
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung bewachungsrechtlicher Vorschriften

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem o. g. Entwurf Stellung nehmen zu können.

A. Allgemeine Anmerkungen

a.) Einheitlicher Vollzug

Wie bereits in unserer Stellungnahme vom 11. Februar 2016 zum Eckpunktepapier zur Überarbeitung des Bewachungsrechts dargestellt, sehen wir weniger ein Regulierungs- als ein Vollzugsproblem. An den aufgezeigten Missständen wird sich wenig ändern, wenn nicht die Vollzugsseite personell und finanziell besser ausgestattet wird.

Das Bewachungsrecht gibt bereits heute den zuständigen Gewerbebehörden eine Vielzahl von Maßnahmen an die Hand, um gegen unzuverlässige Bewachungsunternehmer bzw. deren Personal vorzugehen. Die in der Vergangenheit bekannt gewordenen Übergriffe beruhen vielfach nicht auf einer fehlerhaften Erlaubniserteilung, sondern einer später nicht erfolgten Überprüfung des Personals.

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

b.) Zu E. Erfüllungsaufwand**(aa) Zu 2.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass es für die Wirtschaft zu keinem erhöhten Erfüllungsaufwand kommt. Diese Einschätzung wird nicht geteilt. Vorgesehen ist die Einführung des Sachkundennachweises für den Bewachungsunternehmer. Darüber hinaus werden auch für das Bewachungspersonal die Tätigkeiten ausgedehnt, für die eine Sachkundeprüfung erforderlich ist.

Erfahrungsgemäß kann die Sachkundeprüfung nur bestanden werden, wenn sich die Unternehmer bzw. Arbeitnehmer entsprechend darauf vorbereiten. Der Umfang der Vorbereitung entspricht im Wesentlichen der Dauer eines Unterrichtsverfahrens. Zu dem zeitlichen und finanziellen Aufwand für die Vorbereitung kommen die Gebühren für die eigentliche Sachkundeprüfung hinzu. Dies findet bislang keine Berücksichtigung.

Ebenfalls ist damit zu rechnen, dass die Kosten für die regelmäßige Überprüfung der Zuverlässigkeit der Gewerbetreibenden und der mit der Durchführung von Bewachungsaufgaben beschäftigten Personen in Form von Gebühren auf die Gewerbetreibenden umgelegt werden. Schon jetzt ist zu beobachten, dass einige Kommunen für die Kontrolle von Bewachungspersonal Gebühren erheben, so hat z. B. die Stadt Mannheim für die Überprüfung des Wachpersonals einen eigenen Gebührentatbestand, die Gebühr beträgt dort 63,30 Euro. Die Kosten für die regelmäßige Überprüfung der Zuverlässigkeit sind in dem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft nicht berücksichtigt worden.

Auch ist damit zu rechnen, dass infolge der regelmäßigen Überprüfung der Zuverlässigkeit auf die Gewerbetreibenden ein erhöhter Aufwand, bspw. durch Abstimmungsbedarf mit den Gewerbebehörden, zukommt. Dieser ist ebenfalls in der Betrachtung des Erfüllungsaufwandes unbeachtet geblieben.

Schließlich birgt der Gesetzentwurf neue Pflichten für die Unternehmer. Nach Aussage der Bundesregierung soll für jede neue bürokratische Belastung eine andere abgebaut werden („one in, one out“). Auch dazu fehlen Ausführungen.

(bb) Zu 2.3 Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Unter „Erfüllungsaufwand für die Verwaltung“ heißt es, dass die regelmäßige Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 34a Abs. 1 Satz 8 GewO, die mindestens alle drei Jahre durchzuführen ist, bis zu 100.000 Personen pro Jahr betreffe. Fraglich ist, woher diese Zahl kommt. Nach Angaben des BDSW Bundesverband der Sicherheitswirtschaft e.V. beschäftigt die deutsche Sicherheitswirtschaft ca. 250.000 Mitarbeiter/innen.

Nach Rücksprache einiger IHKs mit den Ordnungsbehörden ist der angegebene Stundensatz von 27,90 Euro zu niedrig bemessen.

B. Zu den Vorschriften im Einzelnen

1. Zu Artikel 1 – Änderung der Gewerbeordnung

a.) Zu § 34a Abs. 1 S. 3 Nummern 2 bis 4 GewO

Das Abstellen auf ungeordnete Vermögensverhältnisse statt wie bislang auf den Nachweis von für den Gewerbebetrieb erforderlichen Mitteln wird begrüßt. Damit erfolgt ein Gleichklang mit den weiteren in der Gewerbeordnung bestehenden Erlaubnissen nach §§ 34b ff.

Es wird jedoch – analog zu den Regelungen der §§ 34d und 34f GewO – zugunsten der Rechtssicherheit angeregt, Regelbeispiele für das Tatbestandsmerkmal "ungeordnete Vermögensverhältnisse" aufzunehmen.

Zukünftig soll auch der Gewerbetreibende selbst einen Sachkundenachweis statt einer Unterrichtung erbringen. Zum anderen sollen die Bereiche, für die das Bewachungspersonal über einen Sachkundenachweis verfügen muss, erweitert werden. Insofern ist eine ausreichende Übergangsfrist zur Vorbereitung erforderlich.

