Struktur und Praxis der Gewerbeüberwachung im Land Berlin

Abschlussbericht
zur Organisationsuntersuchung

Autoren:

Prof. Dr. Vincenz Leuschner

Prof. Dr. Sabrina Schönrock

Sebastian Janßen

Philipp Görs

Impressum

Berlin, Januar 2022

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement

Alt-Friedrichsfelde 60

10315 Berlin

Kontakt

Prof. Dr. Sabrina Schönrock

Professur für Öffentliches Recht

Tel.: +49 (0) 30 30877-2878

E-Mail: sabrina.schoenrock@hwr-berlin.de

Prof. Dr. Vincenz Leuschner

Professur für Kriminologie und Soziologie

Tel.: +49 (0) 30 30877-2844

E-Mail: vincenz.leuschner@hwr-berlin.de

Inhaltsverzeichnis

A Einleitung und Aufbau der Untersuchung 6

B Qualitative Untersuchung der derzeitigen Struktur und Praxis der Gewerbeüberwachung im Land Berlin 8

1.1. Untersuchungsmethodik 9

1.2. „Gewerbeüberwachung“ aus Sicht der beteiligten Institutionen 13

1.2.1 Perspektive der Fachaufsichtsbehörde 13

1.2.2 Perspektive des Gewerbeaußendienstes beim LKA 15

1.2.3 Perspektive der bezirklichen Ordnungsämter 18

1.2.4 Zusammenfassung 20

1.3. Zuständigkeitsabgrenzung 22

1.3.1 Perspektive der Fachaufsichtsbehörde 22

1.3.2 Perspektive des LKA 24

1.3.3 Perspektive der bezirklichen Ordnungsämter 25

1.3.4 Zusammenfassung 28

1.4. Struktur und Ausstattung des Gewerbeaußendienstes im LKA 29

1.4.1 Organisationsstruktur des Gewerbeaußendienstes 29

1.4.2 Personelle Ausstattung 33

1.4.3 Sachlich-technische Ausstattung 36

1.5. Zur Praxis der Gewerbeüberwachung 38

1.5.1 Überwachte Gewerbebereiche 38

1.5.2 Praxis der Gewerbeüberwachung des LKA 40

1.5.3 Überwachungspraxis der Bezirke 52

1.5.4 Zusammenarbeit zwischen bezirklichen Ordnungsämtern und LKA 55

1.5.5 Zusammenfassung 59

1.6. Koordination und Steuerung der Gewerbeüberwachung 60

1.6.1 Koordination der Gewerbeüberwachung des LKA 33 60

1.6.2 Praxis der Koordination der Gewerbeüberwachung des LKA 33 63

1.6.3 Koordination der Gewerbeüberwachung der Bezirke 66

1.6.4 Zusammenfassung ... 69
1.7. Optimierungsvorschläge aus der Perspektive der Expert:innen ... 69
1.7.1 Gesellschaftliche Bedeutung der Gewerbeüberwachung ... 70
1.7.2 Klare Strukturen und Zuständigkeiten ... 70
1.7.3 Fachaufsicht von SenWiEnBe über die bezirklichen Gewerbeämter ... 72
1.7.4 Aus- und Fortbildung ... 73
1.7.5 Vorschläge für eine Neustrukturierung der Gewerbeüberwachung ... 74
C Rechtsgutachten ... 81
D Vergleichende Untersuchung ... 152
1.1 Methodische Anlage ... 152
1.2 Quantitative Befragung ... 153
1.3 Qualitative Erhebung (Fokusgruppen) ... 157
1.4 Struktur der Gewerbeüberwachung ... 158
1.5 Praxis der Gewerbeüberwachung ... 161
1.6 Erfolgskriterien ... 162
1.7 Praxis der Bebußung und Kooperation zwischen Ordnungsbehörde und Polizei ... 162
1.8. Zusammenfassung ... 164
E Ableitungen und Empfehlungen ... 166
1.1 Kriterien für Gewerbeüberwachung ... 166
1.1.1 Zielorientierte Kriterien ... 166
1.1.2 Wissensbezogene Kriterien ... 167
1.1.3 Handlungsbezogene Kriterien ... 168
1.1.4 Ressourcenbezogene Kriterien ... 170
1.1.5 Koordinations- und Kooperationsbezogene Kriterien ... 171
1.2 Vorschläge zur Optimierung ... 172
1.2.1 Option 1: Konsolidierung des Status quo ... 172
1.2.2 Option 2: Gewerbeüberwachung als Aufgabe der bezirklichen Ordnungsämter ... 174
1.2.3 Option 3: Gewerbeüberwachung in geteilter Verantwortung ... 175
1.2.4 Option 4: Schaffung eines Landesamtes für Gewerbeüberwachung ... 176

1.3 Diskussion 179

1.4 Fazit und Schlussfolgerungen 185

F Literaturverzeichnis 187

E Anhang 189

Anhang 1: Interviewleitfaden 189

Anhang 2: Tagungsprogramm 193

Anhang 3: Teilnehmendenliste Fachtagung 195

A Einleitung und Aufbau der Untersuchung

Für einen fairen Wettbewerb im Bereich der gewerblichen Wirtschaft und für den Schutz der Verbraucher:innen in Berlin ist eine umfängliche und wirksame Gewerbeüberwachung von essentieller Bedeutung. Sie trägt dazu bei, ordnungsgemäß arbeitende Unternehmen vor unlauterer Konkurrenz und Verbraucher:innen vor unzuverlässigen Gewebetreibenden zu schützen. Dies gilt besonders für diejenigen Gewerbebereiche, die ausweislich der gesetzlichen Regelungen in der Gewerbeordnung und weiteren Nebengesetzen als besonders sensibel angesehen werden und daher einer Erlaubnispflicht unterliegen (z. B. Makler, Bauträger, Spielhallen, Gaststätten, Bewachungsunternehmen).

Für die Gewerbeüberwachung (GÜ) im Land Berlin ist die Polizei – der Gewerbeaußendienst (GAD) beim Landeskriminalamt (LKA) - zuständig. Diese Regelung ist historisch begründet und bundesweit einmalig. Die Fachaufsicht über den GAD hat die Senatswirtschaftsverwaltung. Die Gewerbepolizei wurde in Berlin schon 1848 gegründet, um Kompetenzdefiziten im Bereich der Marktüberwachung durch eine spezialisierte polizeiliche Einheit zu begegnen. Der Begriff „Gewerbeaußendienst“ wurde dann ab den 1920er Jahren verwendet, um eine polizeiliche Spezialeinheit zu bezeichnen. Seitdem hat sich die Gewerbeüberwachung in der Zuständigkeit der Polizei gehalten und bis heute ist der Gewerbeaußendienst mit eigener Ausbildung neben Schutzpolizei und Kriminalpolizei als dritter Laufbahnzweig in der Berliner Polizeilaufbahnverordnung vorgesehen. In der Praxis werden jedoch seit 2007 keine Polizeianwärter:innen mehr spezifisch (hochschulisch) für den GAD ausgebildet.

Dieser Umstand ist einer von mehreren seit Langem bekannten Faktoren, die zu einer unzureichenden Gewerbeüberwachung in Berlin beitragen. Im Jahr 2018 ist bei der Fachaufsicht zudem die Erkenntnis gereift, dass die Aufgaben der Gewerbeüberwachung nur partiell von der Polizei wahrgenommen werden. Um diese Annahme zu überprüfen und ein fundiertes Lagebild zur Struktur und Vollzugspraxis im Bereich des Gewerberechts zu erstellen, hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe Hochschule für Wirtschaft und Recht im Jahr 2020 mit einer entsprechenden Organisationsuntersuchung beauftragt. In dieser Untersuchung wird folgende Frage geklärt: „Wie sollte die Struktur und Ausbildung der Gewerbeüberwachung im Land Berlin weiterentwickelt werden, um eine effektive und qualitativ hochwertige Aufgabenerfüllung zu gewährleisten?“

Zur Beantwortung der zentralen Projekt-Fragestellung wurde zunächst die Ausgangssituation in Bezug auf die Gewerbeüberwachung im Land Berlin nach wissenschaftlichen Standards analysiert. Ziel war es, den Status quo umfassend mithilfe von qualitativen Interviews, teilnehmenden

Beobachtungen und einer Fachtagung unter Beteiligung von Vergleichsstädten aus ganz Deutschland aufzuarbeiten und darauf basierend Handlungsoptionen abzuleiten. Die Zwischenergebnisse wurden mit den beteiligten Behörden Anfang September 2021 erörtert. Die Erkenntnisse hieraus sind in die Ergebnisse der Gesamtuntersuchung eingeflossen. So haben sich v. a. Variationen der vorgestellten Handlungsoptionen ergeben und Präferenzen bei den verschiedenen Interessenträger:innen herauskristallisiert. Diese werden im Folgenden dargestellt.

Auf der Grundlage der Untersuchungsergebnisse (und nach einer politischen Entscheidung zugunsten eines der Modelle) soll sodann untersucht und erarbeitet werden, wie die Aus- und Fortbildung der Dienstkräfte der zuständigen Behörde(n) für eine optimale Aufgabenwahrnehmung organisiert werden sollte. Hierbei soll vor allem untersucht werden, welche gewerberechtlichen, aber auch verwaltungsrechtlichen Kenntnisse für eine effektive und effiziente Aufgabenwahrnehmung vonnöten sind.

Wir möchten allen Beteiligten an der Untersuchung, die uns als Interviewpartner:innen oder Kooperationspartner:innen zur Verfügung standen, herzlich für ihre Mitarbeit und Offenheit danken, denn ohne die Offenheit aller Beteiligten und deren Interesse an der Sache hätten die Ergebnisse der Untersuchung nicht erzielt werden können.

Der Abschlussbericht gliedert sich in vier Bereiche: Zunächst werden in Teil B. Anlage und Ergebnisse der qualitativen Studie zum derzeitigen Status quo der Gewerbeüberwachung in Berlin vorgestellt. Danach folgt unter C. das Rechtsgutachten zur Abgrenzung des Begriffs der Gewerbeüberwachung und der Verteilung der Zuständigkeiten entlang der geltenden Rechtsnormen. Im Teil D werden im Anschluss die Ergebnisse der Untersuchung von Vergleichsstädten ausgeführt. Teil E umfasst dann die Ableitungen und Empfehlungen, wobei zunächst Qualitätskriterien für die Gewerbeüberwachung vorgestellt werden, die dann den Rahmen für die Diskussion verschiedener Optimierungsvorschläge darstellen.

B Qualitative Untersuchung der derzeitigen Struktur und Praxis der Gewerbeüberwachung im Land Berlin

Im Folgenden soll die durchgeführte qualitative Untersuchung der Gewerbeüberwachung im Land Berlin dargestellt werden. Nach einem Überblick über das methodische Vorgehen sowie der Charakterisierung der Stichprobe folgt eine Darstellung der inhaltsanalytischen Erkenntnisse. Der Fokus liegt hierbei auf einer Darstellung des Status quo der Gewerbeüberwachung aus der Perspektive der beteiligten Akteur:innen, die als Vorarbeit für die Ableitung der Qualitätskriterien (siehe Teil E, Pkt. 1.1) und Verbesserungsvorschläge (siehe Teil E, Pkt. 1.2) dienen.

Ein wesentlicher Teil des Forschungsdesigns bestand darin, zunächst den aktuellen Status Quo der Gewerbeüberwachung im Land Berlin zu erheben, um dann darauf aufbauend Vorschläge zur Neustrukturierung und Optimierung entwickeln zu können. Hierbei sollte es darum gehen, die Perspektive der beteiligten Akteur:innen abzubilden und deren Sichtweisen und Erfahrungen zum Ausgangspunkt zu machen. Dieses Vorgehen sollte es ermöglichen, jenseits formaler Vorgaben und gesetzlicher Regeln die reale Praxis der Gewerbeüberwachung zu erfassen. Im Mittelpunkt stand dabei die folgende Forschungsfragestellung:

Wie gestaltet sich die aktuelle Struktur und Praxis der Gewerbeüberwachung im Land Berlin aus der Perspektive der beteiligten Institutionen?

Aufbauend auf dieser zentralen Fragestellung wurden weitere erkenntnisleitende Unterfragen formuliert:

- Wie wird „Gewerbeüberwachung“ aus Sicht der beteiligten Institutionen verstanden und welche Ziele und Interessen werden damit verbunden?
- Wie gestaltet sich die Zuständigkeitsverteilung aus der Perspektive der beteiligten Institutionen?
- Welche Struktur hat die Gewerbeüberwachung beim LKA und welche personelle und sachliche Ausstattung ist vorhanden?
- Wie gestaltet sich die Praxis der Gewerbeüberwachung im Land Berlin?
- Wie gestaltet sich die Koordination und Steuerung der Gewerbeüberwachung?
- Welche Optimierungsbedarfe sehen die beteiligten Institutionen?

Da alle Fragestellungen auf die Perspektiven der Vertreter:innen der beteiligten Institutionen abheben, lag es nahe, ein qualitatives Forschungsdesign für die Untersuchung zu wählen, da dieses

besonders geeignet ist, das „local knowledge“ von Untersuchungspersonen und die subjektive Bedeutung sozialer Sachverhalte zu erheben.[1] Qualitative Sozialforschung zeichnet sich durch Offenheit und Gegenstandsangemessenheit aus[2] und versucht unter Verzicht auf Vorannahmen den interessierenden Forschungsgegenstand aus der Perspektive der Untersuchungspersonen zu rekonstruieren.

1.1. Untersuchungsmethodik

Entsprechend der Forschungsfragestellung wurde somit ein qualitatives Vorgehen gewählt, wobei anzumerken ist, dass eine Vielzahl methodischer Zugänge nach qualitativem Paradigma existieren.[3] In der vorliegenden Untersuchung wurde sich für eine Erhebung von Expert:inneninterviews[4] entschieden – ein exploratives Verfahren, welches speziell in der Organisations- und Policyforschung häufig zum Einsatz kommt, um das spezifische Wissen der beteiligten Akteur:innen zu erschließen.

Für eine Steuerung des Interviewverlaufs und eine Gewährleistung der Vergleichbarkeit erhobener Daten wurden die Expert:inneninterviews leitfadengestützt durchgeführt (siehe Anhang 1: Interviewleitfaden). [5] Nach einem kurzen Warm-Up, der Zusicherung von Diskretion und Anonymität sowie Einstiegsfragen zur interviewten Person folgten verschiedene Themenblöcke, die auch die spätere Analyse der Interviews prägten: Struktur der Gewerbeüberwachung, Praxis der Gewerbeüberwachung, Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, Konflikte, fördernde und hemmende Faktoren, Ressourcen, Ausbildung, Kultur, Wirksamkeit sowie Wunschvorstellungen für die zukünftige Gestaltung einer effektiven Gewerbeüberwachung. Zum Ende des Interviews hatten die Befragten die Möglichkeit, eigene Themen anzusprechen oder offene Fragen zu stellen. Alle Interviews wurden aufgezeichnet und anschließend nach den Regeln von Kowall und O’Connell[6] in Form der literarischen Umschrift transkribiert. Nach Abschluss der Aufzeichnung wurden Auffälligkeiten und subjektive Eindrücke, die vor, während oder nach dem Interview ins Auge fielen, in einem Postskript festgehalten.[7]

Das Ziel dieser Untersuchung war es, das interessierende Phänomen der Berliner Gewerbeüberwachung wissenschaftlich zu ergründen. Dieser Ansatz prägte auch die Stichprobenauswahl, da

[1] Flick, Uwe (2002), S. 34.
[2] Lamnek, Siegfried (1995), S. 21 ff.
[3] Für einen Überblick siehe: Flick, Uwe, von Kardorff, Ernst und Steinke, Ines (2008)
[4] Meuser, Michael und Nagel, Ulrike (2016); Meuser, Michael und Nagel, Ulrike (2009).
[5] Meuser, Michael und Nagel, Ulrike (2009).
[6] Kowall, Sabine und O’Donnell, Daniel (2008).
[7] Mey, Günter und Mruck, Katja (2020).

entsprechend gezielt Personen und Akteur:innen, die einen möglichst breiten Einblick in den Untersuchungsgegenstand gewähren können, zu den Expert:inneninterviews geladen wurden[8]. Hierzu zählten Vertreter:innen aus fünf verschiedenen Bezirksämtern (Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg, Mitte, Pankow und Treptow-Köpenick), die sich nach einem Anschreiben an alle Berliner Bezirksämter zur freiwilligen Teilnahme an dem Projekt entschlossen hatten. Zudem zählten zu den Expert:innen auch Vertreter:innen des Landeskriminalamts (sowohl auf Leitungsebene als auch auf operativer Ebene in Form von Gewerbehauptkommissaren des GAD) sowie der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe Berlins, wodurch unterschiedliche Perspektiven in die Stichprobe einflossen.[9] Die Erhebung wurde solang fortgeführt, bis keine neuen Erkenntnisse mehr in den Interviews deutlich wurden und eine Sättigung eintrat.[10]

Die Erhebung der Daten für die dargestellte Untersuchung fand zwischen Oktober 2020 und April 2021 statt. Die Akquise potenzieller Interviewteilnehmer:innen erfolgte über die regelmäßige Gewerberechtssitzung der bezirklichen Ordnungsämter gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe. Diejenigen Beteiligten, die an der Studie teilnehmen wollten, wurden im Nachgang zu einem Interview eingeladen. Insgesamt wurden 12 Interviews durchgeführt, wobei die Anzahl der Teilnehmenden variierte. Zum einen fand eine Rotation bei den Interviewenden statt, zum anderen stellten sich die verschiedenen Akteur:innen in unterschiedlichen Konstellationen zur Verfügung. Einen Überblick über die zugrundeliegende Stichprobe und die Spezifikationen der einzelnen Interviewsettings liefert Tabelle 1.

Sechs Interviews wurden mit mehreren Teilnehmer:innen geführt, dementsprechend handelte es sich bei den sechs anderen um Einzelinterviews. Die Stichprobe teilt sich in neun weibliche und zehn männliche Teilnehmer:innen auf. Die Interviewdauer variierte zwischen 47 und 125 Minuten (M = 82.67 min, SD = 26.31 min). Insgesamt lagen somit über 16.5 Stunden Interviewmaterial für die anschließenden Analysen vor.

Die Analyse des erhobenen Datenmaterials erfolgte nach Prinzipien der qualitativen Inhaltsanalyse – dieses Verfahren ermöglicht eine systematische Analyse von Texten wie den vorliegenden Interviewtranskripten. Neben der Analyse entlang zuvor entwickelter Kategorien wurde auch das Verfahren der induktiven Kategorienbildung angewendet, das heißt, es wurden Kategorien auch direkt aus dem Interviewmaterial gebildet. Der Vorteil dieser induktiven Vorgehensweise ist es,

[8] Onwuegbuzie, Anthony J. und Leech, Nancy L. (2007).
[9] Meuser, Michael und Nagel, Ulrike (2016).
[10] Byrne, Michelle (2001).

dass das Interviewmaterial ohne Verzerrungen und möglichst nahe an der natürlichen Ausdrucksweise der befragten Expert:innen analysiert wird.[11] Speziell im qualitativen Paradigma wird die beschriebene Induktion als ein zentraler Weg des wissenschaftlichen Schlussfolgerns gesehen.[12] Im Ergebnis des induktiven Vorgehens steht eine Zusammenstellung von Kategorien, die dann in weiteren Auswertungsschritten verschiedenartig genutzt werden kann. So können zum einen deren Inhalte interpretiert (bspw. zur Erläuterung der subjektiven Wahrnehmung der Gewerbeüberwachung durch die Akteur:innen, siehe Pkt. 1.2) oder auch aufbauende quantitative Analysen (bspw. zur Angabe, in wie vielen Interviews bestimmte Gewerbebereiche genannt werden, siehe Pkt. 1.5) durchgeführt werden.[13] Die Umsetzung der benannten inhaltsanalytischen Verfahren erfolgte in Verwendung der Analysesoftware MAXQDA 2020.[14]

Tabelle 1: Überblick über die Stichprobe der qualitativen Interviewstudie

Chiffre	NR.	DATUM	Geschlecht	Dauer (min)
Int1_BA	1	10.11.2020	m	47
Int2_BA	2	10.11.2020	w, w, w	64
Int3_BA	3	12.11.2020	w, m	93
Int4_BA	4	17.11.2020	w, m	122
Int5_BA	5	01.12.2020	w, m	67
Int1_SenWiEnBe	6	16.09.2020	w, w, m	125
Int2_SenWiEnBe	7	07.11.2020	m	70
Int1_LKA	8	08.10.2020	w	90
Int2_LKA	9	27.11.2020	m	60
Int3_LKA	10	10.03.2021	m	115
Int4_LKA	11	19.03.2021	m	79
Int5_LKA	12	23.04. 2021	m	60

Anmerkungen: Zur Gewährleistung der Anonymität der Befragten wurden die einzelnen Interviews chiffriert. Die Chiffre besteht aus der Angabe über die Institution der Teilnehmenden (BA = Bezirksamt; WEB = Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe; LKA = Landeskriminalamt Berlin), einer laufenden Nummerierung und der Angabe des Interviewdatums.

[11] Mayring, 2015; Mayring, 2016.
[12] Döring & Bortz, 2016.
[13] Mayring, 2016.
[14] VERBI Software, 2019.

Qualitative Forschungsansätze bedürfen besonderer Verfahrensschritte zur Gewährleistung wissenschaftlicher Güte. Durch das induktive Vorgehen erschien die Sicherung der Inter-Koder-Reliabilität – also der Übereinstimmung der Ergebnisse mehrerer Analytiker:innen – durch konsensuales Kodieren am ehesten geeignet.[15] Hierbei wurden in Kodierkonferenzen unter mehreren Forschenden sowohl das Kategoriensystem angepasst und strukturiert sowie einzelne Kategoriebezeichnungen überarbeitet, aber auch unklare Kodierungen besprochen.

[15] Kuckartz, 2016; Mayring, 2015.

1.2. „Gewerbeüberwachung“ aus Sicht der beteiligten Institutionen

Im Zentrum der qualitativen Untersuchung mittels Expert:inneninterviews stand zunächst die Rekonstruktion des Gegenstands „Gewerbeüberwachung“ aus der Perspektive der beteiligten Institutionen. Hierbei ging es darum, herauszufinden, was die Vertreter:innen unter dem Begriff der „Gewerbeüberwachung“ verstehen, wie sie den Gegenstand abgrenzen und welche Interessen sie mit der Gewerbeüberwachung verbinden. Im Ergebnis lässt sich dabei feststellen, dass „Gewerbeüberwachung“ von den drei Institutionen sehr unterschiedlich verstanden und auch mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Interessen verbunden wird.

1.2.1 Perspektive der Fachaufsichtsbehörde

Die Perspektive der Fachaufsichtsbehörde auf die Gewerbeüberwachung ist stark geprägt durch eine legalistische Sichtweise auf die Auslegung der Rechtsnormen im Zuständigkeitskatalog und die Bestimmungen der Gewerbeordnung, wobei auch auf die historische Genese der Aufgabenzuteilung verwiesen wird, die eine genaue Eingrenzung des Gegenstands erschwert. Im Kern wird Gewerbeüberwachung jedoch mit der **Überwachung der Einhaltung der Gewerbeordnung und deren Nebengesetzen** verbunden:

Was darunter fällt? DAS ist ‘ne interessante Frage. Auch über die haben wir schon viel philosophiert. Wir haben auch versucht, historisch da mal ranzugehen, ne, wie sich das alles im ZusKatOrd ASOG entwickelt hat und so. (…) Historisch ist es ja so: Wenn man sich mit den alten GADlern unterhält, dann war der Bereich Gewerbeüberwachung, glaube ich, mal echt extrem breit. Die haben irgendwie, wirklich historisch gewachsen, haben die Hygienekontrollen auf den Märkten irgendwie durchgeführt. Da war das mal, glaube ich, in den 1920er Jahren des letzten Jahrhunderts. Und durch sozusagen die Umstrukturierung und Aufgabenverteilungen sind wir für uns zu dem Schluss gekommen, über Gewerbeüberwachung das, was da übrigbleibt, kann eigentlich heute nur noch heißen: tatsächlich Umsetzung des wirklich jetzt, ja, Gewerberechts mit Nebengesetzen oder, ne, das heißt der Gewerbeordnung, Gaststättengesetz und eigentlich, ja, und Spielhallengesetz. Dabei endet es eigentlich. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 52)

Das Zitat macht deutlich, dass bei der Bestimmung des Gegenstands der Gewerbeüberwachung auf die Umsetzung der einschlägigen Rechtsnormen verwiesen wird, wobei eine historische Genese der Rechtsnormen und Überwachungsinstitutionen existiert, in deren Verlauf sich der Gegenstand immer wieder verändert und sich Zuständigkeiten verschoben haben. Im Kern wird die Gewerbeüberwachung allerdings auf den § 29 GewO bezogen:

Und von dem, was an Aufgaben anfällt, genau, haben wir identifiziert, ganz klar, muss dazu gehören § 29 Gewerbeordnung und, weil es eben der ZustKat Ord ASOG ja so vorsieht, die Verfolgung, also

alles was Ermittlung von Ordnungswidrigkeiten angeht (…) Also Auskunft und Nachschau, eben sowohl anlasslos als auch anlassbezogen, solange dann eben die Schwelle zum OWI-Verfahren noch nicht überschritten ist. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 54-68)

Neben diesem klar definierten Bereich der Gewerbeüberwachung werden jedoch auch noch weitere Bereiche gesehen, für die eine gewisse Unklarheit der Zuordnung bestehen:

(…) dann im Laufe der Diskussion kommen immer mehr Fragen auf die habe ich dann auch noch keine Antwort, also was ist jetzt zum Beispiel mit: Wir haben neulich die Gewerbeanzeigenmusterverwaltungsvorschrift überarbeitet im Bund-Länder-Ausschluss. Da gibt's auch noch zur Gewerbeverordnung eine Musterverwaltungsvorschrift (…) Und da stehen dann auch noch so Dinge drin wie: Es gibt ja neben dem Begriff „Gewerbeüberwachung" gibt's ja den Begriff „Gewerbeaufsicht", also ist auch irgendwie so was, was nicht so ganz passt, wo man auch in der Literatur nicht so richtig weiß, wie unterscheidet sich das. Aber da gibt es zumindest in der Musterverwaltungsvorschrift irgendwie auch noch die Vorstellung, dass irgendein Bereich der Gewerbeaufsicht auch so etwas tut wie in den 1950er Jahren: Man sichtet Zeitungen auf Werbeschaltungen neuer Gewerbetreibender, um mal zu gucken, ob die denn auch alle eine Gewerbeanzeige abgegeben haben. Das ist jetzt auch noch so drin geblieben, weil nicht jeder fragliche Batzen auch bei jeder Überarbeitung gleich rausgeschmissen wird. Aber das wäre zum Beispiel jetzt auch so ne Frage, die man vielleicht irgendwann auch nochmal dann sortieren müsste: Ja, wer ist denn zuständig? Also beziehungsweise, wir sortieren auch das in dem Bereich Gewerbeüberwachung. Was ist eben mit Gewerbetreibenden, die keine Gewerbeanzeige abgeben, also die eben nicht- die nicht in den 29er fallen, wo also keine besonderen Befugnisse bestehen, aber wo es einfach darum geht zu gucken, (lacht) halten denn alle die wenigen Vorgaben, die es in dem Bereich des Gewerberechts gibt, ein. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 61)

Neben der Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften geht es der Fachaufsichtsbehörde bei der Gewerbeüberwachung auch darum, dass auf diesem Wege ein **Überblick über die erlaubnispflichtigen Gewerbe in der Stadt und ihre Probleme** gewonnen wird.

Ich finde jetzt auch nicht, alle bundesgesetzlichen Vorgaben dazu total sinnhaft. Aber sie sind da. Und dann ist es halt irgendwie auch Aufgabe der Gewerbeüberwachung da ab und zu vielleicht mal wenigstens stichpunktartig mal zu gucken, weil sonst wissen wir auch nicht, was ist denn das Problem bei diesem Gewerbe, wenn es einfach nicht [überwacht wird] (…) Und in dem Moment, wo man sie nicht durchführt, finde ich, muss man dann als Senatsverwaltung zumindest wissen, warum man sie nicht durchführt, weil man es selber nicht für sinnhaft hält oder so. Ich möchte eben nicht irgendwann im Rahmen einer schriftlichen Anfrage dazu befragt werden „Warum wird es im Land Berlin nicht überwacht?" Ja, weil „Kann keiner, wa- hat keiner dran gedacht und äh- und finden wir nicht so wichtig." Also „Finden wir nicht so wichtig" wäre ja vielleicht noch okay, wenn ich dann sagen

könnte, weil- finde ich nicht aus den und den Gründen." Aber das KANN ich halt nicht." (Int1_SenWiEnBe, Pos. 336-344)

Den **Überblick über den Markt zu behalten** und **mögliche Problem zu identifizieren**, um entsprechend gegensteuern zu können, wird als ein wesentliches Ziel der Gewerbeordnung insgesamt und der Gewerbeüberwachung im Speziellen gesehen und mit der eigenen Aufgabe der Fachaufsicht verknüpft:

Wir müssten eigentlich ein Gefühl dafür haben, wie viele Gewerbe HABEN wir denn in Berlin, welche Gewerbe haben wir denn, denn das, glaube ich, das ist ja irgendwie auch das wesentliche Ziel der Gewerbeanzeige ist, dass der Staat weiß, was gibt es denn. Und schon alleine darüber können wir keine Aussage treffen, (…) wir sind mit der Aussage konfrontiert, dass unsere Gewerbedatenbank- dass da bestimmt so und so viele Karteileichen drin sind. Wir können die Aussage aber gar nicht verifizieren. (…) Also wir haben gar keine Kenntnis von Verteilung und von Arten und von Anzahlen von Gewerben in Berlin. Und das finde ich auch irgendwie eine Komponente von Gewerbeüberwachung. Dann haben wir Gewerbe wie das Thema Spielhallen und Cafécasinos, da hören wir uns regelmäßig von der Lobby und auch von der Zeitung an irgendwie, was in Berlin passiert, ist ja alles illegal. Wir können aber gar nichts dagegensetzen. Wir können gar nicht sagen, wir gehen offensiv gegen Cafécasinos vor, weil die Regeln, die wir haben, nicht umgesetzt werden. Also das wäre zum Beispiel ein Ziel, (…) dass man als Aufsichtsbehörde ein Gefühl dafür hat, im Land Berlin wird sich so einigermaßen an die Regeln gehalten. (…) Unser Ziel kann und soll es nicht sein, (…) dass jeder Gewerbetreibende einmal im Jahr kontrolliert wird. (…) Wenn ich mich ans Gesetz halte, muss ich nicht kontrolliert werden. Aber ein Gefühl dafür zu haben, da sind die Problemlagen, da müssten wir jetzt mal einen Schwerpunkt setzen, und das Gefühl können wir gar nicht entwickeln, weil wir gar kein genaues Gefühl davon haben, wie ist denn Gewerbe überhaupt verteilt im Land Berlin. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 500)

Das Zitat verweist bereits auf einen Problembereich im aktuellen Status quo: dem fehlenden Überblick der Fachaufsichtsbehörde aufgrund selektiver Überwachungspraxis.

1.2.2 Perspektive des Gewerbeaußendienstes beim LKA

Die Sichtweise des LKA und speziell des Dezernats 33: Gewerbekriminalität, Umwelt- und Verbraucherschutzdelikte ist gegenüber der Perspektive der Fachaufsichtsbehörde sehr viel weiter: Gewerbeüberwachung umfasst nach Aussagen von Expert:innen zunächst: „Alles was mit Gewerbe zu tun hat" (Int1_LKA, Pos. 11), worunter vor allem die Überwachung der erlaubnispflichtigen Gewerbebetriebe, der Verbraucherschutz und die Einhaltung von Hygienebestimmungen, sowie die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels subsumiert werden. Zusätzlich wird auf die Ein-

bindung der Gewerbeüberwachung in die Bekämpfung der Clankriminalität verwiesen. Die Perspektive ist hier davon geprägt**, welche Gefahren von Gewerbebetrieben ausgehen können und wie diesen Gefahren adäquat begegnet werden kann**:

„Gewerbeüberwachung ist ein sehr großer- also ein Begriff, wo ganz unterschiedliche Dinge mit verbunden sind. (…) Gewerbe betrifft also unheimlich viele Lebensbereiche sozusagen, wo nicht nur Gewerbe betrieben wird, sondern eben auch Menschen, die das Gewerbe nutzen, in unterschiedlicher Weise davon als Kunden, potentiell also Betroffene sein können. Und innen in dem Gewerbe stecken nun wiederum, was die Regeln angeht, bestimmte Schutzbereiche, so möchte ich's mal nennen. Manche schützen faire Wettbewerbsbedingungen und sichern meinetwegen Qualität im Sinne von „welche Ausbildung muss du haben, um was zu tun", andere sind sehr unmittelbar mit Schutzbereichen verbunden, die also die Sicherheit betreffen, die im Grunde genommen auch, ja auch (…), was so kriminalitätsrelevante Dinge angeht. Manche sind aus sich heraus gefahrengeneigt, und zwar mit unmittelbaren Gefahren. Das kann also auch bis hin eben zu, sagen wir mal, Lebensgefahren, Gesundheitsgefahren, wenn man jetzt meinetwegen an Lebensmittel denkt oder ähnliche Dinge, wo eben nicht 'ne abstrakte Norm überwacht wird, um im Allgemeinen 'ne Sicherheit zu erreichen, sondern wo es ganz konkret darum geht, welche Gefährdungen liegen hier vor. (Int5_LKA, Pos. 4)

Im Gegensatz zur legalistischen Sichtweise der Fachaufsichtsbehörde ist die Perspektive des LKA vom Ziel der **Gefahrenabwehr** dominiert, was dem generellen polizeilichen Auftrag entspricht:

Und wenn uns die Menschen da draußen, für die wir arbeiten, beobachten würden, dann würden die erwarten, dass wir in solchen Geschäftsbereichen das detektieren, was für sie am gefährlichsten ist oder für die Menschen, die da Kunden sind oder für die Prostituierte […] es wird erwartet. (Int5_LKA, Pos. 28)

In diesem Zusammenhang wird der Gewerbeaußendienst (GAD) als eine Institution charakterisiert, die über „zwei Körper" verfügt, da er sich zum einen aus dem polizeilichen Auftrag der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung und zum anderen aus der gewerberechtlichen Überwachungstätigkeit herleitet. In der Gewichtung dieser beiden Aspekte wird jedoch immer wieder darauf verwiesen, dass der GAD „letztlich Polizei ist und auch als Polizei schaut" (Int1_LKA, Pos. 13). Die polizeiliche Sichtweise auf Gewerbeüberwachung ist daher auch davon geprägt, die Möglichkeiten des Gewerberechts zu nutzen, um Straftaten zu ermitteln. In den Interviews wurde dies mehrfach mit dem Begriff des „Türöffners" (Int1_LKA, Pos. 9) verbunden:

Geeignet ist es natürlich in vielen Fällen, hier Erkenntnisse zu gewinnen, die elementar und wichtig sind. Also das ist im Grunde genommen das alte Lied von dem Trojanischen Pferd, dass man also mit nem „Guten Tag, wir machen mal Gewerbekontrolle" angeritten kommt und genau genommen im Vorfeld einer- eines wirklichen profunden Verdachts, was einen veranlassen könnte, da meinetwegen

eine Durchsuchung zu machen, agiert. Das ist natürlich ne Rechtsfrage, die kann man auch kritisch sehen. (Int5_LKA, Pos. 39)

Das Zitat nimmt hierbei Bezug auf die Berechtigung im Zuge gewerbegewerberechtlicher Kontrollen verdachtsunabhängig Geschäftsräume betreten zu können, um die Einhaltung der Gewerbeordnung zu kontrollieren. Diese Berechtigung bietet der Polizei die Möglichkeit, Informationen über Gewerbetreibende, bei denen die Verabredung von Straftaten vermutet wird, zu erlangen, was in den Interviews auch damit ausgedrückt wird, dass man auf diesem Weg das „Ohr auf der Schiene" (Int2_LKA, Pos. 24) hat, um etwa herauszufinden, ob Shisha-Bars zur Geldwäsche genutzt werden. Hiervon profitieren auch andere polizeiliche Abteilungen, die mit der Ermittlung von Straftaten beschäftigt sind.

