

Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Verordnung über Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung

Vom

Auf Grund von § 155 Absatz 2 der Gewerbeordnung in der Fassung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 22. November 2019 (BGBl. I S. 1746) geändert worden ist, wird verordnet:

Artikel 1

§ 7 Nummer 2 der Verordnung der Landesregierung über Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung vom 16. Dezember 1985 (GBl. S. 582, ber. 1986 S. 160), die zuletzt durch Verordnung vom 5. Februar 2019 (GBl. S. 54) geändert worden ist, wird gestrichen.

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2021 in Kraft.

Stuttgart, den

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg:

Begründung

I. Allgemeiner Teil

A. Zielsetzung

Die Zuständigkeit für den Vollzug des Bewachungsgewerberechts nach § 34a der Gewerbeordnung (GewO) ist in Baden-Württemberg gemäß § 7 Nummer 2 der Verordnung der Landesregierung über Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung (GewOZuVO) bislang den Gemeinden, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehören, und den Verwaltungsgemeinschaften zugewiesen. Neben den neun Stadtkreisen, den 94 großen Kreisstädten und den 38 Verwaltungsgemeinschaften nach § 17 des Landesverwaltungsgesetzes (LVG) (Verwaltungsgemeinschaften mit mindestens 20 000 Einwohnern) sind damit in Baden-Württemberg auch 679 kleinere Gemeinden und kleine Verwaltungsgemeinschaften für den Vollzug des Bewachungsgewerberechts zuständig, insgesamt also 820 öffentliche Stellen.

Das Bewachungsgewerberecht ist im Anschluss an Vorfälle in Flüchtlingsunterkünften und wegen der veränderten und inhaltlich verschärften Anforderungen sowohl für Bewachungsunternehmer (Gewerbetreibende) als auch für das Bewachungspersonal (Wachpersonen) seit dem Jahr 2016 mit dem Ersten Gesetz zur Änderung bewachungsrechtlicher Vorschriften vom 4. November 2016 (BGBl. I S. 2456), einem Artikelgesetz zur Änderung der GewO (vor allem des § 34a GewO) und einem gestaffelten Inkrafttreten zum 1. Dezember 2016 beziehungsweise 1. Januar 2017 und zum 1. Januar 2019 mehrfach geändert worden. Die Zugangsvoraussetzungen zu dem Berufsfeld wurden deutlich verschärft, zudem wurde zum 1. Juni 2019 ein Bewacherregister eingeführt, das vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) geführt wird und über das die für den Vollzug des § 34a GewO zuständigen Behörden wesentliche Teile der einschlägigen Verfahren abwickeln müssen. Hierzu zählen unter anderem die Verfahren zur Überprüfung der Zuverlässigkeit von Gewerbetreibenden und von Wachpersonen. Überprüfungen der Zuverlässigkeit dieser Personen müssen nach dem neuen Recht turnusmäßig alle fünf Jahre durchgeführt werden.

Bei Anwendung des neuen Rechts und bei der sukzessiven Befüllung des Bewacherregisters mit den Daten der aktiven Wachunternehmen und Wachpersonen hat sich gezeigt, dass sich die insgesamt 679 kleineren kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit weniger als 20 000 Einwohnern mit

der Anwendung des neuen Rechts sehr schwer tun, wie von der dortigen Fachebene selbst eingeräumt wird. Dies hat auch damit zu tun, dass die Prüfverfahren nach dem neuem Recht aufwändiger und komplexer geworden sind und diese kleinen Behörden in aller Regel kaum Fallzahlen haben, um die erforderliche Expertise für den Vollzug aufzubauen. Folgerichtig haben sich auch die fachlichen Ansprechpartner der Aufsichtsbehörden und andere Stellen rundweg für eine Hochzonung der Aufgabe auf die Ebene der unteren Verwaltungsbehörden ausgesprochen.

B. Inhalt

Durch Streichung des § 7 Nummer 2 GewOZuVO soll die Zuständigkeit für den Vollzug des § 34a GewO und der hierzu ergangenen Rechtsverordnungen – der Bewachungsverordnung (BewachV) und der Bewacherregisterverordnung (BewachRV) – aufgrund der Auffangregelung in § 1 GewOZuVO bei den derzeit landesweit 176 unteren Verwaltungsbehörden gebündelt werden. Die Zuständigkeit der neun Stadtkreise, der 94 großen Kreisstädte und der 38 Verwaltungsgemeinschaften als untere Verwaltungsbehörden nach § 17 LVG bleibt unberührt. Eine Änderung ergibt sich hingegen für die kleineren kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit weniger als 20 000 Einwohnern, die keine unteren Verwaltungsbehörden sind. Deren Zuständigkeit geht auf die 35 Landratsämter über, die bislang zwar nicht selbst als örtlich zuständige Bewachungsbehörden tätig sind, aber als Aufsichtsbehörden über diese kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften und damit auch als Widerspruchsbehörden fungieren.

