



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT  
HEIDELBERG  
ZUKUNFT  
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Die Zuverlässigkeitsüberprüfung im Sicherheitsgewerbe  
unter besonderer Berücksichtigung des Bewachungsgewerbes  
nach § 34a GewO“**

Dissertation vorgelegt von Nicolas Lang

Erstgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Zweitgutachter: Priv.-Doz. Dr. Jochen Rauber

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

## § 1 Einleitung

Das Sicherheitsgewerbe ist Teil der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland. Die private Sicherheitswirtschaft erwirtschaftete im Jahr 2021 einen Umsatz von 9,85 Milliarden Euro und beschäftigt mehr als 250.000 Mitarbeiter. Sowohl Private als auch öffentliche Träger bedürfen aus diversen Gründen der Unterstützung privater Sicherheitsdienste, sei es schlicht, um dem Personalmangel in den Sicherheitsbehörden zu begegnen. Um dieser aktuellen Entwicklung Rechnung zu tragen, ist das Vorhaben zur Regulierung des Sicherheitsgewerbes, wie bereits in der Vergangenheit, Gegenstand des Koalitionsvertrags. Ende Juli 2023 veröffentlichte das Bundesministerium des Innern und für Heimat einen Referentenentwurf eines Sicherheitsgewerbegesetzes, welcher in der Arbeit vereinzelt thematisiert wird.

Dies nimmt die Dissertation zunächst zum Anlass, ausgehend vom legaldefinierten Bewachungsgewerbe in § 34a GewO, das Sicherheitsgewerbe abzugrenzen. Die im Sicherheitsgewerbe gewachsene Kodifikationsidee wird ebenso für das Bewachungsgewerbe untersucht. Im Zentrum der Novellierungsdiskussion steht sowohl für das Bewachungs- als auch das Sicherheitsgewerbe die Zuverlässigkeitsüberprüfung *de lege ferenda*, wobei einzelne Reformansätze vorgestellt werden.

Schließlich rundet die unionsrechtliche Untersuchung des Bewachungs- und Sicherheitsgewerbes die Arbeit ab und liefert insbesondere im Hinblick auf die Europäische Verwaltungszusammenarbeit im Bewachungsgewerbe einen Reformvorschlag. Harmonisierungsbestrebungen auf Unionsebene sollten zu einem Mindeststandard der Zuverlässigkeit im Bewachungsgewerbe führen und könnten in einem Sekundärrechtsakt normiert werden.

## § 2 Das Bewachungsgewerbe im Kontext des Sicherheitsgewerbes – *de lege lata*

Die Legaldefinition des erlaubnispflichtigen Bewachungsgewerbes ergibt sich aus § 34a Abs. 1 Satz 1 GewO und lautet: „Bewachung fremden Lebens oder Eigentums“. Es zeigt sich auf den ersten Blick ein normativ überschaubarer Regelungsbereich des Bewachungsgewerbes. Über die Jahrzehnte sind die Anforderungen gestiegen und durch die Vielzahl an Rechtsquellen jenseits des § 34a GewO ist ein rechtssicherer Zugriff auf die Materie erschwert. Das Bewachungsgewerbe ist durch die Rechtsprechung allerdings hinreichend ausdifferenziert. Zu den Rechtsquellen des Bewachungsgewerbes zählen die Bewachungsverordnung (BewachV), die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Vollzug des § 34a der Gewerbeordnung und zur Bewachungsverordnung (BewachVwV), das Bewacherregister nach § 11b GewO und die daraufhin ergangene Bewacherregisterverordnung (BewachRV). Aufgrund der Sondersituation des Bewachungsgewerbes auf Seeschiffen zum herkömmlichen Bewachungsgewerbe spielen die Regelungen in § 31 GewO und der Seeschiffsbewachungsverordnung (SeeBewachV) für die Untersuchung keine Rolle.