Aber trotzdem, sage ich mal, sind wir ein entscheidendes Bindeglied aufgrund unserer Betretungsrechte in diesen erlaubnispflichtigen Gaststätten oder erlaubnispflichtigen Betriebe generell. Da bilden wir natürlich immer so'n Netzwerk, wo dann andere Dienststellen wieder ein berechtigtes Interesse haben und wir zusammenarbeiten können, um dann halt auch diese Betriebe eben aufzusuchen, weil natürlich auch das Gegenüber erkannt hat, ich sag mal, mit Spielgeschehen lässt sich viel Geld verdienen oder auch vielleicht viel Geld waschen, ja. Und man trifft sich dort, da kommen alle Volksgruppen hin, und man kann im Prinzip viel besprechen, ja. Also das ist ja ein Riesenfeld, ja. Man muss ja bloß mal in so ´nen Laden sich reinsetzen und gucken, was da so passiert. Da trifft sich ja Hinz und Kunz, ne. Und von daher finde ich's schon ganz gut. (Int3_LKA, Pos. 91)

In der Informationsgewinnung wird eine wichtige Funktion gesehen, die eine Anbindung der Gewerbeüberwachung bei der Polizei begründet:

Das ist auch für mich auch ein ganz wichtiges Argument für unser Fortbestehen letztendlich. Und das noch quasi verbunden mit dieser Geschichte, dass wir ein Bindeglied zu sämtlichen anderen Dienststellen sind, (…) weil wir dort die Betretungsrechte haben letztendlich und, ja, eigentlich wissen, was bei uns im Kiez los ist und verdachtsunabhängig agieren können, ja. Alle anderen brauchen meistens nen Beschluss, ja, oder zumindest irgendwie razziamäßig also- irgendwelche Beine müssen sie stellen. Und der Gewerbeaußendienst kann einfach mal nachfragen, ja. (Int3_LKA, Pos. 274-276)

Genau diese Möglichkeiten der Betretungsrechte und Schwerpunktsetzungen, die aus polizeilicher Sicht positiv gesehen werden, werden auf Seiten der Fachaufsicht beanstandet, da auf der anderen Seite Vollzugsprobleme im Bereich des Gewerberechts gesehen werden:

(…) weil es uns das eben tatsächlich irgendwie auch gegen den Strich GING, dass wir immer nur gesagt kriegten, ja das LKA macht immer nur Spielhallenkontrollen mit Schlüsseldiensten. Und wir sind doch die Polizei, und damit haben wir nichts am Hut. Und wenn es denen aber dann passte, weil jetzt müssen gerade Clanstrukturen zerschlagen werden, also eher so ein Polizeianliegen, dann kriegten

wir Aufträge, „Oh, jetzt muss man auch noch hier- gibt's Hajj-Reisen", plötzlich möchte man in Reisebüros einreiten, möchte dann da mal wissen, was kann man denn nach 38 (§ 38 GewO, Anmerk. d. V.) in Reisebüros eigentlich kontrollieren. Und es war alles irgendwie so verkehrtrum. Dann durften wir Vermerke schreiben, was darf denn jetzt die Polizei gewerbeüberwachungsmäßig in Reisebüros kontrollieren. Dann wollten sie aber nur rein, weil sie irgendwie- ist ja auch ein hehres Anliegen, weil sie den [Clans, Anonymisierung d. V.] oder wem auch immer ans Leder wollten, ja. Und das ist halt dieses- und das ist ja das, weswegen die Polizei bisher auch irgendwie so (…). Aber das ist eben das, weswegen sie so'n Interesse noch dran haben, als Türöffner dieses Gewerberecht zu haben. Und wir haben irgendwann gesagt „Ja, und wir sitzen aber da und haben irgendwo- das darf man nicht laut sagen, es gibt aber Vollzugsprobleme im Gewerberecht, (Int1_SenWiEnBe, Pos. 108)

1.2.3 Perspektive der bezirklichen Ordnungsämter

Die Perspektiven der befragten Expert:innen der bezirklichen Ordnungsämter und eingegliederten Gewerbeämter unterscheiden sich noch einmal von den Perspektiven der Fachaufsicht und des LKA. Als gemeinsamer Kern dessen, was unter Gewerbeüberwachung verstanden wird, lässt sich **die Überwachung von Gewerbebetrieben auf die Einhaltung der für sie zutreffenden gesetzlichen Bestimmungen** beschreiben, deren Umfang sich aber im Laufe der Zeit verändert hat:

Grundsätzlich, vor 25 Jahren betraf- oder war der Begriff Gewerbeüberwachung die Überwachung eines Gewerbebetriebes auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, die für ihn zutrafen. Komplett, ein Komplettpaket. Das ging vom unerlaubten Aufenthalt, illegale Beschäftigung von Arbeitnehmern, über die sozialrechtlichen SGB-10-Sachen, bis hin zu gewerberechtlichen Belangen, also Betreiben ohne Erlaubnis. Das war das Komplettpaket. (Int4_BA, Pos. 15)

Gewerbeüberwachung. Also, es geht ja damit los, erstmal zu prüfen, die ganz banalen Sachen: Gibt es ein Gewerbe? Also sprich, wir haben Hinweise, dann muss vor Ort geschaut werden, existiert dieses Gewerbe, existiert es nicht. Das ist der eine Teil. Der weitere Teil ist natürlich, ich sage jetzt mal, ich rede jetzt nicht von Straftaten, sondern nur von dem Normalen, was uns betrifft, sind viel Gaststättenbetriebe, wo natürlich Auflagen sind, oder Spielhallen und so weiter, also diese erlaubnispflichtigen Gewerbe, die ja eigentlich immer wieder überprüft werden müssen. Da die Einhaltung irgendwelcher Auflage, die kontrolliert werden muss. Ja. Das ist eigentlich das Gros. (Int1_BA, Pos. 8)

In der derzeitigen Auslegung beschränkt sich Gewerbeüberwachung vor allem auf die Einhaltung der gewerberechtlichen Bestimmungen:

Die Krux ist aus meiner Sicht, dass da ganz viele Aufgaben halt, auch Tätigkeitsfelder, rausgelöst wurden, und jetzt noch die Überwachung der Einhaltung der gewerberechtlichen Normen sowie der

lebensmittelhygienerechtlichen Normen bei Gaststättenbetrieben, natürlich auch die handwerksrechtlichen Normen, das ist sicherlich auch noch ein Thema, ein ganz großes. Also alles, was sich rund um die gewerberechtliche Erlaubnispflicht und die Berufszulassungsvorschriften rankt, ist übriggeblieben. (Int4_BA, Pos. 15)

Im Unterschied zur Perspektive der Fachaufsichtsbehörde wird der Begriff der Gewerbeüberwachung jedoch nicht nur auf die unmittelbare Überwachung der Gewerbeordnung bezogen, sondern auf weitere Bereiche (z.B. sonstige Ordnungsangelegenheiten mit Gewerbebezug) ausgedehnt. Im Zentrum des Verständnisses von Gewerbeüberwachung bei den bezirklichen Ordnungsämtern steht inhaltlich zum einem die **Ermöglichung legalen Wettbewerbs** und zum anderen der **Schutz des Marktes vor unlauteren Gewerbetreibenden**:

[…] das ist eine große Säule, die wir in Berlin verfolgen, nicht nur alles zu zerschlagen, kaputtzumachen, sondern diese Gewerbestadt Berlin zu erhalten und zu formen, indem man sagt: ‚Wir wollen legale Betriebe am Markt haben, die auch für legalen Wettbewerb sorgen.'. Das ist tatsächlich eine größere Säule, die wir da haben, nicht nur kaputtmachen, zu zerschlagen um den Markt zu beschützen, sondern ihn auch wettbewerbsrechtlich vernünftig aufzustellen, um gleiche Voraussetzungen zu schaffen" (Int5_BA, Pos. 52)

In diesem Zitat wird deutlich, dass die bezirklichen Ordnungsämter die Ordnung des Marktes und der Wettbewerbsbedingungen innerhalb ihres Bezirks mit der Gewerbeüberwachung verknüpfen. Zu dieser Ermöglichungsfunktion gehört auch das Selbstverständnis bürgernahe „Servicebehörde" für Gewerbetreibende zu sein und nicht sofort repressiv tätig zu werden:

(…) dass wirklich durch die Kontrollen erstmal auch eine Ansprache gemacht wird, dass wir nicht immer gleich mit einem Bußgeldverfahren loslegen, sondern uns als Servicebehörde erstmal sehen. (…) Wir sind da auch nicht mit Kanonen auf Spatzen losgezogen, sondern haben erstmal durch Ansprache und Erläuterungen und wirklich auf den Bürger zugehen, den da abholen, wo er steht. (Int3_BA, Pos. 38)

Die präventive und marktermöglichende Funktion von Gewerbeüberwachung, die in dem Zitat angesprochen wird, folgt dabei auch den Interessen der politischen Entscheidungsträger:innen der Bezirke an einer prosperierenden Gewerbelandschaft:

Und was ja auch noch ein ganz wesentlicher Aspekt ist, (…), die politischen Vorgesetzten vom Bürgermeister über den Stadtrat oder die Stadträte und die Bezirksverordnetenversammlung, die da eben sagen, (…) wir wollen Gewerbe (…) Und wo immer wieder an uns ran getragen wird, ja, kann man hier nicht mal eine Ausnahme machen, wir wollen, dass das hier wieder besiedelt wird, und jetzt habt euch mal nicht so. (Int3_BA, Pos. 44)

Zur Überwachung der Ordnung des Marktes im Bezirk gehört auf der anderen Seite jedoch auch die Reaktion auf Beanstandungen und Beschwerde bzgl. problematischer Gewerbebetriebe die bei den Anlauf- und Kontaktstellen der bezirklichen Ordnungsämter auflaufen und dann unverzüglich bearbeitet werden sollen.

(...) wir haben ja auch eine Beschwerdelage oftmals, es sind ja nicht immer- es sind überwiegend nicht die Straftaten, es sind überwiegend normale Ordnungswidrigkeiten mit Gewerbebezug, so würde ich es mal ausdrücken. Wenn das jetzt um Verstöße gegen Ladenöffnungsgesetz beispielsweise geht, oder gegen Bundesjugendschutzpflichten und so weiter, oder einfach mal nur Preisangabenverordnung, oder was man eben grad mal so hat, das sind ja wirklich genau die Zuständigkeitsbereiche des Ordnungsamtes, und warum sollen wir das nicht kontrollieren. (Int3_BA, Pos.34)

In den Interviews mit den bezirklichen Ordnungsämtern wird hinsichtlich des Umgangs mit Beschwerden deutlich, dass ein Zusammenhang zwischen der eigenen präventiven Überwachungsarbeit als bürgernahe Servicebehörde und der Beschwerdelage gesehen wird, die man mit dem Satz auf den Punkt bringen kann: Je mehr präventive Überwachungsarbeit, desto weniger Beschwerden. Über die Präsenz des Außendienstes im Bezirk werden somit zum einen Gewerbetreibende unterstützt sowie Gewerbetätigkeit ermöglicht und zum anderen werden die Ordnung des Marktes überwacht und auf Bürgerbeschwerden reagiert. Diese doppelte Ordnungsfunktion ist politisch gewünscht und steht daher im Zentrum des Interesses der bezirklichen Ordnungsämter an Gewerbeüberwachung:

(...) weil es schon im Bezirk gewollt ist, dass wir unseren Außendienst aufstocken, dass wir präsent sind und viele Dinge kontrollieren, um halt auch eine gewisse Ordnung hier herzustellen. Es geht ja auch um Abfall, es geht auch um andere Sachen, also wirklich, was der Bürger auch schnell sieht, und wo er dann auch relativ schnell sagen kann, das ist eine Schlamperei, sorgt mal hier für Ordnung, Ordnungsamt. Das ist ja das, was so ein bisschen auch dahintersteht, diese einfachen Dinge. (Int3_BA, Pos. 48)

Die **Ermöglichung von Gewerbe** und die **zeitnahe Reaktion auf Bürgerbeschwerden** lassen sich somit als die beiden Ziele beschreiben, die bezirkliche Ordnungsämter mit Gewerbeüberwachung verbinden. Die Relevanz dieser Ziele wird dabei dadurch verstärkt, dass beide Aspekte wichtige Ziele der bezirkspolitischen Vorgesetzten sind und die Zielerreichung auf der lokalen Ebene des Bezirks sehr gut erfasst und überblickt werden kann.

1.2.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich die folgenden Perspektiven der Akteursgruppen unterscheiden: Für die Fachaufsichtsbehörde beinhaltet Gewerbeüberwachung vor allem die Auskunft und Nach-

schau nach § 29 GewO und damit die Überwachung der Einhaltung der Regeln der Gewerbeordnung und ihrer Nebengesetze. Das LKA verbindet hingegen mit Gewerbeüberwachung die Abwehr von Gefahren, die von Gewerbebetrieben ausgehen und die bezirklichen Ordnungsämter subsummieren wiederum unter Gewerbeüberwachung die Überwachung der Einhaltung aller für Gewerbebetriebe zutreffenden gesetzlichen Regeln. Zweifellos lässt sich dabei eine Schnittmenge ausmachen, aber die unterschiedlichen Verständnisse erschweren die Verständigung. Hinzu kommen unterschiedliche Interessen, die mit der Gewerbeüberwachung verbunden werden. Während es der Fachaufsichtsbehörde vor allem darum geht, einen Überblick über die Gewerbebetriebe der Stadt und mögliche Problembereiche zu bekommen, ist die Gewerbeüberwachung für das LKA mit dem Interesse an Informationsgewinnung im Vorfeld verdachtsabhängiger Ermittlungen verbunden. Für die bezirklichen Ordnungsämter geht es bei der Gewerbeüberwachung wiederum darum, die Gewerbebetriebe im jeweiligen Bezirk „im Griff zu haben" und je nach Schwerpunktsetzung die Ausübung ihrer Tätigkeit zu ermöglichen (Servicefunktion), bzw. Auswüchsen, die zu Beschwerden führen, offensiv zu begegnen (Beschwerdemanagement).

Tabelle 2: Gewerbeüberwachung aus der Perspektive der beteiligten Institutionen

Beteiligte Akteure	Fachaufsichts-behörde	LKA	Bezirkliche Ordnungsämter
Verständnis von Gewerbe-überwachung	Überwachung der Einhaltung der Gewerbeordnung und ihrer Nebengesetze	„Alles was mit Gewerbe zu tun hat"	Überwachung von Gewerbebetrieben auf die Einhaltung der für sie zutreffenden gesetzlichen Bestimmungen
Zentrales Ziel der Gewerbe-überwachung	Sicherstellung der Regelkonformität	Gefahrenabwehr (Verbraucher- und Arbeitnehmerschutz)	Schutz des Marktes und des Wettbewerbs
Interesse an Gewerbeüber-wachung	Überblick über die Gewerbebereiche und ihre Probleme behalten	Bekämpfung von Kriminalität, Informationsgewinnung	Gewerbebetriebe im Bezirk „im Griff haben"
Eigenes Selbst-verständnis	Fachaufsicht mit Möglichkeit der Schwerpunktsetzung	Polizei (Ermittlung von Straftaten)	Serviceeinrichtung für Gewerbetreibende

1.3. Zuständigkeitsabgrenzung

Eng verknüpft mit dem generellen Verständnis von Gewerbeüberwachung bei den beteiligten Institutionen ist die Frage nach der institutionellen Zuständigkeit. Im Überblick über die Perspektiven in den Interviews kann zunächst festgestellt werden, dass es hierzu keine einheitliche Sichtweise gibt und die derzeitigen Zuständigkeitsregeln sehr unterschiedlich ausgelegt werden. Eine eigene Bewertung des status quo der Zuständigkeiten bleibt dem Rechtsgutachten (Teil C.) vorbehalten.

1.3.1 Perspektive der Fachaufsichtsbehörde

Aus der Perspektive der Fachaufsichtsbehörde ergibt sich die Zuständigkeit für die Gewerbeüberwachung aus der Anlage zum Allgemeinen Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz - ASOG Bln), dem Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord) und es wird nach geltender Rechtslage eine eindeutige und abschließende Zuständigkeit der Polizei gesehen:

(…) der ZusKat Ord ASOG, genau, der regelt ziemlich klar, dass die Gewerbeämter zuständig sind für Erlaubniserteilungen, Gewerbeanzeigen, Widerruf, (…), genau und Untersagungsverfahren auch. Aber nach dieser anderen Nummer ZusKat Ord ASOG (…) also da ist es sehr offen formuliert: Gewerbeüberwachung liegt im Zuständigkeitsbereich des PolPräs Berlin. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 40)

Die Gewerbeüberwachung an sich, (…) ist keine Aufgabe der Bezirksämter, sondern komplette Aufgabe- die komplett beim Polizeipräsidenten liegt. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 52)

Wie den Zitaten zu entnehmen sind, sind die Zuständigkeiten für die Gewerbeordnung nach Auffassung der Fachaufsichtsbehörde aufgeteilt, wobei die Gewerbeüberwachung allein bei der Polizei (LKA) und die Erlaubnis- und Untersagungsverfahren nach der Gewerbeordnung bei den Bezirksämtern gesehen werden. Zudem wird auch die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten der Gewerbebetriebe in der Zuständigkeit der Polizei verortet, was sich aus der Verordnung über die sachlichen Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (ZustVO-OWiG) ergäbe:

So, und dann, genau, dazu gibt es noch die Regelung, die das Ganze flankiert. Dann in der ZustVO-OWiG, wo dann eben geregelt ist für die Ordnungswidrigkeiten die Zuständigkeit, da ist grundsätzlich geregelt, dass, (…) die Bezirke sind im Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeit immer für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständig mit Ausnahme eben für den Bereich Gewerbeüberwachung. Da ist PolPräs für die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten zuständig. Und da ist eben PolPräs dann richtig OWI-Behörde im Sinne von § 36 OWIG. Und die Bezirke bleiben dann eben übrig für die Anderen. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 42).

Im Überblick geht die Fachaufsichtsbehörde also davon aus, dass die Bezirke für die Anzeige, Erlaubnis- und Untersagungsverfahren nach dem Gewerberecht zuständig sind und die Polizei für die Gewerbeüberwachung. Im Bereich der Ordnungswidrigkeiten sind wiederum die Bezirke grundsätzlich zuständig, mit Ausnahme der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten bei Gewerbebetrieben, für die wiederum die Polizei zuständig ist. Diese Aufteilung von Zuständigkeit wird als sehr komplex angesehen, da unterschiedliche Rechtsgebiete involviert sind und sich in der Praxis die verschiedenen Rechtsgebiete überlappen können:

Im Bereich Gewerbe sehe ich zwei große Bereiche, zum einen das Verwaltungsrecht. Es müssen Erlaubnisse beantragt, erteilt, versagt werden. Es muss gegebenenfalls auch - entsprechende Sachen müssen durchgesetzt werden. Das ist Verwaltungsvollstreckungsrecht. Daneben, wobei in der Praxis beides verwoben ist, gibt es den Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts. Da müssen Feststellungen getroffen werden und Feststellungen müssen gegebenenfalls zur Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren führen, die dann gegebenenfalls mit einem Bußgeldbescheid abgeschlossen werden müssen. Beide Bereiche sind rechtlich getrennt, also der Bereich des Verwaltungsrechts und der Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts. In der Praxis sind sie aber schon verwoben. Beispiel: Bei einem Spielhallenbetreiber, der immer wieder gegen Vorschriften des Spielhallengesetzes verstößt, gibt es zum einen die Möglichkeit, die irgendwann zu einer Verpflichtung wird, dagegen ordnungsrechtlich, ordnungswidrigkeitenrechtlich vorzugehen, zum anderen muss man sich irgendwann fragen: Muss die zuständige Behörde diesem Spielhallenbetreiber die Erlaubnis entziehen wegen Unzuverlässigkeit? Das ist dann Verwaltungsrecht. Und die Trennung, die Verbindung zwischen beiden Bereichen ist aus meiner Erfahrung sehr komplex und wird auch nur von wenigen wirklich beherrscht. (Int2_SenWiEnBe, Pos. 6)

Die Komplexität der Gewerbeüberwachung, die sich aus der Überlappung verschiedener Rechtsgebiete ergibt und die Tatsache, dass die bezirklichen Ordnungsämter ebenfalls Gewerbebetriebe kontrollieren, hat dazu geführt, dass sich die Senatsverwaltung damit beschäftigt hat, die Überwachungsprozesse idealtypisch zu beschreiben. Im Ergebnis wird dabei nur eine Überwachungsberechtigung der bezirklichen Ordnungsämter im Bereich des Nichtrauchergesetzes und Jugendschutzgesetzes gesehen.

Und das zweite Arbeitspaket, da sind wir jetzt dran, ist das Paket „Überwachung" beziehungsweise Betriebskontrolle. Und da hatten wir jetzt einen ersten Ist-Prozess modelliert, wo sich rausgestellt hat, dass die Ordnungsämter viel überwachen und wir da jetzt am Soll-Prozess arbeiten, um mal aufzugliedern, was eigentlich LKA-Zuständigkeit und wo die Zuständigkeit der Ordnungsämter liegt. (…) Was können denn die Ordnungsämter überhaupt in Gewerbebetrieben kontrollieren? Wir sind zu dem Schluss gekommen: Eigentlich hauptsächlich Nichtraucherschutzgesetz und Jugendschutzgesetz. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 123)

Die Komplexität der Gewerbeüberwachung aufgrund sich überlappender Rechtsgebiete und die daraus resultierenden Schwierigkeiten der Zuständigkeitsabgrenzung führen in der Praxis dazu, dass das LKA und die bezirklichen Ordnungsämter jeweils Tätigkeiten der Gewerbeüberwachung wahrnehmen, auch wenn die prioritäre Zuständigkeit der Polizei anerkannt wird.

1.3.2 Perspektive des LKA

Die Ausführungen in den Interviews mit den Akteur:innen des GAD verdeutlichen, dass die Zuständigkeit für Gewerbeüberwachung bei der Polizei gesehen werden, wobei jedoch eher praktische Erwägungen anstatt rechtlicher Zuständigkeitsregeln eine Rolle spielen:

Und da sind wir auch in der Pflicht. Wenn es nachher darum geht, im Prinzip die Gewerbeüberwachung zu machen, ja, als da sehe ich schon uns eher im Boot. Also das können die [Bezirke, Anmerk. d.V.] mit ihren AODs in einfachster Form sicherlich auch machen, aber wie gesagt, die können nicht die Tragweite erkennen. Und das Problem ist: Wenn das Kind erstmal in den Brunnen gefallen ist, also die was übersehen haben, das im Nachgang wiederaufzuarbeiten, das ist fast nie möglich, ja. Also der erste Angriff muss dann funktionieren. (…) Und es wird zum Selbstläufer, haben wir auch in einigen Bereichen gesehen. Dann geht der AOD regelmäßig wildern und übernimmt dann sozusagen die Polizeiaufgaben, wo ich dann immer sagen, ist sehr grenzwertig, ja. Funktioniert so lange, wie sich keiner drüber aufregt. Aber du kannst ganz schnell in 'ne doofe Situation kommen, gerade wenn sie sich, na ja, ich sag mal so, wenn sie Maßnahmen durchziehen, die sie eigentlich gar nicht machen dürften so in dieser Form, ja. Ist alles passiert, kann man in der Regel auch heilen. Aber dann müssen wir wieder nacharbeiten. Und dann sage ich, nee, das sollte man schon ganz klar teilen, wer hier was macht, ja. Dass die im Bereich eben ihren AOD haben, der sich um wesentliche Sachen kümmert, ist unstrittig. Aber wie gesagt, die Erlaubnis, ein Gewerbe zu kontrollieren, (…) oder nur einseitig zu kontrollieren und alles andere draußen vorzulassen, das ist nicht der Sache so dienlich letztendlich, ja. (Int3_LKA, Pos. 312-316)

Das vorangegangene Zitat deutet an, dass in der Praxis auch die bezirklichen Ordnungsämter mit ihrem Allgemeinen Ordnungsdienst (AOD) eine Zuständigkeit für die Gewerbeüberwachung für sich reklamieren, was aus polizeilicher Perspektive vor allem deshalb beanstandet wird, da den Kontrollen der bezirklichen Ordnungsämter einerseits die als notwendig erachtete polizeiliche Kontrollperspektive fehlt und andererseits die Legalität getroffener Maßnahmen fraglich erscheint. Da die bezirklichen Ordnungsämter für die Anmeldung der Gewerbebetriebe und auch die Überwachung des Nichtrauchschutzgesetzes und des Jugendschutzgesetzes zuständig sind, scheinen sie aus der Perspektive des LKA daraus einen generellen Auftrag der Gewerbeüberwachung abzuleiten:

(…) das ist das Problem, was wir auch sehen. Eigentlich heißt es ja, dass wir für die Initiativkontrollen da sind, so. Bei den SPKs, gut, die machen ja auch Jugendschutz und Nichtraucherschutz und so, das haben wir eigentlich auch- ist sehr zurückgefahren worden bei uns. Wenn die jetzt sagen, sie machen Prostitutionsstätten, das haben wir bei anderen Sachen schon mal ausdiskutiert, geht's eigentlich mehr darum, dass die, wenn ein Betrieb zugelassen werden soll, die Abnahme durchführen, ja. (Int4_LKA, Pos. 87)

Besonders die Abgrenzung der Besichtigung des Gewerbebetriebs bei Erlaubnis (Zuständigkeit des Bezirksamtes) und die reguläre Überwachung von Gewerbebetrieben (Zuständigkeit der Polizei) scheint ein Problembereich der Zuständigkeitsabgrenzung zu sein. Mit Blick auf die Praxis beschreiben die Akteur:innen des LKA, dass immer wieder Überschneidungen zwischen den Behörden stattfinden und „jeder das Gleiche" tut.

Aber manche Sachen könnte man besser abstimmen und absprechen. Ich weiß auch, dass in den Ordnungsämtern die einzelnen Kollegen dort auch bemüht sind, ja. Aber manchmal läuft das halt auch nicht so, ja, wie es halt so ist. Dann gibt es Überschneidungen „Ach, ihr wart da schon drin. Ja, das haben wir auch, wir haben auch den Hinweis" also praktisch tut jeder das Gleiche (Int4_LKA, Pos. 99)

1.3.3 Perspektive der bezirklichen Ordnungsämter

Im Unterschied zur Fachaufsichtsbehörde und dem LKA, die beide die Gewerbeüberwachung in der Zuständigkeit der Polizei sehen, äußern die Vertreter:innen der bezirklichen Ordnungsämter dazu eine andere Auffassung. Zwar wird auch hier die Regelung des ZustKat Ord grundsätzlich anerkannt, aber die bezirklichen Ordnungsämter als gewerberechtliche Erlaubnisbehörden und zuständigen Behörden für ordnungsrechtliche Angelegenheiten begreifen die Gewerbeüberwachung auch in ihrer Zuständigkeit:

Wir haben ja praktisch- ja, also nach dieser Zuständigkeitsverordnung, ist es tatsächlich so, dass da drinsteht, die Gewerbeüberwachung macht die Polizei. Wir haben ja aber aus der Gewerbeordnung heraus wiederum den Paragraph 29 der Nachschau, und das betrifft alle erlaubnisbedürftigen Gewerbebetriebe. Und dazu sind wir ja auch verpflichtet. Wenn wir Erlaubnisse erteilen, dann auch eine Nachschau zu machen. Das ist für mich (…) auch ganz klar Gewerbeüberwachung. (Int3_BA, Pos. 34)

In der Folge führt diese Auffassung dazu, dass die bezirklichen Ordnungsämter Außendienstsachbearbeiter mit besonderen Kontrollfunktionen eingerichtet haben, um Gewerbeüberwachung durchzuführen.

Wir haben jetzt auch neu zwei SBK-Stellen einrichten können, also Sachbearbeiter mit besonderen Kontrolltätigkeiten, die ja auch die Gewerbeüberwachung machen. Und das ist im Land Berlin so, dass einmal wirklich das LKA für die Gewerbeüberwachung einmal zuständig sind, und wir ja auch.

Und da das LKA halt personell ziemlich schlecht aufgestellt sind, machen wir das. Und wir wiederum sind sehr gut aufgestellt. Also wir haben letztendlich unsere Sachbearbeiter im Innendienst, da haben wir jetzt zwei Sachbearbeiter mit besonderen Kontrolltätigkeiten, die überwiegend gefahrgeneigte Gewerbebetriebe überwachen, und dann die Feststellung auch durchbearbeiten, so ist das jedenfalls gedacht im Hinblick auf belastende Verwaltungsakte oder Bußgeldverfahren. Und dann haben wir bei uns im Außendienst auch eine Spezialisierung vorgenommen, dass wir im Außendienst spezielle Mitarbeiter haben, die, sag ich jetzt mal, entsprechend motiviert sind, auch Gewerbeobjekte zu überwachen. Die machen die Abnahmen mitunter der Gaststättenerlaubnisse draußen, aber auch ganz normale Kontrolltätigkeiten im Hinblick auf alle Gefahrenbereiche, die sich aus dem Gewerbebetrieb ergeben könnten. Also wir sind ziemlich gut aufgestellt (Int3_BA, Pos. 6)

Wie in dem Zitat deutlich wird, leiten die bezirklichen Ordnungsämter aus ihrer Zuständigkeit als gewerberechtliche Erlaubnisbehörden auch einen Überwachungsauftrag ab. Zudem verweisen sie auf „Verwaltungsgrundsätze", dass derjenige der Bescheide erlässt, auch deren Einhaltung kontrollieren muss:

Also das ist so'n bisschen, wo ich mir immer sage, ja gut, (…) so'n bisschen überlagert's sich's ja auch daraus, also das ist jetzt auch wieder nicht so richtig juristisch, aber so, sage ich mal, ein alter Verwaltungsgrundsatz ist doch im Grunde genommen die Behörde, die jetzt irgend 'nen Bescheid macht (…) kontrolliert, (…) soll auch selber kontrollieren, ob das eingehalten wird. (…) Und wenn wir jetzt natürlich da Gaststättenerlaubnisse machen, wo wir eben in den Nebenbestimmungen reinschreiben, weiß ich, der soll ab 22 Uhr die Fenster schließen oder seine Musikanlage eingepegelt haben oder sonstwas, dann sollten wir das meiner Meinung nach auch im Wesentlichen selbst dann feststellen, zumal wir dann auch schneller den Zugriff haben, wenn eben nicht ein Sonderfall ist, wo, sage ich mal, man eben aus anderen Gründen eben die Polizei hinzuziehen soll. (…) Ja, weil alles andere ist unpraktikabel. Also das muss man einfach so sagen. Das wird auch nicht so gehandhabt. Also wir machen das alles selber natürlich. (Int5_BA, Pos. 283-294)

Eine zweite Begründung einer eigenen Zuständigkeit für Gewerbeüberwachung leiten die bezirklichen Ordnungsämter aus ihrer Funktion als Ordnungsbehörden mit der Aufgabe der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ab:

Die originär zuständige Behörde [für Ordnungsaufgaben, Anm. d. V.) ist das Bezirksamt. (…) Also sprich, das Ordnungsamt. (…) Und das ist überall, in jedem Bezirksamt gleich. Jedes Bezirksamt arbeitet aber anders. (Int2_BA, Pos. 162)

Aufgrund der generellen Zuständigkeit für Ordnungsaufgaben bei den Bezirksämtern wird die Hauptzuständigkeit bei den bezirklichen Ordnungsämtern gesehen, wohingegen dem LKA eine „doppelte Zuständigkeit" zugeschrieben wird:

Die [das LKA, Anm. d. V.] haben 'ne doppelte Zuständigkeit. (…) Ja, für's OWI-Recht sind wir zuständig. Und das LKA ist gleichzeitig für OWI und Straftat zuständig. (…) Das heißt aber, also es gibt so'n Schema, nach dem man arbeitet. Man stellt die Ordnungswidrigkeit oder die Straftat fest. (…) Dann wird ein Anhörungsbogen aus- also ein Bericht geschrieben, Anhörungsbogen gemacht. Und dann wird ein Abschlussvermerk gefertigt, egal ob sich der Betroffene gemeldet hat oder nicht. Man muss halt bestimmte Fristen einhalten so. Und die Endbearbeitung vom LKA, was das OWI-Recht betrifft, findet hier in diesem Haus statt. Das heißt, die machen keine Bußgeldbescheide. Die machen nur die die Feststellung, (…) Genau, genau. So und damit wird der Aufgabenbereich geteilt. (…) Und bei uns fügt sich aber irgendwie alles zusammen, weil wir ja alles machen AUSSER die Straftaten. (…) Ja. Also deswegen machen wir auch diese Verbundeinsätze mit dem LKA eher wenig zusammen. (…) Weil zwei, ich sag mal, Alphatiere dann quasi zusammenarbeiten. Und wir, wenn wir aber dabei sind, wir eigentlich den Hut aufhätten. (…) Also wir sind ordentlich, zuständige Behörde. (…) Beide die gleiche Zuständigkeit. Und macht eigentlich wenig Sinn. (Int2_BA, Pos. 134-162)

Dem Zitat ist zu entnehmen, dass die Regelungen des Zust VO-OWIG so auslegt werden, dass zwar anerkannt wird, dass das LKA für die Feststellung von Ordnungswidrigkeiten bei Gewerbebetrieben zuständig sind, sich jedoch aus der generellen Zuständigkeit der bezirklichen Ordnungsämter für Ordnungsangelegenheiten ebenfalls eine Berechtigung für die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen ergeben würde. Daraus folgt hier die Ableitung, dass beide Institutionen die gleiche Zuständigkeit hätten und „zwei Alphatiere" zusammenarbeiten müssten, was als ungünstig angesehen wird. Eine grundsätzliche Einigkeit besteht jedoch in der Einschätzung, dass das LKA für die Verfolgung von Straftaten mit Gewerbebezug zuständig ist. Dies wird von allen Akteur:innen der bezirklichen Ordnungsämter konstatiert:

Ich sag mal, Straftaten, wie gesagt, ist ja generell nicht unser Part. Das ist generell Polizeiangelegenheit. (Int1_BA, Pos. 8)

In den Interviews mit den Vertreter:innen der bezirklichen Ordnungsämter wird immer wieder darauf verwiesen, dass die Rechtsauffassung der derzeitigen Zuständigkeiten zur Gewerbeüberwachung an der Praxis vorbeigeht, da das LKA aus Gründen des Personalmangels gar nicht in der Lage wäre, die Gewerbebetriebe in den Bezirken umfassend zu überwachen und den Feststellungsanfragen der Bezirke nachzukommen.

Also die Befugnisse stehen uns halt in dem Fall halt nicht mehr zu. Und da brauchen wir das LKA, ja. (…) Und das scheitert. Also da ist wirklich die Erfahrung aus der Praxis, dass wenn wir sagen, okay, keine Ahnung, liebes LKA, könnt ihr bitte nochmal irgendwie hier bei dem oder bei ihr jetzt irgendwie vorbeischauen, es passiert halt einfach leider nichts so. Und das ist immer sehr ärgerlich, gerade in so Bereichen, ne, also wenn es denn drei Monate- man keine Rückantwort bekommt, dann, ja. (Int5_BA, Pos. 124)

Wenn wir hier aufs LKA warten würden, wenn wir mal eine Gewerbekontrolle machen würden, weil, (…) die würden uns einen Vogel zeigen, wenn wir sagen, wir haben jetzt hier grad mal einen Verstoß gegen die Ladenöffnung, können Sie jetzt mal am Sonntag den Späti XYZ kontrollieren. Dann sagen die, hallo? (Int3_BA, Pos. 34)

(…) Später sind ja dann die Spezialisierungen erfolgt und die Zentralisierungen. Also es sind die Kommissariate zusammengelegt worden, und dann war wie gesagt ein Kommissariat für drei Bezirke zuständig. Pankow, Reinickendorf und Charlottenburg-Wilmersdorf, und das war zu viel, das ging nicht mehr. An dem Punkt haben wir angefangen, uns anders zu orientieren und sind alleine losgegangen, in den Fällen, in denen wir die persönlichen Daten der Betroffenen kannten. (…) So, und dann, wie gesagt, vor zehn Jahren ging das ungefähr los, dass wir angefangen haben, alleine Kontrollen zu übernehmen, von abgelaufenen vorläufigen Erlaubnissen, Gaststättenbetrieben ohne Erlaubnis, das haben wir alleine gemacht. Die Anfragen sind nicht mehr ans LKA gelangt, auch die Öffnungszeiten der Spätis am Sonntag sind mehrheitlich alleine kontrolliert worden in den Bezirken. Wir in [Bezirk X] hatten, (…) die beiden (Kommissar:innen, Anmerk. d.V.), die mit uns schon 20 Jahre zusammengearbeitet haben, die haben auf Zuruf immer noch für uns gearbeitet, auch die Kommissariatsleiterin war auf unserer Seite, hat das unterstützt. Was sie mir aber signalisiert hat, dass das gar nicht mehr so sehr dortiger Wille war. (Int4_BA, Pos. 26)

An dieser Stelle wird deutlich, dass die zwischen den Bezirken und dem LKA aufgeteilten Zuständigkeiten im Bereich des Gewerberechts dann als problematisch erachtet werden, wenn im LKA nicht schnell genug auf Feststellungsanfragen reagiert werden kann, da die Bezirke mit einer aktuellen Beschwerdelage konfrontiert sind, auf die sie reagieren müssen. Der Verweis auf eine abstrakte Zuständigkeitsregel wird dann mit Verweis auf die fehlende Praktikabilität abgelehnt:

Also ich habe ja mit der Senatsverwaltung ja auch einiges zu tun. Und ich weiß ja, dass es da viele gibt, die auch irgendwie die Flagge hochreißen, also dass die wirklich sagen, „Nee, LKA ist dafür zuständig" und auch richtig fast schon böse werden, wenn man sagt „Na ja gut, aber wir machen das in 'ner Eigenzuständigkeit." Und die sagen „Nee, immer LKA und Hauptzuständigkeit und Gewerbeüberwachung komplett LKA." Dann könnten wir auf der anderen Seite auch sagen „Okay, dann macht's." (…) (Int5_BA, Pos. 283)

1.3.4 Zusammenfassung

Im Überblick über die Perspektiven der beteiligten Institutionen zur Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Gewerbeüberwachung werden mehrere Aspekte deutlich:

Erstens, führt das oben angesprochene Problem der unterschiedlichen Verständnisse des Umfangs des Gegenstandsbereichs Gewerbeüberwachung dazu, dass auch die Zuständigkeiten sehr

unterschiedlich wahrgenommen werden (rein gewerberechtliche Kontrolle vs. Überwachung aller die Gewerbebetriebe betreffenden Ordnungsangelegenheiten).

Zweitens, ergeben sich durch die Überlappungen verschiedener Rechtsbereiche (Gewerberecht, Ordnungswidrigkeitenrecht, Strafrecht) in der Praxis Unklarheiten und Grauzonen, in denen sowohl das LKA als auch die bezirklichen Ordnungsämter Zuständigkeiten für sich reklamieren oder abstreiten.

Drittens, ergeben sich auch Unklarheiten über die Zuständigkeit für Vor-Ort-Kontrollen (Nachschau nach § 29 GewO) aus der gegenwärtigen Aufteilung der gewerberechtlichen Befugnisse (Bezirke als Erlaubnisbehörde vs. Polizei als Überwachungsbehörde).

Viertens, werden die bestehenden Zuständigkeitsregeln von den Vertreter:innen der bezirklichen Ordnungsämter als praxisfern wahrgenommen, da das LKA aufgrund von Personalmangel gar nicht in der Lage wäre, ihre formale Zuständigkeit wahrzunehmen.

In der Konsequenz führen die Unklarheiten der Zuständigkeit, die unterschiedlichen Rechtsauffassungen zur Zuständigkeit und die praktischen Vollzugsprobleme der zuständigen Behörden dazu, dass sowohl die bezirklichen Ordnungsämter als auch das LKA in der Gewerbeüberwachung tätig werden. Bevor die konkrete Praxis der Gewerbeüberwachung analysiert wird, soll zunächst die Struktur und Ausstattung des für die Gewerbeüberwachung zuständigen Dezernats 33 im LKA beschrieben werden, da bereits die letztgenannten Zitate der bezirklichen Ordnungsämter darauf verweisen, dass die gegenwärtige Ausstattung des LKA 33 in der Praxis als nicht ausreichend bewertet wird.

1.4. Struktur und Ausstattung des Gewerbeaußendienstes im LKA

Folgt man der von der Fachaufsichtsbehörde vertretenen Auslegung der Zuständigkeitsregeln im ZustKat Ord, dann ist die Polizei Berlin die für Gewerbeüberwachung zuständige Behörde. Insofern stellt es sich für alle weiteren analytischen Schritte als zentral dar, die Struktur und Ausstattung der Gewerbeüberwachung innerhalb der Polizei Berlin zu beschreiben. Dabei soll sowohl auf die organisationsstrukturellen Aspekte als auch die personelle und technische Ausstattung Bezug genommen werden.

