

Evaluierung des Zweiten Gesetzes zur Änderung bewachungsrechtlicher Vorschriften

Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz

Das Zweite Gesetz zur Änderung bewachungsrechtlicher Vorschriften vom 29.11.2018 (BGBl. I S. 2666) ist am 1.1.2019 in Kraft getreten. Mit dem Gesetz wurden insbesondere die Anforderungen an das Bewacherregister konkretisiert und der Starttermin für das Bewacherregister auf den 1. Juni 2019 festgelegt. In der Gesetzesbegründung (BR-Drs. 209/18) wird unter VII. – Befristung, Evaluierung – ausgeführt:

„Das Regelungsvorhaben wird kontinuierlich überprüft werden. Im Sinne des Beschlusses des Staatssekretärs Ausschusses Bürokratieabbau erfolgt eine erste Evaluation voraussichtlich im Jahr 2021. Dabei werden die Wirkung des Regelungsvorhabens und die Zielerreichung überprüft. Ziel des Regelungsvorhabens ist die Verbesserung des Vollzugs des Bewachungsrechts. Das umfasst sowohl eine schnelle und einfache Überprüfbarkeit von Wachpersonen vor Ort. Darüber hinaus zielt das Regelungsvorhaben mit der Einführung eines Registers auch darauf, dass Bewachungsaufgaben grundsätzlich nur durch solche Personen ausgeübt werden können, die die erforderliche Zuverlässigkeit aufweisen.

Der Betrieb des Bewacherregisters soll durch ein Gremium begleitet werden, das die Funktionalitäten und die o. g. Zielerfüllung des Registers kontinuierlich überprüft und weiterentwickelt. Das Gremium soll im Abstand von zwei Jahren einen Bericht zum Stand des Registers und vorhandenem Änderungsbedarf abgeben. Ziel ist dabei, insbesondere die Bereiche der technischen Funktionsfähigkeit des Registers mit den Schnittstellen, die Anwenderfreundlichkeit sowie die Auswirkungen auf den effektiven Vollzug des Bewachungsrechts zu überprüfen. Dies beinhaltet auch die Überprüfung, ob ausschließlich die als zuverlässig registrierten Personen eingesetzt und damit die Voraussetzung für die Ausübung von Bewachungstätigkeiten erfüllt werden. Kriterien werden insbesondere Auswertungen der Registerbehörde zu möglichen technischen Problemstellungen sowie Rückmeldungen des Bundesamts für Verfassungsschutz und des DIHK betreffend die Funktionsfähigkeit der Schnittstellen zum Register sein. Darüber hinaus werden als Kriterien für die Evaluation Rückmeldungen der Vollzugsbehörden sein,

- ob im Rahmen von Stichproben Verstöße gegen die Erlaubnis, insbesondere im Hinblick auf den Einsatz von Personen, die nicht über eine erforderliche Zuverlässigkeit verfügen, festgestellt wurden,
- ob und welche Verbesserungen für die Handhabung des Registers in der Vollzugspraxis sinnvoll erscheinen.

Ebenso werden Rückmeldungen von Gewerbetreibenden zur Nutzerfreundlichkeit oder zu Problemen bei der Anwendung der sie betreffenden Funktionalitäten des Registers als Kriterium für die Evaluierung herangezogen werden. Zudem werden der Datenschutz und die Datensicherheit des Registerverfahrens in die Überprüfung mit einbezogen werden. Als Datengrundlage für die Auswertungen können technische Berichte und Dokumentationen der Registerbehörde sowie Umfragen über die Gewerberechtsreferenten der Länder und Branchenverbände zugrunde gelegt werden.“

Vorbemerkung:

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode sah die Neuordnung der Regelungen für das private Sicherheitsgewerbe in einem eigenständigen Gesetz

vor. Vor diesem Hintergrund haben das damalige Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) im Juni 2020 eine Verwaltungsvereinbarung geschlossen. Diese regelte, dass die bisher beim BMWi liegende Zuständigkeit für das Bewachungsrecht auf das BMI als federführendes Ressort übergeht. Weiterhin wurde vereinbart, die Zuständigkeit für die vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) nach § 11b Absatz 1 Gewerbeordnung (GewO) wahrzunehmende Aufgabe als Registerbehörde in den Geschäftsbereich des BMI auf das Statistische Bundesamt (StBA) zu übertragen. Durch das Gesetz zum Übergang des Bewacherregisters (BWR) vom BAFA auf das StBA vom 19. Juni 2022 (BGBl. I S. 918) wurde festgelegt, dass ab dem 10.10.2022 das StBA Registerbehörde nach § 11b Absatz 1 Gewerbeordnung (GewO) ist.

