

06.07.18

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung bewachungsrechtlicher Vorschriften

Der Bundesrat hat in seiner 969. Sitzung am 6. Juli 2018 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 11b Absatz 1 GewO)

In Artikel 1 Nummer 2 ist § 11b Absatz 1 wie folgt zu fassen:

„(1) Beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Registerbehörde) wird ein Bewacherregister eingerichtet und geführt, in dem Daten zu Gewerbetreibenden nach § 34a Absatz 1 Satz 1, Wachpersonen und mit der Leitung des Betriebs oder einer Zweigniederlassung beauftragten Personen nach § 34a Absatz 1a Satz 1 elektronisch auswertbar zu erfassen und auf dem aktuellen Stand zu halten sind. Zweck des Registers ist es insbesondere, die nach Satz 1 Eintragungspflichtigen zu überwachen sowie der Allgemeinheit, vor allem Kommunen und anderen Auftraggebern, die Überprüfung der Zulassung sowie des Umfangs der zugelassenen Tätigkeit der Gewerbetreibenden zu ermöglichen. Auskünfte aus dem Register werden im Wege des automatisierten Abrufs über das Internet oder schriftlich erteilt. Die Registerbehörde unterliegt der Aufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.“

Begründung

Festzustellen ist, dass auf Grund der sich in den letzten Jahren verschärften Sicherheitslage, die auch zur Bewachungsnovelle 2016 führte, insbesondere Kommunen, Veranstalter und Unternehmen ein besonderes Informationsbe-

dürfnis haben, ob ein (angebliches) Bewachungsunternehmen tatsächlich eine Erlaubnis nach § 34a GewO besitzt und berechtigt ist, Bewachungsaufgaben durchzuführen. Da Erlaubnisurkunden gefälscht werden können, ist ein fälschungssicheres und aktuelles Nachweissystem erforderlich. Dies bietet ein über das Internet zugängliches Register, wie es bzgl. Freiberuflern (z. B. Wirtschaftsprüfer, <https://www.wpk.de/berufsregister/>; Steuerberater, <https://steuerberaterverzeichnis.berufs-org.de/>) und anderer Gewerbe-Erlaubnisse mit dem Vermittlerregister nach § 11a GewO oder den Datenbanken der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht bereits vorliegt (https://www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/Datenbanken/Datenbanken_node.html).

Daher ist das Bewacherregister den Möglichkeiten des Vermittlerregisters nach § 11a GewO entsprechend auszugestalten; mit einem allgemein zugänglichen Teil – nur bzgl. der Bewachungsunternehmen – im Wege des automatisierten Abrufs über das Internet und einem nur den Überwachungsdienststellen – ebenfalls im Wege des automatisierten Abrufs über das Internet – zugänglichen Teil. Überwachungsdienststellen in diesem Sinne sind nicht nur die „für den Vollzug des § 34a zuständigen Behörden“, sondern alle mit Überwachungsaufgaben betrauten Dienststellen wie ein zentraler oder kommunaler Außendienst und auch - insbesondere außerhalb der üblichen Dienstzeiten wie nachts und am Wochenende - Polizeidienststellen.

Außerdem wird der Zweck des Bewacherregisters auf mit der Leitung des Betriebs oder einer Zweigniederlassung beauftragten Personen erstreckt, die nach der Legaldefinition nach § 34a Absatz 1a Satz 1 GewO keine Wachpersonen sind, aber dennoch nach § 11b Absatz 2 Nummer 1 vom Register erfasst werden sollen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 11b Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe c und Absatz 4 Satz 4 – neu – GewO)

Artikel 1 Nummer 2 § 11b ist wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe c sind die Wörter „und Zweigniederlassungen“ durch die Wörter „, Zweigniederlassungen und unselbständigen Zweigstellen“ zu ersetzen.
- b) Dem Absatz 4 ist folgender Satz anzufügen:
„Dabei unterliegen die Industrie- und Handelskammern der Aufsicht der obersten Landesbehörde.“

Begründung:

Zu Buchstabe a

Auch die unselbständigen Zweigstellen sind im Bewacherregister zu erfassen.