Im Vergleich zum Bewachungsgewerbe ist das Sicherheitsgewerbe heterogen ausgestaltet. Es umfasst neben dem Luftsicherheitsgesetz, die Bereiche der Detekteien und der Gebäudesicherungseinrichtungen einschließlich der Schlüsseldienste nach § 38 GewO sowie das Atom- und Waffengesetz.

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Sicherheitsgewährleistung werden vor dem Hintergrund des staatlichen Gewaltmonopols, insbesondere dem Funktionsvorbehalt nach

Art. 33 Abs. 4 GG erläutert. Es besteht kein staatliches Monopol der Gefahrenabwehr, wobei die originäre Staatsaufgabe der Sicherheitsgewährleistung nicht ausschließlich durch Private erfolgen darf. Eine Substituierung staatlicher Polizeiverantwortung durch private Sicherheitskräfte ist verfassungsrechtlich unzulässig. Ein Konflikt mit dem staatlichen Gewaltmonopol aus Art. 20 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 33 Abs. 4 GG besteht ausschließlich bei der Übertragung von Hoheitsgewalt im Wege der Beleihung eines privaten Sicherheitsdienstes.

Grundrechte dienen als Leitplanken bei der Wahrnehmung der Sicherheitsgewährleistung und bei der Zulassung des Bewachungsgewerbes. Die subjektiven Berufszulassungsschranken im Rahmen von § 34a GewO sowie die Berufsausübungsregelungen in der BewachV sind an Art. 12 GG zu messen. Die Abwehrfunktion der Grundrechte schützt den Einzelnen dahingehend, dass staatliche Stellen einen Einsatz privater Sicherheitsdienste zur Verteidigung seiner Grundrechte nicht verhindern dürfen.

Im Einzelnen beeinflusst die Person, die das Tätigwerden privater Sicherheitsdienste veranlasst, die Geltung der Grundrechte bei der Ausübung der Tätigkeit. Beim Einsatz privater Sicherheitsdienste durch Private wirken die Grundrechte beispielsweise über Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe mittelbar im Privatrecht.

Beim Einsatz privater Sicherheitsdienste durch Hoheitsträger sind sie unmittelbar an Grundrechte gebunden, sofern sie als Beliehene tätig werden und fachgesetzliche Befugnisse übertragen wurden. Der Vorbehalt des Gesetzes schränkt bei Beliehenen und als Verwaltungshelfer eingesetzten privaten Sicherheitsdiensten die Ausübung der „Jedermannsrechte“ ein. Diese sind lediglich beim Einsatz privater Sicherheitsdienste durch Private vollumfänglich anwendbar, § 34a Abs. 5 GewO.

Die Rechtspraxis zeichnet sich durch im Vordringen befindliche Sicherheitspartnerschaften zwischen staatlichen und privaten Akteuren aus.

### **§ 3 Der Zuverlässigkeitsbegriff**

Die Grundstruktur der Zuverlässigkeit ist gekennzeichnet durch die Prognose, ob künftig die Tätigkeit ordnungsgemäß ausgeübt wird. Wesentlich für die Beurteilung der Zuverlässigkeit sind einerseits die gefährdende Tätigkeit und andererseits die zu schützenden Rechtsgüter. Die Auslegung der Zuverlässigkeit erfolgt gesetzesspezifisch. Die unwiderlegliche Vermutung der absoluten Unzuverlässigkeit stellt die Ausnahme dar. Die Regelunzuverlässigkeit ist hingegen im Sicherheitsgewerbe verbreitet und kann durch einen atypischen Einzelfall widerlegt werden. Fachgesetzliche Mindestanforderungen ergänzen die Grundstruktur der Zuverlässigkeitsüberprüfung.

Die Sachkunde ist bei tatbestandlicher Verselbständigung grundsätzlich von der Zuverlässigkeit zu trennen. Ausnahmsweise kann zugunsten des Betroffenen, sofern kein Sachkundeerfordernis normiert ist, die Sachkunde als Indiz für die Zuverlässigkeit berücksichtigt werden.

