

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### **Eckpunktepapier des Bundes-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ zur Überarbeitung des Bewachungsrechts**

Zu dem o. g. Eckpunktepapier nehmen wir wie folgt Stellung:

#### **1. Einheitlicher Vollzug**

Das Bewachungsrecht gibt bereits heute den zuständigen Gewerbebehörden eine Vielzahl von Maßnahmen an die Hand, um gegen unzuverlässige Bewachungsunternehmer bzw. deren Personal vorzugehen. Wir sehen weniger ein Regulierungs- als vielmehr ein Vollzugsproblem. Dieses liegt nicht zwingend darin, dass die Bewachungserlaubnis von kleineren Verwaltungseinheiten erteilt wird. Der Vorteil der Erlaubniserteilung bspw. auf Gemeindeebene liegt darin, dass diese häufig besser vernetzt und hier Missstände bekannt sind. Zudem besteht bei größeren Verwaltungseinheiten die Gefahr, dass sie aufgrund ihres entsprechend größeren Zuständigkeitsbereiches auch nicht mehr Zeit für eine regelmäßige Überprüfung finden. Die in der Vergangenheit bekannt gewordenen Übergriffe beruhen vielfach nicht auf einer fehlerhaften Erlaubniserteilung, sondern einer später nicht erfolgten Überprüfung des Personals. Insofern sollte diese Entscheidung – wie bislang – den Ländern überlassen bleiben. Grundsätzlich wird ein einheitlicher Vollzug unbedingt befürwortet.

Insgesamt ist davor zu warnen, weitere gesetzliche Verschärfungen und höhere Anforderungen im Bewachungsrecht zu regeln ohne dabei die Vollzugseite personell und finanziell aufzustocken. Insofern sind auch klare und bundeseinheitliche Vollzugsanweisungen seitens der Länder wünschenswert.

## **2. Unterrichtung der Gewerbeämter durch Staatsanwaltschaften und Gerichte**

Wir halten es in Bezug auf die regelmäßige Überwachung für wichtig, dass die Mitteilungen der Staatsanwaltschaften und seitens der Gerichte in Strafsachen nach § 15 BewachVO tatsächlich erfolgen. Es ist zu beobachten, dass diese Mitteilungen nicht immer ergehen, so dass die Gewerbeämter wenig Chancen haben, von der Unzuverlässigkeit des Bewachungspersonals zu erfahren. Die Einhaltung dieser Mitteilungspflichten halten wir für bedeutsamer als eine regelmäßige Zuverlässigkeitsprüfung alle drei Jahre, da es in diesen Fällen bereits zu Verstößen gekommen ist, es also einen konkreten Anlass zur Zuverlässigkeitsprüfung und ggf. Einschreiten der Gewerbebehörden gibt. Gegebenfalls könnte auch eine Konkretisierung in § 15 BewachVO aufgenommen werden, etwa dahingehend, dass ein nicht abschließender, beispielhafter Katalog in die Vorschrift aufgenommen wird, bei welchen Straftaten die Erlaubnisbehörden zu unterrichten sind.

Auf Nr. 39 MISTRA, wonach die Erlaubnisbehörden über Strafsachen (rechtskräftige Entscheidungen) informiert werden sollen, wird ausdrücklich hingewiesen. Allerdings hapert es hier an der praktischen Umsetzung (dies ist auch in Bezug auf § 34d GewO festzustellen).

## **3. Regelmäßige Überprüfung der Zuverlässigkeit**

Eine regelmäßige Überprüfung der Zuverlässigkeit ist mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Es ist fraglich, ob Aufwand und Nutzen noch in einem angemessenen Verhältnis stehen, zumal einschlägige Sachverhalte ggf. bereits drei Jahre und mehr zurückliegen können. Insoweit ist eine zeitnahe Information der Gewerbebehörden über laufende Verfahren sinnvoller und ermöglicht ihnen ein zeitnahes Reagieren. Auf das zu § 15 BewachVO Gesagte wird verwiesen. Hier mangelt es an der praktischen Umsetzung. Bevor neue Regeln verabschiedet werden, sollte eher von bereits bestehenden Normen Gebrauch gemacht werden.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass eine regelmäßige Überprüfung der Zuverlässigkeit bei keinem anderen Erlaubnisverfahren praktiziert wird. Es stellt sich insofern die Frage nach der Verhältnismäßigkeit.