1.4.1 Organisationsstruktur des Gewerbeaußendienstes

Innerhalb der Polizei Berlin ist die Zuständigkeit für die Gewerbeüberwachung auf den Gewerbeaußendienst (GAD) übertragen, der in der Abteilung 3 des Landeskriminalamtes Berlin (LKA) im Dezernat 33 angesiedelt ist. Beim Gewerbeaußendienst handelt es sich um eine traditionsreiche Einrichtung der Berliner Polizei, dessen Geschichte bis ins Jahr 1848 zurückverfolgt werden kann,

in dem Carl Friedrich von Hinckeldey eine Gewerbepolizei gründete, um die Marktüberwachung in Berlin zu professionalisieren.[16] Im Jahr 1974 wurde der GAD, der damals zwei Inspektionen und 17 Kommissariate mit insgesamt 146 Beamten und 20 Angestellten im Ermittlungsdienst umfasste, im Zuge der ersten großen Polizeireform in die Kriminalpolizei integriert.[17] Von 1974 bis 2007 wurden die Beamten des „Gewerbeaußendienst" neben der „Schutzpolizei" und „Kriminalpolizei" in einem eigenen Laufbahnzweig an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (FHVR) (heute: Hochschule für Wirtschaft und Recht) ausgebildet und konnten den Dienstgrad eines „Gewerbekommissars" erwerben. Die Ausbildung dieser spezifischen Laufbahn ruht seit 2007 wenngleich der Laufbahnzweig auch in der aktuell gültigen Laufbahnverordnung[18] noch enthalten ist. Mit der Gründung des Landeskriminalamtes 1994 wurde der GAD zusammen mit den ehemaligen Betrugsreferaten zur neuen Abteilung 3 des LKA zusammengefasst. Noch im Jahr 2004 umfasste der GAD sechs Kommissariate mit 60 Vollzugsbeamt:innen.[19]

Die Aufbaustruktur des Gewerbeaußendienstes zum Zeitpunkt der Untersuchung stellt sich folgendermaßen dar: Der GAD ist im **Dezernat 33: Gewerbekriminalität, Umwelt- und Verbraucherschutzdelikte** des LKA Abteilung 3: Wirtschaftskriminalität, Korruption, Umwelt-/Verbraucherdelikte, Polizeidelikte angesiedelt. Das Dezernat 33 gliedert sich in fünf Kommissariate, wobei zwei Kommissariate, die Gewerbeüberwachung nach örtlichen Zuständigkeiten wahrnehmen und allgemeine Gewerbedelikte bearbeiten (LKA 331, LKA 333) sowie drei Kommissariate, die darüber hinaus besondere Gewerbedelikte im Zusammenhang mit dem Sicherheitsgewerbe und Prostitutionsstätten (LKA 332), Glücksspiel (LKA 334) und anderen Gewerbebereichen z.B. Umweltkriminalität und Lebensmitteldelikte (LKA 335) verfolgen und in diesem Zusammenhang auch Gewerbeüberwachungsaufgaben übernehmen. Nach Auskunft der Senatsverwaltung für Inneres und Sport arbeiten im Dezernat 33 zum 26. November 2021 insgesamt 43 Vollzugsbeamt:innen, wobei die Anzahl Schwankungen unterliegt und auch nicht Vollzeitäquivalente abbildet.[20]

In den Interviews wurde immer wieder an die traditionsreiche und in Deutschland einzigartige Geschichte angeknüpft. Ein Interviewpartner des LKA (Int2_LKA, Pos. 12-18) schilderte, dass noch in den 1980er und 1990er Jahren das LKA 33 sehr viel größer war und weitere Zuständigkeiten sowie umfassendere Überwachungspflichten hatte als heute: So umfasste der GAD damals noch ca. 200 Beschäftigte in vier Inspektionen (Örtliche Gewerbeüberwachung, spezialisierte Gewerb-

[16] Petersen, 2019, S. 165
[17] Petersen, 2019, S. 172
[18] PolLVO vom 3. September 2021
[19] Petersen, 2019, ebd.
[20] Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Abfrage Gewerbedienst vom 17.12.2021

edelikte z.B. Lebensmittel, illegale Beschäftigung und Umweltkriminalität z.B. illegale Müllentsorgung). Im Prozess von Gesetzesänderungen und Zuständigkeitsverschiebungen hat sich das Tätigkeitsfeld seit dieser Zeit verengt, so dass auch die Anzahl der Beamt:innen reduziert wurde. Besonders hervorzuheben ist, dass die örtliche Gewerbeüberwachung zu dieser Zeit noch den regionalen Polizeidirektionen zugeordnet war und somit auch die Bezirksämter feste Ansprechpartner hatten:

(…) früher waren wir auf der Direktion. An jeder Direktion gab's eine örtliche Gewerbeüberwachung. Das ist verloren gegangen. Und das halte ich tatsächlich für ein Manko, ja, weil Sie haben in jeder Dienststelle, in jeder Direktion eine Dienststelle oder zwei, die einen bestimmten Deliktsbereich abarbeiten. Und es war früher wirklich normal, dass man sagt, ach, örtliche Gewerbeüberwachung, die sitzen in der Direktion, je nachdem, wie viele Direktionen man hat. Da können wir mal nachfragen oder so. Da hätte man 'nen festen Ansprechpartner. So, jetzt ist es so, dass es zwei Dienststellen gibt für ganz Berlin, die dann auch nicht unbedingt üppig Leute haben, ja. Und das ist schon, empfinde ich als nicht vorteilhaft, ja. (Int4_LKA, Pos. 31)

Neben diesen örtlichen Dienststellen der Gewerbeüberwachung waren einige neuralgische Gewerbebereiche jedoch auch schon immer zentralisiert, um einen berlinweiten Überblick zu haben:

Also als ich angefangen habe, gab es einen Strang mit den Direktionen, was ich gerade sagte und einen zweiten Strang, der überörtlich für ganz Berlin tätig war. (…) Und dann gab's noch 'nen zweiten Strang, der überörtlich, also ganz Berlin betrachtet hat meinetwegen bei Sicherheitsunternehmen, ja. Ob man Bordelle berlinweit machen muss, weiß ich nicht. Früher gab's auch örtliche. Da hab ich den Puff, in Anführungszeichen, um die Ecke aufgesucht und bin nicht nach Reinickendorf gefahren. Ja, da konnte ich mich spezialisieren. (Int4_LKA, Pos. 39)

Im Zuge der berlinweiten Sparpolitik der 2000er Jahre wurden schließlich die örtlichen Dienststellen aufgegeben und die örtliche Gewerbeüberwachung in der Eisenacher Straße in Schöneberg zentralisiert, was zur Konsequenz hatte, dass heute zwei Kommissariate zentral für die Gewerbeüberwachung in der gesamten Stadt zuständig sind:

Bloß das Problem ist, dass wir jetzt für den örtlichen Bereich nur noch zwei Dienststellen haben, die jeweils drei Direktionen machen sozusagen oder beziehungsweise ehemalige Direktionen. Und da sieht man schon, dass das natürlich 'ne vernünftige Gewerbeüberwachung in dem eigentlichen Sinne, ja, nur noch erschwert möglich ist, weil wir müssen soweit priorisieren, dass wir überhaupt was auf die Reihe kriegen. Das ist schon schwierig, ja. (Int3_LKA, Pos. 39)

In der polizeiinternen Kommunikation wurde diese Zentralisierung mit möglichen Synergieeffekten begründet, die aus einer engeren Zusammenarbeit der Kommissariate erwachsen könnten,

was jedoch von den Expert:innen kritisch gesehen wird, da die Direktionen ja nicht im gleichen Maße zusammengelegt wurden:

Uns hat man immer gesagt, „Ja, wir legen was zusammen. Und dann könnt ihr ja zusammen mehr machen." Da haben wir gesagt „Na ja, was heißt denn Zusammenlegung?" Zusammenlegung heißt, dass es konzentriert wird, der Bereich wird ja nicht auch zusammengelegt. Also jeder Bereich wird ja nicht auch komprimiert (…), sondern der Bereich bleibt. (Int4_LKA, Pos. 195)

Die Zusammenlegung betraf jedoch nicht nur die örtliche Gewerbeüberwachung, sondern auch die berlinweiten Fachkommissariate:

(…) aber es sind dann- wird dann konzentriert, hier eure zwei Zuständigkeiten, Prostitution und Bewacher, ja, was man vielleicht auch trennen und alleine machen könnte mit der gleichen Anzahl von Leuten. Also es wurde immer weiter zusammengelegt. (Int4_LKA, Pos. 195)

Zusätzlich zu der Zusammenlegung wird von den Expert:innen berichtet, dass die Überwachung der Einhaltung gewerberechtlicher Vorgaben in allen Kommissariaten auch nur einen Teil der Aufgaben darstellt, da zum einen auch die Bearbeitung von Straftaten mit Gewerbebezug in den Kommissariaten stattfindet und zum anderen auch das Dezernat als Ganzes in gemeinsame Ermittlungen des LKA 3 eingebunden ist:

(…) weil eben die beiden örtlichen [Kommissariate], die noch da sind, auch belastet werden mit anderen Sachen halt aus der Abteilung, also wir gehören ja zum LKA 3. Wenn innerhalb der Abteilung, ich sag mal, irgendein Phänomen bearbeitet werden muss, sinnvollerweise oder richtigerweise, dann werden wir ja mit einbezogen, weil wir ja dazu gehören und werden dann mit, wenn's jetzt die Corona-Vorgänge mit den Zahlungen und so, das wird dann uns auch übergestülpt, ja. (Int4_LKA, Pos. 211)

Insbesondere die Zentralisierung der örtlichen Gewerbeüberwachung und deren Belastung mit weiteren Aufgaben hat eine Reihe von negativen Konsequenzen, die in den Interviews benannt werden. Im Mittelpunkt steht dabei der **Verlust an Wissen über die lokalen Gewerbestrukturen**:

Und wenn ich nicht mehr in dem Bereich so oft zugegen bin, dann kann ich auch die Entwicklung dort halt eben schwer verfolgen. Das ist ja das Ähnliche, wie damals die kleinen Reviere in den Kieze waren, da wusste der Schutzmann immer, was los ist oder wer was gemacht hat. (…) Heute ist es soweit zentralisiert worden alles, dass es sehr schwer fällt. Natürlich haste immer mal noch 'ne Dienstgruppe oder damals die KOBs noch, die so 'n bisschen in den Kiezbereich eintauchten und da schon wissen, was so los ist. Aber die Nähe ist einfach nicht mehr da. Und ich kann sie- wie gesagt, ich kann mir das nicht erlauben. Das ist einfach zu groß, dieser Bereich. Alleine die ehemalige Direktion 6, also Hohenschönhausen, Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf, Treptow-Köpenick, das ist- fahr

das mal mit 'm Fahrrad ab. Also das ist 'ne schöne Wochenendtour letztendlich. (...) Ja. Und na ja, und was eben schade ist, du bist nicht mehr im Kiez, du bist nicht mehr dabei am Puls, und du siehst die Entwicklung halt eben schwerer, ja. (...) (Int3_LKA, Pos. 53-57)

Neben dem Wissensverlust als Folge der Zentralisierung werden zudem auch die **langen Wegstrecken** angesprochen, die für Vor-Ort-Kontrollen mittlerweile zurückgelegt werden müssen und dann das Arbeitszeitkonto belasten:

(...) was ja Sinn macht oder eigentlich zwingend notwendig, so dass du diese- diese räumliche Nähe hast. Macht ja kein,en Sinn jetzt mit dieser Zentralisierung, wenn du 'ne Stunde Anfahrt im Bereich hat. Diese Probleme haben wir jetzt mitunter. (Int3_LKA, Pos. 37)

In der Summe aller Entwicklungen lässt sich somit feststellen, dass die Gewerbeüberwachung im Sinne der Gewerbeordnung im LKA 33 mittlerweile zentralisiert für die gesamte Stadt stattfindet und nur eine Aufgabe neben anderen Aufgaben darstellt, was in der Folge zu einem Verlust des Wissens über die lokalen Gewerbestrukturen und langen Anfahrtswegen führt.

1.4.2 Personelle Ausstattung

Die Zentralisierung der Gewerbeüberwachung hatte nicht nur den Effekt der strukturellen Zusammenlegung von Abteilungen, sondern auch einen erheblichen Personalabbau zur Folge:

(...) Wir haben ein ganz großes Problem eben, wie gesagt, mit der Personalverknappung. Das sehen Sie ja selber. Wenn man erstmal guckt, wieviel von dem eigentlichen Haufen, der da bei der Senatsverwaltung noch geführt wird, hier noch wirklich existent ist in den Reihen des Gewerbeaußendienstes und wer woanders in der Behörde seinen Dienst versieht, das ist schon sehr markant, ja. Dann kommt noch hinzu, dass, ja, weil mit jedem Präsidentenwechsel eine mehr oder weniger starke Polizeireform einherging. (Int3_LKA, Pos. 35)

Die Personalverknappung, die im Zitat erwähnt wird, betrifft die örtliche Gewerbeüberwachung in besonderem Maße:

(...) für die Bereiche von ehemaligen drei Direktionen ist (...) nicht mal Kommissariatsstärke einfach zu wenig. Das muss man so sehen, ja. Ich bin- also wir sind alle viel draußen, aber nur weil das Personal auf dem Papier steht, heißt das ja nicht, dass es für alles geeignet ist. Wir haben viele Angestellte, die gehen alleine nicht raus, viele haben vielleicht keine Außendiensttauglichkeit und, und, und. Also der Haufen derer, die eigentlich noch den Außendienst vollziehen können, ist doch NOCH eingeschränkter, als wie es auf dem Papier dargestellt wird. Wenn eine Dienststelle dann schon den Zuständigkeitsbereich von der Fläche von drei Polizeidirektionen hat, sieht man, dass das nicht so viel Sinn macht. (Int3_LKA, Pos. 43)

Neben der generellen Verknappung des Personals der Gewerbeüberwachung und der zusätzlichen Verknappung der außendiensttauglichen Beamt:innen wird außerdem darauf verwiesen, dass sich auch die Zusammensetzung der Beamt:innen geändert hat und immer weniger Beamt:innen mit der Laufbahn „Gewerbeaußendienst" im LKA 33 vorhanden sind:

Aber es kam nichts mehr nach. Und das merkt man schon. Und es ist- also nun ist es ja so, dass Kollegen hier sind, die mit Gewerbe an sich halt nichts zu tun haben, weil sie auch nicht nur den Dienstgrad nicht haben, sondern über'n Durst einfach hergesteckt wurden, ob sie wollten oder nicht zum Beispiel. Und wir sind eigentlich ein bunt zusammengewürfelter Haufen, also aus gewerbetechnischer Sicht oder gewerbelaufbahntechnischer Sicht, was nicht- ist halt nicht schlecht in dem Sinne, wenn man sich bisschen damit beschäftigt und sagt, ich mach das auch. Aber das Kuriose ist ja eigentlich, dass Gewerbeleute, die es mal gab, die wurden [umgesetzt] (…) „bei Rauschgift zum Beispiel fehlen fünf Leute", zack, sind fünf Leute vom GAD, also vom Gewerbe weg und waren ersatzlos dann weg, ja. So und also der Personalmangel in anderen Bereichen wurde manchmal durch den Abzug von Leuten hier einfach mal gedeckelt, ja. So, und ich meine, es kommt natürlich immer mal vor, dass einer in Pension geht oder woanders hingeht, weil sich irgendwas ereignet, aber man konnte, glaube ich, schon erkennen, dass durch die fehlenden Einstellungen und auch dieses manchmal auch grobe Verteilen eigentlich die Sache eben ausgedünnt wurde, damit eigentlich der Kontrollauftrag- gut, man versucht was möglich zu machen, aber der ist eigentlich dann zurückgefahren, ja. (Int4_LKA, Pos. 191)

Auch in den anderen Interviews mit den Expert:innen des LKA wurde darauf verwiesen, dass der Personalmangel in allen Bereichen der Berliner Polizei dazu geführt hat, dass Beamt:innen mit der Laufbahn „Gewerbekommissar:in" in andere polizeiliche Bereiche versetzt wurden, in denen aufgrund kriminalpolitischer und polizeilicher Schwerpunktsetzung ein besonderer Personalbedarf bestand – so etwa in der Abteilung „Staatsschutz" aufgrund der zunehmenden Gefährdungen seitens des dschihadistischen Terrorismus:

Aber ich glaube, davon sprechen viele Bereiche, es ist einfach zu wenig Personal da. Und gerade wo jetzt die letzten Jahre der Staatsschutzbereich so extrem ausgedehnt wurde und Personal abgesaugt hat, haben- sind wir letztendlich nur ein kleines Licht. Ich sage mal, das ist eher nachgeordnet, wenn man so 'ne Delikte, so 'ne Phänomene bearbeitet. (Int3_LKA, Pos. 91)

Von den, im GAD verbliebenen Beamt:innen wird dabei beklagt, dass die versetzten Kolleg:innen dann in der Regel nicht zurückkehren:

(…) Also wir sind ja nur noch ein Bruchteil von denen, die da ursprünglich mal mit der Aufgabe betraut wurden. Und das kann nicht sein. Also ich finde dann, der GAD im Staatsschutz, das passt irgendwie nicht, ja. Das sollte dann schon die Laufbahn haben, was man auch dann perspektivisch, ja, da wieder zurückkommt, gerade. (Int3_LKA, Pos. 378-380)

Als Konsequenz der Personalverknappung und Umsetzung von Gewerbekommissar:innen wird davon berichtet, dass auch das notwendige Fachwissen im komplexen Bereich der Gewerbeordnung und ihrer Nebengesetze immer weniger vorhanden ist. Dieser **Verlust von spezifischem gewerberechtlichen Wissen** wird insbesondere von der Fachaufsichtsbehörde aber auch den Expert:innen der bezirklichen Ordnungsämter benannt:

Was aber noch dazu kommt zurzeit, ist, es mag sich jetzt ändern, aber über Jahre war auch durch den Einstellungsstopp und durch die Pensionierung von erfahrenen Kollegen, es war immer weniger Wissen vorhanden, denn zum Beispiel die Schließung einer Gaststätte, das ist nicht nur praktisch nicht ohne: Sie brauchend genügend Leute; es ist auch rechtlich sehr interessant, und das nicht nur sozusagen „Ich mache ein Verfahren", sondern sofort hier und vor Ort. Wenn eventuell noch ein Strafverteidiger kommt, das ist ja möglich, aber da brauchen Sie auch – neben Engagement und Erfahrung – Sie brauchen eben unglaublich viel Fachwissen. Ich hoffe, dass es mittlerweile wiederaufgebaut wird, aber jahrelang ist darauf eben kein Wert mehr gelegt worden. (Int2_SenWiEnBe, Pos. 140)

Eine weitere Konsequenz der Personalverknappung ist, dass sich die praktische Arbeit im Bereich der Gewerbeüberwachung immer stärker auf diejenigen Gewerbebetriebe konzentriert, die schon mehrfach mit Ordnungswidrigkeiten und Straftaten aufgefallen sind und aktuellste, problematische Entwicklungen nicht mehr oder nur verzögert aufgegriffen werden können:

Und aufgrund dieser ganzen Priorisierungsgeschichten jetzt habe ich teilweise eben nur mit Personen oder Gesellschaften zu tun, die immer wieder aufploppen und wo du immer wieder Verfahren hast und nacharbeitest, aber dieser Ermittlungsprozess ist einfach sehr, sehr langwierig, sodass da im Hintergrund schon wieder was ganz Anderes läuft so. Du kommst einfach nicht mehr nach, ja. Das ist ein Problem. Und deswegen sage ich, wir brauchen wieder ein bisschen- wir müssen besser aufgestellt sein, sagen wir's mal so. (Int3_LKA, Pos. 89)

Damit einhergehend wird, bezogen auf den gesamten Gewerbeaußendienst festgestellt, dass sich eine immer **stärkere inhaltliche Schwerpunktsetzung** auf diejenigen Gewerbebereiche vollzogen hat, die als besonders „kriminogen" oder „polizeinah" angesehen werden:

Na ja, zum einen ist durch einen personellen Aderlass, den wir hier sozusagen schon als Ausgangspunkt haben, ist ein natürlicher Prozess der Schrumpfung auf, sagen wir mal, den Kern dessen, was wir jedenfalls miteinander, auch in Abstimmung mit der Wirtschaftsverwaltung für prioritär halten,

eingetreten. Das hat vermutlich zur Identifizierung DER Bereiche beigetragen, die besonders polizeinah und wichtig sind. Das denke ich, ist so 'ne Art von Krisenergebnis einer solchen- eines solchen Schüttelprozesses, bei dem also immer irgendwie was noch rausgefallen ist. Da kann man sicher, was wir vorhin gesagt haben, über Verschiedenes sprechen. Die Ressource ist allerdings auch für die Themen, die wir hier noch haben, mager. (Int5_LKA, Pos. 90)

Genau die im letzten Satz des Zitats angesprochene Ressourcenproblematik führt dazu, dass sich die Expert:innen des LKA insgesamt mit der Frage konfrontieren, ob die Arbeitsfähigkeit der Gewerbeüberwachung noch gegeben ist:

(…) man darf so ne Sachen nicht kaputtsparen. Man muss halt dann gucken-, also muss arbeitsfähig bleiben. Und das wird immer schwerer letztendlich, weil alle Bereiche mittlerweile so klein sind und so ein Aufkommen haben, na ja, dass es dann wirklich schwer ist, weil wenn du die Qualität machen willst und keine Quantität, das bindet einfach Zeit, ist ganz klar ja. Und auf irgendwas MÜSSEN wir uns konzentrieren. Du kannst nicht auf allen Hochzeiten tanzen, das geht nicht. (Int3_LKA, Pos. 484)

In der Konsequenz wird auch darüber nachgedacht, ob die Gewerbeüberwachung bei der Polizei überhaupt noch weiter betrieben werden kann:

Aber das Ursprüngliche, was wir mal gemacht haben, das ist weggebrochen, ja, aber auch mit dem Hintergrund, dass es nicht unbedingt mehr viele Leute gab, die das gemacht haben. Als es ist peu à peu aus meiner Sicht abgebaut worden. (…) ja, aber das ist so, ja, einfach, so'n bisschen Raubbau betrieben worden, ja. Und da, muss ich sagen, haben einige Kollegen wie ich auch so'n bisschen so Zweifel, ob das dann so weiter betrieben werden könnte oder kann. (Int4_LKA, Pos. 191)

1.4.3 Sachlich-technische Ausstattung

Neben der Ausstattung mit geeignetem Personal ist auch die sachlich-technische Ausstattung als eine wichtige Voraussetzung für Gewerbeüberwachung angesehen. Insofern ist es wichtig auch diesen Aspekt zu betrachten und die diesbezüglichen Bedingungen im LKA 33 zu analysieren. Hierbei ist vor allem die IT-Ausstattung in den Mittelpunkt zu stellen, da sie die Voraussetzung dafür darstellt in der Zentrale, aber noch wichtiger bei Vor-Ort-Kontrollen, Zulassungsvoraussetzung von Gewerbebetrieben oder auch Geldspielgeräten prüfen zu können. Auch diesbezüglich beklagen die Expert:innen im LKA 33 die gegenwärtige Ausstattung:

(…) viele Sachen sind hier so'n bisschen, na ja, wie soll ich denn sagen, es läuft alles nicht so flüssig, wie man sich da wünschen würde. Ich sag mal, schnelles Computersystem wäre toll mit schnellem Internet, ja. Unser eigenes Computersystem, diese Anwendung, die musste dir offenbar zurechtbiegen, dass du- ich kann meine Arbeit nicht in dieses Raster pressen. Ich muss gucken, dass ich das

irgendwie erfassen kann in dem System, wie wir das sichtbar machen können so. (…). (Int3_LKA, Pos. 292)

Hinsichtlich der IT-Infrastruktur ist für die Gewerbeüberwachung der Zugriff auf die Gewerbedatenbank Migewa, in der die Daten zu allen angezeigten und erlaubten Gewerbebetrieben enthalten sind, besonders entscheidend. Das LKA 33 hat Zugang zu dieser Migewa, allerdings nur auf den Computern der Zentrale und nicht auf mobilen Endgeräten (z.B. Tablets), wie in einigen bezirklichen Ordnungsämtern. Auszüge aus der Gewerbedatenbank müssen also vor den Kontrollen gezogen werden und können nicht Vor-Ort abgerufen werden. Generell scheint insbesondere die mobile technische Ausrüstung ausbaufähig zu sein:

Man muss ja gucken, soviel Equipment ist nicht da, dass jetzt jeder- also wir haben zwar zwei Dienstfahrzeuge, zwei Handys. Aber das musst du ja alles so eintakten, dass das auch immer Sinn macht so. (Int3_LKA, Pos. 232)

Dienstfahrzeuge und Diensthandys sind nicht für jeden LKA-Beamt:innen vorhanden, so dass deren Einsatz geplant werden muss, was zusätzliche Zeit erfordert. Insbesondere die fehlenden Diensthandys stellen ein Problem dar, da die Beamt:innen vor Ort z.B. die Zulassungsnummern von Geldspielgeräten prüfen, Raumpläne aus Migewa abrufen und auch Fotos der Gewerberäume machen müssen. Hierfür wären internetfähige, personalisierte Dienst-Smartphones eine erhebliche Arbeitserleichterung, wie die Expert:innen beschreiben:

Ich sag mal, beispielsweise mein Wunschgedanke mit 'nem personalisierten Diensthandy, ja wäre vielleicht gar nicht verkehrt. Ich finde das immer ganz gut, weil so hast du so viele Equipment da draußen und 'ne Kamera. Wir hatten teilweise Kameras, die konnten in diesem Halblicht-Spielhallengeschehen keine ordentlichen Bilder machen, die waren alle verwackelt oder die Akkus waren im Winter ständig alle. Wenn du es mit 'nem Handy machen kannst, wenn es dienstlich zugelassen ist, schnell mal zack zack oder mal irgendwie 'ne Aufnahme oder. Da ist vieles möglich, um einfach sich die Arbeit zu erleichtern (Int3_LKA, Pos. 292-294)

Neben dieser mobilen Technik hat sich in den Interviews auch immer wieder die Bedeutung eines Transporters mit Ladebordwand als wichtiges Ausstattungsmerkmal herausgestellt, da nur die Verfügbarkeit eines solchen Fahrzeugs die Beschlagnahmung und den Abtransport illegaler Geldspielgeräte ermöglicht. Im LKA 33 ist ein solches Fahrzeug vorhanden und es sind auch Räume vorgesehen an denen die beschlagnahmten Geräte gelagert werden können. Allerdings scheint die Verfügbarkeit eines Transporters nicht den Bedarf, insbesondere der Bezirke zu decken, da die bezirklichen Ordnungsämter darauf verwiesen, dass sie illegale Gelspielgeräte vor Ort stehen lassen müssen, da der Abtransport durch das LKA nicht immer möglich ist:

die [das LKA 33] hatten ja eben auch nur das eine Auto da mehr oder weniger, und die eine Ladebordwand, und wenn wir unterwegs sind, und die ist gerade in Spandau, na ja, dann kommt die auch nicht mehr, dann muss man es stehen lassen. (…) weil, das kann halt immer sein, dass das Auto sonstwo ist, wenn es das LKA macht. (Int3_BA, Pos. 133-135)

Auch aus Sicht der Fachaufsichtsbehörde stellt der Abtransport illegaler Geldspielgeräte ein Problem dar, das möglicherweise auf die eingeschränkte Verfügbarkeit des Transporters zurückzuführen ist:

Also wir erleben immer nur Versiegelungen und dann aber gleich mit dem Nebensatz der Polizisten, dass die sagen „Versiegelung bringt sowieso nichts", weil einfach das jemand aufschneidet mit einem Messer, das Siegel. Und dann denken wir ja „Oh, das ist ja ein böser Siegelbruch", aber das kann man ja sowieso nicht beweisen im Nachhinein. Und deswegen wird dann gleich wieder direkt dran gespielt. Und wenn die einen Tag später kommen und kontrollieren und sagen, „Das Siegel ist weg." „Ja, pfhhh, hab ich nicht gesehen, wer das war. Muss irgendein Kunde gewesen sein", wie auch immer. Deswegen, also selten erlebt, dass die so Geräte wirklich mitnehmen in dem Fall, ja. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 321)

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass neben den personellen Ressourcen auch im Bereich der sachlich-technischen Ressourcen Einschränkungen existieren, die die Arbeit der Gewerbeüberwachung erschweren. Vor diesem Hintergrund ist es nun interessant herauszuarbeiten, wie die Praxis der Gewerbeüberwachung in Berlin funktioniert.

1.5. Zur Praxis der Gewerbeüberwachung

Im Folgenden soll nun die konkrete Praxis der Gewerbeüberwachung aus der Perspektive der Akteur:innen beschrieben werden. Hierbei ist zunächst zu konstatieren, dass gemäß den unterschiedlichen Verständnissen von Gewerbeüberwachung und den unterschiedlichen Auffassungen zur Zuständigkeit sowohl die Praxis des LKA, als originär zuständiger Behörde, als auch der bezirklichen Ordnungsämter in den Blick genommen werden muss und auch deren Interaktion und Zusammenarbeit zu beschreiben ist, da in der Praxis sowohl das LKA als auch die bezirklichen Ordnungsämter tätig werden und Gewerbebetriebe überwachen.

1.5.1 Überwachte Gewerbebereiche

Zunächst soll betrachtet werden, welche Gewerbebereiche überhaupt für eine Überwachung in Betracht gezogen werden und in den Expert:inneninterviews im Zusammenhang mit der Gewerbeüberwachung genannt wurden. Die folgende Tabelle 3 bietet hierfür einen annäherungsweisen

Überblick und soll verdeutlichen, welche erlaubnispflichtigen oder überwachungsbedürftigen Gewerbebereiche von den Expert:innen primär mit Gewerbeüberwachung assoziiert werden. In der Tabelle wird aufgeführt, welche Gewerbebereiche in wie vielen der Interviews genannt wurden und welchen Anteil der genannte Gewerbebereich verglichen mit allen anderen Gewerbebereichen in den Interviews ausmachte.

Tabelle 3: Überblick über die Nennungen erlaubnispflichtiger und überwachungsbedürftiger Gewerbebereiche in den Interviews

Gewerbebereich	In Interviews enthalten	Anteil der Nennungen
Gaststättengewerbe	83.3 %	36.1 %
Prostitutionsgewerbe	58.3 %	14.7 %
Spielhallen	58.3 %	16.2 %
Bewachungsgewerbe	50.0 %	8.9 %
Immobilienmakler	58.3 %	7.9 %
Versicherungsvermittler	16.7 %	1.6 %
Versteigerer	16.7 %	2.1 %
Pfandleihgewerbe	33.3 %	4.2 %
Finanzanlagenvermittler	25.0 %	2.6 %
Reisegewerbe	33.3 %	3.1 %
Sonstige	33.3 %	2.6 %

Anmerkungen: Sonstige als Sammelkategorie der Gewerbebereiche nach §38 GewO: Autohandel, Schlüsseldienste, An- und Verkauf.

Neben den Aufzählungen in der Tabelle gab es noch eine Vielzahl weiterer Nennungen wie bspw. „Shisha-Bars“ (Int4_BA, Pos. 248), „Spätis“ (Int3_BA, Pos. 34) aber auch Handwerksbetriebe wie „Barbershops“ (Int2_BA, Pos. 66). Die Nennungen vermitteln bereits einen ersten Einblick, welche Gewerbebereiche im Mittelpunkt der Diskussion stehen – eine Ableitung bzgl. der tatsächlichen Schwerpunktsetzung in der Überwachung ist daraus jedoch nicht möglich, sondern verlangt eine tiefere Analyse der Aussagen in den Interviews.

1.5.2 Praxis der Gewerbeüberwachung des LKA

Betrachtet man zunächst die Perspektive des LKA als zuständiger Behörde nach ZustKat Ord ASOG sind besonders die aktuelle Gefahrenlage und das Gefahrenpotential verschiedener Gewerbebereiche die ausschlaggebenden Aspekte für eine Überwachung:

(…) wir müssen gucken, wo sind eben unmittelbar diese Gefahren. Und wenn wir die Frage haben, was kann überhaupt, kommt einem wieder kurios vor, was kann überhaupt POLIZEIaufgabe sein, also eine Behörde, die präventiv und repressiv Kriminalität im Blick hat im weitesten Sinn. (…) (Int5_LKA, Pos. 10)

Bei einer genaueren Betrachtung des dabei verwendeten Gefahrenbegriffs wird deutlich, dass Gefahr vor allem mit Kriminalität assoziiert wird:

(…) einmal ist es die Kriminalität und einmal ist es sozusagen die potentielle Gefährdung, die dann also Kriminalität darstellen könnte. (…) Das eine ist dem Wesen nach, und das Andere ist das Potential. Und beides muss man im Grunde genommen analytisch in den Blick nehmen. Dazu gibt es natürlich auch noch verschiedene andere, ich nenn's mal, Phänomenbereiche, die dem Wesen nach natürlich sehr eng mit Kriminalität verbunden sind. Nehmen Sie den Bereich Glücksspiel, ja, und diese Sachen. Das werden Sie jetzt auch nicht das erste Mal gehört haben (…) dass es natürlich nicht einfach mal irgendwie so'n Gewerbe ist, sondern eben hier spielen die kriminalistischen phänomenologischen Erfahrungen 'ne Rolle, hier spielt natürlich die Frage der Geldwäschebekämpfung 'ne Riesenrolle, ja (Int5_LKA, Pos. 17-19)

Die Überwachungspraxis des LKA wird somit entlang des Kriminalitätspotentials der Gewerbebereiche priorisiert. Dies führt dazu, dass von der Vielzahl der in der Gewerbeordnung genannten erlaubnispflichtigen und überwachungsbedürftigen Gewerbebereiche nur diejenigen herausgegriffen werden, die aus der Perspektive des LKA mit Kriminalität assoziiert sind. Bei dieser Priorisierung spielt zusätzlich auch die Personalsituation im LKA eine entscheidende Rolle:

Ansonsten sind diese speziellen Sachen natürlich für uns problematisch, weil aufgrund der Personalverknappung und der Vielzahl an anderen Geschäften (…) Du musst 'ne Priorisierung vornehmen. Kann man nicht leisten so, es sei denn natürlich, ich hab 'nen Hinweis oder 'ne Anzeige, das steht außer Frage. Aber für die reine Überwachungsrolle ist es natürlich schwierig, ja. (…) Also deswegen in der Regel eben Gaststätten, Reisegewerbe und Spielhallen. (Int3_LKA, Pos. 27-31)

Die im Zitat genannten Gewerbebereiche sind diejenigen, in denen das LKA aufgrund der vermuteten Kriminalität seine Überwachungstätigkeit prioritär wahrnimmt. Wie aus den weiteren Interviews hervorgeht, sind daneben auch noch das Bewachungsgewerbe und Prostitutionsgewerbe im Fokus der polizeilichen Überwachungstätigkeit. In der Konsequenz beinhaltet die polizeiliche Priorisierung, dass für eine flächendeckende Überwachung der erlaubnispflichtigen (§ 30

ff. GewO) und überwachungsbedürftigen Gewerbe (§ 38 GewO) keine Ressourcen vorhanden sind:

Ich muss jetzt gucken, wo habe ich meine- meine Problemfelder, wo muss ich tätig werden so. Also einfach mal jetzt hier 'nen Straßenzug abzulaufen, dafür habe ich gar keine Zeit mehr, ja. Und das hat man früher gemacht und hat immer geguckt, was ist jetzt wo, hast du für den Schankgarten 'ne Genehmigung, ja? Oder ist hier ein Betreiberwechsel gewesen? Was ist hier oder vielleicht ein anderer Betrieb jetzt drin? Das muss man halt alles sehen dann, weil ich sage, gerade mit den MiGeWa-Geschichten, also diese Betriebe-Kartei, da sind ja auch viele Karteileichen, ja. Und das musst du ja auch irgendwo mal aufarbeiten. Das sehe ich jetzt nicht als unser ureigenstes Ding. (Int3_LKA, Pos. 43)

Besonders diese Priorisierung entlang polizeilicher Schwerpunktsetzung und Kapazitätsplanung führt jedoch auf Seiten der Fachaufsichtsbehörde und auch der bezirklichen Ordnungsämter zu Kritik, da auf diese Weise weite Gewerbebereiche nicht mehr überwacht werden:

(…) da haben wir eben dann irgendwann auch gemerkt, also wir würden vielleicht auch gerne mal andere Schwerpunkte setzen wollen oder im Rahmen von schriftlichen Anfragen kommen dann Fragen auf, was weiß ich „Wie oft wurden im Land Berlin die Schlüsseldienste kontrolliert?" Und wir haben dann auf schriftliche Anfragen zum Beispiel so Antworten bekommen wie „Mit Schlüsseldiensten hat die Polizei nichts am Hut, sowas machen die Gewerbeämter", (seufzt) wo ich sage „Entschuldigung, man kann sich jetzt drüber streiten, ob man jetzt bei Schlüsseldiensten ernsthaft etwas-kontrollieren KANN, aber definitiv ist es halt ein 38er Gewerbe und fällt damit ganz klar in die überwachungsbedürfigen Gewerbe, für die auch die Nachschau- und Auskunftsrechte gelten nach der Gewerbeordnung. Und das sind halt ganz klare Aufgaben nach ZusKatOrd die komplett im Land Berlin Gewerbeüberwachung bei der Polizei zu verorten sind. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 36)

Die Ursache für die fehlende Überwachung wird aus der Perspektive der Fachaufsichtsbehörde vor allem im polizeilichen Selbstverständnis gesehen, wonach eine Überwachungstätigkeit immer auch zur Feststellung von Verstößen, wenn nicht gar zur Aufdeckung von Straftaten führen sollte:

(…) weil tatsächlich da eben also doch seitens der Dezernatsleitung immer sehr, ja, so ein großer Wert darauf gelegt wurde zu betonen, man sei aber nun mal die Polizei und kein „Grüßotto" und „gewisse Vorarbeiten" oder irgendwie so „auf gut Glück irgendwo mal reinstechen", das würde man ja als Polizei nicht machen, da würde man sich ja lächerlich machen. Und das widersprach irgendwie dann auch so'n bisschen diesem Verständnis davon, was wir natürlich haben, von ordnungsbehördlichen Aufgaben. Ja, so ist das halt, wenn man kontrollieren geht, dann weiß man gerade nicht- also wenn ich ohne Durchsuchungsbeschluss irgendwo reingehe, ist das auch meiner Sicht ein typischer

Fall von „Da kann ich was finden, da kann ich aber auch erfolglos wieder raus gehen", sage ich mal so. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 30)

Im Überblick über die Interviews lässt sich der aktuelle Status der Überwachungstätigkeit des LKA in wichtigen Gewerbebereichen wie folgt (Tabelle 4) zusammenfassen:

Tabelle 4: Status der Überwachungstätigkeit in einzelnen Gewerbebereichen

Gewerbebereich	Zusammenfassung	Ankerbeispiele
Gaststättengewerbe (GastG)	Gaststätten stellen augenscheinlich den größten Bereich der Überwachung dar, da hier zum einen die größte Zahl erlaubnispflichtiger Betriebe, zum anderen aber auch eine große Schnittmenge zu verschiedenen Deliktbereichen (organisierte Kriminalität, BTM-Verstöße etc.) vorliegt. Der GAD kommt dem Kontrollauftrag aus Sicht der Bezirke nicht bestmöglich nach. Begründet wird dies durch die fehlende Einsicht in Akten und die geringe Personalausstattung. Die historisch überlieferte (informelle) Maxime, dass jede Gaststätte einmal im Jahr kontrolliert werden soll (Int.4_LKA, Pos. 253), ist mit den vorliegenden (personellen) Ressourcen nicht erreichbar.	*Also als ich mal angefangen habe, hat mir damals mein oberster Chef gesagt so im Gespräch: Ziel der Gewerbeüberwachung im Bezug auf Gaststätten ist es, eigentlich jede Gaststätte im Land Berlin einmal pro Jahr zu überwachen so. Das war so mal ein heerer Grundsatz. (Int4_LKA, Pos. 253)* *(...) wenn man überlegt hat, wie viele Gastrobetriebe, ich rede mal jetzt nur von Gastrobetrieben, das andere ist ja Beiwerk, da gibt's, weil das ja die größte Anzahl ist an erlaubnispflichtigen Betrieben, dann brauchst du einen gewissen Personalkörper, um da auch vernünftig mal zu überprüfen. (Int3_LKA, Pos. 43)* *oder auch jetzt hier, wir gehen auch viel jetzt hier im Kiez bei den Überwachungen vom Abschnitt mit, dann- wir machen die Kneipen jetzt letztendlich, machen dieses ganze Gaststättenrechtliche, Gewerberechtliche und auch Spielrechtliche. Aber dann haste auch mal, da steht dann 'n geklautes Fahrrad, ein geklauter Computer (...) Und das, klar, aus Sicht der Ordnungsbehörde wäre vieles wünschenswerter. Das versuchen wir auch alles umzusetzen, aber mehr geht eben, wenn du nur eben so 'ne gewisse Tragweite hast, ja. (Int3_LKA, Pos. 272)* *Das mögen die halt alle nicht, aber auch in ne Gaststätte zu gehen und dann irgendwie sich gewerberechtliche Verstöße anzuschauen, wie Jugendschutzaushang ist nicht aktuell oder so, das finden die halt- das finden die langweilig, ja. (Int5_BA, Pos. 42)*
Prostitutionsgewerbe (ProstSchG)	Die Überwachung des Prostitutionsgewerbes erscheint wenig problematisch, was sich durch die Einführung des ProstSchuG begründet, welches eine einheitliche Vorgehensweise der Kontrollen im gesamten Gewerbestandort Berlin vereinfacht. Die Überwachungstätigkeiten des LKA werden bei dieser Gewerbeart sogar explizit durch Vertreter:innen der Bezirke gelobt. Eine weitere	*Also bei Prostitutionssachen ist das LKA wirklich topp, also war unsere oder ist unsere Erfahrung. Da muss man wirklich sagen, da funktioniert die Zusammenarbeit super. Die haben ein gutes Wissen, die reagieren schnell und beim Glücksspiel eigentlich auch (Int5_BA, Pos. 40)*

