

21.05.02**Empfehlungen
der Ausschüsse**Wizu **Punkt ...** der 776. Sitzung des Bundesrates am 31. Mai 2002

Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerberechts**Der Wirtschaftsausschuss**

empfiehlt dem Bundesrat, zu dem vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetz zu verlangen, dass der Vermittlungsausschuss gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus folgenden Gründen einberufen wird:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a (§ 34a Abs. 1 Satz 5 GewO)

In Artikel 1 Nr. 1 ist der Buchstabe a zu streichen.

Folgeänderungen:

- a) In Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa) ist der Halbsatz vor der Nr. 1. wie folgt zu fassen:
„Nummer 1 wird wie folgt gefasst:“
- b) In Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb) ist die Angabe „neuen Nummer 3“ durch die Angabe „Nummer 2“ zu ersetzen.
- c) In Artikel 2 Nr. 3 ist in § 5 Abs. 1 Nr. 3 das Komma hinter dem Wort „Bundeswehr“ durch einen Punkt zu ersetzen und die Nr. 4 zu streichen.

Ausgeliefert am 21. MAI 2002

(noch Ziff. 1)

- d) Artikel 2 Nr. 4 ist zu streichen.
- e) In Artikel 2 Nr. 6 sind in § 9 Abs. 1 Nr. 3 die Wörter „oder in den Fällen des § 34a Abs. 1 Satz 5 Gewerbeordnung ein Prüfzeugnis nach § 5c Abs. 6 oder § 5 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 vorlegen“ zu streichen.
- f) Artikel 2 Nr. 8 Buchstabe b ist zu streichen.
- g) Artikel 2 Nr. 10 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa) ist zu streichen.
- h) In Artikel 2 Nr. 10 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb) ist die Angabe „neuen Nummer 4“ durch die Angabe „Nummer 3“ zu ersetzen.
- i) In Artikel 2 Nr. 10 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb) sind in § 14 Abs. 3 Nr. 3 die Wörter „Zuverlässigkeit, Unterrichtungen und Sachkundeprüfungen“ durch die Wörter „Zuverlässigkeit und Unterrichtungen“ zu ersetzen.
- j) Artikel 2 Nr. 12 Buchstabe d ist zu streichen.
- k) In Artikel 2 Nr. 12 ist Buchstabe e) wie folgt zu fassen:
 - 'e) Die Nummer 7 wird wie folgt gefasst:
 - „7. entgegen § 13 Abs. 1 Satz 2 die Rückgabe der Waffen und Munition nicht, nicht richtig oder nicht vollständig sicherstellt,“.
- l) Artikel 2 Nr. 12 Buchstabe f ist zu streichen.
- m) In Artikel 2 Nr. 12 Buchstabe g ist die Angabe „neuen Nummer 10“ durch die Angabe „Nummer 9“ zu ersetzen.
- n) In Artikel 2 Nr. 12 Buchstabe h ist die Angabe „neuen Nummer 11“ durch die Angabe „Nummer 10“ zu ersetzen.
- o) Artikel 2 Nr. 13 ist zu streichen.
- p) Artikel 2 Nr. 17 ist zu streichen.

(noch Ziff. 1)

