



Sachstand

Sicherheitsdienstleistungsgewerbe

Rechtsgrundlagen, Unfallversicherung und Kontrolle

Sicherheitsdienstleistungsgewerbe

Rechtsgrundlagen, Unfallversicherung und Kontrolle

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 066/20; WD 6 - 3000 - 031/20
Abschluss der Arbeit: 23. April 2020
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung (Punkt 1, 2, 4, 5 und 6)
WD 6: Arbeit und Soziales (Punkt 3)

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Dieser Sachstand befasst sich mit dem Recht der Sicherheitsdienstleister. Dabei werden zunächst die Rechtsgrundlagen für das Bewachungsgewerbe aufgezeigt um sodann anderweitige Regelungen für den Unfallversicherungsschutz, den Rechtsschutz und weitere Kontrollen aufzuzeigen.

Der Begriff „Sicherheitsdienstleistung“ ist eine Sammelbezeichnung für alle Tätigkeiten im Rahmen der privaten Sicherheitsbranche. Dazu zählen sämtliche Unterformen des Bewachungsgewerbes. Der Wirtschaftszweig unterteilt sich in die Bewachung von Personen (Personenschutz) und Sachen (Objektschutz). Sicherheitsdienstleistungen umfassen nicht nur aktive Maßnahmen, sondern auch das Erstellen von Sicherheitskonzepten.

2. Rechtsgrundlagen

Die verfassungsrechtliche Grundlage für das Handeln privater Sicherheitsdienste für einen Auftraggeber liegt zum einen in der Freiheit der erwerbswirtschaftlichen Betätigung nach Art. 12 Abs. 1 GG. Zudem sehen die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 GG auf körperliche Unversehrtheit und Art. 14 Abs. 1 GG auf Eigentum keine Eigenhändigkeit des jeweiligen Schutzes durch die Grundrechtsberechtigten vor.¹ Daher können Personen oder Unternehmen private Sicherheitsdienste engagieren, damit diese Schutz- und Bewachungszwecke erfüllen. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht des Sicherheitsgewerbes folgt aus der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG geregelten Kompetenz für das Recht der Wirtschaft.²

Das Bewachungsgewerbe ist in **§ 34a Gewerbeordnung (GewO)**³ **legal definiert** als gewerbsmäßige Bewachung von Leben oder Eigentum fremder Personen. § 34a GewO regelt auch die **Voraussetzungen** für die Tätigkeit und nähere Ausgestaltungen. Zudem ist in **§ 11b GewO** das sog. **Bewacherregister** geregelt. In diesem sind Gewerbetreibenden nach § 34a Abs. 1 S. 1 GewO mit der Leitung des Betriebes oder einer Zweigniederlassung beauftragten Personen und Wachpersonen nach § 34a Abs. 1a S. 1 GewO elektronisch auswertbar zu erfassen. Weitere Vorgaben sind zudem in der **Bewachungsverordnung (BewachV)**⁴ zu finden, insbesondere bezüglich der Unterrichtung und Sachkundeprüfung, Anforderungen an die Haftpflichtversicherung und speziellen Verpflichtungen bei der Ausübung des Gewerbes.

1 Artelt, Verwaltungskooperationsrecht – Zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit von Polizei und Sicherheitswirtschaft, 2009, S. 84.

2 Eisenmenger, Zur Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, NVwZ 2018, 1768, 1771.

3 Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.2.1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 22.11.2019 (BGBl. I S. 1746).

4 Verordnung über das Bewachungsgewerbe (Bewachungsverordnung – BewachV) vom 3.5.2019 (BGBl. I S. 692), erlassen auf der Grundlage des § 11b Abs. 9 Nr. 3 GewO sowie des § 34a Abs. 2 i.V.m. § 32 der GewO.

Speziell für die **Bewachung auf Seeschiffen** enthält **§ 31 GewO** Vorgaben. Diese werden durch die Seeschiffbewachungsverordnung⁵ und die Seeschiffbewachungsdurchführungsverordnung⁶ ergänzt. Dieser Sachstand konzentriert sich im Folgenden auf das Bewachungsgewerbe nach § 34a GewO.