Gewerbebereich	Zusammenfassung	Ankerbeispiele
	Erkenntnis, die diesen Eindruck abrundet und ggf. begründet, liegt im Fokus auf den Schutz der Arbeitnehmenden - dies wurde bei anderen Gewerbearten nicht genannt.	
Spielhallengewerbe, Spielstätten, Automatenaufsteller (§33 GewO)	Spielhallen, Spielstätten und Automatenaufsteller werden i. d. R. umfassend überwacht, da in diesem Bereich häufiger kriminelle Aktivitäten (bspw. Geldwäsche) festzustellen sind. Allerdings birgt diese Gewerbeart verschiedene Problemherde, die eine effiziente und effektive Gewerbeüberwachung hemmen. Einzelne Gewerbetreibende sind meist in mehreren Bezirken vertreten, zudem verlagert sich das Spielgeschehen nach Kontrollen häufiger in andere Gewerbe (bspw. 'Café-Casinos). Die Einziehung von Geldspielgeräten ist mit großem logistischem Aufwand verbunden, der die Sanktionswirkung wohl weit übersteigt.	*Aber man muss halt so 'ne Phänomene (Café-Casinos, Anmerk. d.V.) auch seitens der Behörde aus verfolgen und die notwendigen Schlüsse ziehen. Wir können nicht ohne Ende eben ein- und dasselbe Betriebsgepräge erlauben. Wie gesagt, beispielsweise also das Phänomen von Wettbüros in der Stadt, Spielhallen, wir haben ja ohne Ende- Du hast ja Straßenzweige nur noch gehabt mit Spielgeschehen. Oder wenn du jetzt früher diese Ladenzeilen hattest, wo dann auch der Obst- und Gemüseladen drin war und mal ein Klamottenladen und und und. Und dann hast du jetzt auf einmal acht so ne Musikcafés, (...) wo eigentlich nur Automaten stehen. Ansonsten kannst du überall einen schlechten Café trinken, das war's. Da muss man entgegenwirken, weil wenn man das erstmal einreißen lässt (...) Und ich meine, man muss da mal aufwachen, weil man in so nen Straßenzug auf einmal vier, fünf Spielhallen hat dann ist irgendwas nicht so gesund, weil das braucht man ja nicht de facto. Das ist ne Freizeitstätte letztendlich. Die ist ja für das Leben- ist ja nicht lebensnotwendig, ja. (Int3_LKA, Pos. 67-77)*
Bewachungsgewerbe (§34a GewO)	Im Bewachungsgewerbe scheinen weniger Probleme vorzuliegen, dafür ist die Überwachung mit einem sehr hohen Aufwand verbunden. Das zu kontrollierende Wachpersonal ist häufig über Dritte beschäftigt, was die Kontrollen (bspw. der erforderlichen Qualifikationen) erschwert. In dieser Gewerbeart werden häufig Straftaten oder gravierende Ordnungswidrigkeiten vermutet, worin ein erhöhter Kontrollaufwand entlang der polizeilichen Zielsetzungen begründet liegt.	*Bewacher machen wir im Kommissariat. Wir (...) sind auch zu dritt, zu viert. Schwerpunkte natürlich Öffentliche Einrichtungen, ja, man sagt also- spricht von den Orten, die im öffentlichen Interesse stehen, also ich sag jetzt mal, angefangen bei unseren eigenen Polizeidienststellen, bei Senatsverwaltung, bei allen möglichen wichtigen Einrichtungen wie Kraftwerken und so, da kontrollieren, dann gibt's die Flüchtlingsunterkunft, wo man kontrolliert, aber auch im Einzelhandel, wenn sie offen wären, Diskotheken, weil sich dort interessante Dinge auch ereignen, sage ich mal, auch in diesem Gewerbe. Und ja, jetzt, ich meine, verlagert sich das so'n bisschen auch auf Banken, wo dann welche stehen oder an der Post, bei Rossmann. Also das ist so'n bisschen so 'ne Fluktuation, die jetzt in andere Bereiche*

Gewerbebereich	Zusammenfassung	Ankerbeispiele
		passiert. Oder meinetwegen auch das Impfzentrum, je nachdem. Also das Gewerbe wandelt sich, passt sich bisschen an. Und wir wandern da so'n bisschen mit, sofern es denn machbar ist, ja. (Int5_LKA, Pos. 41) *Ich meine, das Bewacherthema ist hochgekocht, das wird ja jetzt bespielt, die Wachpersonen durch das Bewacherregister, das ist de facto. (Int4_BA, Pos. 68)*
Pfandleihgewerbe und Versteigerergewerbe *(§34 GewO, 34b GewO)*	In den Bereichen der Versteigerer und Pfandleiher erscheint die fehlende flächendeckende Kontrolle strukturell begründet zu sein, da seitens des Gesetzgebers Pflichten weggefallen sind oder keine eindeutigen Pflichten (z. B. Buchführungspflichten) beschrieben wurden, die als Ansatzpunkte für Kontrollen dienen könnten. Für das LKA ergibt sich daraus das Problem fehlender definierter Kontrollobjekte, mit der Konsequenz, dass diese Gewebebereiche dann auch nicht überwacht werden:	*Ich finde, Pfandleiher und Versteigerer ist jetzt nicht so greifbar. Damals waren eigentlich diese An- und Verkaufgeschäfte viel interessanter, weil sich da mehr gedreht hat, ja. Also- also von normal, dass einer Geld brauchte bis hin, dass da auch Hehlerware auch mit vertickt wurde, das war damals interessant, weil (...) man hat ne Buchführungspflicht. Und da musste dann halt genau dokumentiert werden, was an- und verkauft wurde. Deswegen hat (...) die Überwachungstätigkeit dort Sinn gemacht. Das ist ein bisschen ins Hintertreffen gekommen, weil da gibt heute kaum noch so wirkliche Buchführungspflichten, sagen wir mal, wo man was nachweisen kann. (...) Wir können dort Präsenz zeigen und gucken, ist denn überhaupt noch DER tätig, der ursprünglich mal quasi angezeigt hat oder beziehungsweise 'ne Erlaubnis gekriegt hat. Das ist das Einzige, was heute noch übrigbleibt, es sei denn, da müsste man dann vielleicht wieder diese Buchführungspflichten wieder verschärfen. (Int3_LKA 3, Pos. 27)* *(...) die Versteigerer und Pfandleiher, das ist ja nun auch selten geworden, aber die wurden früher auch zentral mitbearbeitet. Ich sag's mal knallhart: Heute passiert da gar nichts mehr, (...) weil keiner mehr da ist, der das so schwerpunktmäßig anpackt. (Int4_LKA, Pos. 39)*

Gewerbebereich	Zusammenfassung	Ankerbeispiele
Reisegewerbe (§38 GewO)	Die Überwachung wird im Bereich der Reisebüros häufig vernachlässigt und erscheint den Überwachenden aufgrund weniger verheerender Konsequenzen verzichtbar: Diese Gewerbeart "kostet niemanden das Leben".	*„also wenn wir zum Beispiel in unserem Portfolio noch Reisebüros haben, ja, würde man sagen, hat man früher gemacht. Heute haben wir keine Leute mehr dafür, macht keiner. (...) Also wenn ich jetzt einen Kunden habe, der durch das, sagen wir mal, Vermeiden einer irgendwie Sicherungseinlage bla bla bla da irgendwie geschädigt ist, dann wird ihn das Leben nicht kosten (Int5_LKA 5, Pos. 21)* *„Also früher wurden zum Beispiel, (...) Reisebüros zum Beispiel kontrolliert, ja, nach Sicherungsscheinen und Ähnliches. Das ist jetzt vielleicht auch nicht mehr aktuell. Aber das ist dann irgendwann auch eingestellt worden (Int4_LKA, Pos. 195)*
Immobilienmakler etc. (§34c GewO)	Die Überwachung erscheint aus verschiedenen Gründen äußerst problematisch. Dies liegt zum einen an den Besonderheiten der Gewerbeausübung (bspw. Geschäftsräumlichkeiten häufig im eigenen Zuhause - Unverletzlichkeit der Wohnung), zum anderen an der fehlenden Expertise, um das Gewerbegeschehen nachvollziehen zu können. Es fehlt an Wissen darüber, wie eine Überwachung konkret aussehen müsste, was also im Rahmen von Auskunft und Nachschau angefordert und überprüft werden müsste. Die Mitarbeiter:innen sind nicht ausreichend qualifiziert, die Gewerbetreibenden jedoch vergleichsweise umso besser unterrichtet. Kurzum: Die Überwachung dieser Bereiche 'funktioniert gar nicht'.	*Das ist relativ kompliziert, auch erstmal die Tätigkeit überhaupt zuzuordnen und dann eben - die Makler müssen ja regelmäßig gegenüber dem Bezirksamt pro Jahr eben Bericht erstatten, was sie gemacht haben. Und da wurde der Gewerbeaußendienst herangezogen, um diese Kontrollen halt durchzusetzen, dass sie's machen.* *(Int4 LKA, Pos. 199)* *Ja, oder Immobilienmakler, ist ja auch eigentlich ein schwieriges Sachgebiet. Da sind die Leute, die das früher gemacht haben, die sind nicht mehr da, in Pension. Danach hat's keiner mehr gemacht, ja. Das war dann eher so wirklich ne Randerscheinung (Int4_LKA, Pos. 39)* *also gerade so auch, Makler oder sowas, ne, also was ganz Einfaches, das funktioniert halt gar nicht. (Int5_BA, Pos. 40)* *Also Versicherungsvertreter, Makler und so weiter, die haben ja gar keine extra Büros, die machen das von zuhause aus. Darf man sowieso nicht so*

Gewerbebereich	Zusammenfassung	Ankerbeispiele
		ohne weiteres rein, weil ist ja Verletzbarkeit der Wohnung und so weiter, ist klar. (Int1_BA, Pos. 12) *Ich sage nur, Paragraph 34C, Makler, Wohnungsvermittler, oder hier auch die Hausverwaltungen. Das ist ein riesiges Betätigungsfeld, das aus meiner Sicht weitestgehend brachliegt, weil die Einhaltung der gewerberechtlichen Normen im Moment nicht überprüft werden kann. Da bräuchte man Spezialisten. (Int4_BA, Pos. 15)*
Autohändler (§ 38 GewO)	Der Gewerbebereich wird aktuell nicht mehr überwacht.	*Und wenn Sie einen Autohandelsplatz nicht regelmäßig kontrollieren, dann ufert das auch aus, ja. Also in Tempelhof, da haben wir regelmäßig Einsätze gemacht, und ich wüsste nicht, wann da der Letzte jetzt gewesen ist, ne, also sozusagen nur als Beispiel, ja. (Int4_LKA, Pos. 195)*

Neben der Beschreibung der Gewerbebereiche, die durch das LKA überwacht werden, zielte die Analyse auch darauf ab, herauszufinden, wie sich die Überwachungstätigkeit konkret gestaltet. Bei der Analyse der Interviews ist hierzu zunächst festzustellen, dass mit Überwachung gemäß § 29 GewO vor allem eine „Nachschau" bei einem Vor-Ort-Termin verbunden wird, während der Aspekt der „Auskunft" bei den Expert:innen kaum erwähnt wurde.

(…) und den Schreibtisch mal zu verlassen. Da sind wir wieder beim Thema. Das funktioniert nicht. Ich muss raus und muss um die Welt und muss mir das angucken vor Ort. Nur dann kann ich mir ein Bild machen. Ansonsten wird es sehr, sehr schwer halt letztendlich (Int3_LKA, Pos. 500)

Hierbei mag eine Rolle spielen, dass es sich bei den interviewten Expert:innen des LKA ausschließlich um Beamt:innen handelte, die in starkem Maße bei Vor-Ort-Kontrollen engagiert waren. Nichtsdestotrotz lässt sich aus den wenigen Befunden zum Thema „Auskunft" der Schluss ziehen, dass die polizeiliche Überwachungspraxis weniger als Schreibtischtätigkeit im Sinne der Prüfung angeforderter Geschäftsunterlagen stattfindet, sondern stattdessen im Schwerpunkt Vor-Ort-Überprüfungen umfasst. Bei genauerer Betrachtung dieser Überwachungspraxis ist zudem auffällig, dass in den Interviews mit dem LKA immer wieder darauf verwiesen wird, dass noch in den 1980er und 1990er Jahren Gewerbebetriebe flächendeckend überwacht wurden und etwa in Gaststätten wenigstens einmal pro Jahr eine Vor-Ort-Kontrolle durchgeführt wurde. Im Zuge des Personalabbaus im Bereich des Gewerbeaußendienstes und der Priorisierung bestimmter Gewerbebereiche ist diese Praxis der automatischen Überwachung immer weiter abgeschafft worden, so dass die heutige Überwachungspraxis fast ausschließlich heteromatisch, d.h. verdachts- bzw. hinweisbezogen erfolgt:

Also es ist sowohl 'ne Initiativtätigkeit, also aus eigenem Antrieb, ja, als auch eine überwiegend hinweisbezogene Tätigkeit, dass- also manche haben wir ja Hinweise wegen dieser Bordelle. Glauben Sie gar nicht, was da alles geschrieben wird, was die Leute alles im Moment wahrnehmen, wofür die Leute Zeit haben (…) Ja, also „Da sind viele Männer und da" und „gucken Sie mal", und „Da klingelt immer einer" und so. Wir gehen dem an sich ja nach. (…) also in zwei Teilen, muss ich sagen, ist die eigene Initiative. Ja, wir haben ja die Gewerbedatenbank, die also viel hergibt, muss ich sagen. Ja, da kann man gucken, aber eben auch hinweisbezogen. Ja, es gibt im Prostitutionsbereich durchaus Hinweise, auch bei den Bewachern ist es so, da ist ein starkes Konkurrenzverhalten, dass der eine sagt „Pass mal auf, ich arbeite auf, aber der da, der meldet keinen an" oder so „Geht da mal hin" und so weiter. Ja, also das passiert alles, ja. Also ich würde das grob so einteilen: Eigeninitiative und durchaus hinweisbezogen, ja. (Int4_LKA, Pos. 47-59)

Die Arten wie Hinweise aufkommen oder Verdachtsmomente entstehen, sind sehr unterschiedlich. Neben den im Zitat genannten Hinweisen von Bürgern, etwa über die Internetwache, spielen auch Hinweise zu laufenden Ermittlungen aus anderen Polizeidienststellen eine wichtige Rolle.

Daneben melden auch die bezirklichen Ordnungsämter zum Teil ihre Überwachungswünsche aufgrund von Beschwerdelagen oder Verdachtsmomenten beim LKA an:

Da kann es sein, dass, na ja, ich sag mal, das Ordnungsamt an uns rantritt, weil irgendwelche Auflagen nicht erfüllt werden oder weil möglicherweise ein Betreiberwechsel oder Betriebsartwechsel gewesen ist, so dass du vor Ort vorstellig werden musst und gucken musst, erstmal gucken, was haben wir'n hier, was ist denn hier überhaupt los so. Und, ne, dann suchst du das Objekt auf. Vorher wird natürlich geguckt, was ist, was wir alles polizeitechnisch abklären können. Dann gehst du dort rein, musst du erstmal gucken, also entsprechend, wie jetzt dieser Verdacht ist, musst du dich natürlich auch personell vernünftig aufstellen. Aber in der Regel sind wir früher immer zu zweit oder zu dritt dann los und haben dann in so 'nem kleinen Team halt diese Gaststätte überprüft. (Int3_LKA, Pos. 106)

Der letzte Satz des Zitats verweist bereits darauf, dass früher vor allem Vor-Ort-Kontrollen in kleinen Teams des LKA durchgeführt wurden, die pro Woche ca. ein bis zweimal Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt haben. In den letzten Jahren wurde die Überwachungstätigkeit aufgrund des Personalmangels dann mehr und mehr in **Verbundeinsätzen** organisiert:

Aufgrund dieser Priorisierungsgeschichten mussten wir jetzt da auch übergehen dazu, dass man eben guckt, wie können wir jetzt mit dem Personal haushalten. Und da ist dann im Prinzip dieses, wie soll ich sagen, dieses Phänomen hat sich ergeben, dass man jetzt Verbundeinsätze macht. Also wir sind jetzt viel unterwegs mit den Abschnittsbereichen, ja, oder auch mit den Ordnungsbehörden selbst. Und das, was eigentlich aus der Not heraus geboren wurde, ist heute fast schon das Allheilmittel. Ja, jeder findet es gut, weil im Prinzip ich brauche weniger Personal. Und jeder partizipiert letztendlich von dem Einsatzgeschehen. Jeder kann das, wofür er zuständig ist, eben abarbeiten. Das hat sich ganz gut gemacht, aber ich find's eben, weiß nicht, wenn man sich auf die Fahne schreibt letztendlich, es ist nur aus der Not heraus gewesen so und hat sich jetzt bewährt. (Int3_LKA, Pos. 43)

Verbundeinsätze sind geplante, eintägige Vor-Ort-Kontrollen von Gewerbebetrieben durch mehrere Behörden, die teilweise einem thematischen Schwerpunkt folgen (Prostitutionsgewerbe, Schwarzarbeit, Glückspiel: „BAO Joker"). Je nach Einsatzschwerpunkt sind dabei neben den Kommissariaten des LKA 33 auch die Mitarbeiter:innen der bezirklichen Ordnungsämter, der Steuerfahndung der Finanzämter und das Hauptzollamt beteiligt. Zudem werden die Verbundeinsätze durch eine schutzpolizeiliche Einheit begleitet, die die Absperrung und Absicherung übernehmen. Von Seiten des LKA werden die Einsätze daher auch als „Rund-um-Sorglos-Paket" bezeichnet (Int2_LKA, Pos. 40). Obwohl aus der Not geboren, wird die Praxis der Verbundeinsätze von den Expert:innen des LKA überwiegend positiv bewertet, da auf diese Weise alle beteiligten Institutionen ihre Fachlichkeit einbringen könnten und zudem über Pressemitteilungen auch eine positive Außenwirkung erzeugt würde:

Also und das ist natürlich in den Verbundeinsätzen wesentlich leichter, ja, weil da hast du deine Komponente für die Absperrung drin, die die Leute bearbeiten. Und du kannst dich wirklich nur noch um deinen Fachkram kümmern. (…) wie es früher eigentlich war so. Und dann werden letztendlich die Arbeitsergebnisse zusammengetragen. Und dann wird am Ende 'ne Statistik gemacht. Und in diesen Verbundeinsätzen wird in der Regel auch ein Fernschreiben, also 'ne polizeiliche Fernmeldung rausgejagt, was ist hier passiert, was haben wir gemacht und so. Das machen wir für unser normales Tagesgeschehen nicht. Ja, also das sind so die Sachen. (Int3_LKA, Pos. 138-140)

Die Einschätzung wird auch von den bezirklichen Ordnungsämtern geteilt, wobei neben der Fachlichkeit auch die Absicherung bei gefährlichen Überwachungsaufträgen oder nächtlichen Vor-Ort-Kontrollen eine entscheidende Rolle spielt. Auf der anderen Seite hat jeder Verbundeinsatz einen langen Bearbeitungsnachlauf, so dass man insgesamt weniger Vor-Ort-Kontrollen durchführen kann:

Also kannst du davon ausgehen, dass du mit deinem Team schon mindestens zweimal die Woche rausgefahren bist so. Das hat sich dann ja ein bisschen gewandelt gehabt, weil wir dann viel Verbundeinsätze hatten und Kräfteanforderungen auch haben. (…) Also wir kommen nicht mehr dazu, einfach mal so eine Art Straßenzug zu machen, weil wenn ich bei so einem Verbundeinsatz drin bin und wir machen die Nacht, ich sag mal, acht Objekte, und ich hab in jedem 'ne Feststellung, dann dauert das mitunter die nächsten Tage oder die nächste Woche, um alles abzuarbeiten. (Int3_LKA, Pos. 234-240)

Wie im Zitat angedeutet, werfen Verbundeinsätze bei den Expert:innen auch Frage nach der Effizienz auf, was auch von der Fachaufsichtsbehörde als Problem benannt wird:

Dann stehen sich fünf Leute, weiß ich, sechs Stunden in einer Kneipe die Beine in den Bauch, warten, dass irgendein Verantwortlicher kommt, so, ja. Ich sage mal, (…), wenn uns ein Vollzugsdefizit zur Kontrolle von Cafécasinos vorgehalten wird, dann haben wir natürlich gewedelt mit den Pressemitteilungen, dass jeden Monat eine BAO stattfindet und so weiter und es kein Vollzugsdefizit gibt. Aber Luft nach oben ist da bestimmt, genau, (Int1_SenWiEnBe, Pos. 161)

Neben den oben angesprochenen Vorteilen haben Verbundeinsätze aus Sicht der Expert:innen zuweilen den Nachteil dass Vor-Ort-Kontrollen aufgrund der Beteiligung verschiedener Behörden länger dauern als eine reine gewerberechtliche Kontrolle und dadurch möglicherweise insgesamt weniger Gewerbebetriebe aufgesucht werden könnten, was wiederum negativ bzgl. der generellen Überwachungsdichte zu bewerten ist und den Verdacht von „Symbolkontrollen" nach sich zieht:

Ja, es scheint in der Polizei irgend 'nen schlauen Strategen zu geben, der sich mal ausgedacht hat, Verbundeinsätze sind was Cooles, das erleben wir ja auch ständig und überall. Und das wurde halt

vor ein paar Jahren mal geschaffen, dieses Feigenblatt, wie Frau X das nannte, BAO Joker, dann kann die Presse noch schreiben „Die Polizei war wieder auf Spielhallen-Razzia unterwegs." Also darum geht's halt auch, dass irgendwie man - ja, der Staat zeigt Präsenz mit Zoll, Finanzamt, Bezirksamt und Polizei und wandert dort ein. Aber es kommt am Ende eigentlich nichts bei rum. Das muss man so sagen, es wird in der Presse anders verkauft, dann 444 Ordnungswidrigkeiten festgestellt. Aber es passiert nichts, es verändert sich nichts. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 181)

Auch aus den bezirklichen Ordnungsämter werden Verbundeinsätze hinsichtlich ihrer Effizienz hinterfragt:

Ich finde halt auch, man muss wirklich schauen, ob es wichtig ist, also ob's notwendig ist, dass die Polizei mitkommt. (…) Also ist ein Verbundeinsatz wirklich notwendig? Oder ist es halt einfach Verschwendung von Ressourcen, weil eine kleine Gaststätte, die können wir unproblematisch auch zu zweit machen oder so. Da brauchen wir nicht vier, fünf Leute oder irgendwie Selbstsicherung oder so. Wir machen ja auch viel am Tag, ne. Also so Gewerbe ist ja nicht nur nachts, sondern auch am Tag. Dann ist das auch unproblematisch. Und gerade in Berlin, WENN es jetzt wirklich mal zu einer Gefahr kommen sollte, kann man ja auch schnell irgendwie die Polizei informieren. (Int5_BA, Pos. 485)

Neben der Frage nach der Effizienz werfen die Verbundeinsätze auch das Problem auf, dass sich dadurch der Abstand zu den Gewerbetreibenden vergrößert und der bürgernahe, präventive Kontakt verloren geht, wie das folgende Zitat mit einem Experten des LKA verdeutlicht:

Aber ich hab eben wie gesagt nicht die Zeit, um da mal den Straßenzug abzugrasen. Wenn ich 'nen Hinweis habe, gehe ich dem nach oder plane den Einsatz dort entsprechend. Das ist alles möglich. Aber das vom eigentlichen Gedanken der Gewerbeüberwachung, der ja im Prinzip von 'ner- also der alles umfasst und nicht nur irgendwelchen Sachen hinterherzuhecheln, sondern was zu verfolgen, sondern auch vielleicht auch mal das belehrende Gespräch zu führen, da haben wir uns mächtig weit entfernt. (…) Ja, also definitiv- Die Bürgernähe ist nicht mehr da. Ja, also ich sehe das ja auch so, gibt ja auch mal Fragestellungen, ja. Das kriegst du da auch da mit (…) ach, hier war ja schon ewig keiner mehr, was? (…) Und wenn ich nicht mehr in dem Bereich so oft zugegen bin, dann kann ich auch die Entwicklung dort halt eben schwer verfolgen. Das ist ja das Ähnliche, wie damals die kleinen Reviere in den Kiezen waren, da wusste der Schutzmann immer, was los ist oder wer was gemacht hat. (Int3_LKA, Pos. 47-53)

Doch trotz der kritischen Anmerkungen kann festgestellt werden, dass sich Verbundeinsätze als hauptsächliche Praxis der Gewerbeüberwachung des LKA etabliert haben und von den daran beteiligten Behörden insgesamt eher positiv bewertet werden.

1.5.3 Überwachungspraxis der Bezirke

Betrachtet man die Überwachungspraxis der Bezirke, so ist zunächst zu konstatieren, dass sehr große Unterschiede festzustellen sind, je nachdem, ob überhaupt Personal für Außendiensttätigkeiten vorhanden ist bzw. sogenannte Sachbearbeiter mit besonderer Kontrollfunktion (SBK) eingerichtet wurden. Grundsätzlich lassen sich mindestens drei Modelle der Überwachung aus den Interviews ermitteln:

Im **Modell 1** sind keine Sachbearbeiter mit Kontrollfunktion vorhanden und es erfolgt daher nur eine punktuelle Wahrnehmung von Überwachungsaufgaben durch den Innendienst und in Verbundeinsätzen mit dem LKA 33:

Momentan machen wir wie gesagt fast gar keine Überwachung mehr, weil wir das einfach kapazitätsmäßig nicht schaffen. Normalerweise ist es so, man nimmt sich bestimmte Objekte raus, wo man Auflagen hat, die man kontrollieren will. Es sind oftmals Sperrzeitauflagen, also Sperrzeit Vorgarten, oder auch direkt für den Betrieb eine Sperrzeit, oder irgendwelche anderen Auflagen für Lüftung und so weiter. Ja, man bereitet sich vor, man versucht, mit dem GAD oder dem LKA einen Termin zu machen, um dann sich mit denen zu treffen, und dann vor Ort nicht nur ein Objekt, weil, wenn, dann fährt man gleich mehrere an, die dann alle abzuarbeiten (Int1 BA, Pos. 22)

Wir haben keinen Außendienst in dem Sinne. Nein, wir haben Beschwerden von Bürgern, ob es jetzt wieder Gaststättenlärmbeschwerden sind, oder bei Spielhallen, dass da zu viel Spielgeräte stehen, irgendwas, und dann versuchen wir, das (…) punktuell, genau. Also Sachen, die jetzt tagsüber gemacht werden können, die machen wir generell alleine zum größten Teil, es sei denn, es ist eine Betriebsschließung, wo wir wissen, könnte haarig werden, dann bitten wir das LKA auch um Unterstützung, aber ansonsten, nachts ist dann bei uns auch nur auf freiwilliger Basis, man kann hier also auch keinen zwingen. Und das ist halt immer das Problem. (Int1_BA, Pos. 62-66)

Im **Modell 2** erfolgt wiederum eine umfassende Wahrnehmung von Überwachungsaufgaben durch SBKs, teilweise unter Einbindung des Allgemeinen Ordnungsdienstes (AOD) und teilweise auch durch Verbundeinsätze mit dem LKA 33:

Wir haben zwei SBKs. Also der eine ist wirklich jemand, der so sich eigentlich auf so Gaststätten und so spezialisiert hat so'n bisschen. Also der macht wirklich auch die Kontrollen auch meistens, mit einem anderen Kollegen zusammen oder mit dem Außendienst oder auch ab und zu mit dem LKA zusammen und macht primär eigentlich mehr so Gaststätten. Und die andere Kollegin ist Jugendschutz und Nichtraucherschutz. Also das war ja der Grund, warum wir die damals bekommen haben, ne, also Nichtraucherschutz und Jugendschutzkontrollen. (Int5_BA, Pos. 52)

Das **Modell 3** ist dadurch gekennzeichnet, dass ebenfalls eine umfassende Wahrnehmung von Überwachungsaufgaben durch SBKs vorgenommen wird, die allerdings in der Regel durch Verbundeinsätze in Amtshilfe mit den lokalen Abschnitten der Schutzpolizei erfolgt. Auf die Einbindung des LKA 33 wird hier wiederum in den meisten Fällen verzichtet:

Also bei uns ist es so, dass wir ausschließlich, also mittlerweile fast ausschließlich im Verbund Einsatz planen, weil wir es aufgrund der schriftlichen Arbeiten und der Ermittlungstätigkeit so spontan mal schnell rausgehen und was kontrollieren, ist relativ wenig geworden. Es war am Anfang mehr. Aber die Polizei hat natürlich auch reges Interesse. (…) Und wir haben sechs Abschnitte und alle sechs haben natürlich Anfragen. Und so 'nen Verbundeinsatz schaffen, schaffen wir immer nur circa einen im Monat, weil wir dann Vorarbeit und Nacharbeit natürlich haben, weil wir ja die OWIs bearbeiten und die belastenden Verwaltungsakte. (…) das heißt, wir planen aber in der Regel den Einsatz im Verbund gleichzeitig mit einem der Abschnitte. Die Fragen, wann wir welche Kapazitäten haben. Dann stellen wir uns auf. Dann wird in der Regel ein Amtshilfeersuchen geschrieben, wobei wir persönlich feststellen mussten, dass es teilweise ohne Amtshilfeersuchen besser klappt. (…) weil wir jetzt ein Amtshilfeersuchen stellen, heißt das nicht, dass man ausschließlich die personellen Kapazitäten erhält. Das kann die Polizei gar nicht mehr schaffen. Das Personal haben die gar nicht. (Int2_BA, Pos. 201-210)

In allen Interviews wurde darauf verwiesen, dass eine flächendeckende Gewerbeüberwachung durch die bezirklichen Ordnungsämter aufgrund der Vielzahl an Gewerbebetrieben kaum möglich erscheint:

Na ja, wenn man überlegt, wir haben im Schnitt im Monat, ich sag mal, um die tausend Gewerbemeldungen. Die kann man gar nicht alle überwachen, zumal es ja auch viele Gewerbe sind, die einfach aus Wohnungen heraus gemacht werden, ne? (…) Ja, ich sag mal, das, was wirklich an Gewerben existiert, kann man gar nicht umfassend kontrollieren. Geht gar nicht. Also ich glaube, wir haben bei uns jetzt im Bezirk aktuell 53.000 Gewerbetreibende, die aktiv gemeldet sind. Wobei da garantiert eine Dunkelziffer bei ist, die längst nicht mehr existieren, die sich bloß nicht abgemeldet haben. Findet man nicht raus. Dann müsste man sie wirklich alle ablaufen, existiert es noch, wer soll das machen? Ich denke mal, da wird man niemand zu finden. (Int1_BA, Pos. 12)

Aufgrund der Vielzahl an Gewerbebetrieben sind auch die Bezirke dazu übergegangen, Schwerpunkte in ihrer Überwachungstätigkeit zu setzen.

Im Prinzip kontrollieren wir alles. Wir haben jetzt den Schwerpunkt Clan-Kriminalität, oder damit hat es mal angefangen, mit Verbundeinsätzen, dass das LKA von sich aus eingeladen hatte, und durch die ganzen Kontrollen ja der Außendienst draußen macht, oder wenn die halt selber draußen sind, haben wir ja da auch Missstände gesehen, dass wir dann von uns aus angefangen haben, Einsätze zu

planen, was auch ganz gut funktioniert hat, und wir haben halt auch immer mehr Behörden mit dazu genommen. Finanzamt X kommt ja automatisch mit, wenn was mit Geldspielgeräten ist, jetzt kommt das heimische Finanzamt noch mit, und wir versuchen halt, auch außenwirksam oder medienwirksam unsere Verfahren zu führen. Nicht, dass wir rausgehen und sagen, ach Mensch, das ist ja nicht so schön, und man kriegt eine Woche später ein Bußgeldbescheid über einen geringeren Betrag, sondern dass wir halt auch im Rahmen der erzieherischen Maßnahmen auch mal tiefer in die Kasse greifen. Ja genau. (Int3_BA 3, Pos. 7)

Ähnlich wie auch schon bei den Ausführungen des LKA führen dabei sowohl Hinweise und Beschwerden als auch Eigeninitiative zu Überwachungstätigkeiten:

(…) wir haben ja bei uns die zentrale Anlauf- und Beratungsstelle, (…), die arbeiten halt mit so einem Beschwerdesystem. Und das muss ja auch tatsächlich bedient werden. Daraus ergeben sich sehr viele Kontrollen, aus ganz normalen Bürgeranzeigen heraus. (Int3_BA, Pos.53)

Wie im Zitat deutlich wird, ist in manchen Bezirken vor allem das Beschwerdemanagement der Ausgangspunkt für Kontrollen. Besonders in diesem Bereich sehen sich die bezirklichen Ordnungsämter auch besonders prädestiniert dafür, die Vor-Ort-Kontrollen in eigener Verantwortung wahrzunehmen:

Also Spielhallen machen wir eigentlich komplett aktuell alleine. (…) Ja, und dann, sage ich mal, ganz viele, die eben aufgrund von, sage ich mal, Bürgerbeschwerden bei uns reinkommen, die machen wir auch alleine. (Int5_BA,, Pos. 465-470)

Neben den Beschwerden ist es besonders die „Nachschau“ bei Erlaubniserteilung die zu Überwachungstätigkeiten führen die von den bezirklichen Ordnungsämtern in eigener Verantwortung wahrgenommen werden:

(…) Ich bin zuständig für die gemeldeten Prostitutionsstätten, Veranstaltungen Fahrzeuge und da wirklich dann mit bei der Erlaubnisgebung, das heißt, vorher die Mindeststandards überprüfen und so weiter. Und auch hinterher Kontrollen, ob alles eingehalten wird und so weiter. (Int2_BA, Pos. 8-12)

Also bei uns ist es eigentlich so, dass wir primär das kontrollieren, was die erteilende Seite, also die Damen und Herren, die die Gaststättenerlaubnisse erteilen oder die Geeignetheitsbescheinigung zum Aufstellen von Geldspielgeräten kontrollieren wir eigentlich, ob das, was angemeldet ist, auch tatsächlich ausgeführt wird. (…) Und wir haben uns natürlich spezialisiert auf Schankwirtschaften, Spielhallen, spielhallenähnliche Betriebe et cetera. Also was wir jetzt nicht machen, ist Handwerk zum Bespiel. (…) Ja, also ne Tischlerei würde ich jetzt nicht kontrollieren oder einen Schreiner. (…) Barbershops haben wir auch, ja, ist jetzt- fängt natürlich jetzt alles an, was mit Geldwäsche zu tun hat. (Int2_BA, Pos. 61-67)

Ein weiterer Aspekt der, insbesondere im Modell 3, zu Anlässen für die Überwachungstätigkeit der bezirklichen Ordnungsämter führen kann, umfasst die Überwachungsinteressen seitens der lokalen Abschnitte der Schutzpolizei:

Die Polizei hat Ansprüche, wir haben Ansprüche. Und dann finden wir uns zusammen auf eine Objektfindung. Manchmal haben wir Sachen, wo wir sagen, wir haben da jemand, der betreibt noch trotz Untersagung, wir würden die Betriebsstätte schließen oder sie haben gesagt, sie haben dort vehement oder vielmehr Anzeigen wahrgenommen und Funde gemacht, was BTM betrifft. BTM ist für uns gewerberechtlich 'ne Sache, wo wir sofort schließen, nach Sofortvollzug, und, was für uns dann auch wieder interessant ist. Und so kommt das Zusammenspiel. (…) (Int2_BA, Pos. 210-214)

Interessen oder Hinweise von anderen Behörden, wie etwa den Finanzämtern stellen einen letzten Aspekt dar, aus dem sich Anlässe für Überwachungstätigkeiten ergeben:

Inzwischen ist es so, dass die Finanzämter uns auch Objekte geben, wo wir wissen, da haben wir Steuerschuldner, dass wir da mehr hingucken können. (…) und auch mit den Finanzämtern würde ich sagen, da ist es besonders wertvoll, dass wir wissen, wer jetzt nicht seinen Steuerpflichten nachkommt. Da haben die natürlich auch ein Interesse, dass wir vielleicht auch Tatbestände feststellen, dass es auch zu einer Gewerbeuntersagung kommen kann. Das ist eine ziemlich gute Zusammenarbeit. (BA 3_Treptow-Köpenick, Pos. 10) (Int3_BA, Pos. 10)

Wie die Ausführungen der Expert:innen der bezirklichen Ordnungsämter insgesamt zeigen, unterscheiden sich die Schwerpunkte der Überwachungstätigkeit nicht besonders stark von denen die auch seitens des LKA genannt wurden. Im Schwerpunkt werden Gaststätten kontrolliert, insbesondere solche, in denen Verdachtsmomente bzgl. Clan-Kriminalität, BTM-Handel oder Geldwäsche bestehen - daneben sind Spielhallen und Prostitutionsbetriebe bevorzugte Kontrollobjekte. Hierbei mag ein Einfluss darin bestehen, dass alle bezirklichen Sachbearbeiter mit Kontrollfunktion die praktischen Kontrolltätigkeiten durch Verbundeinsätze mit dem LKA 33 learning by doing erlernt haben – dann aber mittlerweile aufgrund der geringen Verfügbarkeit des LKA 33 dazu übergangen sind, Vor-Ort-Kontrollen auch in eigener Regie durchzuführen.

1.5.4 Zusammenarbeit zwischen bezirklichen Ordnungsämtern und LKA

Aufgrund der Tatsache, dass sowohl das LKA 33 als auch die bezirklichen Ordnungsämter im Bereich der Gewerbeüberwachung engagiert sind, ist es von Bedeutung herauszufinden, wie die Zusammenarbeit zwischen den Akteur:innen funktioniert. Die Aussagen der Expert:innen in den Interviews zeigen dass auch zu diesem Punkt keine einheitliche Sichtweise existiert, sondern sich sowohl die Formen der Zusammenarbeit, als auch deren Bewertung sehr von Bezirk zu Bezirk unterscheiden. Deutlich wird dies zunächst an der Sichtweise der Beamt:innen des LKA 33:

(…) wir haben ja nun zwölf Ordnungsämter. Und ich sage, das ist meine Prägung, zwölf Ordnungsämter, zwanzig Meinungen oder so, ja. Und natürlich ist es so, dass in dem einen Ordnungsamt vielleicht weniger Bordelle sind als im anderen, in Mitte vielleicht mehr als woanders. Aber die Erfahrung hat mir gezeigt: Wenn man mit den richtigen Sachbearbeitern spricht, dann kann man 'ne vernünftige Zusammenarbeit fahren, (…) dann macht das, (…) in Anführungszeichen Sinn. Dann gibt's auch andere Ämter, die sehen das alles bisschen anders, ja. Und da kommt man manchmal nicht weiter. Also es ist sehr durchwachsen. (Int4_LKA, Pos. 77-79)

Die Aussagen der Vertreter:innen der bezirklichen Ordnungsämter bestätigen diese Diagnose.

Ja, also was meine Erfahrung ist, ist (…) dass im LKA es wirklich halt auch so bestimmte Gruppen gibt, die gerne das machen, gerne das machen, die gezielt sich an bestimmte Ordnungsämter wenden, mit denen sie auch einen bestimmten Gesprächspartner haben, das IST einfach in der Praxis so, das habe ich auch erlebt, also wenn ich mich da neu einschalte und Arbeit reininvestiere, da merke ich auch, dann kriege ich mehr LKA-Rückspielung hier in dem Bezirk. Wenn es den Bezirk vernachlässigt, dann wird auch dort die Gewerbeübersicht vernachlässigt. (…) (Int5_BA, Pos. 530)

Während einige bezirkliche Ordnungsämter gar keine Zusammenarbeit mit dem LKA 33 suchen, sind andere daran interessiert, kritisieren aber die langsame Reaktion und geringe Verfügbarkeit und wiederum andere berichten von einer guten Zusammenarbeit.