An Stelle von derzeit 820 werden nach der Aufgabenübertragung im Ganzen nur noch 176 Behörden im Land für den Vollzug des § 34a GewO und der auf ihm beruhenden Rechtsverordnungen zuständig sein, womit eine deutliche Konzentration der Verfahren und daraus resultierend eine Qualitätssteigerung beim Gesetzesvollzug erreicht wird.

C. Alternativen

Als Alternative käme allenfalls eine noch weitergehende Hochzonung auf die Stadt- und Landkreise und damit die Aufnahme der Zuständigkeit in den sogenannten Negativkatalog des § 19 LVG in Betracht. So wurde zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen die Vollzugszuständigkeit von den dort 396 Ortspolizeibehörden auf die insgesamt 34 Landratsämter und 20 kreisfreien Städte übertragen. Eine solche noch

weitergehende Hochzonung auch in Baden-Württemberg würde allerdings der Verwaltungskraft der großen Kreisstädte und der Verwaltungsgemeinschaften nach § 17 LVG im Land sowie dem Anliegen einer örtlichen Nähe von Behörde und Bürgerinnen und Bürger nicht gerecht.

Der Ministerrat von Baden-Württemberg hat daher in seiner Sitzung am 4. Dezember 2019 bei der Beschlussfassung über das Arbeitsprogramm zum Bürokratieabbau entschieden, die Zuständigkeit für den Vollzug des Bewachungsgewerberechts auf die unteren Verwaltungsbehörden zu übertragen und zur Erreichung dieses Ziels § 7 Nummer 2 GewOZuVO aufzuheben.

D. Auswirkungen auf den Landeshaushalt

Für den Landeshaushalt hat die hier vorgeschlagene Änderung der Verordnung über Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung keine Folgewirkung.

E. Auswirkungen auf die Privatwirtschaft und für die Bürgerinnen und Bürger

Durch die vorgesehene Änderung der Rechtsverordnung entstehen keine Mehrbelastungen für Privatwirtschaft, Bürgerinnen und Bürger.

F. Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte

Von den im Bewacherregister nach einer Auswertung des BAFA Stand Februar 2020 insgesamt 636 Wachunternehmen aus Baden-Württemberg haben 398 ihren Betriebssitz im Zuständigkeitsbereich eines Stadtkreises, einer großen Kreisstadt oder einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 17 LVG und 238 in einer kleineren kreisangehörigen Gemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft. Von den 8 925 im Register eingetragenen Wachpersonen haben 5 421 ihren Wohnsitz in einem Stadtkreis, einer großen Kreisstadt oder Verwaltungsgemeinschaft nach § 17 LVG, für 3 504 sind kleinere kreisangehörige Gemeinden als Wohnsitzbehörde für deren Zuverlässigkeitsüberprüfung zuständig.

Auf die Landratsämter kommt damit ein Mehraufwand zu, der aber durch die Erhebung von Gebühren, insbesondere für die Durchführung von Erlaubnisverfahren und die Überprüfung der Zuverlässigkeit von Wachpersonen, abgedeckt werden kann. Bei der Festlegung der Gebührenrahmen und der Festsetzung der Gebühren im Einzelfall ist zu beachten, dass das Bewachungsgewerberecht nicht dem Geltungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie unterliegt und damit nicht allein das von der Richtlinie vorgegebene Kostendeckungsprinzip zur Anwendung gelangt;

daran orientieren sich hinsichtlich des Bewachungsgewerberechts auch die Gebührensatzungen größerer Städte im Land. Im Gegenzug entfällt für die Landratsämter der Aufsichts- und Beratungsaufwand gegenüber den kleineren kreisangehörigen Gemeinden, der nach der Schilderung von Ansprechpartnern auf Fachebene teilweise erheblich ist. Zudem ist zu sehen, dass die Landratsämter durch den Zuständigkeitsübergang für den Vollzug des § 34c GewO (Immobilienmakler, Darlehensvermittler, Bauträger, Baubetreuer, Wohnimmobilienverwalter) zum 1. März 2019 auf die Industrie- und Handelskammern bereits eine spürbare Entlastung erfahren haben.