Ein milderer Mittel wäre ggf., nur die Gewerbetreibenden selbst von der zuständigen Behörde im 3-Jahres-Zyklus überprüfen zu lassen, nicht aber deren Personal. Die Zuverlässigkeitsprüfung des Bewachungspersonals könnte dann in größeren, regelmäßigen Abständen (z. B. alle fünf Jahre) durch die Arbeitgeber erfolgen. Der Gewerbetreibende würde dann für die Zuverlässigkeit seiner Angestellten "bürge", so wie dies bereits bei anderen erlaubnispflichtigen Tätigkeiten im Gewerbe-recht durchgeführt wird, beispielsweise bei den Finanzanlagevermittlern nach § 34f GewO.

#### **4. Abfrage bei der Polizeibehörde und bei den Verfassungsschutzbehörden**

Eine Abfrage bei den Polizeibehörden und den Verfassungsschutzbehörden wird ebenfalls im Verhältnis von Aufwand und Nutzen nur bedingt für sinnvoll gehalten. Zum einen müssten sämtliche zuständige Stellen der letzten fünf Jahre befragt werden, da ein Informationsaustausch zwischen den Polizeibehörden, bspw. bei Umzug, derzeit nicht gesichert ist. Zum anderen bedeutet es für die betroffenen Polizeibehörden einen erheblichen Aufwand, ohne dass sich ein wesentlicher Vorteil gegenüber der Mitteilungspflicht über laufende Verfahren durch Staatsanwaltschaften und Gerichte abzeichnet.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass in vielen Bundesländern die Polizeibehörde nicht mit dem Polizeivollzugsdienst organisatorisch verbunden ist. Hier sollte ggf. eine Konkretisierung erfolgen, ob eine Abfrage beim Polizeivollzugsdienst gemeint ist, was sinnvoll wäre (analog der Zuverlässigkeitsprüfung im Waffengesetz). Jedenfalls ist eine Abfrage bei den Polizeibehörden nur sinnvoll, wenn sie als bundesweite Abfrage ausgestaltet ist.

Eine obligatorische Abfrage bei den Verfassungsschutzbehörden schießt u. E. über das Ziel hinaus. Gegebenenfalls kann sie im Einzelfall sinnvoll sein, wenn entsprechende Verdachtsmomente vorliegen.

Fraglich ist, wie der zuständigen Behörde bekannt sein bzw. werden soll, dass ein Bewachungsunternehmen in Flüchtlingsunterkünften oder auf Großveranstaltungen tätig ist oder in Zukunft tätig sein wird, da diese Spezifizierung nicht Inhalt der Gewerbeanzeige ist. Zumal sich derartige Tätigkeiten in der Vielzahl der Fälle erst im Rahmen der tatsächlichen gewerblichen Tätigkeit durch bestimmte Aufträge ergeben. Ein solcher Ansatz für Abfragen bei den Verfassungsbehörden im Einzelfall würde in der Praxis insofern vermutlich eher ins Leere laufen.

#### **5. Gesetzliche Regelbeispiele für die Unzuverlässigkeit**

Der angedachte Katalog mit Regelbeispielen, aus denen sich für die Vollzugsbehörden Anhaltspunkte für eine Unzuverlässigkeit ergeben, ist zu begrüßen. Ein solcher Katalog ist einerseits eine sinnvolle Entscheidungsgrundlage für die Behörden. Zudem führt er aber auch zu einer Steigerung der Rechtssicherheit auf Seiten der Unternehmen bzgl. der Tatbestände der Unzuverlässigkeit.

Wichtig erscheint an dieser Stelle jedoch, dass es sich nicht um einen abschließenden Katalog handeln darf, sondern nur um Regelbeispiele. Außerdem sollten sich die Regelbeispiele für das Bewachungsgewerbe an den Regelungen der §§ 34d und f GewO orientieren. Vorteil gesetzlicher

Regelbeispiele wäre auch, dass die dazu im Hinblick auf andere Gewerbe ergangene Rechtsprechung auf § 34a GewO übertragbar wäre.

## **6. Nachweis der erforderlichen Mittel**

Die Abschaffung des von den Erlaubnisbehörden sehr unterschiedlich gehandhabten "Nachweises der erforderlichen Mittel" ist zu begrüßen. Gerade den Unternehmern/Gründern des Bewachungsgewerbes ist häufig nicht vermittelbar, aus welchen Gründen die häufig recht hohen finanziellen Mittel bereitgestellt werden müssen. Der Ansatz des Nachweises "geordneter Vermögensverhältnisse" erscheint daher nachvollziehbarer und praxisnaher.