Wir hatten früher eine sehr gute Zusammenarbeit mit dem GAD. Ich will jetzt nicht sagen, dass die Zusammenarbeit schlecht ist jetzt, mit dem GAD. Das Problem ist ganz einfach, die haben kein Personal und wir haben kein Personal. Daher ist es sehr extrem oder extrem schwierig, Termine zu finden, wo man gemeinsam wirklich was unternehmen kann. Das ist eigentlich das größte Problem. (Int1_BA, Pos. 36)

Im positiven Fall der Zusammenarbeit wird die Kooperation von beiden Seiten als win-win-Situation gesehen:

Grundsätzlich würde ich sagen, profitieren wir voneinander. Das kann man schon sagen, ja. Also die sind dankbar, dass es uns gibt. Ich formuliere das ganz bewusst so, weil sie viele Ersuchen an uns weitergeben und sich davon erhoffen, dass die Polizei, ich sag jetzt mal bewusst Polizei, sich Zutritt verschafft, klingt jetzt bisschen martialisch, aber sich Zutritt verschafft, um irgendeinen Sachverhalt aufzuklären. Das eigene Ordnungsamt, die eigenen Leute, nichts gegen diese Leute, aber die sind manchmal so'n bisschen- die schreiben die Autos und sollen dann andere Ermittlungen führen. Das ist manchmal so'n bisschen, nicht bei allen, aber einige fühlen sich vielleicht überfordert, ich weiß es nicht, wenn das nicht zu abgehoben ist, wenn ich das so sage. Aber die sind dann froh, wenn sie dann trotzdem mit uns zusammen 'ne Kontrolle machen. (Int4_LKA, Pos. 79)

Im Zitat wird auf die Schutzwirkung für Mitarbeiter:innen der Ordnungsämter durch Polizeibeamt:innen verwiesen, die gerade bei gefährlichen Kontrollen eine wichtige Rolle zu spielen scheint und auch von den Sachbearbeiter:innen der bezirklichen Ordnungsämter hervorgehoben wird:

Ich sag mal, ist auch ein gewisser Sicherheitsaspekt. Die Polizei ist natürlich nicht personell, sondern einfach technisch besser ausgestattet als die Bezirke. Also geht es nun darum, ja, die Polizei hat Waffenträger, wir haben keine Waffenträger. Es gibt natürlich immer mal wieder Situationen, wo es ein bisschen brenzlicher wird, gerade in diesen- nicht-deutscher Herkunft, sag ich mal, in diesen Bereichen, wenn man da einen Betrieb schließen will oder irgendwas, da ist es schon immer ganz gut, wenn man da jemand bei hat, der einen auch schützen kann, in Anführungszeichen. (Int1_BA, Pos. 52)

Im Gegenzug bringen die Sachbearbeiter:innen der Ordnungsämter ihre Kenntnisse der lokalen Gewerbestruktur mit ein, die den LKA Beamt:innen aufgrund der Zentralisierung wiederum häufig fehlen:

Wir haben ja aufgrund der erteilenden Seite Einblick in diese Gewerbeakten. Das heißt, wir können auch Lagepläne zur Verfügung stellen, was für die Polizei wiederum wichtig ist, weil sie dann wissen, gibt's 'nen Notausgang, 'nen Keller et cetera pp. Und, ja, und dann gehen wir im Verbund rein. Das heißt, die Polizei zuerst. Die friert alles ein, auch die Maßnahmen, EBB-Abfragen et cetera. Und wenn alles schön ist, denn gehen wir. (Int2_BA, Pos. 214-217)

Der Modus der funktionierenden Zusammenarbeit scheint also besonders darin zu liegen, dass das LKA den polizeilichen Schutz bei Kontrollen einbringen kann, während die bezirklichen Ordnungsämter die genaue Ortskenntnis und Lagepläne einbringen:

Der örtliche Bezug bei der Gewerbekontrolle ist ein ganz entscheidender Vorteil. Deswegen arbeiten die vom LKA ja auch so gern wiederum mit uns zusammen. (Int3_BA, Pos.10

Wir gehen in eine Gaststätte rein, und dann sagt er ([der SBK], Anmerk. d.V.), what, die haben ja hier umgebaut. Sowas stellt ein LKA vor Ort nicht fest, weil die nicht die Erlaubnisbehörde sind, die haben die Akten nicht. Aber wir kucken einfach auch in die Gaststättenerlaubnisse, kucken uns das vorher an und können halt mit einem ganz anderen Blick da drauf gehen. Und solange wir, und das ist ja auch noch nicht zu sehen, sowieso keine Onlineakte haben, so (…) kann man sich auch für so eine Kontrolle entsprechend vorbereiten. (Int3_BA, Pos. 36)

Dieses lokale Wissen wird auch von Seiten des LKA 33 geschätzt:

Wir arbeiten nach wie vor mit unseren Bezirken zusammen, was totalen Sinn macht, hast auch immer den Ansprechpartner. Du weißt, um welche Adresse sich das dreht. Und ob da jetzt in der Direktion 5 oder in der Direktion 2 liegt oder wie, das ist erstmal unerheblich. Wir gucken, mit welchem Bezirk wir zusammenarbeiten, ja. Das finde ich ganz entscheidend. (Int3_LKA, Pos. 290)

Jenseits dieser positiven Aspekte, die aus einer gelingenden Zusammenarbeit zwischen LKA 33 und den bezirklichen Ordnungsämtern entspringen können, wird in den Interviews jedoch auch immer wieder darauf verwiesen, dass die Unterschiede der Überwachungstätigkeiten in den Bezirken, die zum einen auf die unterschiedlichen Personalausstattungen der bezirklichen Ordnungsämter und zum anderen auf die unterschiedliche Kooperation mit dem LKA 33 zurückzuführen sind, in der Summe dazu führen, dass Verdrängungseffekte zwischen den Bezirken zu beobachten sind:

(…) und man merkt es auch in den Bezirken, wo der Kontrolldruck erhöht wurde, in [Bezirk B] oder so, die dann wirklich ihre Leute dann irgendwann anfangen zu triezen, auch wenn die Dinge im Endeffekt nicht abgearbeitet werden oder langsam, aber dann schiebt es sich ja auf die anderen Bezirke, und die müssen ja dann auch kucken, wie sie damit klarkommen. (Int3_BA, Pos. 194)

(…) Es wäre halt nur schön, wenn das, was wir machen, es in anderen Bezirksämtern auch geben würde. (…) Dann könnte man besser koppeln (…) weil die Betreiber, die hier in [Bezirk A] betreiben oder die Automatenaufsteller, die hier ein Automatengelände haben, die arbeiten natürlich auch in [Bezirk B] und in [Bezirk C]. (BA 2_Mitte, Pos. 170-174)

Wie den Zitaten zu entnehmen ist, reagieren Gewerbetreibende, besonders solche die stadtweit aktiv sind, durchaus auch auf die Unterschiedlichkeit der Überwachungspraxis und weichen bei zu hohem Kontrolldruck in andere Bezirke aus. Besonders bezüglich dieser Verdrängungseffekte wird dem LKA 33 trotz sonstiger Kritik zugestanden, die Entwicklungen in der gesamten Stadt im Überblick zu behalten:

(…) also ist ja auch gerade so, dass gerade zum Beispiel das LKA eher weiß, wenn jemand aus [Bezirk A] oder [Bezirk B] vielleicht hier nach [Bezirk C] geht, weil die sagen, okay, da hat's nicht mehr funktioniert, und wir gehen einfach in einen anderen Bezirk, ist so, Verdrängung der Kriminalität findet statt. Also ich weiß auch vom LKA, dass in [Bezirk C] viel mehr irgendwie hier ist, teilweise wirklich vieles von [Bezirk B] zu uns abwandert sozusagen, was man gar nicht so sieht. Aber es ist halt schwierig, ne. Wie geht man halt wirklich dagegen so vor, dass es auch was bringt, ja? Dass es dann auch das Ergebnis ist, wir können den Laden schließen oder wir kriegen wirklich das als Ergebnis, was wir haben wollten und nicht nur so na ja. (Int5_BA, Pos. 628)

Im LKA 33 werden diese Entwicklungen auch gesehen, was unter anderem dazu führt, dass eine einheitliche Steuerung und Koordination der bezirklichen Überwachungstätigkeit gefordert wird:

Was brauchen wir? Und was soll dann die Ordnungsbehörde damit machen letztendlich? Das wäre doch was ganz Entscheidendes, weil so wie es jetzt- also wie gesagt: Die einen machen was, die Anderen eben nicht, jeder hat seinen eigenen Schwerpunkt, und letztendlich haben wir dadurch irgendwie immer so 'nen Verdrängungseffekt. (…) Und wenn ich hier in meinem Bezirk extrem gegen ein Phänomen vorgehe, wird mein Gegenüber irgendwann erkennen: Okay, das ist doof, da habe ich nur Stress, will ich nicht, aber nebenan ist es ja, im nächsten Bezirk, da sehen die das ganz anders, dann gehe ich dort hin. (…) Und dann haben wir aber nichts (gekonnt?), weil wir wollten ja eigentlich, dass das vernünftig gesetzmäßig läuft. (…) (Int3_LKA, Pos. 424-426)

1.5.5 Zusammenfassung

In der Zusammenschau aller Befunde zur Praxis der Gewerbeüberwachung in Berlin lässt sich feststellen, dass Gewerbeüberwachung vor allem in Form von Vor-Ort-Kontrollen stattfindet, deren Praxis sich fragmentarisch und selektiv gestaltet: Im LKA 33 finden aufgrund des Personalmangels Vor-Ort-Kontrollen fast nur noch heteromatisch in Form von Verbundeinsätzen in einigen als kriminogen erachteten Gewerbebereichen (Gaststätten mit Clan-Bezug, Café-Casinos, Spielhallen, Prostitutionsgewerbe, Bewachungsgewerbe) statt, was von allen Expert:innen beklagt wird, da weite Bereiche der erlaubnispflichtigen und überwachungsbedürftigen Gewerbebereiche gar nicht überwacht werden. Die Praxis der Verbundeinsätze wird vor diesem Hintergrund immer noch überwiegend positiv bewertet, da auf diese Weise ein Mindestmaß an Überwachungstätigkeit gewährleistet ist und alle Beteiligten trotz Personalknappheit etwas davon haben. Die Verbundeinsätze werden jedoch auch unter dem Gesichtspunkt der Effizienz und der Aufrechterhaltung einer flächendeckenden und hohen Überwachungsdichte kritisch betrachtet. Zudem handelt es sich um eine Praxis, die ihrem Charakter nach (massiver Einsatz von Beamten mit schutzpolizeilicher Absicherung) als vorwiegend repressiv zu beschreiben ist. Als Konsequenz wird beschrieben, dass die Bürgernähe immer stärker zurückgeht und für die präventive Ansprache der Gewerbetreibenden keine Zeit mehr bleibt.

Aufgrund mangelnden Personalressourcen und daraus resultierende geringen Verfügbarkeit des LKA 33 sind die Ordnungsämter in einigen Bezirken deshalb dazu übergegangen mit den Sachbearbeiter:innen mit besonderer Kontrollfunktion einen eigenen Außendienst für die Gewerbeüberwachung aufzubauen, der vor allem auf Bürgerbeschwerden reagiert und Erlaubnisbedingungen bei Gewerbebetrieben kontrolliert, aber auch eigene Schwerpunkte setzt, die sich wiederum kaum von denen des LKA 33 unterscheiden. Je nach Personalausstattung nehmen diese Sachbearbeiter:innen der bezirklichen Ordnungsämter Gewerbeüberwachung in eigener Verantwortung wahr oder organisieren Verbundeinsätze mit dem LKA 33 oder den lokalen Abschnitten der Schutzpolizei. In manchen Bezirken gibt es diese Sachbearbeiter jedoch nicht, so dass dort auch kaum eine Überwachungspraxis stattfindet. Ob und wie die Zusammenarbeit mit dem LKA 33

funktioniert, scheint von den jeweiligen persönlichen Beziehungen zwischen den bezirklichen Sachbearbeiter:innen und den Beamt:innen des LKA abzuhängen, was in allen Interviews zu Tage kam. In der Gesamtbetrachtung ergibt sich somit eine äußerst heterogene Überwachungspraxis und höchst unterschiedliche Kontrollhäufigkeit in den einzelnen Bezirken - selbst in den Gewerbebereichen, die aktuell überhaupt noch überwacht werden. Dies führt dazu, dass es bspw. für Gewerbetreibende an einer Bezirksgrenze bzgl. der Kontrollhäufigkeit entscheidend sein kann, auf welcher Straßenseite sie ihren Gewerbebetrieb ansiedeln. Die Expert:innen berichten daher von Verdrängungs- und Umgehungseffekte die unter diesen Rahmenbedingungen stattfinden.

1.6. Koordination und Steuerung der Gewerbeüberwachung

Die bisherige Darstellung der Analyse zur Gewerbeüberwachung hat deutlich gemacht, dass sich sowohl die Verständnisse der beteiligten Institutionen bzgl. des Gegenstandes der Gewerbeüberwachung als auch die Auffassungen zur Zuständigkeit unterscheiden und eine fragmentarische und selektive Praxis der Gewerbeüberwachung zu konstatieren ist. Dies wirft einmal mehr die Frage nach der Steuerung und Koordination der Gewerbeüberwachung auf, die im folgenden Abschnitt behandelt werden soll. Dabei sollen zum einen die Steuerung der Überwachungstätigkeit des LKA 33 als auch die Steuerung der Gewerbeüberwachung der Bezirke aus der Perspektive der Beteiligten analysiert werden. Hierbei wird auch auf die Instrumente eingegangen, die zur Koordination und Steuerung derzeit verwendet werden. Im Mittelpunkt stehen die Herausforderungen, die sich aus der derzeitigen Struktur der Gewerbeüberwachung im Land Berlin ergeben.

1.6.1 Koordination der Gewerbeüberwachung des LKA 33

Die Koordination der Gewerbeüberwachung des Gewerbeaußendienstes im LKA 33 ist dadurch gekennzeichnet, dass die Fachaufsicht bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe (SenWiEnBe) liegt, während die Dienstaufsicht durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport wahrgenommen wird. Die Fachaufsicht umfasst dabei die Aufsicht über die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns, wie es auch im nachfolgenden Zitat der Expert:innen der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe beschrieben wird:

Jetzt haben wir da die Fachaufsicht, das heißt für mich Zweck- und Rechtmäßigkeitskontrolle, eben eins mehr als die reine Rechtsaufsicht. So, und das heißt für mich ganz klar, dass wir da sozusagen fachlich wesentlich mehr an Vorgaben und Richtungsvorgaben auch machen können müssten und sagen können müssten, also wir möchten dieses Jahr, dass die Schlüsseldienste mal kontrolliert werden und überall, wo Ermessen oder Spielräume eben bestehen, dass die Fachaufsicht tatsächlich an der Stelle Vorgaben machen kann oder auch korrigierend dann eingreift in das, was von der Behörde

eben gemacht wird, wenn das der Fachaufsicht so nicht passt, nicht zweckmäßig erscheint so. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 85)

Entsprechend des Zitats wird die Aufgabe innerhalb der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe so verstanden, Richtvorgaben für die Überwachung zu entwickeln und auch Schwerpunkte der Überwachung durch das LKA 33 festzulegen. Hierbei ergibt sich jedoch das Problem, dass es wiederum von der Dienstaufsichtsbehörde abhängt, wie viele Beamt:innen dann für die Erfüllung der Aufgaben eingesetzt werden.

(…) das Recht zu entscheiden, wieviel Personal man einsetzt für diese Aufgabe, liegt nun mal bei der Dienstbehörde und nicht bei der fachlich zuständigen Behörde. Das ist das Problem. Also wir können immer nur zum Innensenator sagen, wir wollen bitte nächste Woche 24 Gaststätten kontrolliert haben. Aber wie viele Leute die dann dafür einsetzt erstmal, da (…) haben wir nur sehr indirekten Einfluss drauf. Nur zusagen, wir brauchen ausreichend, dass die Aufgabe erfüllt wird (…) (Int1_SenWiEnBe, Pos. 267-268)

Für das Verständnis der Koordinationsmöglichkeiten der Fachaufsichtsbehörde ist es zudem wichtig hinzuzufügen, dass gemäß der Struktur des LKA 33, die Gewerbeüberwachung entlang der Gewerbeordnung nur ein Teil der Aufgaben des Dezernats darstellt (siehe Punkt 1.5.1) und die Fachaufsicht sich folglich auch nur auf diesen Teil erstreckt und nicht auf die Tätigkeit des Dezernats insgesamt:

(…) NIEMAND aus diesem Bereich „Gewerbeüberwachung" ist nur für, und das ist ja das (…) Problem, ist nur für Gewerbeüberwachung zuständig, sondern alle sind auch für strafrechtliche Angelegenheiten zuständig. Und wenn die Polizei sagt „Unser Schwerpunkt ist hier Terrorbekämpfung und Clan-Kriminalität" und was weiß ich. (…) (Int1_SenWiEnBe, Pos. 269)

Dies bedeutet, dass sich die fachliche Steuerung durch die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe nur auf den Bereich der Gewerbeüberwachung bezieht und folglich das LKA 33 nicht nur der Dienstaufsicht, sondern bzgl. des zweiten Teils der Aufgaben (Strafverfolgung im Gewerbereich) auch der Fachaufsicht durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport und deren fachlicher Schwerpunktsetzung unterliegt. Die fachlichen Schwerpunktsetzungen der beiden Fachaufsichtsbehörden können sich freilich unterscheiden, was Konsequenzen für die Aufgabenerfüllung und den entsprechenden Personaleinsatz hat, wie im folgenden Zitat geschildert wird:

(…) Anlass, (…) war tatsächlich, dass wir, (…) dem LKA gesagt haben, „Ach, wir würden Sie bitten, beim nächsten Mal mal dieses und jenes Gewerbe, irgendwie da mal zehn Betriebe zu kontrollieren" und dann als Antwort kriegten, da müsste man ja erstmal gucken, ob das denn in die Zielvorgaben für's nächste Jahr der Polizei passen würde. Und dann hab ich gedacht, welche Zielvorgaben der Polizei? „Ja, da gibt's jedes Jahr Schwerpunktsetzungen" und so weiter. Und dann haben wir gedacht,

ja, okay, hat die Polizei uns aber auch noch nie gefragt, was denn mit unseren Überwachungsschwerpunktsetzungen ist. Und deswegen kriegt man da immer nur- also kriegte man immer nur platziert Bewachungsgewerbe war, weil sicherheitsrelevant, natürlich passte das immer gut auch in die Zielvorgaben der Polizei. Deswegen lebt der Bereich sozusagen. Deswegen ist- und das mit dem Glücksspiel lebt irgendwie auch, weil, ja, irgendwie so gewisse Polizeinähe und dann die Nähe zum Glücksspiel aus der Innenverwaltung gegeben ist. Und alles andere, ja. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 260)

Wie das Zitat nahelegt, scheint sich das LKA 33, aufgrund der parallelen Fach- und Dienstaufsicht durch SenInn auf der einen Seite und der Fachaufsicht durch SenWiEnBe auf der anderen Seite, auf die Bereiche in der Überwachung zu konzentrieren, in denen es überlappende Zielvorgaben gibt bzw. die fachlichen Vorgaben beider Fachaufsichtsbehörden am ehesten erfüllt werden können. Wie die Zitate bereits andeuten, wird die parallele Fachaufsicht durch zwei Senatsverwaltungen und die Teilung von Fach- und Dienstaufsicht im Bereich der Gewerbeüberwachung zumindest von Seiten von SenWiEnBe als nicht günstig empfunden, da fachliche Vorgaben mit Verweis auf mangelndes Personal oder andere Schwerpunktsetzungen durch SenInn relativiert oder gar zurückgewiesen werden können:

Das Problem ist aber, wenn Sie die Fachaufsicht haben, aber nicht die Personalaufsicht, dann kann es passieren, dass Ihnen die Behörde, die Sie zu beaufsichtigen haben „Ja ja, was du sagst, ist ja richtig, aber mir fehlen die Leute", was wohl auch stimmt. (Int2_SenWiEnBe, Pos. 13)

Zudem ergibt sich für SenWiEnBe das Problem, dass die Kommunikation mit der beaufsichtigten Behörde, dem LKA 33, bei offiziellen Anfragen immer über SenInn als Dienstaufsichtsbehörde erfolgen muss:

(…) im Rahmen von schriftlichen Anfragen kommen dann Fragen auf, was weiß ich „Wie oft wurden im Land Berlin die Schlüsseldienste kontrolliert?" So, dann können wir erstens, weil wir die Fachaufsicht nur sind und nicht die Dienstaufsicht und (…) und aus dem Bereich der Polizei auch keine Verlautbarungen ohne (…) die Innenverwaltung nach außen gehen, mussten wir quasi immer als Fachaufsicht dann die für die Öffentlichkeit gedachten Zulieferungen über die Innenverwaltung aus der Polizei einholen lassen (…) (Int1_SenWiEnBe, Pos. 32)

Das Gelingen einer zweckmäßigen Fachaufsicht über die Gewerbeüberwachung ist in der gegenwärtigen Struktur somit nur bei einer reibungslosen und weitgehend einhelligen Zusammenarbeit der beiden Senatsverwaltungen zu erwarten.

1.6.2 Praxis der Koordination der Gewerbeüberwachung des LKA 33

Mit Blick auf die Praxis der Koordination der Gewerbeüberwachung des LKA 33 durch SenWiEnBe wird von den Expert:innen darauf verwiesen, das eine wirksame Fachaufsicht einige Jahre vernachlässigt wurde und erst in den letzten beiden Jahren wieder wahrgenommen wird:

Dazu muss ich einleitend sagen, dass die Fachaufsicht in den, ja, ab den Jahren 2009, 2010 nicht mehr ausgeübt worden ist. Das war in Vergessenheit geraten. (…). (Int2_SenWiEnBe, Pos. 10-11)

Die Fachaufsicht bestand nach Auskunft der Expert:innen seit dieser Zeit vor allem darin Verbundeinsätze des Gewerbeaußendienstes zu begleiten, um auf diese Weise die Recht- und Zweckmäßigkeit zu überprüfen. In den letzten Jahren wurde dann damit begonnen, in Abstimmung mit dem LKA 33 wieder stärker fachliche Vorgaben zu entwickeln und auszugeben:

Wir haben, (…) angefangen mit den Kollegen im LKA, damals LKA25, heute LKA33 einfach uns zu treffen und zu reden, verschiedene Punkte anzusprechen. [In den letzten beiden Jahren] wurde begonnen, Überwachungspläne zu erstellen, also der Behörde auch Schwerpunkte an die Hand zu geben, was denn zu tun ist. (…) Diese sinnvolle Neuerung ist erst später gekommen. Aber die Idee mit Überwachungsplänen, die finde ich sehr richtig, weil so eine Fachaufsicht wirklich ausgeübt werden kann und so auch das Verständnis zwischen der Aufsichtsbehörde und d er Behörde, die das auszuführen hat, wachsen kann. (Int2_SenWiEnBe, Pos. 12-13)

Wie im Zitat angesprochen, wurden als Instrument der Steuerung und Koordination sogenannte „Überwachungspläne“ erstellt, die Vorgaben bzgl. der zu überwachenden Gewerbebereiche und der Anzahl zu kontrollierender Gewerbebetriebe enthalten. Zudem geht es bei der Verfassung von Überwachungsplänen aus Sicht der Expert:innen auch darum, eine klarere Aufgaben- und Prozessbeschreibung für die Gewerbeüberwachung zu erstellen:

So, und deswegen, ich sag mal, das ist jetzt nicht nur so’n Selbstzweck anzufangen, so einen Überwachungsplan zu machen, sondern es geht alles da hin, dass man versucht, jetzt dieses ganze Geschäft irgendwie mal in so ‘ne richtige Richtung zu lenken, zu sagen, die Vorgaben- also wir machen die Vorgaben, wir zeigen euch auf diese Weise jetzt tatsächlich was eure Aufgaben sind. Und dann tauchen sozusagen im Rahmen dieser Vorgaben, die wir machen, ja lauter Prozessfragen auf, die wir versuchen dann- also Prozesse zwischen, wer ist denn jetzt, wenn das LKA irgendwo reingeht und dann das Geldspielgerät findet, und wer muss denn da jetzt welchen Bescheid machen und solche Geschichten, um das Ganze irgendwie jetzt voranzutreiben, ja. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 110)

Auf Seiten des LKA wurde von den Expert:innen ebenfalls darauf verwiesen, dass lange Jahre keine aktive Steuerung der Gewerbeüberwachung durchgeführt wurde (Int2_LKA, Pos. 34). Das sich dies in den letzten Jahren geändert hat und wieder stärkere Vorgaben gemacht werden, wird grundsätzlich als sinnvoll und notwendig erachtet.

Ja. Und deswegen sage ich: (…), die Senatsverwaltung muss sich darüber im Klaren sein, was wollen wir kontrollieren. Gaststätten und sowas ist unstrittig. Aber dieses ganze Beiwerk, was wir noch haben, beispielsweise Pfandleiher und und und. Wenn ja, was wollen wir da kontrollieren- also aus welchem Grund wollen wir da vorstellig werden? Und wie soll es abgearbeitet werden letztendlich? Natürlich können wir da gemeinsam ‚nen Katalog erarbeiten. Aber die müssen sich darüber im Klaren sein, was mein Gewerbeaußendienst, so ich ihn dort weiter lassen möchte bei der Polizei, was soll denn der eigentlich machen. (Int3_LKA, Pos. 426-430)

Wie sich im Zitat schon andeutet, werden im Kontext der grundsätzlichen Befürwortung einer stärkeren Fachaufsicht, weitere Fragen gestellt, die auf den Inhalt der Vorgaben abzielen. Auch bei den Äußerungen andere Expert:innen des LKA lassen sich zu den Überwachungsplänen aus mehreren Gründen kontroverse Vorstellungen finden, die als Forderungen an die Fachaufsichtsbehörde formuliert werden. Eine gewisse Einigkeit besteht bei den Expert:innen des LKA darin, dass rein zahlenmäßige Vorgaben zur Anzahl zu kontrollierender Gewerbebetriebe als nicht zielführend angesehen werden, wenn nicht zuvor Ziele und Kontrollgegenstände genauer definiert werden:

(…) ich hab schon alle möglichen Bezeichnungen gehört, irgendwelche Vorgaben, wir müssen das machen und so viel machen und so viel machen. Das haben wir dann versucht zu erfüllen und wir haben's auch dann erfüllt. Und dann habe ich mal gefragt „Ja, was ist denn dann, wenn wir das erfüllt haben, was passiert denn dann?", also nicht, dass man persönlich was davon hat, das ist dann irgendwie Quatsch. Aber was ist damit gewährleistet? Weil es ging ja hier eigentlich immer um Darstellung, ja, so. Und manche Überwachung läuft rund, manche läuft, geht in die Ecke, manche nimmt man wahr in der Öffentlichkeit, manche nicht. Und wir wurden aber permanent, solange ich dabei bin, immer an Zahlen gemessen, wie oft fährst du raus, ja. Und günstig war, wenn Sie jetzt Zahlen erfüllen müssen, dann gehen Sie auf den Wochenmarkt. Wochenmarkt haben Sie 30 bis 40 Betriebe auf einmal und sagen, so, so, jetzt habe ich was gemacht, ja. Ob das nun Sinn macht oder nicht, ist 'ne andere Sache, ja. Manchmal ist das ein Betrieb, wo ich ganz viel machen muss, es ist aber numerisch betrachtet nur ein Betrieb, ja. Und das ist eben die Sache, dass dieser Druck ständig existiert. Deswegen Überwachungsplan lehne ich ab, das kennst du schon wieder, „Wieviel- was haben Sie denn gemacht, wie viele Betriebe?" Und das war aber so, dass ich in 'ner anderen Dienststelle gar nicht darstellen kann, ich hab 50 Betriebe überwacht. 50? Das klingt erstmal, das könnte viel sein. Da sagt ein Anderer. „Na, ich hab 500 überwacht." „Was, 500?, was geht denn da noch?" oder so. (Int4_LKA, Pos. 239)

Das Zitat verdeutlicht, dass zahlenmäßige Vorgaben kritisch gesehen werden, weil der Aufwand der Überwachung von Betrieb zu Betrieb sehr unterschiedlich sein kann und allein mit der Festlegung der Anzahl von Kontrollen noch keine Vorgaben bzgl. inhaltlicher Ziele vorgenommen wer-

den. Als ein erster Schritt wird daher gefordert, zunächst die Sinnhaftigkeit verdachtsunabhängiger Kontrollen in einigen Gewerbebereichen auf den Prüfstand zu stellen und abzuschätzen, was notwendig ist, um einen Überblick zu behalten:

Das ist aber aus meiner Sicht eine- eine auch von der Wirtschaftsverwaltung mit wem auch immer im operativ tätigen Bereich zu ergründende Frage, die lautet: Wieviel gewerberechtliche Kontrolle muss ich im Grunde genommen losgelöst von einzelnen Verdachtslagen und Brennpunktthemen ÜBERHAUPT in die Welt bringen, damit ich eben nicht erblinde vollständig in bestimmten Bereichen, weil wenn ich dann da ohnehin nicht mehr hingehe oder keine Leute habe, dann wird dieses Blatt weiß bleiben, ganz egal, was da passiert. Von daher also so ne- so'n Grund, ja, -Rauschen von Überprüfung. (Int5_LKA, Pos. 66)

Neben der Frage nach dem notwendigen „Grundrauschen von Überwachung" gilt es für die Expertinnen des LKA zudem auch die Frage zu beantworten, welche Sachverhalte in den einzelnen Gewerbebereichen überhaupt überwacht werden sollten: also nach der Definition und Festlegung von Kontrollgegenständen. Mit dieser Forderung wird auf die oben angesprochenen Probleme reagiert, dass in einzelnen Gewerbebereichen z.B. Buchhaltungspflichten weggefallen sind, so dass Unklarheiten zu bestehen scheinen, was überhaupt zu überprüfen wäre. Im folgenden Zitat wird dies am Beispiel des erlaubnispflichtigen Gewerbes der Immobilienmakler erläutert:

Die Frage ist ja: Wie ist eigentlich das Tatgeschehen, was man sich vorstellen kann, ja, dass wir da draußen irre Tatgelegenheiten haben und dass wir also auch 'ne Menge Geld haben und, ja, auch sehr viele „unsaubere" Menschen da rumrennen, die sich bereichern, ja. Das ist das eine. Die Frage ist ja: Welche gewerberechtlichen Spielregeln sind dabei relevant, die ich staatlich so kontrollieren kann, dass regelt, was ich abstellen will, abstelle. Und das ist die analytische Frage. Und da müsste man sich nochmal scharf in die Augen gucken. Denn wenn ich sage, ich kriege die Wohnung nur, wenn ich dir 'nen Umschlag mitbringe, den schiebe ich da 'nen Decke durch und anschließend erzähle ich, musste ich dem geben, sonst hätte ich die Wohnung nicht gekriegt. Ist nicht leicht mit Kontrolle. (Int5_LKA, Pos. 68)

Aus den Argumentationen der Expert:innen des LKA lässt sich ersehen, dass für eine wirksame Koordination der Gewerbeüberwachung zunächst die Ziele und Kontrollgegenstände geklärt werden müssen, bevor die Frage nach dem Wie? und damit verbunden, der Anzahl von Kontrollen beantwortet werden kann:

(…) also die Senatsverwaltung muss sagen: Wie möchten wir zukünftig dieses Überwachungsgeschehen quasi ausgestaltet haben? Und was- WAS wollen wir kontrollieren, also tatbestandsmäßig? Was sollte da kontrolliert werden? Für welche Einhaltung sollen wir garantieren? Und das nächste ist der Rahmenplan: WIE wollen wir das umsetzen? Ich meine jetzt nicht, man braucht mir nicht vorstellen,

wie ich meine Arbeit machen soll im Rahmen von Strafprozessen oder in Maßnahmen, oder was alles dazu gehört. (…) Aber einfach: Was ist jetzt Fakt, was brauchen wir? Und was soll dann die Ordnungsbehörde damit machen letztendlich? Das wäre doch was ganz Entscheidendes, weil so wie es jetzt- also wie gesagt: Die einen machen was, die Anderen eben nicht, jeder (klärt?) seinen eigenen Schwerpunkt, und letztendlich haben wir dadurch irgendwie immer so 'nen Verdrängungseffekt. (Int3_LKA 3, Pos. 422-424)

Der letzte Satz des Zitats verweist bereits auf eine bestehende Verknüpfung zwischen der Steuerung der Gewerbeüberwachung des LKAs und der Steuerung der gewerbebezogenen Tätigkeiten der Bezirke, die für die gewerberechtlichen Erlaubnisse und Untersagungen sowie die Ahndung festgestellter Ordnungswidrigkeiten zuständig sind. Diese Verknüpfung soll im folgenden Abschnitt behandelt werden.

1.6.3 Koordination der Gewerbeüberwachung der Bezirke

Gestaltet sich die Steuerung der Gewerbeüberwachung des LKA aufgrund der geteilten Fach- und Dienstaufsicht aus der Perspektive der beteiligten Institutionen schon recht komplex, so wird die Steuerung der gewerberechtlichen Aktivitäten der Bezirke als noch komplexer und schwieriger erachtet, da die Bezirke eine hohe Selbstständigkeit in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben haben. Bezüglich der Steuerung der gewerberechtlichen Aktivitäten der Bezirke besitzt die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe lediglich eine Rechtsaufsicht, was bedeutet die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen:

Und daneben sind wir eben auch, ja, Rechtsaufsicht über die Ordnungsämter, das heißt, es kommen- also zum Glück haben wir relativ wenig mit tatsächlich Beschwerdefällen jetzt zu tun, was ja eigentlich dann die Aufgabe der Rechtsaufsicht wäre. Aber (…) eine gute Rechtsaufsicht zeichnet sich ja meistens dadurch aus, dass es gar nicht so weit kommt, so dass wir quasi auch im Rahmen der Leitung und Steuerung eben verschiedene Anfragen aus den Bezirksämtern, wenn Bezirke zum Beispiel sich nicht auf eine einheitliche Auslegung selber untereinander einigen können oder einfach keine Meinung haben, dass wir da einfach gebeten werden, dann Auslegungshilfen zu den verschiedensten Fragestellungen auch zu bieten (Int1_SenWiEnBe1, Pos. 16)

Als Instrument der Rechtsaufsicht werden regelmäßige Gewerberechtsrunden mit den Vertreter:innen der bezirklichen Ordnungsämter veranstaltet. Da die Senatsverwaltung für Wirtschaft jedoch nicht über die Fachaufsicht verfügt, beschränken sich die Möglichkeiten der Steuerung auf die Ausgabe von Empfehlungen, denen die bezirklichen Ordnungsämter nicht unbedingt folgen müssen:

Wir haben ja die Gewerberechtsrunden, die Senatsverwaltung gibt halt Handlungsempfehlungen in der Regel. Wir sitzen aber schon zusammen und einigen uns irgendwo auf einen Konsens, dass alle

so halbwegs mitziehen. Aber wenn dann irgendeiner sagt „Och, ich mache meinen Bescheid anders", oder „Wir sehen das nicht ganz so locker oder auch anders", dann machen sie es halt anders. (Int3_BA, Pos. 5)

Die Rolle der Senatsverwaltung beschränkt sich somit auf Empfehlungen zur Auslegung der Rechtslage im Bereich der Gewerbeordnung und ihrer Nebengesetze. Auf die Gestaltung der Überwachungsaktivitäten der bezirklichen Ordnungsämter besteht jedoch kein Einfluss:

Na ja, [SenWiEnBe] werden schon zu den gewerberechtlichen Sachverhalten natürlich befragt, klar. Die geben dann ihre Einschätzung. Und das ist zwar in dem Sinne nicht verbindlich. (…) Aber bei der Überwachung spielen sie keine Rolle, würde ich jetzt mal so sagen. Also sie spielen eher wirklich bei der Auslegung, also (…): Wie müssen wir es jetzt handhaben in der Praxis? Gibt's bestimmte Voraussetzungen an die Erlaubnis oder sowas? Aber bei der Überwachung? Wie die jetzt involvieren, WAS wir kontrollieren oder WIE oder in was für einem Zeitraum? – Komplett gar nicht. (Int5_BA, Pos. 547-550)

Neben den Gewerberechtsrunden bestehen kaum Koordinationsmechanismen die den Austausch unter den Bezirken ermöglichen würden. Eine Expertin verweist auf die Amtsleiterrunde, bei der gewerberechtlichen Fragen allerdings kaum erörtert würden. Eine gemeinsame Sitzung der Innendienstleiter:innen der bezirklichen Ordnungsämter ist mangels Beteiligung wohl wieder eingeschlafen:

Ist eine große Krux, gebe ich ganz gerne zu. Es gibt zwei Runden, einmal die Amtsleiterrunde und einmal die Innendienstleiterrunde, die regelmäßig vor Corona stattgefunden haben. Im Moment nicht mehr. Also die Amtsleiterrunde, die Amtsleiter tagen noch regelmäßig, beschäftigen sich aber nicht mit den Problemen des Gewerberechts, kaum, maximal am Rande. Es ist meistens Außendienst Thema oder Infektionsschutzverordnung in letzter Zeit. Die Innendienstleiterrunde ist leider versandet, eingeschlafen. Wir haben – ja – Dienstkräfte in den Bezirken, das sind drei, vier, die sich immer einbringen und immer mitarbeiten. Und in den anderen Bezirken haben wir leider auch diese Arbeitsüberlastungssituation, die finden dann einfach nicht mehr statt, die Bezirke. (…) Geht einfach nicht mehr. Und in dem Moment, in dem Bezirke nicht mehr stattfinden, sondern in ihrer eigenen Suppe bleiben, in ihrem eigenen Dunstkreis bleiben, entstehen eigene Lösungen, die dann vielleicht gut sind, dann aber nicht weitertransportiert werden, oder aber auch weitab von vom Machbaren liegen, ja, das ist manchmal so, man ist ja selber nicht davor gefeit. Also der Austausch ist tatsächlich das A und O. (BA 4_Pankow, Pos. 186-190)

Zumindest aus der Perspektive einzelner bezirklicher Ordnungsämter wird das Fehlen einer echten Fachaufsicht durch SenWiEnBe daher als ein großes Problem benannt:

Und das ist schon mal ein Problem, was wir so sehen, oder was ich so sehe, weil ich es anders kenne, was die Einheitlichkeit der Sachbearbeitung und aller Handlungen in dem Bereich erschwert, weil der Senat gerade nicht diese ECHTE Fachaufsicht hat. Im Land Brandenburg ist es anders, da hat das Ministerium die echte Fachaufsicht über die Landkreise. Wir sind praktisch eine Art Mittelbehörde, und wir wiederum über die Kommunen, und da können wir eins zu eins über Weisungen tatsächlich bestimmte Handlungen umsetzen. Das ist hier grad nicht so der Fall. Da gibt es immer nette Tipps vom Senat, und letztendlich könnte dann, weil es diese echte Fachaufsicht eben nicht gibt, jedes Bezirksamt machen, was es will. Und mein Eindruck ist, dass das auch so ist. (Int3_BA, Pos. 4)

Genau diese zuletzt angesprochene Wahrnehmung der Realität der Koordination gewerberechtlicher Aktivitäten der Bezirksämter („Jeder macht was er will“) wird auch bei den Expert:innen des LKA geteilt und kritisiert – nicht zuletzt auch deshalb, weil sich das LKA durch die fehlende Einheitlichkeit auf Bezirksebene als die Institution begreift, die noch am ehesten für ein stadtweit einheitliches Vorgehen steht:

(…) Das Problem ist in Berlin, (…) dass wir keine wirksame Fachaufsicht haben können. (…) Das tut mir auch leid. Und aber wenn ich natürlich in einer- in einem jetzt schon länger zurückliegenden, sagen wir mal, Veränderungsprozess die Weisungsberechtigung der zentralen Wirtschaftsverwaltung aufgehoben habe und damit irgendwie knieend, bettelnd oder ratlos vor zwölf Bezirksvertretern sitze, mit denen ich gerne mal darüber reden möchte, wie wir's jetzt in Zukunft machen und wir diejenigen sind, die in den krassesten Fällen dann noch irgendwie, ja, irgendnen Bypass an's nicht funktonierende System kleben, um irgendwo nochmal also was zu tun, also irgendwie vollkommen der Willkür von Prioritätensetzung bis hin zum Schutz bestimmter Bereiche durch „Der Stadtrat hat mal gesagt, da machen wir jetzt mal nicht“ [ausgesetzt sind], so sehen wir alles, sehen wir alles. Und das ist natürlich das Grundmuster, ein verkehrtes. Also und das sehen wir natürlich, sehe ich an Beispielen, (…) Das schreit zum Himmel. Das kannst du da draußen keinem erzählen, KEINEM, ja. Und von daher muss man sich natürlich fragen: Lebe ich in einem System, wo wir erkennen, das ist irre in Teilen, irre? Lege ich noch verantwortungsvollere Themen dazu, nicht sicherstellend, dass es tatsächlich auch mal 'ne durchgreifende Ordnung dazu gibt. (Int5_LKA, Pos. 74-76)

Das Fehlen einer grundsätzlichen Ordnung der gewerberechtlichen Aufgaben und eines klaren Systems der Aufsicht wird hier von den Expert:innen als eines der strukturellen Grundprobleme angesehen und auch mit der Forderung nach der Schaffung eines einheitlichen Rahmens verbunden:

(…) Und wir sind sehen ja, wenn jetzt im Prinzip jede einzelne- jedes einzelne Bezirksamt sein eigenes Ding macht, die SOLLEN ja flexibel sein, aber in 'nem gewissen RAHMEN. (…) Jeder macht hier sein Ding, und nischt ist kompatibel. Die einen erkennen das andere nicht an. Da brauche ich 'nen Rahmen. Und genauso hier bei den Sachen, die wir hier machen, eigentlich mehr als 'ne Empfehlung. Aber

zumindest sollte diese Empfehlung auch in irgendner Weise umgesetzt werden. Das ist so, wie es jetzt ist. Und am Ende, dass jeder SEINS macht, das geht gar nicht, also ja. (Int3_LKA_Pos. 420)

1.6.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich den Aussagen der Expert:innen entnehmen, dass das derzeitige System der Koordination und Steuerung der Gewerbeüberwachung in Berlin in weiten Teilen als nicht funktional wahrgenommen wird: Über mindestens 10 Jahre existierte keine wirksame Fachaufsicht der Gewerbeüberwachung durch SenWiEnBe – erst in den letzten beiden Jahren wurde die Aufsicht über die Einsetzung von Überwachungsplänen wieder aktiv wahrgenommen. Die geteilte Fachaufsicht über das LKA 33 durch SenWiEnBe und SenInn, sowie die fehlende Dienstaufsicht über den Gewerbeaußendienst durch SenWiEnBe führen jedoch dazu, dass inhaltliche Vorgaben mit Verweis auf andere Schwerpunkte bei SenInn oder fehlendes Personal ins Leere laufen können. Zudem bestehen bzgl. der inhaltlichen Vorgaben auf Seiten des LKA noch viele Fragen bzgl. der Zielorientierung und Definition von Kontrollgegenständen, die es zu klären gilt, bevor zahlenmäßige Vorgaben in den Überwachungsplänen akzeptiert würden. Bezüglich der gewerberechtlichen Überwachungsaktivitäten der bezirklichen Ordnungsämter ist SenWiEnBe um eine Steuerung mittels rechtlicher Empfehlungen bemüht, aber das Fehlen der Fachaufsicht führt dazu, dass jeder Bezirk seine eigenen Schwerpunkte setzen kann und eine berlinweite Einheitlichkeit nicht gegeben ist. Die fehlende Einheitlichkeit des bezirklichen Vorgehens im Bereich des Gewerberechts führt wiederum zu problematischen Verdrängungseffekten. Die bestehenden Koordinationsinstrumente, wie die regelmäßige Gewerberechtsrunde, scheinen ungeeignet, dieses Problem zu lösen, sodass von allen Akteur:innen Handlungsbedarf gesehen wird.