Die Evaluierung des Zweiten Gesetzes zur Änderung bewachungsrechtlicher Vorschriften hat Folgendes ergeben:

Schnittstelle zum Bundesamt für Verfassungsschutz

Nach § 34a Absatz 1 Satz 5 Nummer 4, Absatz 1a Satz 5 in Verbindung mit § 11b Absatz 2 Nummer 12 GewO holt die zuständige Behörde über die Schnittstelle des BWR zum Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) eine Stellungnahme der für den Sitz des Bewachungsbetriebes oder den Wohnsitz der Wachperson zuständigen Landesbehörde für Verfassungsschutz (LfV) ein zu Erkenntnissen, die für die Beurteilung der Zuverlässigkeit von Bedeutung sein können.

Die technische Schnittstelle zwischen dem BfV und dem BAFA zur Abwicklung der Anfragen aus dem BWR an die Landesbehörden für Verfassungsschutz wurde am 12. September 2019 in Betrieb genommen. Nach der Inbetriebnahme der Schnittstelle gab es nach Auskunft des BfV keine Schwierigkeiten im Betrieb.

Aus dem BWR heraus werden die für eine Zuverlässigkeitsüberprüfung benötigten Personen- und Adressdaten an das BfV übermittelt, automatisiert im Nachrichtendienstliches Informationssystem (NADIS) gesucht und für den Nachbericht gespeichert. Für eine Personenüberprüfung durch den Verfassungsschutz muss zunächst die Identität der zu überprüfenden Person festgestellt werden. Die Personendaten werden über die Schnittstelle vom BWR an das BfV als technischem Dienstleister für den Verfassungsschutzverbund übermittelt und gegen die Verbunddatei NADIS abgeglichen. Zu den personenidentifizierenden Merkmalen zählen u. a. Name, Vorname und Geburtsdatum. Die Suchtreffer in NADIS werden sehr umfangreich dargestellt (Vollzugriff), alle notwendigen Erkenntnisse sind einzusehen. Zudem können Verlinkungen (Erkenntnis und zugehörige Akte) angezeigt werden und Aktenstücke in DOMUS eingesehen werden.

Durchschnittswerte für die Bearbeitungszeit der Auskunftersuchen können nicht berechnet oder geschätzt werden. In der Regel werden die Auskunftersuchen noch am selben Arbeitstag bzw. innerhalb weniger Arbeitstage beantwortet. Die Bearbeitung von Scheintreffern (nicht verifizierbar sowie Adresstreffer) dauert in der Regel weniger als eine Stunde. Echte Treffer erfordern eine Zulieferung des entsprechenden Fachreferates. Wenn Versagungsgründe zu einem Antrag vorliegen, erfolgt eine entsprechende Mitteilung an das zuständige LfV.

Vor der Einrichtung der Anbindung zum BWR waren nur in vereinzelt Bundesländern Überprüfungen von Bewachungspersonal vorgesehen. Bis zur Einführung der BWR-Anfragen gingen die Überprüfungen über mehrere Verfahren beim BfV ein, darunter Akkreditierung, Bewacherpersonal (BeWaPe) und „Manuelle Anfragen“/Erkenntnisanfragen (EA). Das BWR-Verfahren hat die Verteilung der Anfragen auf mehrere Verfahren beendet und damit zu einer Reduzierung manueller Anfragen geführt.

