Kap. D Rn. 8; *Gusy*, *VVDStRL*, 63 (2004), 151, 161.

¹⁵ *Thiel*, *Die Entgrenzung der Gefahrenabwehr*, 2012, S. 137.