1.7. Optimierungsvorschläge aus der Perspektive der Expert:innen

Im letzten Abschnitt der qualitativen Untersuchung zur derzeitigen Struktur und Praxis der Gewerbeüberwachung sollen nun die Optimierungsvorschläge vorgestellt werden, die von den Expert:innen berichtet wurden. Dabei sollen zunächst die Vorschläge vorgestellt werden, bei denen seitens der Expert:innen Einigkeit besteht, um danach mehrere Varianten vorzustellen, die hinsichtlich einer Neustrukturierung der Gewerbeüberwachung diskutiert wurden.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass alle interviewten Expert:innen mit dem derzeitigen Status Quo der Gewerbeüberwachung unzufrieden sind und, in unterschiedlichem Maße, Veränderungsbedarfe formuliert haben. Dabei lassen sich einige Bereiche finden, in denen weitgehende Einigkeit herrscht.

1.7.1 Gesellschaftliche Bedeutung der Gewerbeüberwachung

Die Expert:innen sind durchgehend der Ansicht, dass es sich bei der Gewerbeüberwachung um einen wichtigen Bereich des Verwaltungshandelns handelt, dem eine hohe gesellschaftliche Bedeutung zukommt, da darüber Verbraucherschutz, Arbeitnehmerschutz und auch der Schutz der Marktteilnehmer und fairer Wettbewerbsbedingungen gewährleistet werden (z.B. Int2_LKA, Pos. 29-43). In vielen Interviews wurde diesbezüglich der Wunsch formuliert, dass diese gesellschaftliche Bedeutung auch bei den politischen Entscheidungsträger:innen wieder stärker in den Fokus genommen wird und darüber befunden wird, wie Gewerbeüberwachung im Land Berlin grundsätzlich stattfinden soll und welche Ziele damit verbunden werden.

wie wollen wir den Verbraucherschutz darstellen, Suchtschutzprävention und und und oder eben auch unsere Kinder und Nächsten schützen, indem wir eben sagen, wir haben dieses Mindestabstandsumsetzungsgesetz zu- von Spiel- und Wettbüros eben zu öffentlichen Einrichtungen, oder dass wir auch reglementieren müssen, entgegen des Grundsatzes der Gewerbefreiheit, welche Formen von Gewerbebetrieben wollen wir in einem Straßenzug sehen, ja. Also man muss ganz klar sagen: Ne Monokultur braucht keiner, die ist immer schädlich. Und deswegen muss man dann halt gucken, nee, also das haben wir- die Möglichkeit beim erlaubnispflichtigen Betrieb zu sagen: Davon haben wir schon zu viele in der Straße: Hier nicht! Ja, jedes andere Gewerbe ja, aber das geht dann halt nicht mehr, um einfach so dem vorzubeugen letztendlich, ja, weil wie gesagt, im Nachgang alles zu bearbeiten, wissen wir selber, wissen wir alle, es ist teuer und zeitaufwendig. (Int3_LKA, Pos. 432-434)

Aus diesem Zitat geht deutlich hervor, dass man sich wünscht, dass die grundsätzlichen Ziele, die man mit der Gewerbeüberwachung erreichen möchte, auf der politischen Ebene definiert werden, um dann dafür die geeigneten Strukturen zu etablieren.

1.7.2 Klare Strukturen und Zuständigkeiten

In engem Zusammenhang mit dem Wunsch nach einer größeren gesellschaftlichen und politischen Bedeutung der Gewerbeüberwachung steht auch der Wunsch nach klaren Strukturen und Zuständigkeitsabgrenzungen, der von allen interviewten Expert:innen geäußert wird, um dem derzeitigen Wirrwarr unterschiedlicher Rechtsauffassungen und Praktiken zu begegnen:

Und es wird zum Selbstläufer, haben wir auch in einigen Bereichen gesehen. Dann geht der AOD regelmäßig wildern und übernimmt dann sozusagen die Polizeiaufgaben, wo ich dann immer sagen, ist sehr grenzwertig, ja. Funktioniert so lange, wie sich keiner drüber aufregt. Aber du kannst ganz schnell in 'ne doofe Situation kommen, gerade wenn sie sich, na ja, ich sag mal so, wenn sie Maßnahmen durchziehen, die sie eigentlich gar nicht machen dürften so in dieser Form, ja. Ist alles passiert, kann man in der Regel auch heilen. Aber dann müssen wir wieder nacharbeiten. Und dann sage ich, nee, das sollte man schon ganz klar teilen, wer hier was macht, ja. Dass die im Bereich eben ihren

AOD haben, der sich um wesentliche Sachen kümmert, ist unstrittig. Aber wie gesagt, die Erlaubnis, ein Gewerbe zu kontrollieren, (…) oder nur einseitig zu kontrollieren und alles andere draußen vorzulassen, das ist nicht der Sache so dienlich letztendlich, ja. (Int3_LKA, Pos. 314-316)

Auch aus der Perspektive der bezirklichen Ordnungsämter wird dieser Wunsch nach klaren Strukturen und Zuständigkeiten wiederholt geäußert:

Als Perspektive, also ich wünsche mir klare Strukturen und klare Zuständigkeiten unter Hinweis auf die gesetzlichen Grundlagen. Und wenn sie die Erforderlichkeit sehen, dass gesetzliche Neuregelungen geschaffen werden, dann auch eine klare Aussage dazu an die Politik. (Int4_BA, Pos. 183)

Hinsichtlich des Spektrums notwendiger gesetzlicher Neuregelungen werden unterschiedliche Rechtsgebiete und Bereiche angesprochen.

Aus dem LKA heraus wünscht man sich etwa eine **Überarbeitung der Gewerbeordnung bzw. zumindest eine Schwerpunktsetzung** seitens der Senatsverwaltung bzgl. der erlaubnispflichtigen Gewerbebetriebe, die überwacht werden sollen und in denen eine Überwachung auch sinnvoll erscheint, weil eindeutige Kontrollgegenstände definiert sind.

Deswegen, also ich bin bereit, alles zu überwachen, was jetzt für schwerpunktmäßig erklärt wird. Aber wir müssen genau festschreiben, was ist denn dort wichtig. Das muss dann auch die Senatsverwaltung mal klar darlegen, was ihnen daran wichtig ist, sodass wir uns da mal vorstellen. (…) (Int3_LKA, Pos. 338)

Das Instrument der Überwachungspläne wird diesbezüglich durchaus als sinnvoll erachtet, allerdings wünschte sich das LKA hierbei noch eine stärkeren Einbeziehung, d.h. die Entwicklung gemeinsamer Überwachungspläne. Vorgeschlagen werden zudem Zielvereinbarungen, die auf einer gemeinsamen, realistischen Planung basieren und dann eine größere Verbindlichkeit herstellen könnten (Int2_LKA, Pos. 34). In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass Überwachungstätigkeiten immer von „engagierten Menschen" und deren Möglichkeiten der Kommunikation und Koordination abhängen und die Steuerungsaufgabe dann darin besteht diese Menschen zu motivieren und zur Aufgabenerfüllung anzuhalten (Int2_LKA, Pos. 36-37).

Von den Expert:innen der Bezirke und auch des LKA wurde wiederum der Wunsch geäußert, dass eine **gesetzliche Klärung der Frage nach der Ausübung unmittelbaren Zwangs** erfolgen sollte:

(…) dann ist es auch komplett unklar im Land Berlin, das macht mich auch wahnsinnig, wer unmittelbaren Zwang ausüben darf. Also auch einfach mal eine Betriebsschließung. Es gibt ein unmittelbaren Zwang Gesetz direkt für Berlin. Und es gibt hier so dieses Märchen dessen, dass unmittelbarer Zwang nur durch den gehobenen Dienst angewendet werden darf, also, wenn ich wirklich mal eine Schließung mache. Es ist lange her, wo ich mich damit beschäftigt habe, aber es lässt sich überhaupt

nicht halten, und keiner kann mir das sagen. Normalerweise kann für mich auch der Außendienst unmittelbaren Zwang anwenden und einfach mal sagen, ich muss jetzt hier mal den Laden schließen. Das gehört dringend mit angeguckt (…) - (Int3_BA, Pos. 125)

Diese Forderung wird auch im LKA erhoben, da in diesem Bereich ein Konflikt zwischen den verdachts- und anlassunabhängigen gewerberechtlichen Kontrollen und Nachschauen und dem Gefahrenabwehrrecht gesehen wird, was insbesondere bei Schließungen und Stilllegungen ein Problem darstellen kann, da die Gefahrenabwehr nur kurzfristige Stilllegungen erlauben würde (Int2_LKA, Pos. 41).

1.7.3 Fachaufsicht von SenWiEnBe über die bezirklichen Gewerbeämter

Große Einigkeit besteht bei allen Expert:innen, sowohl aus dem LKA wie auch den Bezirken, darüber, dass das unterschiedliche Vorgehen der Bezirke durch die Etablierung einer wirksamen Fachaufsicht durch SenWiEnBe stärker vereinheitlicht werden müsste:

EINS wäre natürlich wirklich hilfreich, wenn- das müsste dann ja übers ASOG mal drüber nachgedacht werden, man kann sich ja mal alternativ das OBG auch in Brandenburg dazu angucken, wenn der Senat eine echte Fachaufsicht hätte, also nicht nur „wir helfen euch ein Bisschen", sondern auch eine Weisungsbefugnis, dass zentral bestimmte Auslegungen umgesetzt würden, wirklich die echte Fachaufsicht. Das wäre ein guter Ansatz, wenn man Berlin-weit eine einheitliche Bearbeitung haben möchte. (Int3_BA, Pos. 106)

In diesem Zitat einer Expertin der bezirklichen Ordnungsämter wird explizit darauf verwiesen, bei der Etablierung einer echten Fachaufsicht sich andere Bundesländer zum Vorbild zu nehmen. Auch in anderen Interviews mit Expert:innen der bezirklichen Ordnungsämter wird eine stärkere Einheitlichkeit eingefordert, wobei besonders die eigene Praxis als Vorbild gelten sollte:

Es wäre einfach einfacher, wenn alle Bezirksämter oder Ordnungsämter gleich arbeiten würden nach gleichen Voraussetzungen und gleichen Kriterien. Und das ist leider nicht so. (…) Weiß jetzt nicht, ob ich's unbedingt beanstanden würde. Es wäre halt nur schön, wenn das, was wir machen, es in anderen Bezirksämtern auch geben würde. (Int2_BA, Pos. 168-174)

Ja, aber ich finde das eigentlich nicht schlecht, wenn man wirklich überlegt, dass man so bestimmte Zielvorgaben auch macht, die man einzuhalten hat und die dann abgesprochen werden mit den einzelnen Bezirken, also ich sag mal Bezirke, weil wir haben ja nur ein Ordnungsamt, und dann man dann noch vielleicht auch- wir auch beisteuern können. (Int5_B, Pos. 541)

Besonders in den Interviews mit den Vertreter:innen des LKA wird eine einheitliche Weisungsbefugnis der Senatsverwaltung gegenüber den Bezirken gefordert (z.B. Int1_LKA, Pos. 42-48), was

als Voraussetzung gesehen wird, die polizeiliche Praxis der Gewerbeüberwachung dann daran auszurichten:

Also wenn [SenWiEnBe, Anmerk. d. V.] 'ne wirksame Fachaufsicht ausüben könnte über seine Bezirksämter in diesen Dingen mit 'ner Weisungsbefugnis, wie was gemacht wird und einigermaßen auskömmlich da auch ausgestattet ist, dann kann man über vieles reden und über Nahtstellen und über polizeiliche Teilhabe an bestimmten Bereichen. (Int5_LKA, Pos. 84)

Der Wunsch nach einer Fachaufsicht von SenWiEnBe über die Bezirke ist aus der Perspektive des LKA besonders darin begründet, dass Verdrängungseffekte verhindert werden, die ansonsten die eigene Praxis in starkem Maße behindern:

Und was mir sehr wichtig ist, dass (…) mehr Impulse von der Senatsverwaltung kommen, die (…) als obere Behörde sollten schon zumindest mehr Empfehlungen gegenüber den Ordnungsbehörden aussprechen, wie wir welche Verfahrensabläufe optimieren oder regeln können. Früher waren es immer Weisungsbefugte. Das ist ja alles nicht mehr so, (…) Aber wichtig ist, dass dort mehr so, ich sag mal, mehr so, ja, so ein Rahmenplan, eine Leitlinie so, damit die einzelnen Bezirksämter doch vielleicht relativ einheitlich arbeiten, ja. Ansonsten haben wir nämlich auch so 'ne Verdrängungsphänomene. Wir verfolgen hier was in dem Bereich, und dann gehen die alle in den anderen Bereich, weil sie wissen, da wird's nicht verfolgt, ja. (Int3_LKA, Pos. 294)

1.7.4 Aus- und Fortbildung

Insbesondere von den Expert:innen des LKA, aber auch in den bezirklichen Ordnungsämtern wird ein Bedarf im Bereich der Aus- und Fortbildung gesehen. Die Gewerbeüberwachung umfasst nach Ansicht der Expert:innen sehr viele unterschiedliche und komplexe Rechtsgebiete. Hierfür wären Fachfortbildungen und mehr Qualitätssicherung notwendig, um den Überblick über gesetzliche Neuerungen zu behalten (Int1_LKA, Pos. 45). Zwar werde der ordnungsrechtliche Teil über SenWiEnBe und die Verwaltungsakademie abgedeckt, aber für alle weiteren Bereiche bestehe ein erheblicher Bedarf an Weiterbildung, in dem auch erfahrene Beamt:innen aus dem GAD (LKA 33) eingesetzt werden könnten. (Int2_LKA, Pos. 39). Dieser Wunsch wird auch von den bezirklichen Ordnungsämtern geteilt:

Aber optimal wäre eigentlich ja wirklich sowas, wie es jetzt ist oder wie's früher mal gab, also eigentlich 'ne polizeiliche Ausbildung mit diesem Fachwissen, ne, also mit diesem gewerberechtlichen Fachwissen, was das LKA einfach teilweise nicht mehr so wirklich hat, das muss man ganz fairerweise sagen. (Int5_BA, Pos. 324-326)

Das LKA, insbesondere (…) mit den ganzen Gewerbeaufsichtskontrollen und auch Hygienekontrollen, das ist in Berlin sehr, sehr schwer in den Griff zu bekommen, würde ich beinah sagen, und da ist

eher die nachhaltige Stärkung dieses Ausbildungsgangs, oder das Wiederaufleben dieses Ausbildungsgangs absolut wichtig und muss ganz doll an Zuspruch gewinnen, (Int4_BA, Pos. 21)

Spezifisch im LKA wird auch die Herausforderung gesehen, aufgrund der Pensionierungswelle eine Kontinuität in der Weitergabe des empirischen Wissens zur Gewerbeüberwachung sicherzustellen (Int1_LKA, Pos. 44).

1.7.5 Vorschläge für eine Neustrukturierung der Gewerbeüberwachung

Während bei den vorherigen Optimierungsvorschlägen weitgehende Einigkeit der Expert:innen bestand, sollen im Folgenden die Varianten einer Neustrukturierung der Gewerbeüberwachung vorgestellt werden, die in den Interviews diskutiert wurden. Insgesamt lassen sich dabei vier Varianten finden, die angesprochen wurden.

Vorschlag 1: Optimierung des Status Quo

Der erste Vorschlag, der in den Interviews angesprochen wurde, betrifft eine Optimierung des derzeitigen Status quo und wurde von der Mehrheit der interviewten Expert:innen des LKA und der bezirklichen Ordnungsämter befürwortet. Angesichts der Entwicklungen der Gewerbelandschaft in der Stadt wird die grundsätzliche Struktur eines Gewerbeaußendienstes neben den bezirklichen Ordnungsämtern als notwendig erachtet:

(…) da komme ich zu meiner Kernaussage, ich finde es sehr, sehr wichtig, dass der [GAD] weiter bestehen bleibt. Wir haben viele Arbeiten in Berlin gehabt, Verbundeinsätze mit anderen Zusammenarbeitsbehörden, bei dem verdachtsunabhängige Prüfungen gemacht wurden, da sind wir nicht für alles zuständig. (…) wir haben in Berlin so viele Strukturen, die noch gar nicht erkennbar, oder die überhaupt noch nicht zu erahnen sind, und da ist glaube ich ein starker Gewerbeaußendienst, der auch neben den Bezirken arbeitet, wir brauchen starke Bezirke, aber auch eine starke Polizei, die da mit entsprechenden Gesetzesvollmachten ausgestattet ist, sonst wird es schwierig, meiner Meinung nach, mittelfristig. (Int4_BA, Pos. 21)

Allerdings werden mit dem Beibehalten der bisherigen Struktur zwei weitere Bedingungen verknüpft. Die erste Bedingung zielt darauf, dass der Gewerbeaußendienst im LKA wieder, wie in der Vergangenheit, feste Ansprechpartner für die einzelnen Bezirke hat oder gar dezentral an den einzelnen Direktionen angesiedelt wird. Dieser Wunsch wird sowohl von den meisten Expert:innen der bezirklichen Ordnungsämter als auch vom LKA selbst vertreten:

Da wäre es dann schon so, wenn man den GAD hat, der an zentraler Stelle sitzt, aber vielleicht weiterhin in örtlich zuständigen Kommissariaten arbeitet, mit dem Direktzugriff für die Bezirke. Das war schon so, und das hat sehr gut funktioniert. (Int5_BA, Pos. 74)

Ja, wie gesagt, es könnte eine andere Wahrnehmung sein, wenn das wirklich breiter aufgestellt wäre so ein bisschen. […] früher waren wir auf Direktion. An jeder Direktion gab es eine örtliche Gewerbeüberwachung. Das ist verlorengegangen." (Int4_LKA, Pos. 31)

Also ich merke auch manchmal so, ich hätte auch gerne wirklich einen Ansprechpartner beim LKA, wo man auch mal sagt, „Okay, da ist uns jetzt irgendwas aufgefallen, ne. Also da waren wir jetzt irgendwie bei der Kontrolle und heiaiaiaiai! So, da haben wir dann auch vielleicht abgebrochen, aber da sollte vielleicht noch mal jemand rein", machen wir auch. (Int5_BA, Pos. 541)

Naja, also ich sag mal, dass wir wieder entsprechend in den Bereichen auch eine Dienststelle vorrätig haben mit genug Personal, die sich um die Phänomene in dem Bereich kümmern können (…)" (Int3_LKA, Pos. 43)

Im letzten Zitat wird bereits eine zweite Bedingung für die Beibehaltung des Status Quo benannt: eine bessere Personalausstattung beim LKA 33, womit dann auch die Zuordnung zu den einzelnen Bezirken und eine schnelle und verlässliche Zusammenarbeit gewährleistet werden kann.

Was auf jeden Fall noch ein Punkt wäre, ist, dass glaube ich also das LKA auf jeden Fall mehr Leute braucht, weil, ist halt Großstadt. Das wird auch immer mehr, auch was Kriminalität angeht, und man merkt es auch in den Bezirken, wo der Kontrolldruck erhöht wurde, in Neukölln oder so, die dann wirklich ihre Leute dann irgendwann anfangen zu triezen, auch wenn die Dinge im Endeffekt nicht abgearbeitet werden oder langsam, aber dann schiebt es sich ja auf die anderen Bezirke, und die müssen ja dann auch gucken, wie sie damit klarkommen. (Int3_BA, Pos. 194)

Interessant ist, dass insbesondere in Abwägung verschiedener anderer Möglichkeiten einer Neustrukturierung die Expert:innen dann doch dazu kommen, die frühere Struktur als die sinnvollste zu erachten:

Haben alle ihre Vor- und Nachteile, also aber ich würde so aus dem, wie ich das jetzt über die Jahre beobachtet habe, würde ich eben dazu tendieren, dass man im Grunde genommen das in der bisherigen optimieren müsste. (Int5_BA, Pos. 344-345)

Vorschlag 2: Verlagerung der Gewerbeüberwachung in die Bezirksämter

Der zweite Vorschlag wurde besonders von einer Expertin eines bezirklichen Ordnungsamtes in die Diskussion gebracht: Die Verlagerung der Gewerbeüberwachung in die bezirklichen Ordnungsämter:

(…) Das gehört dringend überarbeitet, und ich für meinen Teil denke eben immer, der Bereich Ordnungswidrigkeiten, und die normale allgemeine Gewerbeordnung zu überwachen, außerhalb der

Straftatbestände, muss ganz klar in den Bezirken liegen, weil wir wirklich den örtlichen Bezug haben, zum einen, und weil wir eben die Erlaubnisbehörde sind (Int3_BA, Pos. 10)

Die Argumentation bezieht sich dabei auf die Ausnahmerolle der polizeilichen Gewerbeüberwachung bezogen auf die gewerberechtlichen und ordnungsrechtlichen Zuständigkeiten. Sowohl die gewerberechtlichen Erlaubnis- und Untersagungsverfahren liegen bereits in den Bezirken, ebenso wie die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten. Es entbehrt somit nicht einer gewissen Logik, dann auch die Gewerbeüberwachung und Feststellung von Ordnungswidrigkeiten im Gewerbebereich in den Bezirken anzusiedeln, noch dazu da die Bezirke sowieso schon mit eigenen Außendienstmitarbeitern in der Gewerbeüberwachung aktiv sind. Zudem wird darauf verwiesen, dass auch die meisten Flächenländer dieser Struktur folgen und Berlin in diesem Kontext deutschlandweit eine Ausnahme darstellt. In den Interviews sind jedoch viele Stimmen zu finden, die gegen eine solche Verlagerung argumentieren:

Wenn das jetzt eben in die Richtung ginge, dass eben gesagt wird, ne polizeiliche, weil die Polizei eh jetzt genug zu tun hat hier mit den anderen Sachen, Kriminalitätsbekämpfung, Terrorismusabwehr und so weiter, und die sollen davon entlastet werden, das kann natürlich nicht im Grunde genommen dann heißen, na ja, die Ordnungsämter machen das ja sowieso (…) jetzt schon in weiten Teilen. Und dann kann ihnen ja jetzt auch die Aufgabe offiziell übertragen werden, weil es funktioniert natürlich so auch nicht und weil denn natürlich bei uns- unsere Personalressourcen sind natürlich auch viel zu knapp. Und man darf ja nicht verkennen, das ist ja bei uns auch nur ein Teilsegment (Int5_BA, Pos. 315-317)

Die Argumente gegen eine Verlagerung der Gewerbeüberwachung in die Bezirke beziehen sich vor allem auf die Personalsituation der bezirklichen Ordnungsämter, die als ähnlich dramatisch dargestellt wird, wie bereits die Personalsituation im LKA 33:

(…) die Ordnungsämter haben in den letzten zehn Jahren immer neue Aufgaben übertragen bekommen. Wir waren das Füllhorn oder Mülleimer. Jeder, der sich entlasten wollte von irgendeiner Aufgabe, hat die reingeschüttet in die Ordnungsämter. Es hat nur minimal Personal dafür gegeben. Dann hatten wir auch diese Crux, dass, nein, also diese normale Entwicklung, die waren überaltert, die Kollegen sind weg, auch hier ist der Fachverstand in Pension gegangen. Hier wachsen neue Leute nach, die teilweise nicht oder nicht richtig geschult sind, oder die reingeschmissen werden, guck mal. Also ich spreche jetzt nicht von den OWI-Leuten, ich spreche insgesamt von allen Bereichen, das zieht sich durch alle Bereiche. Ja, also man müsste mehr kommunizieren, aber ich weiß nicht, wie. Nicht bei der angespannten personellen Situation, und gerade auch nicht bei dieser Lage jetzt. (Int4_BA, Pos. 190)

Funktioniert einfach nicht. Zu den Bezirken rübergeben die ganzen Kontrollaufgaben, ja, ohne Personal, auch das ist nicht zu schaffen. (Int1_BA, Pos. 38)

Auch von Seiten des LKA wird eine mögliche Verlagerung der Gewerbeüberwachung auf die Bezirke kritisch gesehen, da für die Überwachungsaufgaben kein geeignetes Personal verfügbar wäre, was auch am Wochenende oder Abend einsetzbar ist (Int2_LKA, Pos. 29-43) und zudem, wie oben bereits angesprochen, keine Fachaufsicht über die Bezirke existiert, die eine Einheitlichkeit des bezirklichen Verwaltungshandelns sicherstellen würde. Dieses Problem wird auch im folgenden Zitat deutlich:

Da finde ich, das den Bezirken komplett zu übertragen, die Gewerbeüberwachung, sehr gefährlich. Da wird in einem Bezirk mehr passieren, im anderen weniger, das ist ganz einfach der Fall, weil die Politik das nicht so als maßgeblich sieht, weil, wenn ich Stellen dann irgendwohin gebe, dann müssen sie natürlich auch zweckgebunden, ich sag mal, in Anführungszeichen, sein. Dann müsste man sagen, okay, ihr macht die Gewerbeüberwachung als Bezirk selber, dafür kriegt ihr so und so viel Stellen, die genau dafür zuständig sind. Wird aber meistens so nie passieren. (Int1_BA, Pos. 50)

Ein weiteres Argument, was von den Expert:innen gegen eine Verlagerung der Gewerbeüberwachung in die Bezirke ins Feld geführt wird, ist die fehlende Ausbildung der Ordnungsamtsmitarbeiter bzgl. Kontrollen in potentiell gefährlichen Gewerbeobjekten.

Also die polizeiliche Ausbildung ist dringend notwendig. Also das können wir jetzt als Ordnungsämter nicht sicherstellen so. Und deswegen bin ich auch, tendiere ich auch dafür, dass man jetzt nicht einfach sagt, man gibt die Stellen oder macht bestimmte Stellen hier beim Ordnungsamt, weil das kann schon nach hinten losgehen, ne. Also das ist einfach dann wirklich also, nee, also gerade in bestimmten Bereichen will man da auch wirklich nicht einfach so reingehen. Da braucht man dann wirklich vielleicht wirklich auch Waffenträger oder einfach Leute, die geschult sind. Das muss man ganz klar so sagen. (Int5_BA, Pos. 324)

Vorschlag 3: Neustrukturierung entlang aufgeteilter Zuständigkeiten

Während eine Verlagerung der Gewerbeüberwachung in die Bezirke von den Expert:innen also überwiegend abgelehnt wird, wird ein dritter Vorschlag hingegen von mehreren unterstützt. Dieser Vorschlag zielt auf eine Aufteilung der Zuständigkeiten für die Gewerbeüberwachung zwischen dem LKA und den Bezirken. Allerdings werden dabei mehrere Varianten unterschieden. Eine erste Variante besteht darin, die Gewerbeüberwachung entlang der Unterscheidung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten aufzuteilen:

Und dann könnte man das auch, was den Zuständigkeitskatalog-Ord anbetrifft, das tatsächlich so regeln, wie das in anderen Bundesländern gesehen wird, dass die Polizei oder das LKA hier die Zu-

ständigkeit bei den Straftaten hat. Dass die Trennung zwischen Ordnungswidrigkeiten und Straftaten gegeben ist, das leben wir hier schon, bei uns wird das durch die guten Beziehungen so gehandhabt, aber das könnte man trennen. Die Polizei ist ganz anders ausgebildet als wir, die wären mit der einfachen Gewerbeüberwachung, ich will jetzt nicht sagen, überfordert, das ist Quatsch, (…) Aber zugemüllt, dann sollen die sich doch auf die Sachen konzentrieren, die Straftatbestände sind. Die haben eine Waffe dabei, die haben die Manpower. Und wie erkenne ich, ob der jetzt da geballte Kriminalität ausleben will oder nicht. Sowas machen wir hier auch im Ordnungsamt, aber letztendlich im Straftatbereich wäre es ganz gut, die machen den Straftatbereich, und wir machen den Ordnungswidrigkeitenbereich, und man macht das zusammen, und die könnten dann die Ordnungswidrigkeiten gleich abgeben, dass sie da nicht auch noch die Feststellungsvermerke schreiben müssen und es danach erst abgeben. Für die müsste es in der Prüfung eigentlich- wenn ich eine Sachverhaltsaufklärung mache, ist ja nicht erst mit der Anhörung klar, ob das eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit ist, das ist vorher klar. (Int3_BA, Pos. 108)

In der Praxis könnte die Vor-Ort-Kontrolle nach wie vor in Verbundeinsätzen stattfinden, mit dem Unterschied, dass die Feststellung der Ordnungswidrigkeiten bei den bezirklichen Ordnungsämtern läge und das LKA nur die Bearbeitung der Straftaten übernehmen würde:

„[…] man geht immer im Verbund raus, zum Beispiel Ordnungswidrigkeiten bleiben dann bei den Ordnungsämtern, Straftaten nehmt ihr mit […]“ (Int3_BA, Pos. 188)

Eine zweite Variante der Aufteilung von Zuständigkeiten für die Gewerbeüberwachung bestände nach Meinung des LKA aber auch einiger bezirklicher Ordnungsämter darin, eine Aufteilung entlang der Gewerbebereiche vorzunehmen. Die Überwachung der meisten Gewerbebereiche läge nach diesem Vorschlag bei den Bezirken und nur bestimmte kritische Gewerbebereiche bzw. solche, für die ein spezifisches Fachwissen und eine berlinweite Übersicht notwendig erscheint, würden weiterhin beim LKA 33 bearbeitet werden:

Und ich glaube, man muss auch nochmal unterscheiden. Es gibt ja […] ganz viele Gewerbebetriebe, die sind ja harmlos. Also die muss man trotzdem natürlich auch kontrollieren und so, aber das kriegt man, sage ich mal, auch mit dem AOD oder so locker hin. So also uns geht es ja eigentlich wirklich darum, dass primär die Gewerbe überwacht werden sollen, wo wir genau wissen, da hat sich jetzt organisierte Kriminalität angesiedelt. (Int4_BA,, Pos. 387–397)

Dieser Vorschlag der hier von Expert:innen der bezirklichen Ordnungsämter vertreten wird, findet auch im LKA Unterstützung. Auch hier wurde geäußert, dass es wünschenswert wäre, wenn sich der GAD auf die Bekämpfung der Straftaten im Gewerbebereich, also die „Kriminalität“, konzentriert und die Flächenüberwachung der Gewerbebetriebe von den Bezirken wahrgenommen wird (Int2_LKA, Pos. 32). Hierzu wäre allerdings eine flexible Organisationstruktur notwendig,

um sich der Kriminalitätsentwicklung im Bereich der Gewerbebetriebe anpassen zu können. Eine Zuständigkeit des LKA könnte entlang der Bereiche stattfinden, in denen häufiger Straftaten festzustellen sind, z.B. des Bewachungsgewerbes oder der Waffenhändler (Int2_LKA, Pos. 33). Diese Perspektive wird auch von anderen bezirklichen Ordnungsämtern geteilt:

Und wenn man dann noch einzelne Sachverhalte, wie jetzt auch die Bewacher oder meinethalben auch die Makler rauslässt und die hier spezialisiert beim LKA, man muss ja nicht bestehende Strukturen, die über Jahre gewachsen sind, unbedingt zerschlagen, wenn man das belässt, hat man sicherlich auch analog der ZSBSB eine Stelle, die mit, ich sage mal einem eingeschränkten Umfang an rechtlichen Grundlagen effizient arbeiten kann und sich da Zuarbeiten holt aus den einzelnen Bezirken, das ist überschaubar, es muss überschaubar bleiben. (Int5_BA, Pos. 74)

Es wäre durchaus auch denkbar, eine solche Lösung mit der ersten Variante, der Abgabe der Feststellung von Ordnungswidrigkeiten im Gewerbebereich an die bezirklichen Ordnungsämter, grundsätzlich zu verknüpfen.

Vorschlag 4: Gründung eines neuen Landesgewerbeamtes

Der letzte Vorschlag der von den Expert:innen aufgebracht wurde, ist als der weitreichendste anzusehen und beinhaltet die Gründung eines neuen Landesgewerbeamtes bzw. die Integration der Gewerbeüberwachung in ein bestehendes Landesamt:

so 'ne nachgeordnete Behörde des Landes, die wäre dann schon- die hätte den großen Vorteil, dass man Berlin einheitlich steuern kann. Wir haben das ganz oft, dass jemand mit fünf Ordnungswidrigkeiten, der kann in Friedrichshain-Kreuzberg unzuverlässig sein. Und auf der gegenüberliegenden Straßenseite ist derselbe Gewerbetreibende mit denselben fünf Ordnungswidrigkeiten. Und der ist dann auf einmal zuverlässig. Und das ist halt manchmal schwer zu verkaufen irgendwie. (…) Und das wäre wieder der große Vorteil einer zentralen Lösung, also im Gegensatz zu der „Wir kennen unsere Betriebe sehr gut im Bezirk". Ja, und eben die Fachlichkeit, die ja schon sehr speziell ist. Von der Ausbildung her ist das schon sehr speziell, was man da so im Gewerberecht braucht, wenn man das komplett in der Bandbreite bedient. Und da ist es halt einfach dann auch einer Ausländerbehörde, sage ich mal, vergleichbarer, die ja auch zentral organisiert ist, wo ganz anders die Fachlichkeit ja auch aufgestellt ist. ja, die Möglichkeit der Steuerung einer zentralen Einheit, die irgendwo angesiedelt wäre, wohlmöglich noch mit einer speziell ausgelegten Ausbildung, hätte eben große Vorteile tatsächlich. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 435-436)

Wie im Zitat von Expert:innen der Senatsverwaltung angesprochen, würde ein zentrales Landesamt die Vorteile haben, das sowohl eine fachspezifische Spezialisierung erfolgen könnte als auch ein berlinweit einheitliches Vorgehen gesichert würde, da die Behörde, anders als derzeit die Bezirke, unter der Fachaufsicht der Senatsverwaltung, stehen würde:

Wohingegen (…) eine oberste Landesbehörde einzurichten, sich ja eine Fachaufsicht aus Paragraph 4 ergibt. (Int1_SenWiEnBe, Pos. 492)

Von den Expert:innen der bezirklichen Ordnungsämter wird dieser Vorschlag mehrheitlich kritisch kommentiert:

Also ich verstehe jetzt auch nicht- oder ich finde das, glaube ich, auch nicht gut, dass das halt zentral für ganz Berlin irgendwie organisiert wird. Deswegen wäre ich auch gegen eine eigene Behörde oder irgendwas. (…) Also jetzt praktisch, was ja eventuell eben auch überlegt wird, dann praktisch (…) irgendwie ein neues Landesamt für Gewerbeangelegenheiten zu schaffen, wo dann eben, sage ich mal, eben die Gewerbeüberwachung zentriert wäre, hätte ja, also erstmal wäre ja dann die Frage: Sollte da dann eben auch das Genehmigungs- und Anzeigegeschäft rein. Aber wir würden natürlich damit wieder produzieren, dass Sie zwei Schnittstellen haben, einmal zu den Ordnungsämtern und dann zu der Polizei. Und ob's dadurch besser werden würde, wage ich zu bezweifeln, ne. (Int5_BA, Pos. 339)

Wie im Zitat angedeutet, wird bei der Gründung eines neuen Landesamtes das Problem gesehen, dass neue Schnittstellen geschaffen werden, an denen Koordinationsaufwand entsteht. Von anderen Expert:innen wird neben der Schnittstellenproblematik auch die Größe Berlins und die Schwierigkeit langer Wegstrecken bei Vor-Ort-Kontrollen gesehen:

Da werden sie auf ganz großen Widerstand in den Bezirken stoßen, und tatsächlich auf eine berechtigte Aussage, Berlin ist so groß, wenn wir irgendwas an irgendeiner Stelle zentralisieren, was nicht nur drei Gesetze hat. (…) Wenn das mehrere Gesetze sind, dann muss die Kommunikation ja trotzdem mit den Genehmigungsbehörden passieren. Die Gewerbeämter sitzen ja weiter in den Bezirken, und dann machen wir da wieder eine Kommunikationsstrecke auf, die sehr vielfältig ist. Und wenn sie von dort aus tatsächlich Berlin-weit unterwegs sind (…) Sie fahren teilweise Stunden, um an einen Kontrolldurchsuchungsort zu kommen. Auch das spricht gegen die komplette Zentralisierung. Oder aber die Zentralisierung meinethalben der Makler in CW, und der Wohnungsverwalter in Treptow-Köpenick, das ist aufgrund der flächenmäßigen Ausdehnung in Berlin glaube ich nicht möglich. (Int4_BA, Pos. 74.)