Seit dem Betriebsbeginn der Schnittstelle am 12. September 2019 wurden 127.623 Anfragen (Stand 2. August 2021) an das BfV übermittelt. Durchschnittlich gehen seit Inbetriebnahme

der Schnittstelle monatlich rund 5.500 Anfragen ein. Zu einzelnen Personen kann es allerdings mehrere Anfragen geben, so dass die Anzahl der Anfragen nicht der Anzahl der Personen entspricht. Es kommt regelmäßig zu Nachberichten und damit zu mehreren Anfragen zur selben Person. Zum Zweck des Nachberichts sind derzeit 109.341 Personen gespeichert (Stand 2. August 2021).

Insgesamt hat sich durch die bundesweite Einheitlichkeit und Verpflichtung der Überprüfungen nach Einschätzung des BfV das Sicherheitsniveau erhöht.

Nach § 34a Absatz 1a Satz 5 in Verbindung mit Absatz 1 Satz 5 Nummer 4 GewO hat nur zu Wachpersonen mit bestimmten Einsatzarten (z. B. Bewachung von Flüchtlingsunterkünften) eine Abfrage über die BfV-Schnittstelle zu erfolgen. Das BfV erachtet eine Ausweitung hin zur Überprüfung aller Wachpersonen – unabhängig von den Einsatzarten – als sinnvoll.

Derzeit besteht keine dauerhafte verfügbare und vollfunktionsfähig zugängliche Testumgebung des BWR für das BfV. Eine solche Testumgebung sollte nach Ansicht des BfV künftig zur Verfügung gestellt werden, um die korrekte Übermittlung, Bearbeitung und Beantwortung von Anfragen bereits vor Produktivgang sicherstellen zu können und Fehler im Produktivsystem möglichst zu vermeiden.

Grundsätzlich erscheint nach Einschätzung des BfV die Erledigung via NADIS-Auftragswesen als beste Lösung für eine Bearbeitung der BWR-Anfragen. Jedoch werden im Fall von Versagungen bei Änderungen im NADIS regelmäßig Nachberichte ausgelöst, die erneut bearbeitet werden müssen. Das führt nach Auskunft des BfV insbesondere bei ohnehin schon arbeitsintensiven Personen zu einer Mehrbelastung, die keinerlei Mehrwert hat, da die Tätigkeit bereits aufgrund der zuvor schon vorliegenden Erkenntnisse versagt wurde. Es wäre nach Meinung des BfV daher wünschenswert, wenn bei Personen, bei denen die Tätigkeit bereits versagt wurde, keine Nachberichte ausgelöst werden, solange die Versagung gilt. Anschließend könnte die Person neu bewertet werden.

2. Schnittstelle zur USB-Datenbank

Die Erteilung der Erlaubnis für den Bewachungsgewerbetreibenden setzt nach § 34a Absatz 1 Satz 1 GewO einen Sachkundenachweis voraus. Wachpersonen müssen nach § 34a Absatz 1a Satz 1 Nummer 2 GewO über einen Unterrichtsnachweis verfügen, bestimmte Bewachungstätigkeiten erfordern nach § 34a Absatz 1a Satz 2 GewO einen Sachkundenachweis. Die Durchführung der Sachkundeprüfungen und der Unterrichtungen obliegt den Industrie- und Handelskammern.

Die Industrie- und Handelskammern waren – auch unter Pandemiebedingungen – in der Lage, ein ausreichendes und flächendeckendes Angebot an Sachkundeprüfungen und Unterrichtungen bereitzustellen. Aus der Sicht der Kammern hat sich in der Praxis die Vorgabe bewährt, dass die zu unterrichtenden Personen über die unverzichtbaren deutschen Sprachkenntnisse verfügen müssen (§ 6 Absatz 1 Satz 2 Bewachungsverordnung).

Nach § 11b Absatz 4 GewO stellen die Industrie- und Handelskammern Daten zu Sachkunde- und Unterrichtsnachweisen der Kammern elektronisch zum Abruf für die Registerbehörde bereit. In dieser so genannten USB-Datenbank sind derzeit (Stand: 19. Juli 2022) rund 542.600 Qualifikationsnachweise gespeichert. Die Schnittstelle der USB-Datenbank stand bereits ab März 2019 technisch zur Verfügung. Die Anbindung der Schnittstelle an das BWR erfolgte zum Starttermin des BWR.