## **7. Verbesserung der Kontrollmöglichkeit**

Hier stellt sich generell die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines Dienstausweises. Dem Ausweis ist bislang zu entnehmen, wer der Mitarbeiter ist und von wem er beschäftigt wird. Seine personenbezogenen Daten kann jede Behörde aber auch dem Personalausweis oder anderen Ausweisdokumenten entnehmen. Diese sind relativ fälschungssicher. Weitere Angaben, wie z. B. der Arbeitgeber, könnten dann dem geplanten Bewacherregister entnommen werden, das auch weitere Angaben enthalten könnte, wie z. B. die Qualifikation im Bewachungsgewerbe. Diese und vielleicht noch weitere hilfreiche Angaben würden vermutlich in einem behördlichen Ausweis fehlen. Sie wären aber im Rahmen einer Überprüfung vor Ort notwendig. Die Einführung eines Bewacherregisters ist dem behördlichen Ausweis daher vorzuziehen.

Letztlich sind hier aber noch zahlreiche rechtliche und tatsächliche Fragen offen, so dass wir eine Einschätzung zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vornehmen können

## **8. Bewacherregister**

Die IHKs „kämpfen“ seit Jahrzehnten mit der Zunahme von gefälschten Kopien von Sachkundennachweisen. Da im Rechtsverkehr üblicherweise Kopien benutzt werden, bspw. bei der Einschaltung von Subunternehmen, helfen Maßnahmen wie Wasserzeichen oder Hologramme nur bedingt. Insoweit wird angeregt, ein Register für Bewacher ähnlich dem der Finanzanlagenvermittler mit Angabe des Personals einzuführen. Dadurch wäre es für die Gewerbebehörden ohne weiteres möglich selbst zu überprüfen, ob jemand eine Sachkundeprüfung abgelegt hat. Durch die Möglichkeit der öffentlichen Einsichtnahme könnten auch Unternehmer, welche Unternehmen einschalten wollen, sich davon überzeugen, dass jemand rechtmäßig diese Tätigkeit ausübt.

Hier wäre auch ein Zugriff durch die Polizei hilfreich, da sehr häufig durch die Polizei Kontrollen vor Ort bzw. die Bearbeitung von Straftaten erfolgen und damit auch der Informationsaustausch (sofern gesetzlich implantiert) mit den Gewerbebehörden gewährleistet wäre.

Auch angesichts aktueller Vorkommnisse in der Unterrichtung [Personen mit offiziell keinem Ausweis oder Pass bzw. mit gefälschtem Pass (vom LKA festgestellt in anderem Zusammenhang)] erscheint die Einführung eines solchen Registers, in dem alle Informationen zusammenlaufen als sinnvoll. Die Informationen über die Zuverlässigkeit sind dabei der Kernpunkt, so dass die Führung des Registers bei einer der dafür zuständigen Behörden infrage käme. Andere Stellen, wie die IHKs, müssten ihre Daten über die erfolgreiche Teilnahme an der Unterrichtung und Sachkundeprüfung in dieses Register einspeisen können. Ein digitaler Datenaustausch auf Basis öffentlicher Standards wie OSCl und XÖV ist hier unbedingt erforderlich. Es wird dafür plädiert diesen gesetzlich festzulegen, um eine zeitnahe Umsetzung zu einem möglichst geringen Aufwand zu ermöglichen.

Wenn ein solches Register eingeführt wird, ist der Aufwand sowohl betreffend die Bürokratie als auch betreffend die Kosten so gering wie möglich zu halten.

Auch ist für die Umsetzung eines solchen Registers aus Gründen der Datensicherheit, des Datenschutzes und der rechtskonformen Vergabe in Abstimmung mit der Registerbehörde ausreichend Zeit einzuräumen.

## **9. Sachkundeprüfung und Unterrichtsverfahren**

Es wird begrüßt, dass an der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen Unterrichtung und Sachkundeprüfung festgehalten werden soll.

### **- Sachkundeprüfung durch den Gewerbetreibenden**

Da für die Gewerbetreibenden selbst bereits eine erweiterte Unterrichtung (80 Unterrichtsstunden) vorgesehen ist, halten wir die zusätzliche Sachkundeprüfung für nicht erforderlich. Vielmehr ist davon auszugehen, dass im Unternehmen das zuständige Bewachungspersonal bereits die Sachkundeprüfung absolviert hat und dies als ausreichend anzusehen ist. Die Unterrichtung für Gewerbetreibende könnte ggf. um Inhalte, die nur für den Gewerbetreibenden relevant sind (z. B. Rechte und Pflichten aus der BewachV, Vertragsrecht, Ausweisrecht, Arbeitsrecht) ergänzt bzw. vertieft werden.