Denn nur so kann sichergestellt werden, dass beispielsweise bei einem Erlaubniswiderruf alle betroffenen Gewerbeämter erreicht werden. Dies ist erforderlich, damit das für die unselbständige Zweigstelle örtlich zuständige Gewerbeamt diese zur Durchsetzung des Erlaubniswiderrufs ggf. zwangsweise schließen kann.

Zu Buchstabe b

Die Regelung des § 11b Absatz 4 ist bisher inhaltlich in § 34a Absatz 6 Satz 4 und 5 enthalten. Wie bisher in § 34a Absatz 6 Satz 5 ist eine Regelung der Aufsicht über die Tätigkeit der Industrie- und Handelskammern erforderlich, weil fachbezogene Aspekte ein aufsichtsrechtliches Handeln im gewerbeordnungsrechtlichen Bereich dieser den Industrie- und Handelskammern übertragenen Aufgabe erforderlich machen können.

3. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 11b Absatz 2 Nummer 12a – neu –, Absatz 9 Nummer 4 GewO),

Nummer 4 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc Dreifachbuchstabe ccc (§ 34a Absatz 1 Satz 5 Nummer 3 GewO),

Buchstabe b Doppelbuchstabe cc (§ 34a Absatz 1a Satz 3 GewO),

Buchstabe d Doppelbuchstabe ee (§ 34a Absatz 2 Nummer 7 GewO)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 2 ist § 11b wie folgt zu ändern:

aa) Nach Absatz 2 Nummer 12 ist folgende Nummer einzufügen:

„12a. Daten aus der Schnittstelle des Bewacherregisters zum Bundeskriminalamt nach § 34a Absatz 1 Satz 5 Nummer 3:

- a) meldendes Landeskriminalamt,
- b) Datum der Meldung sowie
- c) Angabe, ob Erkenntnisse vorliegen,“

bb) In Absatz 9 Nummer 4 sind nach dem Wort „Verfassungsschutz,“ die Wörter „zur Polizei, zu Gewerbevereinen, zum Handelsregister,“ einzufügen.

b) Nummer 4 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Buchstabe a Doppelbuchstabe cc ist Dreifachbuchstabe ccc wie folgt

zu fassen:

- ,ccc) In Nummer 3 werden den Wörtern „eine Stellungnahme“ die Wörter „über die Schnittstelle des Bewacherregisters zum Bundeskriminalamt nach § 11b“ vorangestellt und der Punkt am Ende wird durch das Wort „und“ ersetzt.‘
- bb) In Buchstabe b Doppelbuchstabe cc sind in § 34a Absatz 1a Satz 3 nach dem Wort „sowie“ die Wörter „über die Schnittstelle des Bewacherregisters zum Bundeskriminalamt“ einzufügen.
- cc) In Buchstabe d Doppelbuchstabe ee ist in Nummer 7 das Wort „örtlichen“ zu streichen.

Begründung:

Zu Buchstabe a und Buchstabe b Doppelbuchstabe aa und bb

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Mehrfach-Datenhaltung für den gesetzlich vorgesehenen Nachbericht führt zu dem Problem, dass neben dem „Echtbestand“ im Register selbst parallele Datenbestände bei einer Mehrzahl von Polizeibehörden gespeichert werden, für die eigene Löschungsfristen und Aktualisierungspflichten gelten. Im täglichen Gesetzesvollzug wird dies zu einem enormen Verwaltungsaufwand und zwangsläufig zu unterschiedlichen Datenbeständen bei allen Beteiligten führen.

Wie der Verfassungsschutz hat auch die Polizei gemäß § 34a Absatz 1b Satz 5 eine Nachberichtspflicht. Dementsprechend ist es erforderlich, dass in der Verordnungsermächtigung entsprechend dem Verfassungsschutz auch eine elektronische Schnittstelle zur Polizei enthalten ist.