3. Regelungen zur Unfallversicherung im Sicherheitsgewerbe

In § 34a GewO sind Qualifikationen genannt, die angehende Sicherheitskräfte aufweisen müssen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass nur vertrauenswürdige Personen mit Bewachungsaufgaben betraut werden. Darüber hinaus werden in der Unfallverhütungsvorschrift der gesetzlichen Unfallversicherung Vorschrift 23 (UVV 23)⁷ weitere Regelungen für Tätigkeiten im Wach- und Sicherungsdienst sowohl für den Unternehmer als auch den Versicherten zur Verhütung von Unfällen getroffen.

Aufgabe der gesetzlichen Unfallversicherung ist es nach den Vorschriften des Siebten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VII), mit allen geeigneten Mitteln Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhüten (Prävention, §§ 14 bis 21 SGB VII) und bei Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten die Gesundheit und die Leistungsfähigkeit wiederherzustellen (Rehabilitation) und die Versicherten oder ihre Hinterbliebenen durch Geldleistungen zu entschädigen (§ 1 SGB VII). Nach § 2 SGB VII sind unter anderem alle abhängig Beschäftigten in der **gesetzlichen Unfallversicherung** pflichtversichert.

Träger der gesetzlichen Unfallversicherung für die gewerbliche Wirtschaft sind nach § 114 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII die **gewerblichen Berufsgenossenschaften** für die jeweiligen Branchen (beispielsweise Metall, Bau, Handel, Transport, Verwaltung). Die Unternehmen sind kraft Gesetzes Mitglieder der für ihre Branche zuständigen Berufsgenossenschaft. Ein Wahlrecht besteht nicht. Weist ein Unternehmen Bestandteile aus mehreren Branchen auf, die verschiedenen Berufsgenossenschaften angehören, ist die Branchenzugehörigkeit des Unternehmensschwerpunktes maßgeblich. Für Unternehmen im Sicherheitsgewerbe ist in der Regel die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft zuständiger Unfallversicherungsträger. Der Unternehmer meldet seinen Betrieb bei der zuständigen Berufsgenossenschaft an und zahlt den entsprechenden Beitrag in voller Höhe allein.

Um ihren umfassenden Aufträgen nach § 14 ff. SGB VII nachzukommen, erlassen die Unfallversicherungsträger **Unfallverhütungsvorschriften** (UVVen) für die entsprechenden Branchen, deren Einhaltung von den Aufsichtsdiensten der Unfallversicherungsträger überprüft wird. Unterhalb dieser Vorschriftenebene haben die Unfallversicherungsträger zudem ein umfassendes und abschließendes Regelwerk (Regeln, Informationen und Grundsätze) zur Unterstützung der Unternehmer und Versicherten bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz

5 Seeschiffbewachungsverordnung vom 11.6.2013 (BGBl. I S. 1562).

6 Seeschiffbewachungsdurchführungsverordnung vom 21.6.2013 (BGBl. I S. 1623), zuletzt geändert durch Art. 102 des Gesetzes vom 29.3.2017 (BGBl. I S. 626).

7 DGUV Vorschrift 23, Unfallverhütungsvorschrift, Wach- und Sicherungsdienste, abrufbar unter: <https://publikationen.dguv.de/widgets/pdf/download/article/1105> (zuletzt abgerufen am 21.4.2020).

erarbeitet. Hierzu zählen im Sicherheitsgewerbe insbesondere die UVV 23 mit den hierzu ergangenen Durchführungshinweisen.⁸

4. Kontrolle

Gemäß § 34a Abs. 1 GewO bedarf es einer **Erlaubnis** von der zuständigen Behörde zum gewerbsmäßigen Bewachen von Leben oder Eigentum fremder Personen. Dabei muss die für den Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit nachgewiesen werden, sowie dass der Antragsteller in **geordneten Vermögensverhältnissen** lebt und eine **Haftpflichtversicherung** hat, vgl. § 34 Abs. 1 S. 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 4 GewO. Außerdem muss der Antragsteller oder eine mit der Leitung des Betriebes oder einer Zweigniederlassung beauftragte Person vor der Industrie- und Handelskammer erfolgreich eine Sachkundeprüfung ablegen, mit welcher er nachweist, dass er die für die Ausübung des Bewachungsgewerbes notwendige Sachkunde über rechtliche und fachliche Grundlagen besitzt, vgl. § 34a Abs. 1 S. 3 Nr. 3 GewO.