Begründung

Die Einführung einer Sachkundeprüfung für Wachleute mit bestimmten Tätigkeiten im öffentlichen Bereich (Kontrollgänge im öffentlichen Verkehrsraum oder in Hausrechtsbereichen mit tatsächlich öffentlichem Verkehr, Schutz vor Ladendieben, bewachende Kontrolle vor Diskotheken) schränkt den Zugang zu diesem Gewerbe weiter ein, ohne dass dafür triftige Gründe erkennbar sind. Jedenfalls ist die Notwendigkeit einer Sachkundeprüfung in diesen Fällen in der Gesetzesbegründung nicht ausreichend dargetan. Der bloße Hinweis auf das u.U. erhöhte Gefährdungspotential bei der Wahrnehmung von Bewachungstätigkeiten im öffentlichen Verkehrsbereich bzw. auf die Konfliktrichtigkeit solcher Tätigkeiten in Kaufhäusern oder an Diskothekeneingängen genügt für die Einführung einer derart hohen Anforderung nicht. Nur dann, wenn aufgrund negativer Erfahrungen in der Praxis die Einführung einer Sachkundeprüfung im Bewachungsgewerbe zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsinteressen angezeigt wäre, ließe sich eine solche Berufszulassungsregelung im Hinblick auf Artikel 12 Grundgesetz rechtfertigen. Empirisch belegte Fakten hierzu sind der Gesetzesbegründung jedoch nicht zu entnehmen. Nach den Erkenntnissen der Gewerbebehörden sind denn auch trotz des rasanten Anstiegs der Beschäftigtenzahl im Bewachungsgewerbe keine Übergriffe oder sonstige Unzuträglichkeiten in den letzten Jahren bekannt geworden, die gesetzgeberischen Handlungsbedarf in dieser Beziehung begründen würden.

Die Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen für die Ausübung des Bewachungsgewerbes in den genannten Bereichen erscheint daher unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht zulässig und sollte infolgedessen gestrichen werden. Die in der Gesetzesbegründung hierfür dargelegten Aspekte sind unter Berücksichtigung der jeweiligen Praxisgegebenheiten sowie der involvierten öffentlichen Belange nicht als so gewichtige Gemeinschaftsinteressen zu qualifizieren, dass eine derart weitgehende Einschränkung des Artikel 12 Grundgesetz gerechtfertigt wäre.

2. Zu Artikel 2 Nummer 01 (§ 2 Sätze 2 und 3 BewachungsV)

In Artikel 2 ist die Nummer 01 zu streichen.

(noch Ziff. 2)

Begründung

Die Regelung ist rechtlich problematisch. Die Unterrichtung ist als Voraussetzung für die Ausübung des Bewachungsgewerbes eine Berufszugangsschranke nach Artikel 12 Grundgesetz. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss ein Berufszugang neutral und unabhängig möglich sein. Zwar sind die Industrie- und Handelskammern nach dem Gesetz weiterhin für den ordnungsgemäßen Ablauf der Unterrichtung verantwortlich, die Durchführung würde aber faktisch bei den „Schulen des Bewachungsgewerbes“ liegen. Dadurch, dass nur die Schulen des Bewachungsgewerbes beauftragt werden dürfen, liegt ein weiteres rechtliches Problem. Hierdurch werden sie im Vergleich zu anderen („neutralen“) Bildungsinstituten ohne Grund bevorzugt.

Die Regelung ist auch in der tatsächlichen Durchführung problematisch. Damit die Industrie- und Handelskammern ihrer Verantwortung gerecht werden, müssen sie die „Schulen des Bewachungsgewerbes“ entsprechend beaufsichtigen und zumindest Stichproben durchführen. Hierdurch entsteht Aufwand, der mittels Gebühren finanziert werden muss.

Die Regelung stellt darüber hinaus einen Bruch des Systems dar und gefährdet die Verlässlichkeit bei der Durchführung von Unterrichtungen. Unterrichtungen durch die Industrie- und Handelskammern finden auch in anderen Bereichen (z. B. Gaststättengewerbe, Waffenhandel) statt. Würde eine Unterrichtung durch das Bewachungsgewerbe zugelassen werden, müsste dies auch in anderen Bereichen zugelassen werden. Dies könnte dazu führen, dass auch in diesen Bereichen den jeweiligen Gewerbeverbänden die Unterrichtung zugestanden werden müsste. Hierdurch könnte bei den Industrie- und Handelskammern die gesamte Organisation für die verschiedenen Unterrichtsverfahren u.U. leer laufen. Da die Industrie- und Handelskammern jedoch - anders als die Schulen des Bewachungsgewerbes - gesetzlich verpflichtet sind, die Unterrichtungen durchzuführen, müssen sie eine entsprechende Organisation vorhalten. Wird diese nicht genutzt, belasten diese Kosten die Haushalte der Industrie- und Handelskammern und damit letztlich alle Gewerbetreibenden.