### - Erweiterung des Kreises der Bewachungsaufgaben

Grundsätzlich ist zu betonen, dass bereits heute private Bildungsträger spezielle Weiterbildungen anbieten. Es wäre insofern ein milderer Mittel, hier auf die eigene Verantwortung des Gewerbetreibenden zu setzen.

Sofern der Gesetzgeber – nach Abwägung aller Umstände – gleichwohl zu dem Schluss kommt, den Kreis der Bewachungsaufgaben, zu deren Durchführung auch das Bewachungspersonal eine Sachkundeprüfung ablegen muss, erweitern zu wollen, wird jedenfalls eine Erweiterung des Kataloges um die dargestellten Bewachungstätigkeiten (Gastgewerbe, Großveranstaltungen und Flüchtlingsunterkünfte) für sinnvoll erachtet.

### - Inhalt der Sachkundeprüfung und Unterrichtung

Wir befürworten, die praxisbezogenen Elemente in der Sachkundeprüfung und Unterrichtung weiter auszubauen. Dabei sollte, ehe an eine Anhebung der Stunden gedacht wird, der bisherige Katalog der verschiedenen Gebiete kritisch durchleuchtet und ggf. verschlankt werden.

### - Geeignete Methoden

Um sich davon zu überzeugen, dass der Unterrichtsteilnehmer den Unterrichtsstoff sprachlich und inhaltlich aufgenommen hat, tritt der Referent in der Regel in einen aktiven Dialog mit den Unterrichtsteilnehmern und stellt mündliche und schriftliche Verständnisfragen. Der Referent überzeugt und vergewissert sich durch regelmäßige Zwischen- und Rückfragen (Verständnis-, Wiederholungs-, Beispielfragen) davon, dass die zu Unterrichtenden mit dem Stoff vertraut sind. Zudem werden die zu Unterrichtenden zum aufmerksamen Nachvollziehen des Unterrichtsstoffes angeregt. Untermauert wird dies auch durch entsprechendes Lehr- und Lernmaterial, das den zu Unterrichtenden zu einer selbstständigen Teilnahme am Unterricht anregen soll. Eine Möglichkeit, schriftliche Verständnisfragen zu stellen, ist die Anwendung des Multiple-Choice-Verfahrens, indem das Verständnis zu den einzelnen Themenabschnitten abgefragt wird.

Es ist in dieser Stelle aber auch darauf hinzuweisen, dass die Unterrichtung nicht zu einem Sachkundenachweis mutieren soll, der die Ablegung einer Prüfung voraussetzt. Wenn der Test Defizite bei den Teilnehmern zeigt, muss „nachgearbeitet“ werden (vgl. *Schönleiter*, GewA 2003, Seite 1 (5) mit Bezug auf die Verordnungsbegründung).

Sprachtests werden überwiegend – auch mangels Rechtsgrundlage – als zu weitgehend angesehen.

### - **Gefälschte Bescheinigungen**

Die Bestrebungen zur Unterbindung gefälschter Sachkunde- und Unterrichtsnachweise sollten weiter konkretisiert werden. Insbesondere sollte diese Frage im Zusammenhang mit dem geplanten Register gesehen und diskutiert werden. So kann ein Bewacherregister oder eine durch die IHK-Organisation geführte Datenbank z. B. auch für die Erfassung ausgestellter Sachkunde- und Unterrichtsnachweise genutzt werden. Hierbei ist der Datenschutz zu würdigen: Die Daten könnten z. B. in einem nicht öffentlich zugänglichen Teil gespeichert werden. Um aber auch Dritten wie Unternehmen, die andere Unternehmen beauftragen, eine Prüfung auf Echtheit von Bescheinigungen zu ermöglichen, könnte über das Internet nach Eingabe einer Bescheinigungsnummer und eines Namens eine Auskunft gegeben werden.

Im Hinblick auf die auszustellenden Bescheinigungen könnte z. B. wie bei den Fachkundeprüfungen Verkehr verfahren werden (vgl. Muster des Anhangs III der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009; „Farbe: Pantone kräftig beigefarben („stout fawn“) — Format DIN A4, Zellulosepapier 100 g/m2 oder mehr“).

Es sollten aber auch die Erlaubnisbehörden angehalten werden, sich die Dokumente im Original vorlegen zu lassen. Sinnvoll wäre diesbezüglich ein entsprechender Hinweis in der BewachVwV.

### **Ansprechpartnerin im DIHK**

Dr. Mona Moraht

Bereich Recht

Leiterin des Referats Gewerberecht