a) Einmaliger Erfüllungsaufwand

Den Landratsämtern ist in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörden die Regelungsmaterie des Bewachungsgewerberechts vertraut. Sie sind als Aufsichtsbehörden bereits im Bewacherregister registriert und haben mit Aufgabenübergang noch die Regionalschlüssel der bislang zuständigen kreisangehörigen Gemeinden zu übernehmen. Hierbei wird von einer Verfahrensdauer pro Landratsamt von 60 Minuten und einem Stundensatz von 42,30 Euro pro Stunde gemäß Anhang VII des Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung – gehobener Dienst der Kommunen – ausgegangen. Bezogen auf die Gesamtheit der Landratsämter ergibt dies gerundet einen Betrag von 1 480 Euro.

b) Jährlicher Erfüllungsaufwand

aa) Wachunternehmen (Gewerbetreibende)

Jährlicher Erfüllungsaufwand entsteht für die Bearbeitung neuer Erlaubnisansträge. Im Erlaubnisverfahren werden die persönliche Zuverlässigkeit, das Vorliegen geordneter Vermögensverhältnisse, einer Berufshaftpflichtversicherung und das Vorliegen der erforderlichen Sachkunde überprüft. Eine stichpunktmäßige Umfrage bei den bisher zuständigen Behörden im Land hat allerdings ergeben, dass es bei den Wachunternehmen nur eine sehr geringe Fluktuation und seit Jahren kaum neue Betriebe gibt. Ausgehend von circa 240 Wachunternehmen, für die die Zuständigkeit auf die 35 Landratsämter übergeht, wird zur Berechnung des insoweit anfallenden Aufwands von 5% bezogen auf die Gesamtzahl der Betriebe und damit von zwölf Neuanträgen im Jahr ausgegangen. Dies ergibt bei einer durchschnittlichen Bearbeitungsdauer von 2,5 Stunden und einem Stundensatz von 42,30 Euro einen

Aufwand von rund 106 Euro pro Fall, somit bei zwölf Anträgen einen jährlichen Erfüllungsaufwand von 1 272 Euro für die Gesamtheit der Landratsämter.

Hinzu kommt der Aufwand für die alle fünf Jahre durchzuführende Nachprüfung der Zuverlässigkeit der Erlaubnisinhaber unter Zuhilfenahme des Bewacherregisters. Diese Überprüfung muss nicht für alle Erlaubnisinhaber im jeweiligen Zuständigkeitsbereich einer Behörde im selben Jahr erfolgen, sondern kann auf mehrere Jahre verteilt werden, wodurch sich auch der dabei entstehende Aufwand pro Jahr verringert. Ausgehend von derzeit circa 240 Wachunternehmen, für die die Zuständigkeit auf die Landratsämter übergeht, wäre im Durchschnitt bei circa 50 Wachunternehmen pro Jahr die Zuverlässigkeit zu überprüfen. Der Aufwand hierfür beschränkt sich auf eine Abfrage bei Bundes- und Gewerbezentralregister, der zuständigen Polizeidienststelle und über die Schnittstelle des Bewacherregisters bei der zuständigen Verfassungsschutzbehörde. Da es hinsichtlich des Zeitaufwands pro Fall noch keine belastbaren Erfahrungen gibt, kann dieser nur in Anlehnung an die Dauer für die Erlaubnisverfahren geschätzt werden, wobei nicht sämtliche Daten neu erfasst und geprüft werden müssen. Auf Basis der oben genannten Umfrage bei den Vollzugsbehörden wird ein Zeitaufwand von 1,5 Stunden pro Fall zugrunde gelegt, somit von rund 64 Euro pro Fall. Bei 50 Fällen pro Jahr ergibt dies einen Gesamtaufwand circa 3 200 Euro, wiederum bezogen auf die Gesamtheit der Landratsämter.

bb) Wachpersonen (Bewachungspersonal)

Bevor eine Wachperson mit Wachaufgaben beschäftigt werden darf, ist deren Zuverlässigkeit zu überprüfen und das Vorliegen eines Unterrichts- beziehungsweise eines Sachkundenachweises durch die Industrie- und Handelskammer zu prüfen. Der Erfüllungsaufwand hängt vor allem davon ab, wie viele neue Wachpersonen beschäftigt werden sollen. Nach den Erkenntnissen aus der Umfrage bei den Vollzugsbehörden ist die Fluktuation bei Wachpersonen eindeutig höher als bei Wachunternehmen. Daher wird ein jährlicher Zuwachs beziehungsweise eine Fluktuation von 10% bei einem Zeitaufwand pro Wachperson von 1,5 Stunden zugrunde gelegt. Bei Anlegung des Stundensatzes von 42,30 Euro ergibt sich somit ein Aufwand von rund 64 Euro pro Fall. Ausgehend von 3 500 Wachpersonen, für die die Zuständigkeit auf die Landratsämter übergeht, und einer Fallzahl von 350 neuen Wachpersonen pro Jahr errechnet sich ein durchschnittlicher Gesamtaufwand von 22°400 Euro.