Wann die **Zuverlässigkeit** im Sinne des § 34a Abs. 1 S. 3 Nr. 1 GewO vorliegt, ist in § 34a Abs. 1 S. 4 GewO geregelt. Zur Überprüfung hat die Behörde nach Satz 5 gewisse Informationen einzuholen, welche in § 34a Abs. 1 S. 5 Nr. 1 bis 4 GewO näher ausgestaltet sind. Die zuständige Behörde darf die übermittelten Daten verarbeiten, soweit dies erforderlich ist, vgl. § 34a Abs. 1 S. 5 GewO. Außerdem hat sie den Gewerbebetreibenden und die mit der Leitung des Betriebes oder der Zweigniederlassung beauftragten Personen in **regelmäßigen Abständen**, spätestens jedoch nach Ablauf von fünf Jahren, auf ihre Zuverlässigkeit zu **überprüfen**, vgl. § 34a Abs. 1 S. 10 GewO.

Der Gewerbebetreibende darf nur **Wachpersonen** beschäftigen, welche die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen. Gemäß § 34a Abs. 1a S. 3 GewO wird die zuständige Behörde verpflichtet, bei der Überprüfung des Wachpersonals eine unbeschränkte Auskunft gemäß § 41 Abs. 1 Nr. 9 Bundeszentralregistergesetz (BZRG)⁹ einzuholen und bestimmte weitere Behörden einzubeziehen. Zudem bedarf die Wachperson einer Bescheinigung über eine **Unterrichtung** über die rechtlichen und fachlichen Grundlagen der Ausübung des Gewerbes, § 34a Abs. 1a S. 1 GewO. Für bestimmte Tätigkeiten ist darüber hinaus der Nachweis einer erfolgreichen **Sachkundeprüfung** nach § 34a Abs. 1a S. 2 GewO erforderlich. Sowohl die Unterrichtung als auch die Sachkundeprüfung werden von einer Industrie- und Handelskammer durchgeführt. (Inhaltliche) Vorgaben diesbezüglich sind in §§ 4 ff. BewachV geregelt.

Eine staatliche Kontrolle ergibt sich auch gemäß § 11b GewO. Danach wird beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle ein **Bewacherregister** eingerichtet und geführt. Dieses schafft insbesondere Transparenz über in bestimmten Positionen tätige Personen und deren Nachweise der Unterrichtung/Sachkundeprüfung/Qualifikation aber auch über erloschene Erlaubnisse und

8 DGUV Vorschrift, Durchführungsanweisungen, Wach- und Sicherungsdienste, abrufbar unter: <https://publikationen.dguv.de/dguv/xparts/documents/vorschrift23da.pdf> (zuletzt abgerufen am 21.4.2020).

9 Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz – BZRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.9.1984 (BGBl. I S. 1229, ber. 1985 I S. 195), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes zur Änderung des UmweltauditG, des AtomG, des StandortauswahlG, der EndlagervorausleistungsVO und anderer G und VO vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2510).

Untersagungen der Beschäftigung. Das Register ist nicht der Allgemeinheit, sondern nur den Behörden zugänglich.¹⁰ Mit dem Bewacherregister erhält jede Wachperson eine **Identifikationsnummer**. Die Identifikationsnummer ist auf einem Dienstausweis abzudrucken und durch die Wachperson mitzuführen. Sie dient dem Zweck, dass die Behörden bei Vorortkontrollen Daten zu der Wachperson schnell und unmittelbar abrufen können.¹¹ Der Vollzug des § 34a GewO soll durch das Register für die Behörde erheblich verbessert werden.