Die Zuverlässigkeit ist als unbestimmter Rechtsbegriff gerichtlich voll überprüfbar.

Die Mindestanforderungen an die Zuverlässigkeitsüberprüfung eines Bewachungsgewerbetreibenden sind in § 34a Abs. 1 Satz 5 GewO festgelegt. Diese sind ein Gewerbezentralregisterauszug nach § 150 Abs. 1 GewO, eine unbeschränkte Auskunft des

Bundeszentralregisters nach § 41 Abs. 1 Nr. 9 BZRG, eine Stellungnahme einer Polizeibehörde und Erkenntnisse der Landesverfassungsschutzbehörden über die Schnittstelle des Bewacherregisters nach § 11b GewO. Ein eingeschränktes Prüfprogramm nach § 34a Abs. 1a Satz 3 GewO besteht hingegen für Wachpersonen.

Die Rechtsprechung konkretisiert das Pflichtenprofil des Bewachungsgewerbetreibenden und des Bewachers, wonach Deeskalation und Prävention im Vordergrund stehen. Die Konflikträchtigkeit und die Nähe zur Gewaltausübung rechtfertigen eine sog. spezifische bewachungsgewerberechtliche Zuverlässigkeit.

In der Arbeit wird herausgearbeitet, dass die Feststellung des Ergebnisses der Zuverlässigkeitsüberprüfung, die Übermittlung dieses Ergebnisses an das Bewacherregister sowie die Mitteilung des Ergebnisses der Zuverlässigkeitsüberprüfung an den Gewerbetreibenden nach § 34a Abs. 3 GewO mangels Regelung weder jeweils für sich betrachtet noch in ihrer Zusammenschau einen Verwaltungsakt darstellen.

Eine spezielle Untersagungsverfügung nach § 34a Abs. 4 GewO kann im Falle der nachträglichen Unzuverlässigkeit einer Wachperson gegenüber dem Bewachungsgewerbetreibenden ergehen. Die Rücknahme bzw. der Widerruf der Erlaubnis kann gegenüber einem nachträglich unzuverlässigen Bewachungsgewerbetreibenden ergehen.

Fachgesetzliche Anforderungen bestimmen die Zuverlässigkeitsüberprüfungen im Sicherheitsgewerbe, welche im Einzelnen dargestellt werden. Einzig die luftsicherheitsrechtliche Zuverlässigkeitsüberprüfung ist zum Schutz des zivilen Luftverkehrs durch Verordnungen vorgezeichnet. Der Bewachungsgewerbetreibende muss zum Erwerb, Besitz und Führen von Schusswaffen die Voraussetzungen zur Erlaubnis und Zuverlässigkeit sowohl nach § 34a GewO als auch nach dem WaffG erfüllen.

Die Zuverlässigkeitsüberprüfungen des Sicherheitsgewerbes können ausgehend vom Umfang der zu überprüfenden Mindestkenntnisquellen in drei Kategorien eingeteilt werden. Die höchsten Anforderungen weisen die luftsicherheits- und atomrechtliche Zuverlässigkeit auf. Gesteigerte Anforderungen setzt die Zuverlässigkeit nach dem Waffen- und Bewachungsgewerberecht voraus. Geringe Anforderungen an die Zuverlässigkeit bestehen in den Bereichen des § 38 GewO.

#### **§ 4 Die Novellierung des Bewachungs- und des Sicherheitsgewerbes – *de lege ferenda***

Die Novellierung des Bewachungs- und Sicherheitsgewerbes wird zunächst in Bezug auf die Reformbedürftigkeit der Zuverlässigkeitsüberprüfung untersucht. Im weiteren Verlauf stehen sowohl für das Bewachungs- als auch das Sicherheitsgewerbe mögliche Kodifikationsansätze im Fokus.