Immerhin das zweite Argument der Schaffung eines neuen Landesamtes, die Spezialisierung und verstärkte Fachlichkeit, wird auch von den bezirklichen Ordnungsämtern befürwortet:

Und deswegen, ja, ist das immer der Wunsch, dass dann wirklich, WENN Gewerbeüberwachung zentral gemacht wird, dann wirklich aber auch vernünftig, dann wirklich von Fachleuten, ne. So und ich glaube, das fehlt halt einfach gerade in diesen Bereichen. (Int5_, Pos. 366)

C. Rechtsgutachten

I. Bestimmung des Untersuchungsgegenstands und Gang der Untersuchung 86

II. Darstellung der Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten 87

1. Entgegennahme von Gewerbeanzeigen und weitere Aufgaben in diesem Kontext 87
   a) Stehendes Gewerbe 87
      aa) Aufgaben 87
      bb) Befugnisse 88
   b) Reisegewerbe 88
   c) Messen, Ausstellungen und Märkte 88
2. Aufforderung zur Nachholung der Gewerbeanzeige 89
   a) Stehendes Gewerbe 89
      aa) Aufgaben 89
      bb) Befugnisse 89
   b) Reisegewerbe 89
   c) Messen, Ausstellungen und Märkte 89
3. Erteilung von Zulassungen 90
   a) Stehendes Gewerbe 90
      aa) Aufgaben 90
      bb) Befugnisse 91
   b) Reisegewerbe 92
   c) Messen, Ausstellungen und Märkte 92
4. Entziehung erteilter Zulassungen 92
   a) Stehendes Gewerbe 93
      aa) Aufgaben 93
      bb) Befugnisse 94
   b) Reisegewerbe 94
   c) Messen, Ausstellungen und Märkte 94
5. Gewerbeuntersagung 94
   a) Stehendes Gewerbe 94
      aa) Schließungsbefugnis nach § 15 Abs. 2 S. 1 GewO 94
         (1) Aufgaben 94
         (2) Befugnisse 96
      bb) Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO 96
         (1) Aufgaben 96

(2) Befugnisse ... 97
cc) Untersagung eines erlaubnispflichtigen Gaststättengewerbes ... 98
(1) Aufgaben ... 98
(2) Befugnisse ... 98
dd) Untersagung eines Prostitutionsgewerbes ... 99
(1) Aufgaben ... 99
(2) Befugnisse ... 99
ee) Untersagung eines Handwerksbetriebs ... 99
(1) Aufgaben ... 99
(2) Befugnisse ... 99
b) Reisegewerbe ... 100
c) Messen, Ausstellungen und Märkte ... 100
6. Erteilung von Auflagen und sonstige Maßnahmen unterhalb der Schwelle einer Zulassungsentziehung/Gewerbeuntersagung ... 100
a) Stehendes Gewerbe ... 100
aa) Aufgaben ... 100
bb) Befugnisse ... 101
b) Reisegewerbe ... 101
c) Messen, Ausstellungen und Märkte ... 101
7. Wiedergestattung der Gewerbetätigkeit nach § 35 Abs. 6 GewO ... 101
a) Stehendes Gewerbe ... 101
aa) Aufgaben ... 101
bb) Befugnisse ... 102
b) Reisegewerbe ... 102
c) Messen, Ausstellungen und Märkte ... 102
8. Gewerbeüberwachung ... 102
a) Stehendes Gewerbe ... 102
aa) Anlassunabhängige Überwachung ... 102
(1) Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO ... 103
(a) Aufgaben ... 103
(b) Befugnisse ... 104
(2) Überprüfung nach § 38 Abs. 2 GewO ... 106
(a) Aufgaben ... 106
(b) Befugnisse ... 107
(3) Überwachung von Gaststätten ... 107
(a) Aufgaben ... 107
(b) Befugnisse ... 107

(4) Überwachung des Prostitutionsgewerbes ... 107
(a) Aufgaben ... 108
(b) Befugnisse ... 108
(5) Überwachung im Bereich des gewerblichen Spielrechts ... 108
(a) Aufgaben ... 108
(b) Befugnisse ... 108
(6) Überwachung von Handwerksbetrieben ... 109
(a) Aufgaben ... 109
(b) Befugnisse ... 109
(7) Sonstige Überwachungsinstrumente ... 109
bb) Anlassbezogene Überwachung ... 110
(1) Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO ... 110
(a) Aufgaben ... 110
(b) Befugnisse ... 111
(2) Überprüfung nach § 38 Abs. 2 GewO ... 112
(a) Aufgaben ... 112
(b) Befugnisse ... 112
(3) Überwachung von Gaststätten ... 112
(4) Überwachung des Prostitutionsgewerbes ... 112
(5) Überwachung im Bereich des gewerblichen Spielrechts ... 113
(6) Überwachung von Handwerksbetrieben ... 113
(7) Anforderung von Prüfungsberichten aus besonderem Anlass ... 113
(8) Sonstige Überwachungsinstrumente ... 113
cc) Gesetzlich vorgeschriebene Überwachung ... 114
(1) Zwingende Zuverlässigkeitsprüfung nach § 38 Abs. 1 GewO bei besonders überwachungsbedürftigen Gewerben ... 114
(a) Aufgaben ... 114
(b) Befugnisse ... 114
(2) Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit im Bewachungsgewerbe ... 115
(a) Aufgaben ... 115
(b) Befugnisse ... 115
(3) Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit nach dem ProstSchG ... 116
(a) Aufgaben ... 116
(b) Befugnisse ... 116
(4) Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit nach dem SpielhG Bln ... 116
(a) Aufgaben ... 116
(b) Befugnisse ... 116

b) Reisegewerbe ... 116
c) Messen, Ausstellungen und Märkte ... 116
9. Weitere in Nr. 21 ZustKat Ord genannte Aufgaben ... 116
10. Aufspüren von fehlender Zulassung und/oder fehlender Gewerbeanmeldung und von Verstößen gegen eine Gewerbeuntersagung ... 118
11. Verbotene Tätigkeiten ... 119
12. Abgrenzung zu anderen Aufgaben mit gewerberechtlichem Bezug ... 119
a) Aufgaben des LAGetSi (Nr. 24 ZustKat Ord) / „Gewerbeaufsichtsbehörde“ / Arbeitsschutzbehörde ... 120
b) Glücksspielrecht ... 120
c) Personen- und Güterbeförderungsrecht ... 121
d) Energiewirtschaftsrecht ... 121
e) Kreislaufwirtschaftsrecht ... 121
f) Lebensmittel- und Futterwirtschaftsrecht ... 121
g) Waffenrecht ... 122
h) Vereidigung und öffentliche Bestellung von Versteiger*innen ... 122
i) Bergaufsicht ... 122
j) Ordnungsaufgaben des Landesamts für Gesundheit und Soziales (LaGeSo) ... 122
k) Preisbildung und Preisüberwachung ... 122
l) Verlängerung, Verkürzung oder Aufhebung der Sperrzeit ... 122
m) Weitere Aufgaben (Allgemeines Ordnungsrecht) ... 122
n) Verfolgung von Straftaten ... 125
o) Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ... 126
aa) Verknüpfungen zwischen Ordnungswidrigkeitenrecht und Ordnungsrecht in gewerberechtlichen Angelegenheiten ... 126
bb) Abgrenzung ... 127
cc) Bedeutung der Abgrenzung ... 127
dd) Schwarzarbeitsbekämpfung ... 128

III. Rechtliche Beurteilung der Zuständigkeiten ... 129
1. Relevante Normen und rechtliche Grundlagen ... 129
2. Auslegung SenWiEnBe und SenInnDS ... 132
3. Rechtliche Beurteilung ... 132
a) Vorüberlegungen und Prämissen ... 132
b) Aufgaben mit eindeutiger Zuweisung ... 133
aa) Bundesrechtlich eindeutig festgelegte Zuständigkeiten ... 133
(1) Zuständigkeiten der IHK (insb. § 34 Abs. 1 und 2 GewO) ... 133

(2) Zuständigkeit der Handwerkskammer 134
bb) Landesrechtlich eindeutig festgelegte Zuständigkeiten 134
(1) Entgegennahme von Gewerbeanzeigen und weitere Aufgaben in diesem Kontext 134
(2) Aufforderung zur Nachholung der Gewerbeanzeige 136
(3) Erteilung von Zulassungen 136
(4) Entziehung erteilter Zulassungen 138
(5) Gewerbeuntersagung 138
(6) Erteilung von Auflagen und sonstige Maßnahmen unterhalb der Schwelle einer Zulassungsentziehung/Gewerbeuntersagung 139
(7) Wiedergestattung der Gewerbetätigkeit nach § 35 Abs. 6 GewO 140
(8) Weitere in Nr. 21 ZustKat Ord genannte Aufgaben 140
c) Aufgaben mit auslegungsbedürftiger Zuweisung 140
aa) Anlassunabhängige Überwachung 140
(1) Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO 140
(2) Überprüfung nach § 38 Abs. 2 GewO 142
(3) Überwachung von Gaststätten 142
(4) Überwachung des Prostitutionsgewerbes 142
(5) Überwachung im Bereich des gewerblichen Spielrechts 143
(6) Überwachung von Handwerksbetrieben 143
(7) Sonstige Überwachungsinstrumente 143
bb) Anlassbezogene Überwachung 144
(1) Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO 144
(2) Überprüfung nach § 38 Abs. 2 GewO 147
(3) Überwachung von Gaststätten 147
(4) Überwachung des Prostitutionsgewerbes 147
(5) Überwachung im Bereich des gewerblichen Spielrechts 147
(6) Überwachung von Handwerksbetrieben 148
(7) Anforderung von Prüfungsberichten aus besonderem Anlass 148
(8) Sonstige Überwachungsinstrumente 149
cc) Gesetzlich vorgeschriebene Überwachung 149
(1) Zwingende Zuverlässigkeitsprüfung nach § 38 Abs. 1 GewO bei besonders überwachungsbedürftigen Gewerben 149
(2) Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit im Bewachungsgewerbe 151
(3) Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit nach dem ProstSchG 151
(4) Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit nach dem SpielhG Bln 151

I. Bestimmung des Untersuchungsgegenstands und Gang der Untersuchung

Bevor eine rechtliche Beurteilung der Zuständigkeit für die Gewerbeüberwachung erfolgen kann, bedarf es einer genauen Bestimmung des Untersuchungsgegenstands. Aus einem Vorgriff auf die rechtliche Beurteilung ergibt sich, dass der Untersuchungsgegenstand weit gefasst werden muss, um eine saubere Abgrenzung der Zuständigkeiten zu ermöglichen:

De lege lata verläuft die entscheidende Trennlinie der Zuständigkeiten zwischen der Zuständigkeit der Bezirksämter nach Nr. 21 ZustKat Ord und der Zuständigkeit der Polizei nach Nr. 23. Abs. 7 ZustKat Ord. In dem Zusammenspiel von Nr. 21 und Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord zeigt sich, dass der Landesgesetzgeber die Aufgabe der Überwachung von Gewerbebetrieben und gewerblichen Tätigkeiten (Gewerbeüberwachung[1]) als eine Teilmenge der insgesamt bestehenden Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten ansieht. Was unter Gewerbeüberwachung zu subsumieren ist, lässt sich dementsprechend nur im Lichte einer umfassenden Betrachtung der Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten herausfiltern. Anders ausgedrückt: Eine korrekte Bestimmung der Zuständigkeit für die Teilmenge (Gewerbeüberwachung) erfordert eine Betrachtung der Gesamtmenge (Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten).

Gleichzeitig stellt diese weite Fassung des Untersuchungsgegenstands (insgesamt bestehende Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten) aber auch eine Verengung dar, da andere Bereiche des Ordnungsrechts, des Ordnungswidrigkeitenrechts und des Strafrechts so ausgeklammert würden, obwohl sie unzweifelhaft Berührungspunkte zum Gewerberecht aufweisen. Deshalb sollen über die Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten hinaus auch weitere Aufgaben mit gewerberechtlichem Bezug betrachtet werden. Hierbei werden insbesondere solche Aufgaben in den Blick genommen, bei denen sich Abgrenzungsschwierigkeiten zu den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten ergeben.

Der Gang der Untersuchung ist dabei folgender: Zunächst werden die verschiedenen Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten samt den zu ihrer Erfüllung bestehenden behördlichen Befugnisse im Einzelnen dargestellt und von anderen Aufgaben mit Gewerbebezug abgegrenzt (**II.**). Für die so herausgearbeiteten Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten (den Kern des Untersuchungsgegenstands) erfolgt sodann die rechtliche Beurteilung der Zuständigkeit (**III.**).

[1] Der Begriff „Gewerbeüberwachung“ wird in § 1 Nr. 2 lit. a ZustVO-OWiG verwendet, um die Aufgabe der Polizei nach Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord zu beschreiben.

II. Darstellung der Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten

Es folgt eine nach den verschiedenen Aufgabenarten sortierte Darstellung der Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten. Entsprechend der gewerberechtlichen Systematik wird innerhalb der Aufgabenarten jeweils zwischen dem stehenden Gewerbe, dem Reisegewerbe sowie den Messen, Ausstellungen und Märkten differenziert.

Aufgrund der besonderen praktischen Relevanz wird dabei immer mit einer Darstellung des stehenden Gewerbes begonnen. Die bestehenden Aufgaben werden hier samt ihren Rechtsgrundlagen umfassend aufgezeigt. Zudem werden auch die zur jeweiligen Aufgabenerfüllung bestehenden behördlichen Befugnisse kursorisch ausgeführt.

Anschließend werden die hinsichtlich des Reisegewerbes sowie den Messen, Ausstellungen und Märkten bestehenden Besonderheiten zusammenfassend dargestellt.

Die gesamte Darstellung erhebt keinen Anspruch auf absolute Vollständigkeit. Es sollen aber alle Aufgaben und Befugnisse erfasst werden, die für die in diesem Gutachten zu klärende Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Bezirksämtern und der Polizei relevant sein können. Aus diesem Grund werden insbesondere auch alle in den Nr. 21 lit. a) bis lit. l) ZustKat Ord angesprochenen Aufgaben und Befugnisse behandelt.

Aufgaben, die zwar einen gewerberechtlichen Kontext aufweisen, aber eine Zuständigkeitszuweisung erfahren haben, die eindeutig außerhalb der Abgrenzung von Nr. 21 und Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord verläuft, werden am Ende dieses Kapitel gemeinsam behandelt und von den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten abgegrenzt (siehe unter **II. 12.**).

Es sei noch darauf hingewiesen, dass sich aus den teilweise bestehenden terminologischen Überschneidungen mit dem Katalog der ZustKat Ord keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Zuständigkeiten ziehen lassen. Die Beurteilung der Zuständigkeiten bleibt dem folgenden Kapitel vorbehalten.

1. Entgegennahme von Gewerbeanzeigen und weitere Aufgaben in diesem Kontext

a) Stehendes Gewerbe

aa) Aufgaben

Nach der für das Gewerberecht zentralen Vorschrift des § 14 GewO besteht eine allgemeine Pflicht zur Anzeige des selbstständigen Betriebs eines stehenden Gewerbes, einer Zweigniederlassung oder einer unselbstständigen Zweigstelle. Anzuzeigen sind sowohl der Beginn (§ 14 Abs. 1 S. 1 GewO) und die Aufgabe (§ 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 GewO) solcher Tätigkeiten, als auch die in § 14 Abs.

1 S. 2 Nr. 1 und Nr. 2 GewO genannten Veränderungen der Betriebsverlegung und des Wechsels/der Ausdehnung des Gewerbegegenstands. Durch § 14 Abs. 2 GewO wird diese Anzeigepflicht auf den Arzneimittel- und Lotterieloshandel sowie Wettannahmestellen ausgedehnt. Die allgemeine Anzeigepflicht bleibt durch die in verschiedenen Spezialgesetzen vorgesehenen besonderen Anzeigepflichten grundsätzlich unberührt.[2]

Mit der allgemeinen Anzeigepflicht korrespondiert die Aufgabe zur Entgegennahme der Anzeigen und zur Ausstellung einer Empfangsbescheinigung (§ 15 Abs. 1 GewO). In diesem Kontext sind ferner noch die mit der Führung eines Gewerberegisters verknüpften Aufgaben der Auskunftserteilung und Informationsübermittlung durch die zuständigen Behörden zu nennen (§ 14 Abs. 5 bis Abs. 14 GewO).

Spezialgesetzliche Anzeigepflichten finden sich beispielsweise in §§ 4 Abs. 2, 10 S. 3 GastG[3], §§ 20 f. ProstSchG, §§ 16 Abs. 2, 18 Abs. 1 HwO, § 2 PfandlV, § 3 VerstV und § 9 MaBV. Auch im Bereich der besonderen Anzeigepflichten besteht jeweils die korrespondierende Aufgabe zur Entgegennahme der Anzeigen.

bb) Befugnisse

Bei der Entgegennahme der Gewerbeanzeige handelt die Behörde schlicht hoheitlich.[4] Die Empfangsbescheinigung nach § 15 Abs. 1 GewO (auch Gewerbeschein genannt) ist mangels Regelungsgehalt kein Verwaltungsakt.[5] Die Befugnisse für die Führung eines Gewerberegisters sowie für die Auskunftserteilung und Informationsübermittlung sind in § 14 Abs. 5 bis Abs. 14 GewO geregelt.

b) Reisegewerbe

Für reisegewerbekartenfreie Gewerbe nach § 55a Abs. 1 Nr. 3, Nr. 9 oder Nr. 10 GewO, die nicht schon nach § 14 Abs. 1 bis Abs. 3 GewO anzeigepflichtig sind, enthält § 55c GewO eine subsidiäre Anzeigepflicht. Eine Regelung zur Anzeigepflicht von sog. Wanderlagern findet sich in § 56a Abs. 2 GewO. Auch hier besteht die Aufgabe zur Entgegennahme der Anzeigen. Auch bei der Entgegennahme dieser Anzeigen handelt die Behörde schlicht hoheitlich.

c) Messen, Ausstellungen und Märkte

Anzeigepflichten im engeren Sinne existieren in diesem Bereich nicht. Vielmehr erfolgt eine Festsetzung von Messen, Ausstellungen und Märkten nach § 69 ff. GewO. Das Recht zur Teilnahme an festgesetzten Veranstaltungen ist in §§ 70 f. GewO geregelt. Wenn eine festgesetzte Veranstaltung

---

[2] Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 14 Rn. 11.
[3] Das GastG des Bundes gilt in Berlin nach Art. 125a GG fort.
[4] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 14 Rn. 29.
[5] BeckOK, GewO, 52. Ed. 01.12.2019, § 15 Rn. 4.

nicht durchgeführt wird, trifft die Veranstalter aber nach § 69 Abs. 3 GewO die Pflicht, unverzüglich eine entsprechende Anzeige zu erstatten.

2. Aufforderung zur Nachholung der Gewerbeanzeige

a) Stehendes Gewerbe

aa) Aufgaben

Fehlt es an einer Gewerbeanzeige, muss diese nachgeholt werden. Dies gilt auch, wenn der Behörde alle anzuzeigenden Tatsachen bekannt sind. Aus dem Zweck des § 14 Abs. 1 GewO, eine effektive Gewerbeüberwachung zu ermöglichen, wird nach h.M. geschlossen, dass § 14 Abs. 1 GewO auch die Ermächtigung für die zuständige Behörde enthält, den Gewerbetreibenden durch eine Aufforderung zur Nachholung der Anzeige anzuhalten.[6] Insofern lässt sich von einer weiteren Aufgabe im Kontext mit der Gewerbeanmeldung sprechen, die unabhängig von einem etwaigen Bußgeldverfahren wegen der unterlassenen Anzeige zu betrachten ist.

bb) Befugnisse

Die Aufforderung zur Nachholung der Anzeige ist als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Dieser Verwaltungsakt kann wiederum im Wege der Verwaltungsvollstreckung zwangsweise durchgesetzt werden. Der Einsatz von Zwangsmitteln kann unabhängig von einem Bußgeldverfahren und neben diesem erfolgen.[7]

b) Reisegewerbe

Aufgrund des Verweises von § 55c GewO auf § 14 GewO und aufgrund des Umstands, dass beide Normen mit der Ermöglichung einer wirksamen Gewerbeüberwachung primär den gleichen Zweck verfolgen,[8] ist davon auszugehen, dass auch in den Fällen des § 55c GewO eine Ermächtigung der zuständigen Behörde vorliegt, den Gewerbetreibenden durch eine Aufforderung zur Nachholung der Anzeige anzuhalten.

c) Messen, Ausstellungen und Märkte

Anzeigepflichten im engeren Sinne existieren in diesem Bereich nicht, sodass es auch keine Möglichkeiten gibt, Gewerbetreibenden durch eine Aufforderung zur Nachholung einer Anzeige anzuhalten.

---

[6] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 14 Rn. 91; BeckOK, GewO, 52. Ed. 01.12.2018, § 19 Rn. 98 ff.
[7] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 14 Rn. 91; BeckOK, GewO, 52. Ed. 01.12.2018, § 19 Rn. 98 ff.
[8] Vgl. Landmann/Rohmer, GewO, 86. EL Februar 2021, § 55c Rn. 3 und § 14 Rn. 7.

3. Erteilung von Zulassungen

Im Gewerberecht sind trotz der grundsätzlich bestehenden Gewerbefreiheit an zahlreichen Stellen Zulassungspflichten (Zulassung hier und im Folgenden als Oberbegriff für Erlaubnis, Genehmigung, Konzession, Bewilligung, Reisegewerbekarte, Eintragung in Handwerksrolle und Lizenz, vgl. auch § 15 Abs. 2 GewO) vorgesehen. Diese Zulassungspflichten können sich sowohl direkt aus der Gewerbeordnung ergeben, aber auch in bundesrechtlichen Spezialgesetzen oder im (Berliner) Landesrecht geregelt sein. Wurde eine bereits erteilte Zulassung wieder aufgehoben (insbesondere Widerruf und Rücknahme nach §§ 48, 49 VwVfG), bedarf es grundsätzlich einer erneuten Zulassung.

a) Stehendes Gewerbe

aa) Aufgaben

Sofern für bestimmte Gewerbearten des stehenden Gewerbes eine Zulassung erforderlich ist, besteht bei Vorliegen eines entsprechenden Antrags die Aufgabe zur Durchführung eines auf Erteilung gerichteten Verwaltungsverfahrens. Das jeweilige Prüfprogramm (insbesondere Zuverlässigkeitsprüfung unterschiedlicher Intensität) wird maßgeblich davon bestimmt, welche Gewerbeart betroffen ist. Liegen die Voraussetzungen der Zulassung vor, ist diese zu erteilen.

Zulassungspflichten bestehen insbesondere für folgende Gewerbearten des stehenden Gewerbes:

- Schaustellungen von Personen (§ 33a GewO)
- Gewerbliches Spielrecht[9] (§§ 33c ff. GewO, SpielV, SpielhG Bln, SpielhGV Bln, GlüStV, AG GlüStV)
- Spielhallen oder ähnliche Unternehmen (SpielhG Bln, GlüStV)[10]
- Automatenaufstellung/Spielgeräteaufstellung mit Gewinnmöglichkeit (§ 33c GewO)
- Veranstaltung anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit (§ 33d GewO)
- Pfandleihgewerbe (§ 34 GewO)
- Bewachungsgewerbe (§ 34a GewO)
- Versteigerergewerbe (§ 34b GewO)
- Immobilienmakler (§ 34c GewO)
- Darlehensvermittler (§ 34c GewO)
- Bauträger (§ 34c GewO)
- Baubetreuer (§ 34c GewO)

[9] Das Glücksspielrecht (Spielbanken, Lotterien und Ausspielungen, die nicht Bestandteile von Volksbelustigungsveranstaltungen sind, Sportwetten und Glücksspiele i.S.v. § 284 StGB) bleibt bei der hier vorgenommenen gewerberechtlichen Betrachtung außen vor.
[10] Spiehallen (und ähnliche Unternehmen) benötigen zwei Erlaubnisse (nach § 2 SpielhG und nach § 24 GlüStV).

- Wohnimmobilienverwalter (§ 34c GewO)
- Versicherungsvermittler und –berater (§ 34 d GewO)
- Finanzanlagenvermittler (§ 34 f GewO)
- Honorar-Finanzanlagenberater (§ 34 h GewO)
- Immobiliendarlehensvermittler (§ 34i GewO)
- Gaststätten mit Alkoholausschank (§ 2 GastG)
- Prostitutionsgewerbe (§ 12 ProstSchG)
- Zulassungspflichtige Handwerksbetriebe (§ 1 HwO)

bb) Befugnisse

Im Rahmen des Verwaltungsverfahrens gelten zunächst die allgemeinen Regelungen des VwVfG[11] (insbesondere §§ 24, 26 VwVfG). Personenbezogene Daten darf die zuständige Behörde nach Maßgabe von § 11 GewO (unter Beachtung der jeweiligen bereichsspezifischen Datenschutzvorschriften, z.B. § 30 AO) erheben und verarbeiten.[12] Besonders hervorzuheben sind die Auskünfte aus dem Bundeszentralregister (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. §§ 31, 41 BZRG), dem Gewerbezentralregister (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. §§ 149 Abs. 2 Nr. 1 lit. a, 150a Abs. 1 Nr. 2 lit. a GewO) und dem Schuldnerverzeichnis (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. § 882f Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ZPO), da sie im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung eine hohe Relevanz haben. Darüber hinaus ergibt sich aus den für die jeweilige Gewerbeart einschlägigen Vorschriften nicht nur das Prüfprogramm der Zulassungsprüfung[13], sondern mitunter auch eine weitere Rechtsgrundlage für die Datenerhebung oder den Datenaustausch (so z.B. § 34a Abs. 1 S. 5 und 6, Abs. 1a S. 3 und 4 GewO für das Bewachungsgewerbe und § 2 Abs. 6 S. 2 SpiehG Bln für Spielhallen und ähnliche Unternehmen).

Zu unterscheiden ist stets danach, ob eine Datenerhebung nur bei der betroffenen Person oder jedenfalls unter deren Mitwirkung erfolgen darf (Grundsatz nach § 11 Abs. 2 GewO) und das Fehlen von Daten im Zulassungsverfahren lediglich im Rahmen einer Verletzung von Mitwirkungspflichten (§ 26 Abs. 2 VwVfG[14]) berücksichtigt werden kann, oder die Behörde die Daten auch selbst bei einer anderen Person oder Stelle erheben darf.[15]

---

[11] Nach dem für Berlin maßgeblichen landesrechtlichen VwVfG ist das bundesrechtliche VwVfG in wesentlichen Teilen anwendbar. Es wird deshalb im Folgenden nur dann auf das Berliner VwVfG eingegangen, wenn sich daraus vom Bundesrecht abweichende Besonderheiten ergeben.
[12] Für Prostitutionsgewerbe: § 34 ProstSchG, der aber (teilweise) auf § 11 GewO verweist
[13] Teilweise stellt das Gesetz konkrete Mindestanforderungen an die Zuverlässigkeitsprüfung (z.B. § 15 Abs. 2 ProstSchG, § 34a Abs. 1 GewO)
[14] Nach dem für Berlin maßgeblichen landesrechtlichen VwVfG ist das bundesrechtliche VwVfG in wesentlichen Teilen anwendbar. Es wird deshalb im Folgenden nur auf das Berliner VwVfG eingegangen, wenn sich daraus vom Bundesrecht abweichende Besonderheiten ergeben.
[15] Zum gesamten Komplex der behördlichen Datenerhebung: Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 11 Rn. 4-12.

Die einschlägigen Vorschriften der GewO oder der Spezialgesetze erlauben i. d. R. auch den Erlass von Auflagen.

b) Reisegewerbe

Wer ein Reisegewerbe betreiben will, bedarf gem. § 55 Abs. 2 GewO grundsätzlich einer Erlaubnis in Form der Reisegewerbekarte. Ausnahmen hiervon ergeben sich aus §§ 55a, 55b GewO[16]. Das Prüfprogramm wird maßgeblich durch § 57 GewO bestimmt; zu beachten ist auch das Verbot bestimmter Tätigkeiten im Reisegewerbe, das sich aus §§ 56, 57 Abs. 3 GewO ergibt. Auch im Reisegewerbe besteht auf Antrag die Aufgabe zur Durchführung eines auf Erlaubniserteilung (Erteilung der Reisegewerbekarte) gerichteten Verwaltungsverfahrens.

In diesem Kontext sind ferner noch die Aufgaben aus § 55a Abs. 2 GewO (Zulassung von Ausnahmen von dem Erfordernis der Reisegewerbekarte für besondere Verkaufsveranstaltungen) und § 56 Abs. 2 S. 3 GewO (Zulassung von Ausnahmen vom Verbot des § 56 Abs. 1 im Einzelfall) zu nennen, auch wenn diese nicht unmittelbar das Erteilungsverfahren betreffen.

Die Befugnis zum Erlass von Nebenbestimmungen ist im Bereich des Reisegewerbes weiter und erfasst nicht nur Auflagen, sondern auch Inhaltsbeschränkungen und Befristungen (§ 55 Abs. 3 GewO).

Besonderheiten bestehen gem. § 60b GewO im Fall von Volksfesten, allerdings gelten die dort eingeräumten Marktprivilegien nicht uneingeschränkt. Insbesondere müssen Beschicker eines Volksfestes grundsätzlich[17] im Besitz einer Reisegewerbekarte sein.

c) Messen, Ausstellungen und Märkte

Messen, Ausstellungen und Märkte (§§ 64-68 GewO) werden nach Maßgabe von §§ 69 f. GewO festgesetzt. Eine Sonderrolle nimmt das in Titel III. (§ 60b GewO) geregelte Volksfest ein, für das – insbesondere hinsichtlich der Vorschriften zur Festsetzung – auf die Vorschriften des vierten Titels verwiesen wird. Das Recht zur Teilnahme an festgesetzten Veranstaltungen ist in §§ 70 f. GewO geregelt. Nach Maßgabe von § 69a Abs. 2 GewO ist der Erlass von Auflagen möglich.

4. Entziehung erteilter Zulassungen

Eine weitere Aufgabe besteht in der Durchführung von Verwaltungsverfahren, die die Entziehung – insbesondere Rücknahme und Widerruf – bereits erteilter Zulassungen zum Gegenstand haben. Je nach Gewerbeart kommen hierfür unterschiedliche Ermächtigungsgrundlagen in Frage, die

[16] Sowie aus § 60b GewO, wenn ein Volksfest festgesetzt wurde.
[17] Ausnahme in § 55a Abs. 1 Nr. 1 GewO.

teils eine gebundene Entscheidung (zwingende Rücknahme oder zwingender Widerruf) und teils Ermessen vorsehen.[18]

Wichtiger Anwendungsfall sind nachträglich eintretende oder bekanntwerdende Umstände, die auf eine Unzuverlässigkeit hindeuten.

Die Behörden haben bei der Entscheidung stets die Verhältnismäßigkeit zu wahren und deshalb auch mildere Mittel als die vollständige Rücknahme oder den vollständigen Widerruf in Betracht zu ziehen (Abmahnung, nachträgliche Auflage, Teilrücknahme/Teilwiderruf).

a) Stehendes Gewerbe

Im stehenden Gewerbe kommt der Rücknahme und dem Widerruf eine besondere Bedeutung zu:

Besteht für ein zulassungspflichtiges stehendes Gewerbe eine Zulassung, so kann eine (Teil-) Untersagung grundsätzlich nur erfolgen, wenn auch die Zulassung (teilweise) aufgehoben wird.[19] Erst dann ist eine (Teil-) Untersagung nach § 15 Abs. 2 GewO möglich. Eine Untersagung nach § 35 GewO kommt in diesen Fällen aufgrund von § 35 Abs. 8 GewO nicht in Betracht.[20]

aa) Aufgaben

Die Entscheidung darüber, ein auf Entziehung einer erteilten Zulassung gerichtetes Verwaltungsverfahren durchzuführen und die Entscheidung über die Entziehung selbst, liegen grundsätzlich im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde. Das Ermessen kann zu einer Handlungspflicht verdichtet sein. Auch ein subjektiv-öffentliches Recht eines Dritten auf Tätigwerden ist im Einzelfall denkbar.

Sofern keine spezialgesetzlichen Vorschriften greifen, richten sich der Widerruf und die Rücknahme gewerberechtlicher Zulassungen nach den allgemeinen Regeln des VwVfG, sodass es auf §§ 48, 49 VwVfG ankommt. Wichtiger Anwendungsfall ist hier der Widerruf nach § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG bei nachträglich eintretenden Tatsachen, die auf eine Unzuverlässigkeit schließen lassen.

Vorrangige Spezialregeln finden sich beispielsweise in § 15 GastG, § 23 ProstSchG und § 33d Abs. 4 und 5 GewO. Soweit diese Vorschriften abschließende Regelungen hinsichtlich Rücknahme und

---

[18] Mischformen sind ebenfalls möglich, z.B.: § 15 GastG
[19] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 35 Rn. 255; dies gilt nicht im Anwendungsbereich der HwO: Weder eine Betriebsuntersagung nach § 16 Abs. 3 HwO noch eine Betriebsuntersagung nach § 35 GewO erfordert zwingend eine Löschung aus der Handwerksrolle nach § 13 HwO, BeckOK, HwO, 12. Ed. 1.6.2020, § 16 Rn. 12 und § 13 Rn. 7; ferner ergeben sich auch im Anwendungsbereich von § 33d GewO Besonderheiten: Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 33d Rn. 29.
[20] Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 35 Rn. 195 ff., Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 35 Rn. 255 ff.

Widerruf treffen, ist ein Rückgriff auf das VwVfG nicht möglich. Die Löschung aus der Handwerksrolle ist in § 13 HwO geregelt.

bb) Befugnisse

Im Rahmen des Verwaltungsverfahrens (Rücknahme- oder Widerrufsverfahren[21]) gelten zunächst die allgemeinen Regelungen des VwVfG und die dort normierten Befugnisse (insbesondere § 26 VwVfG). Die Verarbeitung personenbezogener Daten richtet sich nach § 11 GewO. Zur Ermittlung einer ausreichenden Tatsachengrundlage für die Entscheidung stellen Auskunft und Nachschau (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 GewO, § 22 GastG, §§ 29 ff. ProstSchG, § 17 HwO) wichtige Instrumente bereit. Hervorzuheben sind daneben noch die Auskünfte aus dem Bundeszentralregister (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. §§ 31, 41 BZRG), dem Gewerbezentralregister (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. §§ 149 Abs. 2 Nr. 1 lit. a, 150a Abs. 1 Nr. 2 lit. b GewO) und dem Schuldnerverzeichnis (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. § 882f Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ZPO).

b) Reisegewerbe

Die Entziehung der Reisegewerbekarte erfolgt nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 48, 49 VwVfG. Die Durchführung eines entsprechenden Verwaltungsverfahrens und die Entscheidung über die Entziehung steht im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde.[22] Die Bedeutung der Entziehung ergibt sich insbesondere daraus, dass durch sie eine Verhinderung der weiteren Gewerbeausübung nach § 60d GewO ermöglicht wird.

c) Messen, Ausstellungen und Märkte

Die Möglichkeiten der Änderung und Aufhebung einer Festsetzung sind in § 69b GewO geregelt. Die allgemeinen Regelungen der §§ 48 ff. VwVfG werden dadurch verdrängt.

5. Gewerbeuntersagung

Eine wichtige Ordnungsaufgabe in Gewerbeangelegenheiten stellt die Untersagung von Gewerbebetrieben und gewerblichen Tätigkeiten dar.

a) Stehendes Gewerbe

aa) Schließungsbefugnis nach § 15 Abs. 2 S. 1 GewO

(1) Aufgaben

Nach § 15 Abs. 2 S. 1 GewO kann die zuständige Behörde die Fortsetzung eines Betriebs verhindern, wenn es sich bei dem Betrieb um ein zulassungspflichtiges Gewerbe handelt, das ohne die erforderliche Zulassung betrieben wird.

---

[21] Bzw. Löschungsverfahren nach § 13 HwO.
[22] Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 57 Rn. 33; BeckOK, GewO, 52. Ed. 1.9.2020, § 57 Rn. 6.

In diesen Fällen der formellen Gewerberechtswidrigkeit (Fehlen einer erforderlichen Zulassung) steht die Entscheidung über die Einleitung eines auf Betriebsstillegung gerichteten Verwaltungsverfahrens und die abschließende Entscheidung über die Stilllegung im Ermessen (Entschließungs- und Auswahlermessen) der zuständigen Behörde. Die Behörde muss ihr Ermessen pflichtgemäß ausüben und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Ein Rechtsanspruch Dritter auf Einschreiten gemäß § 15 Abs. 2 S. 1 GewO (z.B. Konkurrenten) besteht grundsätzlich nicht; auch nicht unter dem Gesichtspunkt des formal subjektiv-öffentlichen Rechts auf fehlerfreie Handhabung des Ermessens.[23] Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ist insbesondere relevant, ob neben der formellen Gewerberechtswidrigkeit auch materielle Gewerberechtswidrigkeit vorliegt. Je nach Einzelfall kann es daher erforderlich sein, dass die Behörde zunächst auf die Einholung einer Zulassung hinwirkt, ein Bußgeld- bzw. Strafverfahren betreibt/anstößt, oder lediglich eine Teilschließung verfügt.[24]

Bei der Ermächtigungsgrundlage des § 15 Abs. 2 S. 1 GewO spricht man auch von einer Schließungsbefugnis, um eine präzise Abgrenzung zu § 35 GewO zu ermöglichen, der eine echte Gewerbeuntersagungsvorschrift enthält.[25] Die Maßnahmen nach § 15 Abs. 2 S. 1 GewO ermöglichen die Verhinderung der Fortsetzung des Betriebes nämlich nur so lange, bis der Mangel behoben, d.h. die Zulassung erteilt ist. Dann steht einer Wiederaufnahme nichts mehr entgegen. Anders ist es bei der Untersagung nach § 35 GewO oder der Rücknahme bzw. dem Widerruf einer Erlaubnis nach den §§ 48, 49 VwVfG, die die weitere Gewerbeausübung auf Dauer oder zumindest so lange unterbinden, bis die Gewerbeausübung nach § 35 Abs. 6 wieder gestattet oder eine neue Erlaubnis erteilt worden ist.[26]

§ 15 Abs. 2 S.1 GewO ist als allgemeiner gewerberechtlicher Grundsatz nicht nur dann anwendbar, wenn die Gewerbeordnung selbst eine Zulassung vorsieht, sondern auch in den Fällen, in denen die Ausübung des Gewerbes in einem gewerberechtlichen Nebengesetz von einer Zulassung abhängig gemacht wird, in der Spezialvorschrift jedoch eine dem § 15 Abs. 2 S.1 GewO entsprechende Vorschrift fehlt (wie z.B. im ProstSchG). Teilweise existieren auch Verweisungsvorschriften auf die GewO und damit auch auf § 15 Abs. 2 GewO, wie z.B. bei § 31 GastG. Eine den § 15 Abs. 2 S. 1 GewO verdrängende Spezialvorschrift findet sich beispielsweise in § 16 Abs. 3 HwO.

Die Bestimmung des § 15 Abs. 2 S. 1 GewO greift auch dann ein, wenn eine gewerberechtliche Zulassung vorlag, dann aber zurückgenommen oder widerrufen wurde, wenn die Fortsetzung des

[23] Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 15 Rn. 29.
[24] Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2016, G., § 46 I., 8.
[25] Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2016, G., § 46 I., 8.
[26] Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 15 Rn. 13.

Betriebes aus anderen Gründen untersagt wurde oder bei nichtiger Zulassung. Denn auch in den Fällen unerlaubter Weiterführung eines zulassungspflichtigen Gewerbes fehlt es an der nach § 15 Abs. 2 S. 1 GewO notwendigen Zulassung.[27] Bei schlechthin verbotenen Tätigkeiten, also solchen Tätigkeiten, die gar nicht erlaubnisfähig sind, ist § 15 Abs. 2 GewO hingegen nicht anwendbar.[28]

Bei der Schließungsverfügung handelt es sich nicht um eine Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung. Vielmehr stellt die Schließungsverfügung nach § 15 Abs. 1 S. 1 GewO eine Grundverfügung dar, die im Wege der Verwaltungsvollstreckung zwangsweise durchgesetzt werden kann.[29]

(2) Befugnisse

Im Rahmen des auf eine Schließungsverfügung nach § 15 Abs. 2 GewO gerichteten Verwaltungsverfahrens kann sich die zuständige Behörde insbesondere des Instruments der Nachschau bedienen, um festzustellen, ob tatsächlich ein zulassungspflichtiges Gewerbe ausgeübt wird.

bb) Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO[30]

(1) Aufgaben

§ 35 GewO ist die generelle Untersagungsvorschrift des Gewerberechts. Hiernach hat die zuständige Behörde die Ausübung eines Gewerbes ganz oder teilweise zu untersagen, wenn der Gewerbetreibende unzuverlässig ist. Der Gewerbetreibende hat seinen Betrieb in der Folge einzustellen und darf in Zukunft keinen dasselbe Gewerbe betreffenden Betrieb eröffnen, solange ihm dies nicht ausdrücklich nach § 35 Abs. 6 GewO wieder gestattet wird.[31]

Bei der Untersagung gem. § 35 Abs. 1 S. 1 GewO handelt es sich um eine gebundene Entscheidung.[32] Die zuständige Behörde hat daher die Pflicht, ein auf Untersagung gerichtetes Verwaltungsverfahren zu eröffnen, wenn Anhaltspunkte für eine Unzuverlässigkeit vorliegen.[33] Sie hat die Untersagung auszusprechen, wenn sich aus den ermittelten Tatsachen eine Unzuverlässigkeitsprognose ergibt. Dabei hat die Behörde den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren. Aufgrund des einschneidenden Charakters der Untersagung stellt diese das letzte Mittel (ultima ratio) dar, weshalb mildere Mittel stets in Betracht zu ziehen sind.[34] Unter Umständen hat § 35

---

[27] Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2016, G., § 46 I., 8.
[28] BeckOK, GewO, 53. Ed. 1.12.2019, § 15 Rn. 24 m.w.N.
[29] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 15 Rn. 39; Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 15 Rn. 27.
[30] Zusammenfassende Übersicht zum Untersagungsverfahren nach § 35 GewO bei Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 35 Rn. 136.
[31] BeckOK, GewO, 52. Ed. 1.3.2020, § 35 Einleitung.
[32] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 35 Rn. 125.
[33] Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 22 Rn. 13.
[34] Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 35 Rn. 18.