In § 22 BewachV sind schließlich zahlreiche **Ordnungswidrigkeiten** geregelt für Verstöße gegen in der BewachV geregelte Vorgaben betreffs der Beschäftigung von nicht zuverlässigem/qualifiziertem Personal, dem Erfordernis einer Dienstanweisung, Regelungen zu Ausweis und Kennzeichnung der Wachperson sowie der Behandlung von Waffen, einer Anzeigepflicht nach Waffengebrauch und entsprechender Organisationspflichten.

5. Rechtsschutz

Die Erlaubnis nach § 34a Abs. 1 GewO – ebenso wie die Zulassung nach § 31 Abs. 1 GewO für die Bewachung auf Seeschiffen – ist ein **Verwaltungsakt** im Sinne des § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)¹². Einen speziellen Rechtsschutz gegen die Ablehnung der Erteilung einer gewerberechtlichen Erlaubnis im Sinne des § 34a GewO gibt es nicht. Es gelten die **allgemeinen verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten**. Diese sind im VwVfG und der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)¹³ näher ausgestaltet. Rechtsschutzmöglichkeiten gibt es zunächst durch das behördliche Widerspruchsverfahren, vgl. §§ 69 ff. VwGO. Wurde dieses erfolglos durchgeführt, kann die Verpflichtungsklage gemäß §§ 42 Abs. 1 VwGO auf Erteilung der Erlaubnis erhoben werden.

6. Neuregelung in einem Sicherheitsdienstleistungsgesetz

Die Bundesregierung hat im **Koalitionsvertrag** angekündigt:

„Private Sicherheitsbetriebe leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit. Durch die Neuordnung der Regelungen für das private Sicherheitsgewerbe in einem eigenständigen

10 Miller, Bewachungsgewerbe auf dem Prüfstand, NVwZ 2019, 1637, 1640.

11 Miller, Bewachungsgewerbe auf dem Prüfstand, NVwZ 2019, 1637, 1641.

12 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.1.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 25 des Gesetzes zur Einführung einer Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung des Personalausweisgesetzes und weiterer Vorschriften vom 21.6.2019 (BGBl. I S. 846, geändert durch das Gesetz v. 20.11.2019, BGBl. I S. 1626).

13 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.3.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Art. 56 des Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2652).

Gesetz werden wir die Sicherheitsstandards in diesem Gewerbebereich verbessern und so für noch mehr Sicherheit und Verlässlichkeit sorgen.“¹⁴

Aus der Formulierung wird nicht ersichtlich, dass Regelungen bezüglich der Unfallversicherung und zum Rechtsschutz mit in das neue Gesetz aufgenommen werden sollen. Die Vorschriften sind bislang auch bezüglich des Sicherheitsgewerbes in die allgemeinen Regelungsstrukturen aus SGB VII, VwVfG und VwGO eingebettet. Daraus resultierende rechtliche Probleme sind nicht bekannt. Auch in der rechtswissenschaftlichen Diskussion¹⁵ sowie den Regelungswünschen der Sicherheitsbranche¹⁶ werden diese Regelungsbereiche nicht als potentieller Inhalt eines Sicherheitsdienstleistungsgesetzes aufgegriffen. Die aus § 34a GewO und der BewachV folgenden Vorgaben wären hingegen wohl zentraler Bestandteil eines Sicherheitsdienstleistungsgesetzes.

* * *

-
- 14 „Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 127.
- 15 Vgl. Eisenmenger, Zur Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, NVwZ 2018, 1768; Stober, Zum Stand der Neuregelung des Sicherheitsgewerbes – Ein Update, GewArch 2019, 469.
- 16 Eckpunkte des BDSW Bundesverband der Sicherheitswirtschaft zur Schaffung eines eigenständigen Gesetzes für private Sicherheitsunternehmen (Sicherheitsdienstleistungsgesetz - SDLG), abrufbar unter https://www.bdsw.de/images/aktuell/2019/BDSW_-Eckpunkte_-_SDLG-E_2019_05_16_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.4.2020).