3. Zu Artikel 2 Nummer 1 (§ 3 BewachungsV)

In Artikel 2 ist die Nummer 1 zu streichen.

(noch Ziff. 3)

Folgeänderungen:

- a) In Artikel 2 Nr. 14 sind die Buchstaben b und c zu streichen.
- b) In Artikel 2 Nr. 15 sind die Buchstaben a, b, c, d, f und g zu streichen.
- c) Artikel 2 Nr. 15 Buchstabe e sowie Artikel 2 Nr. 16 Buchstabe e sind wie folgt zu fassen:

'„In Nummer 4 wird die Angabe „(VBG 68)“ durch die Angabe „(BVG C 7)“ ersetzt“.'
- d) In Artikel 2 Nr. 16 sind Buchstaben a, b, c, d und f zu streichen

Begründung

Nach der Gesetzesbegründung ist Anlass für die Erhöhung der Unterrichtsstunden im Bewachungsgewerbe die gestiegene Anzahl der Bewachungsunternehmen und die steigende Präsenz in der Öffentlichkeit. Allein die Wachstumskraft einer Branche und die Zunahme von Arbeitsplätzen sind kein Argument für ein gesetzgeberisches Tätigwerden und neue Regulierungen.

Gründe für zusätzliche Anforderungen an ein Gewerbe können strukturelle Missstände sein, die ein ordnungspolitisches Vorgehen als Handlungsbedarf nach sich ziehen würden. Erkenntnisse darüber, dass die derzeitige Unterrichtsanzahl von 40 Stunden für Unternehmer und 24 Stunden für das Bewachungspersonal nicht hinreichend gewesen wären, liegen nicht vor.

Auch das immer propagierte Ziel der Deregulierung und Entlastung der Wirtschaft von bürokratischem Aufwand wird ohne Notwendigkeit ins Gegenteil verkehrt.

Es bestehen erhebliche Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des Gesetzes mit Artikel 12 (Berufsfreiheit) Grundgesetz.

Die zusätzlichen Anforderungen, insbesondere hinsichtlich der erheblich verlängerten Unterrichtung, stellen einen Eingriff in die Berufsfreiheit dar. Das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass durch einen aus Gründen des Gemeinwohls gebotenen Eingriff in die Berufsfreiheit ein legitimer Zweck verfolgt wird und dass der Eingriff zur Erreichung des Zwecks geeignet und notwendig ist.

Diese verfassungsrechtlichen Anforderungen liegen nicht vor, da es keinen einen Eingriffsgrund darstellenden Missstand gibt.

(noch Ziff. 3)

Durch die zusätzlich erforderlichen Unterrichtungen und Fachkundeprüfungen kommen erhebliche Kostensteigerungen unmittelbar auf die Bewachungsunternehmen und mittelbar auf ihre Kunden (z. B. den Einzelhandel hinsichtlich der Ladendetektive) zu. Zu befürchten ist, dass dies insbesondere zu Lasten der kleineren Gewerbetreibenden (sowohl bei den Bewachern als auch den Kunden) gehen wird, da die großen Gewerbetreibenden die Kosten besser verkraften bzw. weitergeben können; das Gesetz dient damit der Marktabschottung und Verdrängung kleinerer Unternehmen.

Da das Bewacherrecht aus verfassungsrechtlichen Gründen nur die Bewachung „fremden Eigentums“ erfasst (sein eigenes Eigentum darf natürlich jeder ohne besondere Ausbildung selbst schützen), besteht die naheliegende Annahme, dass insbesondere größere Warenhauskonzerne dann Ladendetektive wieder als eigenes Personal anstellen. Dies wäre für sie billiger, da diese Leute nicht dem Bewachungsrecht unterliegen und daher auch keine Schulung benötigen. Dies gilt entsprechend für andere „öffentliche Bereiche“ wie Einkaufszentren, wenn das Wachpersonal beim Betreiber des Einkaufszentrum angestellt ist.

Hierdurch kann es insgesamt zu einer Verschlechterung der Ausbildungsqualität der Wachleute kommen.