Während Regelanfragen bei den Verfassungsschutzbehörden automatisiert über eine Schnittstelle des Registers zum BfV erfolgen, sollen nach dem Gesetzentwurf die standardmäßigen Anfragen bei der Polizei manuell durch die für den Wohnsitz zuständigen Gewerbebehörden erfolgen. In § 11b Absatz 2 und 9 Nummer 4 GewO-E fehlt in diesem Zusammenhang die Regelung für eine Schnittstelle zur Polizei. Analog zur Regelung bei den Verfassungsschutzbehörden soll daher hier das BKA als Zentral- und Verteilstelle die Anfragen automatisiert aus dem Register an das jeweilige Landeskriminalamt steuern.

Angesichts der Berührungspunkte des Bewacherregisters nach § 11b Absatz 2 Nummer 2 zu zum Teil bereits elektronisch geführten kommunalen Gewerbe-karteien nach § 14 und der Handelsregister ist es sinnvoll, die Verordnungsermächtigung auch auf diese Bereiche zu erstrecken. Damit ist die Möglichkeit gegeben, das Bewacherregister zukunftsorientiert und wegweisend auszubauen.

Zu Buchstabe b Doppelbuchstabe cc

Mit der Ermächtigung in § 34a Absatz 2 Nummer 7 sollen Einzelheiten des Verfahrens nach § 34a Absatz 1a Satz 3 geregelt werden. Hierbei handelt es

sich aber nicht um die örtliche Zuständigkeit in den Ländern, zu der der Bund ohnehin nicht berechtigt ist, sie zu regeln. Zur Klarstellung ist daher das Wort „örtlichen“ zu streichen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 11b Absatz 5 Satz 1 und 4 sowie Absatz 6 und Absatz 7 Nummer 5 GewO)

Artikel 1 Nummer 2 § 11b ist wie folgt zu ändern:

a) Absatz 5 ist wie folgt zu ändern:

aa) Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

„Zum Zweck der Erlaubniserteilung, der Anmeldung von Wachpersonen und der mit der Leitung des Betriebes oder einer Zweigniederlassung beauftragten Personen hat der Gewerbetreibende die Vorder- und Rückseite des Ausweisdokuments von sich beziehungsweise seiner gesetzlichen Vertretung oder der anzumeldenden Person in gut lesbarer Fassung vollständig optisch digital erfasst über das digital Eingangsportale des Registers hochzuladen.“

bb) Satz 4 ist wie folgt zu fassen:

„Die in das Register hochgeladene optisch digital erfasste Kopie wird spätestens nach Bestands- oder Rechtskraft der Entscheidung über die nicht bestehende Zuverlässigkeit gelöscht.“

b) Absatz 6 ist wie folgt zu fassen:

„Der Gewerbetreibende hat über das digitale Eingangsportale des Registers Änderungen der Daten nach Absatz 2 Nummer 1, 2, 3, 6, 9, 10 und 11, einschließlich der Abmeldung von Personen nach Absatz 2 Nummer 1 und 3, unverzüglich, spätestens sechs Wochen nach dem Erlangen der Kenntnis der Änderungen, über das digitale Eingangsportale des Registers einzugeben und Unterlagen als digitale Kopie hochzuladen. Die für den Vollzug des § 34a zuständigen Behörden sind verpflichtet, der Registerbehörde im Anschluss an ein in Absatz 7 bezeichnetes die Speicherung begründendes Ereignis unverzüglich die nach Absatz 2 zu speichernden oder zu einer Änderung oder Löschung einer Eintragung im Register führenden Daten zu übermitteln, soweit dies nicht nach Satz 1 durch den Gewerbetreibenden erfolgt.“

c) Absatz 7 Nummer 5 ist wie folgt zu fassen:

„5. Melden von Datenänderungen,“

Begründung:

Zu Buchstabe a

Doppelbuchstabe aa

Zur Erlangung eines einheitlichen und vereinfachten Verfahrens hat der Gewerbetreibende nicht nur die Ausweise der Wachpersonen, sondern auch seinen eigenen Ausweis im digitalen Eingangsportale des Registers hochzuladen. Bei juristischen Personen gilt dies entsprechend für die gesetzliche Vertretung. Hierdurch wird eine wesentliche Verfahrensvereinfachung sowohl für den Gewerbetreibenden als auch für die Verwaltung erreicht, weil bei Existenzgründern und kleinen Unternehmen die Gewerbetreibenden auch selbst Bewachungsaufgaben durchführen und somit in einer Person sowohl Gewerbetreibender als auch Wachperson sind. Eine in diesem Fall sonst erforderliche Doppelerfassung der Unterlagen entfällt.

Doppelbuchstabe bb

Da nicht mehr erforderliche Daten zu löschen sind, muss die optisch digital erfasste Kopie des Ausweises bei einer negativen Entscheidung nach Bestands- oder Rechtskraft gelöscht werden. Bei einer positiven Entscheidung ist die optisch digital erfasste Kopie des Ausweises aber noch erforderlich, weil die Person im Bewachungsgewerbe tätig sein darf. Bei einer späteren Kontrolle kann die optisch digital erfasste Kopie des Ausweises dann der Identitätskontrolle dienen.

Zu Buchstabe b

Zur Erlangung eines einheitlichen und vereinfachten Verfahrens hat der Gewerbetreibende nicht nur Änderungen betreffend der Angaben zu den Wachpersonen, sondern auch zu seinen eigenen Angaben beziehungsweise seiner gesetzlichen Vertretung im digitalen Eingangsportale des Registers einzugeben und gegebenenfalls Unterlagen hierzu (z.B. bei Umzug neue Meldebescheinigung) hochzuladen; dies gilt auch für die Abmeldung von Personen. Die Frist hierfür beträgt entsprechend § 8 Absatz 1 DEÜV 6 Wochen. Dies stellt für die Unternehmen eine effektive Verfahrensvereinfachung dar, weil unabhängig vom Mitteilungsgegenstand immer nur ein einheitlicher Informationsweg beschriftet werden muss und die Abmeldung synchron zum sozialversicherungsrechtlichen Abmeldevorgang erfolgen kann.

Zu Buchstabe c

Redaktionelle Folgeänderung von Buchstabe b.

5. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 11b Absatz 9 Einleitungsteil GewO)

In Artikel 1 Nummer 2 § 11b Absatz 9 sind im Einleitungsteil die Wörter „Die Bundesregierung“ durch die Wörter „Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat und dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz“ zu ersetzen.

Begründung:

Die an die Bundesregierung gerichtete Verordnungsermächtigung im Gesetzesentwurf zum Erlass einer Registerverordnung weicht von den in der Gewerbeordnung gängigen Verordnungsermächtigungen ohne erkennbaren sachlichen Grund ab. Diese Verordnungsermächtigungen der Gewerbeordnung sind wie die anderer Bundesgesetze gemäß dem in Artikel 65 Satz 2 des Grundgesetzes verankerten Ressortprinzip zunächst auf das für die Gewerbeordnung zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie beschränkt (s. §§ 34 Absatz 2 und 34b Absatz 8 GewO). Soweit die Fachbereiche anderer Ministerien berührt sind, genügt deren Einvernehmen (s. §§ 33f Absätze 1 und 2, 34e und 34g GewO). Die Verordnungsermächtigung in § 11b Absatz 9 betrifft die Zuständigkeitsbereiche des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat im Hinblick auf den Verfassungsschutz und den Datenschutz, die des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz durch das Bundesamt für Justiz, deren Betroffenheit mit der Änderung Rechnung getragen wird. Eine Betroffenheit weiterer Bundesministerien durch die Verordnungsermächtigung ist nicht erkennbar.

6. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 159 Absatz 3 – neu – GewO)

In Artikel 1 Nummer 6 ist dem § 159 folgender Absatz 3 anzufügen:

„(3)Gewerbetreibende, die eine Erlaubnis nach § 34a haben, sind verpflichtet, die Daten und Unterlagen nach § 11b Absatz 2 Nummer 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10 und 11, Absatz 5 einzugeben beziehungsweise Unterlagen in gut lesbarer Fassung vollständig optisch digital erfasst über das digitale Eingangsportal des Bewacherregisters nach § 11b hochzuladen. Der Zeitpunkt, ab wann die technischen Voraussetzungen hierfür vorliegen, wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Bundesanzeiger bekannt gemacht. Die Verpflichtung nach Satz 1 ist bis spätestens sechs Monate ab dem Zeitpunkt nach Satz 2 zu erfüllen; für nicht bis zu diesem Zeitpunkt gemeldete Personen gilt die Zuverlässigkeitsüberprüfung als nicht erfolgt.“

Begründung

In das Bewacherregister müssen Bestandsdaten von rund 10.000 Gewerbetreibenden und 200.000 Wachpersonen (vgl. BR-Drucksache 164/16) übertragen werden. Ein Großteil der Daten liegt nur in Papierakten vor. Zudem ist davon auszugehen, dass etliche Daten in den Behördenakten durch Umzüge, Namensänderungen oder Berufsaufgabe veraltet sind.

Damit das Bewacherregister seinen Funktionen nachkommen kann, ist es erforderlich, dass aktuelle Daten vorliegen. Dies ist zeitnah nur durch die Gewerbetreibenden möglich. Denn nur sie kennen den tatsächlichen Bestand der mit der Leitung des Betriebs oder einer Zweigniederlassung beauftragten Personen und der Wachpersonen sowie auf Grund der Gehaltsabrechnungen und Sozialversicherungsmitteilungen deren Daten nach § 11b Absatz 2 Nummer 1 und 3. Dies gilt entsprechend auch für die eigenen Daten des Gewerbetreibenden und des Gewerbebetriebs nach § 11b Absatz 2 Nummer 1 und 2.

Für die Eingabe der Daten und das Hochladen der Unterlagen erhalten die Unternehmen sechs Monate Zeit. Alle nicht in diesem Zeitraum gemeldeten Personen gelten als nicht zuverlässigkeitsüberprüft; d. h. für diese muss eine neue Zuverlässigkeitsüberprüfung durchgeführt werden und bis zu deren Abschluss darf kein Einsatz der Person im Bewachungswesen erfolgen. Hat der Gewerbetreibende selbst die Frist verpasst, ruht die Erlaubnis.

7. Zum Gesetzentwurf insgesamt

- a) Der Bundesrat begrüßt die Errichtung eines Bewacherregisters. Dieses wird erheblich dazu beitragen, den Vollzug effizienter zu gestalten und Verwaltungsverfahren für alle Beteiligten zu vereinfachen und zu beschleunigen.
- b) Angesichts der noch erforderlichen Arbeiten am Bewacherregister sowie des erheblichen Arbeits- und Zeitaufwands bei der Einbringung und Überprüfung der Daten aller 10.000 Gewerbetreibenden und 200.000 Wachpersonen wird das Bewacherregister am 1. Januar 2019 nicht vollständig einsatzfähig sein.
- c) Daher sollten Verfahrensvereinfachungen für Gewerbetreibende und Verwaltung sowie entsprechend der technischen Umsetzung eine teilweise spätere Inbetriebnahme des Bewacherregisters geprüft werden.

- d) Zu dem besagten Stichtag werden nicht alle wünschenswerten Funktionalitäten im Bewacherregister technisch umsetzbar sein. Dies gilt für die Allgemein zugänglichkeit des Bewacherregisters zum Zwecke der Auskunftserteilung ebenso, wie für die unmittelbare Eingabe von Gewerbedaten und das damit verbundene Hochladen von Dokumenten.