Die Reformbedürftigkeit der Zuverlässigkeitsüberprüfung des Bewachungsgewerbes umfasst die Konstellation der innerbetrieblichen Bewachung, auch als Inhouse-Bewachung bekannt. In der Arbeit werden einzelne Regulierungsmöglichkeiten vorgestellt. Eine Anstellung von Bewachungspersonal ohne vorherige erfolgreiche Zuverlässigkeitsüberprüfung sollte durch den Gesetzgeber unterbunden werden. Außerdem sollte im Rahmen einer Novellierung des Bewachungsgewerbes der Nachunternehmer aufgrund der aktuell unklaren Rechtslage in die Zuverlässigkeitsüberprüfung einbezogen werden.

Das Bewachungsgewerbe kann einerseits durch einen schrittweisen Ausbau des § 34a GewO und andererseits durch eine Vollkodifikation des Bewachungsgewerbes novelliert werden. Die Vollkodifikation des Bewachungsgewerbes, losgelöst von der Gewerbeordnung, verbindet gewerberechtliche Aspekte durch einen Ausbau des § 34a GewO und gefahrenabwehrrechtliche Aspekte durch ein Landesmustersgesetz für das Bewachungsgewerbe. Der Ausbau des § 34a GewO sollte eine Anpassung des Sachkundenachweises an die aktuellen Lebensverhältnisse sicherstellen, sodass die Einführung eines technischen Sachkundenachweises unumgänglich ist. Der Unterrichtsnachweis sollte durch eine Verdoppelung der Unterrichtsstunden qualitativ vom „Sitzschein“ zu einem echten Kompetenznachweis aufgewertet werden.

Zur Aufklärung struktureller Probleme (z.B. Rockergruppierungen in der Türsteherszene oder rechtsextremistische Vorfälle im Bewachungsgewerbe) ist die gegenwärtige Rechtslage im Bewachungsgewerbe defizitär. Zunächst sollte die Frist zur Überprüfung der Zuverlässigkeit von fünf auf drei Jahre herabgesetzt werden, um früher Kenntnis von etwaigen Missständen zu erlangen. Eine wechselseitige Meldepflicht der Bewachungsgewerbetreibenden, des Leitungspersonals und der Bewacher an die zuständige Behörde bei einem Verhalten gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung wird vorgeschlagen, um strukturelle Probleme im Bewachungsgewerbe effektiv zu beheben.

Eine Erleichterung und Beschleunigung der fachgesetzlichen Zuverlässigkeitsüberprüfungen des Sicherheitsgewerbes kann entweder durch eine widerlegliche gesetzliche Vermutung der Zuverlässigkeit oder gleichwertig durch einen Ersatz einer bereits erfolgten strikteren Überprüfung im jeweiligen Fachgesetz erfolgen. Der zuständigen Fachbehörde verbleibt jeweils eine Evidenzkontrolle der Zuverlässigkeit.

Beide Regelungsmodelle erfordern eine Kategorisierung der Zuverlässigkeitsüberprüfungen nach höchsten, gesteigerten und geringen Anforderungen. In Anlehnung an die in der Arbeit vorgenommene Einteilung der Zuverlässigkeitsüberprüfungen im Sicherheitsgewerbe könnten Zuverlässigkeitsüberprüfungen mit gesteigerten bzw. geringen Anforderungen beim Vorliegen einer Zuverlässigkeitsüberprüfung nach den höchsten Anforderungen ersetzt werden bzw. die Zuverlässigkeit widerleglich vermutet werden.

Das Sicherheitsgewerbe sollte als Kodifikation eines Teilbereichs in Form eines Landesmustersgesetzes verfolgt werden, da das Sicherheitsgewerbe neben rein gewerberechtlichen nunmehr auch gefahrenabwehrrechtliche Bereiche umfasst. Die Aufgaben und Befugnisse der privaten Sicherheitsdienste müssen eindeutig und klar umgrenzt werden.