Die Mitaufnahme des Erfordernisses des Abschlusses einer Haftpflichtversicherung bereits in den Gesetzestext begegnet keinen Bedenken. Der Abschluss ist nach § 6 BewachVO ohnehin vorgeschrieben.

b.) Zu § 34a Abs. 1 S. 5 GewO

Neu eingeführt werden sollen eine Abfrage bei der für den Wohnort zuständigen Polizeibehörde und eine regelmäßige Überprüfung der Zuverlässigkeit der Gewerbetreibenden und des Bewachungspersonals spätestens alle drei Jahre. Als Begründung wird angegeben, dass die entsprechenden Mitteilungen von Staatsanwaltschaften und Gerichten in der Praxis unterbleiben. Auch daran zeigt sich, dass eher ein Vollzugs- als ein Regelungsdefizit besteht. Wichtig wäre es, die bestehenden Möglichkeiten des Informationsflusses der Behörden untereinander, z. B. nach § 15 BewachVO, auszuschöpfen. Dadurch hätten die zuständigen Ordnungsbehörden zeitnah Informationen und könnten unmittelbar einschreiten.

(aa) 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. 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, bspw. bei den Finanzanlagevermittlern nach § 34f GewO.

(bb) Abfrage bei der Polizeibehörde

Eine Abfrage bei der Polizeibehörde 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.

c.) Zu § 34a Abs. 1 S. 9 GewO

Der Kreis der Tätigkeiten, für welche eine Sachkundeprüfung erforderlich ist, soll erweitert werden. Zur Begründung wird auf Übergriffe in Flüchtlingsunterkünften verwiesen. Die Übergriffe sind bereits nach geltendem Recht rechtswidrig, so dass es sich um ein Vollzugs- und kein Regelungsdefizit handelt. Es liegt insofern ein Gesetzesverstoß vor, der nicht zwingend auf mangelnde Sachkenntnis zurückzuführen ist.

In Bezug auf Großveranstaltungen ist es wichtig, das dort beschäftigte Personal in ganz speziellem Umfang zu sensibilisieren und zu schulen, da es zu erheblichen Gefährdungen von Gesundheit und Leben der Besucher kommen kann.

Es wird darauf hingewiesen, dass sich sowohl die Definition "Großveranstaltung" als auch „leitende Funktion“ in der praktischen Auslegung als problematisch erweisen kann.

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.

2. Zu Artikel 2 – Änderung der Bewachungsverordnung

Fraglich ist, warum in § 17 BewachVO nicht dieselben Regeln für Bewachungen von Großveranstaltungen in leitender Funktion und für die Bewachung von Flüchtlingsunterkünften gelten. § 17 BewachVO gilt nach derzeitigem Wortlaut nur für die Personen in leitender Funktion. Es wird für eine Gleichbehandlung plädiert.

3. Zu Artikel 3 – Inkrafttreten

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass die Länder neues Personal für die Überprüfung zur Verfügung stellen und räumen lediglich ein Jahr Übergangsfrist ein. Diese Frist ist zu hinterfragen und ggf. zu verlängern.

4. Weitere Hinweise

a.) Bewacherregister

Der Entwurf enthält keine Regelungen zu einem – in dem Eckpunktepapier erwähnten – Bewacherregister. In Anbetracht der Vielzahl von gefälschten Sachkunde- und Unterrichtsnachweisen halten wir ein solches Register für eine wirksame Methode, um diesen Missbrauch zu bekämpfen. Es gibt bereits Register im Waffenrecht bzw. das Vermittlerregister nach § 11a GewO. Daher sollten solche Überlegungen zeitnah weiterverfolgt werden. Ein digitaler Datenaustausch auf Basis öffentlicher Standards wie OSCI und XÖV ist hier unbedingt erforderlich. Es wird dafür plädiert diesen gesetzlich festzulegen, um eine zeitnahe Umsetzung zu einem möglichst geringen Aufwand zu ermöglichen.

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

b.) § 5c BewachVO - Verfahren

In § 5c BewachVO (Sachkundeprüfung) sollte – im Gleichklang zu § 3 BewachVO (Unterrichtung) – ein Hinweis auf die unverzichtbaren deutschen Sprachkenntnisse aufgenommen werden.

c.) Anpassung der Anlage 3

In Anlage 3 wird unter Nr. 4 die Unfallverhütungsvorschrift Wach- und Sicherungsdienste (BGV C 7) erwähnt. Es wird angeregt, „(BGV C7)“ in „(DGUV Vorschrift 23)“ zu ändern.

Hintergrund:

Die Bezeichnung der UVV hat sich ab dem 1. Mai 2014 mit der Überarbeitung der Systematik und der Nummerierung des DGUV-Vorschriften und Regelwerks geändert; der Inhalt ist gleich geblieben. Die BGV C 7 ist nunmehr die DGUV Vorschrift 23.

d.) Stellungnahme des DIHK zu dem Eckpunktepapier des BLA „Gewerberecht“

Um Wiederholungen zu vermeiden, wird im Übrigen auf die Stellungnahme des DIHK zu dem Eckpunktepapier des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ zur Überarbeitung des Bewachungsrechts vom 11. Februar 2016 verwiesen.

Ansprechpartnerin im DIHK

Dr. Mona Moraht
Bereich Recht
Leiterin des Referats Gewerberecht