Da Abfragen aus dieser Datenbank nicht protokolliert werden, liegen keine Angaben dazu vor, wie viele Abfragen seit Bestehen der Datenbank insgesamt erfolgt sind oder wie viele Abfragen zu Qualifikationsnachweisen durchschnittlich monatlich eingehen. Ziel der Einrich-

tung der Datenbank und der Schnittstelle zum BWR war insbesondere, gefälschte Qualifikationsnachweise besser erkennen zu können. Dieses Ziel wurde nach ersten Erkenntnissen der Kammern erreicht.

Aus technischer Sicht bestehen nach Einschätzung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages e.V (DIHK) bzw. der Industrie- und Handelskammern derzeit keine Verbesserungspotentiale. Das StBA sieht allerdings noch Verbesserungspotential bei der Schnittstelle zur USB-Datenbank (z. B. wegen der Zurückweisung von Anfragen auch bei geringfügigen Abweichungen zu den hinterlegten Daten ohne Benachrichtigung der zuständigen Industrie- und Handelskammer, bessere Nutzung des Validierungscodes nach § 11b Absatz 2 Nummer 10 Buchstabe d GewO). Das BAFA als Registerbehörde regt eine Analyse der Anfragen aus dem BWR und der Antworten aus der USB-Datenbank an. Denn der anfragenden Behörde wird nur die codierte automatische Rückmeldung angezeigt. Bei einer Anzeige der konkreten Abweichungen der Abfrageergebnisse könnten diese genauer verifiziert werden. Einer Analyse bedarf nach Meinung des BAFA auch die Nachfragenachricht bei der USB-Datenbank. Aus Sicht des DIHK erscheint ein runder Tisch mit allen Beteiligten zur Analyse und Bewertung der Fachprozesse sinnvoll, da alle Nachfragen fachlich organisatorischer Natur sind. In diesem Zusammenhang sollten klare Verantwortlichkeiten bei allen Beteiligten benannt werden.

3. Nutzung des BWR durch die zuständigen Behörden und die Bewachungsunternehmen

Das StBA wurde am 08.06. 2020 vom BMI beauftragt, die Übernahme des BWR in Abstimmung mit dem BAFA vorzubereiten. In diesem Zusammenhang hat das StBA unter Nutzerinnen und Nutzern eine umfangreiche Befragung zum Sachstand und zur Zufriedenheit mit dem BWR durchgeführt (Sachstands- und Zufriedenheitsbefragung im Bewacherregister). Die Ergebnisse dieser Befragung sollten auch in die Evaluierung des Zweiten Gesetzes zur Änderung bewachungsrechtlicher Vorschriften einfließen.

Dazu wurden Bewachungsgewerbetreibende und Vollzugsbehörden der Länder (§ 34a-Behörden) anhand eines Fragebogens interviewt. Befragt wurden die rund 2.000 zuständigen Länderbehörden und eine vierstellige Anzahl an Bewachungsgewerbetreibenden. Die Gewerberechtsreferenten der Länder wurden einbezogen.

Diese Befragung hat folgende wesentlichen Ergebnisse¹ erbracht:

Zwei Drittel der antwortenden Behördenvertreter und 58% der Bewachungsgewerbetreibenden stimmten der Aussage zu, dass das BWR den Vollzug des Bewachungsrechts verbessert.

Zwei Drittel der antwortenden Behördenvertreter und sechs von zehn Bewachungsgewerbetreibenden meinen, dass das BWR sicherstellt, dass nur zuverlässige Wachpersonen eingesetzt werden.

Rund die Hälfte der Behördenvertreter und ein Fünftel der Bewachungsgewerbetreibenden sind der Ansicht, dass das BWR den Vollzug des Bewachungsrechts vereinfacht.

Jeweils 37% der Befragten aus den zuständigen Behörden und der Bewachungsgewerbetreibenden stimmen der Aussage zu, dass das BWR einen Beitrag zur Entbürokratisierung leistet.