Auf Bundesebene kann das Sicherheitsgewerbe kumulativ oder alternativ zu einem Landesmustersgesetz durch eine Kodifikation eines Teilbereichs des Sicherheitsgewerbes novelliert werden. Die Kodifikation des Bewachungsgewerbes nach § 34a GewO und des überwachungsbedürftigen Sicherheitsgewerbes nach § 38 GewO dürfte zu einer gesteigerten Akzeptanz der gewerberechtlichen Bereiche des Sicherheitsgewerbes führen.

Von einer Novellierung des Sicherheitsgewerbes sollen die übrigen bereichsspezifischen Gesetze des Sicherheitsgewerbes, wie z.B. das LuftSiG oder das AtG, nicht umfasst werden.

## **§ 5 Das Bewachungsgewerbe als Teil des Sicherheitsgewerbe im Unionsrecht**

Teilweise harmonisierte die Geldtransport-Verordnung (GT-VO) das Bewachungsgewerbe für den Bereich des Transports von Euro-Bargeld auf der Straße. Die Dienstleistungsrichtlinie hingegen schloss private Sicherheitsdienste vom Anwendungsbereich aus.

Im Unionsrecht handelt es sich im Gegensatz zum nationalen Recht bei privaten Sicherheitsdiensten um einen anerkannten Rechtsbegriff, welcher sich annähernd mit dem Bewachungsgewerbe nach § 34a GewO deckt.

In den übrigen Bereichen des Bewachungsgewerbes jenseits des Geldtransports auf der Straße erfahren die Bewachungsgewerbetreibenden durch die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, Art. 56 AEUV und Art. 49 AEUV, und die Bewacher durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit, Art. 45 AEUV, größtmöglichen Schutz.

Einzig das Luftsicherheitsrecht, insbesondere die luftsicherheitsrechtliche Zuverlässigkeit, ist umfassend harmonisiert. Das übrige Sicherheitsgewerbe ist rein national geprägt und nicht harmonisiert.

Die europäische Verwaltungszusammenarbeit erfolgt für die GT-VO über das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI). Im Bewachungsgewerbe findet die europäische Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen der Berufsanerkennungsrichtlinie (BA-RL) durch das IMI statt. Die Vorgaben des Unionsgesetzgebers sind im Luftsicherheitsrecht rudimentär ausgestaltet. Als dauerhafte Informationsquelle zuverlässigkeitsrelevanter Informationen betroffener Personen dient das Luftsicherheitsregister nach § 7a LuftSiG dem mitgliedstaatlichen Informationsaustausch.

Eine dauerhafte Erfassung von in der Europäischen Union im Bewachungsgewerbe tätiger Personen in einer Datenbank bzw. einem Register erfolgt nach gegenwärtiger Rechtslage nicht. Insbesondere erhält das IMI keine Daten der Inhalte des Bewacherregisters nach § 11b GewO.

*De lege ferenda* könnte ein europäisches „Zuverlässigkeitsregister“ und/oder ein Europäischer Berufsausweis sowohl die Transparenz im Bewachungsgewerbe als auch die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung vereinfachen. Eine Bewachungsgewerberichtlinie ist zur Regelung von Mindestanforderungen an die Zuverlässigkeit von Bewachungsgewerbetreibenden und Bewachern anzustreben. Es besteht im Gegensatz zur Vollharmonisierung des Sicherheitsgewerbes der Vorteil, dass das Luftsicherheitsrecht unberührt bleibt. Ein einheitlicher Binnenmarkt dürfte ein grenzüberschreitendes Tätigwerden im Bewachungsgewerbe erleichtern und Wachstumsmöglichkeiten generieren.

## **§ 6 Zusammenfassung in Thesen**

Die Arbeit schließt mit der thesenartigen Zusammenfassung der einzelnen Kapitel.

Die Arbeit wird im Springer Verlag erscheinen.