Bei den bereits tätigen Wachpersonen ist ebenfalls alle fünf Jahre ihre Zuverlässigkeit zu überprüfen, wobei dieselben Informationen beizuziehen sind wie bei Wachunternehmen. Ausgehend von circa 3 500 Wachpersonen, für die die Zuständigkeit auf die Landratsämter übergeht, wäre bei umgerechnet 700 Wachpersonen jährlich die Zuverlässigkeit erneut zu überprüfen. Der Zeitaufwand hierfür wird auf Basis der Umfrage auf 45 Minuten geschätzt; pro Wachperson beziehungsweise Fall ergibt dies unter Zugrundelegung des Stundensatzes von 42,30 Euro einen Betrag von rund 32 Euro, bei 700 Wachpersonen einen Gesamtaufwand bezogen auf alle 35 Landratsämter von jährlich 22 400 Euro.

Dieser zu erwartende Mehraufwand der Landratsämter kann durch die Erhebung von Gebühren aufgefangen werden, für die nicht allein das Kostendeckungsprinzip gilt. Im Gegenzug werden die bislang noch zuständigen kreisangehörigen Gemeinden und die Verwaltungsgemeinschaften entlastet, da bei ihnen diese Aufgabe künftig wegfällt. Der Umfang dieser Entlastung lässt sich belastbar nicht konkret beziffern, er dürfte aber höher liegen als der Mehraufwand bei den Landratsämtern. Denn eine Vielzahl der jetzt noch zuständigen Behörden ist nur für eine oder wenige Wachpersonen zuständig und häufig gibt es innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs auch keine Wachunternehmen. Der so genannte Skaleneffekt, der sich typischerweise auf Grund einer häufigeren Befassung mit derselben Materie und einer höheren Fallzahl einstellt, kommt bei ihnen gerade nicht zum Tragen und wird erst erreicht durch die Bündelung der Zuständigkeit bei den Landratsämtern.

G. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht durch die Zuständigkeitsverlagerung kein zusätzlicher Aufwand. Vielmehr dürfte die Kommunikation für die Wachunternehmen mit den Behörden erleichtert werden, da die Zahl der behördlichen Ansprechpartner deutlich reduziert wird. Die Hochzonung der Aufgabe wird von der Branche und den Industrie- und Handelskammern ausdrücklich befürwortet.

H. Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung

Aspekte der Nachhaltigkeit sind insofern berührt, als durch die Streichung von § 7 Nummer 2 GewOZuVO eine Zuständigkeitsbündelung bei deutlich weniger Behörden und eine Qualitätssteigerung beim Vollzug des deutlich aufwändiger und komplexer gewordenen Bewachungsgewerberechts erreicht wird.

II. Einzelbegründung

Zu Artikel 1:

Durch Streichung des § 7 Nummer 2 GewOZuVO wird eine Bündelung der Zuständigkeit bei den unteren Verwaltungsbehörden erreicht. Durch diese Streichung kommt die grundsätzliche Aufgabenzuweisung für den Vollzug des Gewerberechts an die unteren Verwaltungsbehörden nach der Auffangregelung des § 1 GewOZuVO zur Geltung.

Zu Artikel 2

Mit dem Inkrafttreten zum 1. Januar 2021 wird gewährleistet, dass die bislang noch zuständigen Behörden die von ihnen zu erledigenden Aufgaben bei der Erstbefüllung des Bewacherregisters (Freigabe der Daten der Wachunternehmen und der Wachpersonen) und weitere laufende Verfahren vor dem Zuständigkeitswechsel sachgerecht zum Abschluss bringen können. Die Ergebnisse dieser Verfahren, insbesondere der Zuverlässigkeitsüberprüfungen von Wachunternehmern und Wachpersonen, sind im Bewacherregister einzutragen. Damit wird gleichzeitig der Aufwand für die ab diesem Zeitpunkt zuständigen Landratsämter auf den laufenden Vollzug beziehungsweise künftige Verfahren beschränkt; den künftig zuständigen Behörden wird - bildlich gesprochen - mit Abschluss der notwendigen Arbeiten zur Befüllung des Bewacherregisters ein „geordnetes Geschäft“ übergeben.