Neben den dargestellten direkten Auswirkungen auf klein- und mittelständische Betriebe droht, dass aufgrund der erhöhten Anforderungen Arbeitsplätze für geringer qualifizierte Personen verloren gehen. Gerade in diesem Bereich gibt es aber aufgrund der fortschreitenden Technisierung und Mechanisierung immer weniger Arbeitsplätze, so dass diese Leute nicht mehr in andere Bereiche ausweichen können und ihnen Dauerarbeitslosigkeit droht.

Darüber hinaus ist - selbst wenn man einen den Eingriff in die Berufsfreiheit annehmenden Grund des Gemeinwohls annehmen würde - dieser Eingriff nicht notwendig. Dies gilt beispielsweise hinsichtlich der Verdopplung der Unterrichtung für Führungskräfte. Zwar beschränkt die Bewachungsverordnung die Unterrichtung bei gesetzlichen Vertretern juristischer Personen auf die, die direkt mit der Durchführung von Bewachungsaufgaben befasst sind (also i.d.R. kleine GmbHs); diese Beschränkung gilt jedoch nicht für Gewerbetreibende im Übrigen (dies sind neben kleinen Einzelunternehmen auch die Geschäftsführer von oHGs und KGs, da gewerberechtlich sie und nicht die oHG und die KG als Gewerbetreibende gelten).

Die Unterrichtung der Führungskräfte im Bewachungsgewerbe stellt bereits einen Systembruch im deutschen Recht dar. Lediglich bei den freien Berufen wird eine bestimmte Ausbildung als Voraussetzung für die Berufsausübung verlangt; bei sämtlichen anderen Leitungspersonen (mit erheblich höherer Verantwortung als im Bewachungsgewerbe) wird rechtlich keine besondere berufliche Qualifizierung verlangt (z. B. Vorstandsmitglied einer Versicherung oder Bank, Leitungsmitglied eines Kernkraft- oder Chemiewerkes). Besondere Qualifikationen werden immer nur bei den bestimmte Tätigkeiten ausübenden Personen verlangt (z.B. Chemiker, Elektriker).

(noch Ziff. 3)

Zudem werden durch die zusätzlichen Anforderungen insbesondere an Gewerbetreibende (40 Unterrichtsstunden; also 1 Woche Schulung für Leitungskräfte) - ohne rechtfertigenden Grund - faktisch Schranken gegen ausländische Unternehmen aufgebaut. Hierin könnte ein Verstoß gegen die EU-Dienstleistungsfreiheit bestehen.

4. Zu Artikel 2 Nummer 8 Buchstabe b (§ 11 Abs. 4 BewachungsV)

Artikel 2 Nr. 2 Buchstabe b ist wie folgt zu ändern:

- a) In § 11 Abs. 4 Satz 1 sind nach dem Wort „Namen“ die Wörter „oder einer Kennnummer“ einzufügen.
- b) § 11 Abs. 4 Satz 2 ist zu streichen.

Als Folge sind

in Artikel 2 Nr. 10 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa) in § 14 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 nach dem Wort "Namensschild" die Wörter "oder einer Kennnummer" einzufügen.

Begründung

Die beabsichtigte Vorschrift wird dem Persönlichkeitsschutz des Wachpersonals nicht gerecht. Es besteht die Gefahr, dass beispielsweise bei an Diskotheken eingesetztem Wachpersonal diese aufgrund der Kenntnis ihres Namens Drohungen und Angriffen an ihrem Wohnort ausgesetzt sein könnten. Eine Kennnummer ermöglicht der Polizei bei Übergriffen von Wachpersonal ebenso eine eindeutige Identifizierung der Wachperson.

Der Satz 2 sollte gestrichen werden, da er zu unbestimmt ist (was ist „begründetes“ Verlangen und wer ist „betroffen“?). Die Vorzeigepflicht ist auch entbehrlich, da die erforderlichen Angaben für eine Identifizierung sich auf dem Schild nach Satz 1 befinden.

Unberührt bleibt das in Absatz 3 geregelte Kontrollrecht der Überwachungsbehörden.