¹ Der Ergebnisbericht wurde veröffentlicht unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Publikationen/Downloads-Buerokratiekosten/bewacherregister.pdf?__blob=publicationFile

Die Kritik der Bewachungsgewerbetreibenden betrifft insbesondere die Dauer der Erlaubnisverfahren, die nach Ansicht von 61% der Antwortenden nach Einführung des BWR gestiegen ist. Auch der innerbetriebliche Zeitaufwand hat sich nach Einschätzung von 48% der antwortenden Gewerbetreibenden erhöht. Auch 48% der antwortenden Behörden sind der Meinung, dass der Zeitaufwand seit Einführung des BWR gestiegen ist (wobei zu berücksichtigen ist, dass sich durch die Verschärfungen des Bewachungsrechts die Anforderungen und damit die Komplexität der Verfahren erhöht haben).

Ungeachtet dessen haben zuständige Behörden und Bewachungsgewerbetreibende im Rahmen der Zufriedenheitsbefragung zahlreiche Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Die Vorschläge der Bewachungsgewerbetreibenden richteten sich insbesondere an die Vollzugsbehörden der Länder (insbesondere Forderung nach mehr personellen Kapazitäten und einer besseren Schulung des Personals, schnellere Bearbeitungszeiten, Intensivierung der Vor-Ort-Kontrollen). Behördenvertreter wünschten vor allem eine Erhöhung der Reaktionsgeschwindigkeit des BWR, eine Information der Behörde über neue Vorgänge im BWR per E-Mail sowie eine Optimierung der Dublettenauflösung.

Zudem wurden von den zuständigen Behörden und den Bewachungsgewerbetreibenden insbesondere detaillierte technische Verbesserungsvorschläge geäußert (u.a. Vereinfachung der Eingabe der Ausweisdaten, Einführung einer Druckfunktion und einer Rückfrage-Funktion innerhalb des BWR). Diese Rückmeldungen enthielten oft auch Vorschläge zur Ausgestaltung des künftigen Bewachungsrechts.

Das StBA hat eine Nachbefragung unter § 34a-Behörden zu Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Die Ergebnisse vom 05.11.2021 zeigen Folgendes: 57 Prozent der Behörden, die Vor-Ort-Kontrollen durchführen, nutzen bereits das BWR. Die antwortenden Behörden sind ganz überwiegend der Meinung, dass das BWR positive Effekte bei Vor-Ort-Kontrollen besitzt (92 Prozent: Es ist sofort feststellbar, ob die kontrollierte Wachperson die erforderliche Zuverlässigkeit und Qualifikation besitzt; 89 Prozent: Es ist sofort feststellbar, ob die Angaben auf dem Bewacherausweis mit dem Eintrag im BWR übereinstimmen).

4. Expertengremium Bewacherregister

Der Betrieb des BWR wird begleitet durch das Expertengremium Bewacherregister. Diesem Gremium gehören an Vertreter und Vertreterinnen des Bundeswirtschafts- und des Bundesinnenministeriums, des BAFA, des StBA, des DIHK, einer Industrie- und Handelskammer sowie mehrerer Länderbehörden. Das Gremium befasste sich bisher mit aktuellen Fragen zum Betrieb des BWR, nahm Stellung zu geplanten Änderungen des BWR und unterbreitete regelmäßig Verbesserungsvorschläge, die in den Sitzungen des Gremiums diskutiert wurden.

5. Zusammenfassung

Die Evaluierung des Zweiten Gesetzes zur Änderung bewachungsrechtlicher Vorschriften zeigt, dass das BWR insgesamt mittlerweile gut funktioniert. Die Anlaufschwierigkeiten sind überwunden, die Schnittstellen des BWR zum BfV und zur USB-Datenbank haben sich bewährt. Im laufenden Betrieb des BWR wurden ständig technische Schwierigkeiten behoben und Anregungen aus dem Vollzug und den betroffenen Unternehmen aufgegriffen. Probleme zeigen sich nach wie vor im Vollzug des Bewachungsrechts durch die zuständigen Länderbehörden. Die Verbesserung des Ländervollzugs liegt allerdings außerhalb der Zuständigkeit des Bundes, da er keinen Einfluss nehmen kann auf die Behördenorganisation in den Ländern sowie die personelle Ausstattung der zuständigen Behörden.