GewO auch drittschützenden Charakter, sodass subjektiv-öffentliche Rechte auf Tätigwerden der Behörde denkbar sind.[35]

§ 35 GewO wird verdrängt (Subsidiaritätsprinzip, § 35 Abs. 8 S. 1 GewO), wenn für einzelne Gewerbe besondere Untersagungs-, Betriebsschließungsvorschriften oder Bestimmungen über die Rücknahme und den Widerruf der Erlaubnis bestehen, die inhaltlich den Voraussetzungen des § 35 GewO „Unzuverlässigkeit in Bezug auf dieses Gewerbe" entsprechen oder wenn die §§ 48 und 49 VwVfG anzuwenden sind.[36] Zu beachten ist aber, dass § 35 GewO Anwendung findet, wenn ein an sich zulassungspflichtiges Gewerbe, für das eine besondere Rücknahmevorschrift i.S.d. § 35 Abs. 8 S. 1 GewO besteht, berechtigt oder unberechtigt ohne diese Erlaubnis betrieben wird. Da eine nicht vorhandene Erlaubnis nicht zurückgenommen werden kann, muss demnach die Untersagung nach § 35 GewO zulässig sein.[37] Ist eine erteilte Erlaubnis aber bereits zurückgenommen worden, so bleibt § 35 GewO gesperrt.

Beispiel für eine den § 35 GewO verdrängende Spezialvorschrift ist der gesondert behandelte § 15 GastG (siehe unter **II. 5. a) cc)**). Nicht verdrängt wird § 35 GewO hingegen durch § 16 Abs. 3 HwO, da diese Norm nicht auf die Unzuverlässigkeit abstellt.[38]

(2) Befugnisse

Die Norm des § 35 Abs. 1 S.1 GewO befugt die zuständige Behörde dazu, die Ausübung eines Gewerbes ganz oder teilweise zu untersagen, mit der Folge, dass die Fortsetzung der Gewerbeausübung nur nach Maßgabe von § 35 Abs. 6 GewO (Wiedergestattung) erlaubt ist. Eine Erweiterung der Untersagung auf unselbständige Tätigkeiten oder auf andere als die bereits ausgeübten Gewerbearten ist nach § 35 Abs. 1 S. 2 GewO möglich (Ermessen). Ebenfalls im Ermessen steht die Entscheidung, die Untersagung nach § 35 Abs. 7a GewO auf Vertretungsberechtigte (§ 45 GewO) oder mit der Leitung des Gewerbetriebs beauftragte Personen auszudehnen.

Im Rahmen des Verwaltungsverfahrens gelten zunächst die allgemeinen Regelungen des VwVfG und die dort normierten Befugnisse (insbesondere § 26 VwVfG). Die Verarbeitung personenbezogener Daten richtet sich nach § 11 GewO unter Beachtung der jeweiligen bereichsspezifischen Datenschutzvorschriften, z.B. § 30 AO. Zur Ermittlung einer ausreichenden Tatsachengrundlage für die Entscheidung stellen Auskunft und Nachschau (§ 29 GewO, § 22 GastG) wichtige Instrumente bereit. Nach Eröffnung des Untersagungsverfahrens sind Auskunft und Nachschau gem. §

[35] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 35 Rn. 133 ff.
[36] Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2016, G., § 46 I., 5. c).
[37] Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 35 Rn. 197.
[38] Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2016, G., § 46 I., 5. c).

29 Abs. 1 Nr. 4 Var. 1 GewO für alle Gewerbearten möglich, also nicht mehr auf zulassungspflichtige oder besonders überwachungsbedürftige Gewerbe beschränkt. Hervorzuheben sind daneben noch die Auskünfte aus dem Bundeszentralregister (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. §§ 31, 41 BZRG), dem Gewerbezentralregister (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. §§ 149 Abs. 2 Nr. 1 lit. a, 150a Abs. 1 Nr. 2 lit. b GewO) und dem Schuldnerverzeichnis (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. § 882f Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ZPO).

cc) Untersagung eines erlaubnispflichtigen Gaststättengewerbes

(1) Aufgaben

Wie bereits ausgeführt können zulassungspflichtige Gewerbe, für die bereits eine Zulassung erteilt wurde, nur dann untersagt werden, wenn die Zulassung aufgehoben wird. Bei erlaubnispflichtigen Gaststätten gilt daher, dass eine erteilte Erlaubnis aufgehoben werden muss und erst dann eine Schließungsverfügung nach § 31 GastG i.V.m. § 15 Abs. 2 S. 1 GewO ergehen kann. Liegt hingegen gar keine Erlaubnis vor, so ist sowohl ein Vorgehen nach § 31 GastG i.V.m. § 15 Abs. 2 S. 1 GewO als auch nach § 31 GastG i.V.m. § 35 GewO möglich.

Für die Aufhebung der Gaststättenerlaubnis verdrängt nun § 15 GastG teilweise die allgemeinen Regelungen (§§ 48, 49 VwVfG) über Rücknahme und Widerruf:

In den von § 15 Abs. 1 GastG erfassten Fällen (Unzuverlässigkeit lag bei Erlaubniserteilung vor und wird nachträglich bekannt) ist die Rücknahme der Erlaubnis zwingend vorgeschrieben. Anders als im Rahmen von § 48 VwVfG kommt der Behörde also insoweit kein Ermessen zu und sie ist zum Handeln verpflichtet. Im Übrigen ist eine Rücknahme aber auch nach den allgemeinen Vorschriften (§ 48 VwVfG, Ermessenentscheidung) möglich.[39]

Demgegenüber ist der Widerruf in § 15 Abs. 2 und Abs. 3 GastG abschließend geregelt.[40] Im Fall von § 15 Abs. 2 GastG (nachträglich eintretende Unzuverlässigkeit) ist die Erlaubnis zwingend zu widerrufen und die Behörde zum Handeln verpflichtet. In den Fällen des § 15 Abs. 3 GastG besteht hingegen Ermessen.

(2) Befugnisse

Hinsichtlich der Befugnisse ergeben sich keine Besonderheiten. Auskunft und Nachschau sind in § 22 GastG geregelt.

---

[39] Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2016, G., § 47, II., 4; NK-GastG, Schönleiter, 1. Aufl. 2012, § 15 Rn. 1 ff.
[40] Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2016, G., § 47, II., 4; NK-GastG, Schönleiter, 1. Aufl. 2012, § 15 Rn. 1 ff.

dd) Untersagung eines Prostitutionsgewerbes

(1) Aufgaben

Für das Prostitutionsgewerbe gelten die Ausführungen zum erlaubnispflichtigen Gaststättengewerbe entsprechend. Eine auf § 15 Abs. 2 S. 1 GewO gestützte Schließungsverfügung erfordert die vorherige Aufhebung einer erteilten Erlaubnis.

Für Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis enthält § 23 ProstSchG vorrangige Spezialregelungen (teils mit und teils ohne Ermessen). Auf die in § 23 ProstSchG nicht geregelten Fälle von Rücknahme und Widerruf finden daneben die §§ 48, 49 VwVfG Anwendung.[41]

(2) Befugnisse

Hinsichtlich der Befugnisse ergeben sich keine Besonderheiten. Auskunft und Nachschau sind in §§ 29-31 ProstSchG geregelt.

ee) Untersagung eines Handwerksbetriebs

(1) Aufgaben

Für zulassungspflichtige Handwerksbetriebe verdrängt § 16 Abs. 3 HwO die allgemeine Regelung des § 15 Abs. 2 GewO. Wird ein zulassungspflichtiger Handwerksbetrieb entgegen den Vorschriften der Handwerksordnung ausgeübt, so kann die Fortsetzung des Betriebs nach § 16 Abs. 3 HwO untersagt werden. Dies ist insbesondere der Fall, wenn es an einer Eintragung in die Handwerksrolle fehlt und die materiellen Eintragungsvoraussetzungen nicht gegeben sind.[42] Eine Betriebsuntersagung nach § 16 Abs. 3 HwO ist aber auch unabhängig von der Eintragung in die Handwerksrolle möglich. Die weitere Ausübung des untersagten Gewerbes durch den Gewerbetreibenden kann vollstreckungsrechtlich durch Schließung der Betriebs- und Geschäftsräume oder durch andere geeignete Maßnahmen verhindert werden (§ 16 Abs. 9 HwO).

Daneben findet § 35 GewO Anwendung, der durch § 16 Abs. 3 HwO nicht verdrängt wird, da diese Norm nicht auf die Unzuverlässigkeit abstellt.[43]

(2) Befugnisse

Sowohl für das Verwaltungsverfahren nach § 16 Abs. 3 HwO als auch für das Verwaltungsverfahren nach § 35 GewO gilt, dass keine besonderen Auskunfts- und Nachschaurechte bestehen, weil § 17 HwO nicht anwendbar ist. Im Rahmen des Verfahrens nach § 35 GewO dürfte ein Rückgriff auf die allgemeinen Auskunfts- und Nachschaurechte des § 29 GewO aber möglich bleiben, weil §

[41] BT-Dr. 18/8556, S. 87.
[42] Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2016, H., § 48, IX., 1.
[43] Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2016, G., § 46 I., 5. c).

17 HwO nicht der Überprüfung der Zuverlässigkeit dient. Deshalb kann nicht davon ausgegangen werden, dass § 17 HwO die Auskunfts- und Nachschaurechte auch insoweit abschließend regelt.

b) Reisegewerbe

Mit § 59 GewO besteht eine Parallelnorm zu § 35 Abs. 1 GewO für den Bereich des Reisegewerbes, die eine Untersagung reisegewerbekartenfreier Tätigkeiten ermöglicht. Von besonderer Relevanz ist auch § 60d GewO. Diese Norm enthält, parallel zu § 15 Abs. 2 GewO, eine spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage zur Verhinderung rechtswidriger Reisegewerbeausübung. Die Ge- und Verbote des Reisegewerberechts können auf diese Weise durchgesetzt werden, ohne dass es zuvor eines Verwaltungsverfahrens bedarf.

Auf die Möglichkeit einer Untersagung eines Wanderlagers nach § 56a Abs. 2 GewO, die Möglichkeit der temporären Untersagung (Einstellung) nach § 60c GewO und die Möglichkeiten des § 60 GewO sei in diesem Kontext ebenfalls noch hingewiesen.

c) Messen, Ausstellungen und Märkte

Auf die Möglichkeiten der Änderung und Aufhebung einer Festsetzung nach § 69b GewO ist bereits hingewiesen worden. Ein Recht zur Teilnahme an einer festgesetzten Veranstaltung besteht nur im Rahmen von § 70 GewO. Die Untersagung der Teilnahme an einer festgesetzten Veranstaltung ist in § 70a GewO geregelt.

6. Erteilung von Auflagen und sonstige Maßnahmen unterhalb der Schwelle einer Zulassungsentziehung/Gewerbeuntersagung

a) Stehendes Gewerbe

aa) Aufgaben

Wie bereits ausgeführt, müssen sich die Gewerbeuntersagung und die Entziehung einer bereits erteilten Zulassung am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz messen lassen. Daher sind vorrangig stets mildere Mittel in Betracht zu ziehen. Insofern lässt es sich als eigenständige Aufgabe definieren, auf gewerberechtliche Verstöße ggf. mit Maßnahmen unterhalb der Schwelle einer Untersagung bzw. einer Zulassungsentziehung (insbesondere nachträgliche Auflage und Abmahnung) zu reagieren.

Aber auch unabhängig von konkreten Verstößen besteht bei zulassungspflichtigen Gewerben ggf. die Möglichkeit und das Bedürfnis, nachträgliche Auflagen zu erlassen. Die Entscheidung darüber ist eine Aufgabe, die im Ermessen der zuständigen Behörde steht. Mitunter besteht zudem die Möglichkeit, auch bei zulassungsfreien Gewerben – unter den gleichen Voraussetzungen wie für den Erlass einer Auflage – Anordnungen zu treffen (§ 5 Abs. 2 GastG). Auch für zulassungspflichtige Gewerbe bestehen teilweise Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Anordnungen (§ 33c Abs. 3 S. 3 GewO, § 9 Abs. 1 Nr. 1 GlüStV i.V.m. §§ 15 Abs. 1, 16 Abs. 1 AG GlüStV).

bb) Befugnisse

Die erforderliche (§ 36 Abs. 1 VwVfG) Befugnis zum Erlass von (nachträglichen) Auflagen findet sich regelmäßig in den jeweiligen Vorschriften der GewO über die Zulassungspflichtigkeit (z.B. § 33a Abs. 1 a.E. GewO) oder im jeweiligen Spezialgesetz (z.B. § 17 ProstSchG).

Für Auflagen und Anordnungen ist stets die Begrenzung der Ermächtigungsgrundlage zu beachten (z.B. § 33c GewO: „kann mit Auflagen, auch im Hinblick auf den Aufstellungsort, verbunden werden, soweit dies zum Schutze der Allgemeinheit, der Gäste oder der Bewohner des jeweiligen Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke oder im Interesse des Jugendschutzes erforderlich ist“).

b) Reisegewerbe

Hier ergeben sich im Wesentlichen keine Besonderheiten zum stehenden Gewerbe. Auf die im Vergleich zum stehenden Gewerbe weitreichenderen Befugnisse des § 55 Abs. 3 GewO sei nochmals hingewiesen.

c) Messen, Ausstellungen und Märkte

Nachträgliche Auflagen können nach Maßgabe von § 69a Abs. 2 GewO erlassen werden.

7. Wiedergestattung der Gewerbetätigkeit nach § 35 Abs. 6 GewO

a) Stehendes Gewerbe

aa) Aufgaben

Da die Untersagung nach § 35 Abs. 1 GewO unbefristet fortbesteht, sieht § 35 Abs. 6 GewO ein besonderes Verfahren zur Wiedergestattung der Gewerbetätigkeit vor. Danach hat die zuständige Behörde auf Antrag die Ausübung des Gewerbes wieder zu gestatten, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Unzuverlässigkeit nicht mehr vorliegt. In diesen Fällen besteht ein Rechtsanspruch auf Wiedergestattung; es handelt sich also nicht um eine Ermessensentscheidung.[44] Zu beachten ist noch, dass nach § 35 Abs. 6 S. 2 GewO die Wiedergestattung vor Ablauf eines Jahres nach Durchführung der Untersagungsverfügung nur bei Vorliegen besonderer Gründe zu erteilen ist.

[44] BeckOK, GewO, 52. Ed. 1.3.2020, § 35 Rn. 79.

bb) Befugnisse

Im Verfahren über die Wiedergestattung kann die zuständige Behörde zur Überprüfung der Zuverlässigkeit insbesondere verschiedene Auskünfte einholen. Den Gewerbetreibenden treffen dabei umfangreiche verfahrensrechtliche Mitwirkungspflichten, sodass er Tatsachen darlegen muss, welche auf die Wiedergewinnung der Zuverlässigkeit schließen lassen.[45]

b) Reisegewerbe

Da § 35 GewO nur für das stehende Gewerbe anwendbar ist, spielt das Verfahren nach § 35 Abs. 6 GewO hier keine Rolle.

c) Messen, Ausstellungen und Märkte

Da § 35 GewO nur für das stehende Gewerbe anwendbar ist, spielt das Verfahren nach § 35 Abs. 6 GewO hier keine Rolle.

8. Gewerbeüberwachung

Im Folgenden geht es um die behördliche Aufgabe, die Einhaltung gewerberechtlicher Vorschriften zu kontrollieren. Gemeint ist damit die Aufgabe zur Kontrolle nach erfolgter Betriebsaufnahme und nicht die im Zulassungsverfahren erforderliche Vorabkontrolle/Eröffnungskontrolle (siehe dazu oben unter **II. 3.**), die ebenfalls der Einhaltung gewerberechtlicher Vorschriften dient.

Es sei erneut darauf hingewiesen, dass mit der hier vorgenommenen Zusammenfassung unter dem Begriff der Gewerbeüberwachung noch keine Festlegung in Bezug auf die Frage der Zuständigkeit erfolgt. Aus der folgenden Darstellung lässt sich nicht darauf schließen, dass die dort dargestellten Aufgaben automatisch unter den Begriff der Gewerbeüberwachung i. S. v. Nr. 23 Abs. 7 ZuatKat Ord zu subsumieren sind. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten bleibt vielmehr dem folgenden Kapitel vorbehalten.

a) Stehendes Gewerbe

Es kann grundlegend zwischen anlassunabhängiger Überwachung (**aa**), anlassbezogener Überwachung (**bb**) und gesetzlich vorgeschriebener Überwachung (**cc**) unterschieden werden.

aa) Anlassunabhängige Überwachung

Anlassunabhängig sind Überwachungsmaßnahmen dann, wenn konkrete Verdachtsmomente für Verstöße gegen Gewerberecht fehlen, also insbesondere keine Anhaltspunkte für eine mögliche Unzuverlässigkeit vorliegen. Es kann sich hierbei um kontinuierliche und routinemäßige Überwachung in wiederkehrenden Abständen oder um vereinzelte Stichprobenkontrollen handeln.

[45] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 35 Rn. 203.

Verdachtsmomente für Verstöße gegen Gewerberecht und insbesondere Anlässe für Zweifel an der Zuverlässigkeit eines Gewerbetreibenden können sich beispielsweise aus Pressemitteilungen, Anzeigen und Beschwerden von Bürgern, Mitteilungen von anderen Behörden und Gerichten oder eigenen Erkenntnissen der zuständigen Stelle ergeben. In diesen Fällen lässt sich nicht mehr von anlassunabhängiger Überwachung sprechen. Dies gilt unabhängig davon, ob im Einzelfall auch bereits die Schwelle zur Einleitung eines Verwaltungsverfahrens gerichtet auf Gewerbeuntersagung (§ 35 GewO), Schließungsverfügung (§ 15 Abs. 2 GewO) oder Rücknahme/Widerruf einer erteilten Zulassung (§§ 48, 49 VwVfG, § 15 GastG, § 23 ProstSchG) überschritten ist oder nicht.

Bei alledem ist zu beachten, dass Maßnahmen zur Gewerbeüberwachung immer streng von der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten sowie der Kontrolle des allgemeinen Ordnungsrechts zu trennen sind (siehe hierzu unter **II. 12. m), n) und o)**).

(1) Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO

(a) Aufgaben

Bei § 29 GewO handelt es sich um die zentrale Norm der Befolgungskontrolle, die neben der Eröffnungskontrolle die zweite Säule der Gewerbeaufsicht bildet. Die Vorschrift beinhaltet keine eigenständige Aufgabe, sondern stellt mit den Instrumenten der Auskunft und Nachschau sicher, dass die übergeordnete Aufgabe der Überwachung gewerberechtlicher Vorschriften ermöglicht wird. Die Frage, ob und inwieweit die zuständige Behörde von den Kontrollmechanismen des § 29 GewO Gebrauch macht, ist eine Ermessensentscheidung.

Auf Gewerbe, deren Zulassungspflichtigkeit sich aus einer Norm außerhalb der GewO ergibt, ist § 29 GewO grundsätzlich nur anwendbar, sofern ein Verweis besteht[46] (z.B. § 9 Abs. 2 SpielhG Bln) Im Übrigen sind Auskunft und Nachschau in den spezialgesetzlichen Regelungen eigenständig geregelt (§ 22 GastG, §§ 29 ff. ProstSchG und § 17 HwO).

Anlassunabhängige Kontrollen nach § 29 GewO sind im Wesentlichen nur möglich, wenn es sich um ein erlaubnispflichtiges Gewerbe i.S.v. § 29 Abs. 1 Nr. 1 GewO oder um ein besonders überwachungsbedürftiges Gewerbe i.S.v. § 38 Abs. 1 GewO (§ 29 Abs. 1 Nr. 3 GewO) handelt. Bei anderen Gewerben können Auskunft und Nachschau erst stattfinden, wenn ein Untersagungsverfahren eröffnet oder bereits abgeschlossen wurde (§ 29 Abs. 1 Nr. 4 GewO). Ist aber bereits ein Untersagungsverfahren eröffnet worden, so handelt es sich nicht mehr um anlassunabhängige Gewerbeüberwachung, da die Verfahrenseröffnung nicht anlassunabhängig geschehen kann. Bei einem bereits abgeschlossenen Untersagungserfahren ist hingegen zu differenzieren: Die Kontrolle der

[46] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 29 Rn. 11.

Einhaltung einer ausgesprochenen Gewerbeuntersagung ist sowohl mit als auch ohne Anlass denkbar.

Gemäß § 29 Abs. 4 GewO finden die Regelungen über Auskunft und Nachschau auch Anwendung, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ein erlaubnispflichtiges (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 GewO), überwachungsbedürftiges (§ 29 Abs. 1 Nr. 3 GewO) oder untersagtes Gewerbe (§ 29 Abs. 1 Nr. 4 Var. 2 GewO) ausgeübt wird. Diese flankierende Regelung trägt dafür Sorge, dass Überwachungsmaßnahmen nicht an der Schutzbehauptung des Betroffenen scheitern, er betätige sich nicht einschlägig.[47] In der Praxis dürften solche Fälle im Rahmen von anlassunabhängigen Kontrollen, die v.a. auf Grundlage von Registerdaten über angemeldete Gewerbe durchgeführt werden[48], jedoch hauptsächlich bei der Kontrolle bereits untersagter Gewerbe vorkommen. Denn liegt für ein Gewerbe eine Anmeldung vor, so wird sich der Gewerbetreibende in der Regel nicht darauf berufen, er betreibe gar kein Gewerbe.

(b) Befugnisse

Über § 26 Abs. 2 VwVfG hinausgehend hat der Betroffene gem. § 29 Abs. 1 GewO die Pflicht, den Beauftragten der zuständigen öffentlichen Stelle auf Verlangen die für die Überwachung des Geschäftsbetriebs erforderlichen mündlichen und schriftlichen Auskünfte unentgeltlich zu erteilen. Diese Auskunftspflicht entsteht erst auf ein entsprechendes behördliches Verlangen. Die Anforderung einer Auskunft ist nach herrschender Meinung ein selbstständig anfechtbarer und erzwingbarer Verwaltungsakt, zum dem § 29 Abs. 1 GewO die zuständige Behörde befugt.[49] Begrenzt wird die Befugnis durch die materielle Voraussetzung der Erforderlichkeit der Auskunft für die Überwachung des Geschäftsbetriebes, die durch den jeweiligen Auskunftszweck bestimmt wird.[50] Dieser besteht allgemein darin, die Einhaltung der gewerberechtlichen Vorschriften zu kontrollieren, insbesondere also das Geschäftsgebaren des Gewerbetreibenden auf Zuverlässigkeit zu überprüfen.[51] Die Auskunft muss daher den Geschäftsbetrieb zum Gegenstand haben und darf sich grundsätzlich nicht auf das Privatleben des Gewerbetreibenden oder auf die Geschäftssphäre von Dritten bzw. Kunden und Geschäftspartnern beziehen.[52] Die Erforderlichkeit begrenzt die Auskunftspflicht im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.[53] Vor diesem Hintergrund dürfte bei den hier betrachteten anlassunabhängigen Kontrollen ohne konkrete Verdachtsmomente zunächst eine Beschränkung auf eine stichprobenmäßige Kontrolle der Geschäftsvorfälle

[47] BeckOK, GewO, 52. Ed. 1.6.2019, § 29 Rn. 28.
[48] Vgl. § 14 Abs. 5 GewO
[49] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 29 Rn. 18.
[50] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 29 Rn. 21.
[51] BeckOK, GewO, 52. Ed. 1.6.2019, § 29 Rn. 11.
[52] BeckOK, GewO, 52. Ed. 1.6.2019, § 29 Rn. 12; Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 29 Rn. 10.
[53] BeckOK, GewO, 52. Ed. 1.6.2019, § 29 Rn. 12.

zu beachten sein, die allerdings bei der Aufdeckung von Verstößen notfalls auf den gesamten Geschäftsbetrieb ausgeweitet werden kann.[54]

Neben dem Auskunftsrecht enthält § 29 GewO in Abs. 2 auch ein Nachschaurecht. Unter Nachschau versteht der Gesetzgeber die Befugnis zum Betreten und Besichtigen von Geschäfts- und Betriebsräumen sowie das Recht, dort Prüfungen vorzunehmen und – in Ergänzung zum Auskunftsrecht – die Vorlage geschäftlicher Unterlagen zur sofortigen Einsichtnahme zu verlangen. Nicht vom Nachschaurecht umfasst sind dagegen die Beschlagnahme von Unterlagen und Gegenständen sowie die persönliche körperliche Untersuchung des Gewerbetreibenden oder der bei ihm Beschäftigten.[55] Das tatsächliche Ziel der Nachschau muss von den durch den Gesetzgeber umrissenen Zwecken der Nachschau gedeckt sein. Zweck ist die Gewerbeüberwachung, namentlich die Sicherstellung der Einhaltung gewerberechtlicher Vorschriften sowie die Feststellung der Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden, grundsätzlich jedoch nicht die Verfolgung etwaiger Straftaten (des Betroffenen oder Dritter).[56] Die Erforschung strafbarer Handlungen ist eine Maßnahme des Strafprozessrechts (§ 163 StPO).[57] Die Nachschau ist im Hinblick auf Straftaten mit Gewerbezug aber dann gerechtfertigt, wenn gegen den Gewerbetreibenden der Verdacht besteht, dass er das Gewerbe in strafbarer Weise ausübt, weil hierdurch seine Zuverlässigkeit in Frage gestellt sein kann.[58] In diesen Fällen handelt es sich indes nicht mehr um anlassunabhängige Gewerbeüberwachung. Bei der Beurteilung der Zweckkonformität ist eine enge Betrachtungsweise geboten.[59] Diese Zweckbindung der Nachschau ist auch für den Zeitabstand maßgebend, in dem sie in einem Betrieb vorgenommen werden darf, weshalb ein neu eröffneter Betrieb öfter als ein etablierter Betrieb, bei dessen Überprüfungen keine oder nur geringfügige Mängel festgestellt worden sind, überprüft werden kann.[60] Die Durchführung der Nachschau erfolgt im Wege des schlichten Verwaltungshandelns (Realakt).[61]

---

[54] Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 29 Rn. 9.
[55] BeckOK, GewO, 52. Ed. 1.6.2019, § 29 Rn. 16.
[56] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 29 Rn. 31; zu den Details: Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 29 Rn. 16.
[57] Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 29 Rn. 16.
[58] BVerwG, VerwRspr 1972, 243 ff.
[59] BeckOK, GewO, 52. Ed. 1.6.2019, § 29 Rn. 16.
[60] Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 29 Rn. 16.
[61] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 29 Rn. 31.

(2) Überprüfung nach § 38 Abs. 2 GewO

(a) Aufgaben

Wie § 29 GewO beinhaltet § 38 Abs. 2 GewO keine eigenständige Aufgabe, sondern stellt Instrumente zur Verfügung, mit denen die übergeordnete Aufgabe der Überwachung gewerberechtlicher Vorschriften ermöglicht werden soll.

Durch § 38 Abs. 2 GewO wird den zuständigen Behörden die Möglichkeit eröffnet (Ermessensentscheidung[62]), zur Überprüfung der Zuverlässigkeit Auskünfte aus dem Bundeszentral- oder Gewerbezentralregister anzufordern oder einzuholen. Anders als bei den besonders überwachungsbedürftigen Gewerben des § 38 Abs. 1 GewO bedarf es dafür aber einer begründeten Besorgnis der Gefahr der Verletzung wichtiger Gemeinschaftsgüter. Es muss noch keine konkrete Gefahr vorliegen. Erforderlich sind aber konkrete Anhaltspunkte für das Entstehen einer Gefahr. Voraussetzung ist in jedem Fall, dass mindestens ein vergleichbares Gefährdungspotenzial wie bei den in Abs. 1 angeführten Gewerben gegeben ist. Die Bestimmung wichtiger Gemeinschaftsgüter kann anhand des Katalogs des Abs. 1 erfolgen.[63]

Unter den Anwendungsbereich des § 38 Abs. 2 GewO können ausweislich der Gesetzesbegründung[64] sowohl bestimmte Gewerbezweige als auch einzelne Gewerbetreibende fallen. Da aber stets ein Anlass zur „begründeten Besorgnis" bestehen muss, bedarf es in Bezug auf bestimmte Gewerbezweige einer entsprechenden Allgemeinverfügung, bezüglich einzelner Gewerbetreibender eines entsprechenden Verwaltungsakts.[65]

Bei der Anwendung des § 38 Abs. 2 GewO auf einzelne Gewerbetreibende lässt sich nicht mehr von anlassunabhängiger Gewerbeüberwachung sprechen, da im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte für das Entstehen einer Gefahr vorliegen müssen. Ganze Gewerbezweige können bei ausreichendem Gefährdungspotential hingegen unabhängig von Verdachtsmomenten im Einzelfall der Regelung des § 38 Abs. 2 GewO unterstellt werden, sodass die zuständige Behörde bei jeder An- oder Ummeldung eines Gewerbes tätig werden kann.[66]

---

[62] BeckOK, GewO, 52. Ed. 1.12.2020, § 38 Rn. 27.
[63] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 38 Rn. 34; Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL September 2020, § 38 Rn. 37.
[64] BT-Dr. 13/9109, S. 16; wird in der Literatur auch aus der Verwendung des Begriffs „gewerbliche Tätigkeit" abgeleitet: Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 38 Rn. 32.
[65] Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL September 2020, § 38 Rn. 34.
[66] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 38 Rn. 32.

(b) Befugnisse

Der § 38 Abs. 2 GewO ermöglicht es der zuständigen Behörde, ein Führungszeugnis nach § 30 Abs. 5 BZRG oder eine Auskunft aus dem Gewerbezentralregister nach § 150 Abs. 5 GewO vom Gewerbetreibenden anzufordern. Alternativ kann die zuständige Behörde diese Informationen gem. § 38 Abs. 2 GewO i.V.m. § 31 BZRG und § 150a GewO auch selbst einholen.

(3) Überwachung von Gaststätten

Für die Überwachung von Gaststätten gibt es mit § 22 GastG eine Regelung, die § 29 GewO ersetzt.

(a) Aufgaben

Auskunft und Nachschau sind auch im Gaststättenrecht die zentralen Elemente der Befolgungskontrolle. § 22 GastG sieht ein Auskunfts- und Nachschaurecht vor, das im Wesentlichen dem des § 29 GewO gleicht. Ein wichtiger Unterschied besteht aber darin, dass § 22 GastG nicht danach unterscheidet, ob es sich um ein erlaubnispflichtiges oder erlaubnisfreies Gaststättengewerbe (§ 2 GastG) handelt. Somit unterliegen alle Gaststättenbetriebe i.S.v. § 1 GastG dem § 22 GastG gleichermaßen[67], weshalb anlassunabhängige Kontrollen in allen Gaststätten möglich sind. Die Ausübung solcher Kontrollen steht im Ermessen der zuständigen Behörde.

(b) Befugnisse

Hinsichtlich der Befugnisse gelten im Wesentlichen die Ausführungen zu § 29 GewO entsprechend. Wie bei § 29 GewO unterliegen Auskunfts- und Nachschaurecht des § 22 GastG einer Zweckbegrenzung: Die Überprüfungen sind stets auf den gaststättenrechtlichen Zweck zu beschränken.[68] Welche Zwecke in diesem Sinne gaststättenrechtlich sind, lässt sich in erster Linie § 4 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 und § 5 Abs. 1 GastG entnehmen. Daraus ergibt sich, dass der gaststättenrechtliche Zweck recht weit zu verstehen ist. Im Vordergrund stehen die Einhaltung von Auflagen zum Lärmschutz und zum Nichtraucherschutz, die Einhaltung der Vorschriften zum Jugendschutz und zum Gesundheitsschutz, aber auch die Einhaltung des Veranstaltungsverbotes an bestimmten Feiertagen.[69] Die Überprüfung der Einhaltung der Berliner GastV ist ebenfalls vom gaststättenrechtlichen Zweck umfasst (z.B. Sperrzeit).

(4) Überwachung des Prostitutionsgewerbes

Für das Prostitutionsgewerbe ersetzen die Reglungen der §§ 29 bis 31 ProstSchG den § 29 GewO.

---

[67] Tille, GewA 2017, S. 184.
[68] NK-GastG, Schönleiter, 1. Aufl. 2012, § 22 Rn. 2; Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2016, G., § 47, II., 8; Tille, GewA 2017, S. 186.
[69] Tille, GewA 2017, S. 186.

(a) Aufgaben

Auch für das Prostitutionsgewerbe sind Auskunft (§ 30 ProstSchG) und Nachschau (§ 29 ProstSchG) die zentralen Elemente der Befolgungskontrolle. Die Anwendung dieser Kontrollmechanismen steht im Ermessen der zuständigen Behörden.

(b) Befugnisse

Die sich aus §§ 29 und 30 ProstSchG ergebenden Befugnisse unterliegen, wie § 29 GewO und § 22 GastG, einer Zweckbegrenzung. § 31 ProstSchG stellt sicher, dass Auskunft und Nachschau auch dann möglich sind, wenn lediglich Anhaltspunkte für die Ausübung eines Prostitutionsgewerbes bestehen.

(5) Überwachung im Bereich des gewerblichen Spielrechts

(a) Aufgaben

Im Bereich des gewerblichen Spielrechts ergibt sich die Besonderheit einer Doppelstruktur bestimmter Überwachungsinstrumente. Zum einen greifen die allgemeinen Regeln zur Überwachung aus der GewO (insbesondere Auskunft und Nachschau nach § 29 GewO), deren Anwendbarkeit sich im Falle von Spielhallen und ähnlichen Unternehmen i.S.v. § 1 Abs. 1 SpielhG Bln aus der Brücke des § 9 Abs. 2 SpielhG ergibt.

Daneben lassen sich Überwachungsbefugnisse aber auch auf § 9 Abs. 1 Nr. 1 GlüStV i.V.m. §§ 15 Abs. 1, 16 Abs. 1 AG GlüStV stützen.[70] Nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 GlüStV können zur Prüfung, ob die Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags eingehalten werden und unerlaubtes Glücksspiel und Werbung hierfür unterbleibt, jederzeit Auskunft und Vorlage aller Unterlagen, Daten und Nachweise verlangt werden, soweit es für die Prüfung erforderlich ist, sowie zum Zwecke der Prüfung während der üblichen Geschäfts- und Arbeitszeiten die Geschäftsräume und -grundstücke betreten werden, in denen öffentliches Glücksspiel veranstaltet oder vermittelt wird. Diese Rechte bestehen hier gem. §§ 15 Abs. 1, 16 Abs. 1 AG GlüStV aber nur im Rahmen von Anordnungen zur Durchsetzung der Regelungen in §§ 2 Abs. 3 und Abs. 4 GlüStV sowie im Rahmen der Erteilung der Erlaubnisse nach § 24 Absatz 1 GlüStV.

(b) Befugnisse

Auch bei der Überwachung (Auskunft und Nachschau) im Bereich des gewerblichen Spielrechts ist eine Zweckbegrenzung zu beachten. Im Rahmen von § 9 Abs. 1 Nr. 1 GlüStV i.V.m. §§ 15 Abs. 1, 16 Abs. 1 AG GlüStV bezieht sich die Begrenzung auf das, was für die Überprüfung und Durchsetzung der in § 2 Abs. 3 GlüStV bzw. § 2 Abs. 4 GlüStV genannten Regelungen erforderlich ist.

---

[70] Gilt insbesondere für Spielhallen und für Gaststätten, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten.

(6) Überwachung von Handwerksbetrieben

(a) Aufgaben

Für das Handwerksgewerbe sind Auskunft und Nachschau in § 17 HwO geregelt. Diese Rechte stehen aber nur der Handwerkskammer zu und sind auf den Zweck beschränkt, das Vorliegen der Voraussetzungen einer Eintragung in die Handwerksrolle zu klären und zu überprüfen.[71]

Der für eine Untersagung nach § 16 Abs. 3 HwO oder § 35 GewO zuständigen Behörde stehen hingegen keine besonderen Auskunfts- und Nachschaurechte zur Verfügung. Gleichwohl dürfte im Rahmen des Untersagungsverfahrens nach § 35 GewO ein Rückgriff auf die allgemeinen Auskunfts- und Nachschaurechte des § 29 GewO möglich bleiben, weil § 17 HwO nicht der Überprüfung der Zuverlässigkeit dient. Deshalb kann nicht davon ausgegangen werden, dass § 17 HwO die Auskunfts- und Nachschaurechte auch insoweit abschließend regelt. Allerdings lässt sich im Falle eines Untersagungsverfahrens nicht mehr von einer anlassunabhängigen Überwachung sprechen. In diesem Bereich beschränkt sich die Anwendbarkeit von § 29 GewO daher auf die Fälle von bereits abgeschlossenen Untersagungsverfahren (§ 29 Abs. 1 Nr. 4 Var. 2 GewO).

(b) Befugnisse

Die Befugnisse der Handwerkskammer (insbesondere nach § 17 HwO) können hier vernachlässigt werden, da sie für die Zuständigkeitsabgrenzung keine Rolle spielen.[72]

Der für eine Untersagung nach § 35 GewO zuständigen Behörde stehen ggf. die allgemeinen Auskunfts- und Nachschaurechte des § 29 GewO zur Verfügung.

(7) Sonstige Überwachungsinstrumente

Für einige Gewerbezweige (§§ 34c, 34d GewO) können die zuständigen Behörden Weiterbildungsnachweise anfordern (§ 15b MaBV, § 7 Abs. 3 VersVermV).[73]

Weitergehende Instrumente mit Eingriffscharakter zur anlassunabhängigen Gewerbeüberwachung stehen grundsätzlich nicht zur Verfügung. Insbesondere besteht nicht die Möglichkeit, nach § 11 Abs. 3 GewO i.V.m. §§ 31, 41 BZRG, § 150a GewO und 882f ZPO auf das Bundeszentralregister, das Gewerbezentralregister oder das Schuldnerverzeichnis zuzugreifen.

Etwaige Maßnahmen ohne Eingriffscharakter bleiben hier unberücksichtigt. Auch denkbare Maßnahmen, die lediglich einen geringfügigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beinhalten, sollen nicht weiter betrachtet werden. So wäre es beispielsweise denkbar, dass

[71] BeckOK, HwO, 13. Ed. 1.1.2021, § 17 Rn. 7, BVerfG 2007, GewArch 2007, 206.
[72] Für die Eintragung und Löschung aus der Handwerksrolle ist eindeutig die Handwerkskammer zuständig.
[73] Dies ist auch anlassbezogen möglich.

Werbeanzeigen von – potentiellen – Gewerbetreibenden anlassunabhängig mit den bestehenden Gewerbeanzeigen abgeglichen werden.

bb) Anlassbezogene Überwachung

Konkrete Anlässe für gewerberechtliche Überwachungsmaßnahmen können vielfältiger Natur sein. Zu nennen sind insbesondere Pressemitteilungen, Anzeigen und Beschwerden von Bürgern, Mitteilungen von anderen Behörden und Gerichten oder eigenen Erkenntnissen der zuständigen Stelle.[74] Ferner besteht in einigen Gewerbezweigen (§§ 34c, 34f, 34h GewO) eine Verpflichtung des Gewerbetreibenden, in regelmäßigen Abständen Prüfungsberichte (Wirtschaftsprüfung) einzureichen (§ 16 Abs. 1 MaBV, § 24 Abs. 1 FinVermV), aus denen sich ebenfalls Anlässe für eine Überprüfung ergeben könnten.

Liegt ein konkreter Anlass vor, kann bereits die Schwelle zur Einleitung eines Verwaltungsverfahrens – gerichtet auf Gewerbeuntersagung (§ 35 GewO), Schließungsverfügung (§ 15 Abs. 2 GewO) oder Rücknahme/Widerruf einer erteilten Zulassung (§§ 48, 49 VwVfG, § 15 GastG, § 23 ProstSchG) – überschritten sein. Insofern kommt es in diesem Kapitel zu Überschneidungen mit den Ausführungen in den Kapiteln über diese Verwaltungsverfahren. Genauso ist denkbar, dass es trotz bestehenden konkreten Anlasses für eine Überwachung nicht zur Einleitung eines solchen Verwaltungsverfahrens kommt. Die Abgrenzung zwischen diesen Fallgruppen ist u. U. für die Zuständigkeitsverteilung relevant und soll deshalb auch in dem Kapitel zur Zuständigkeit behandelt werden (siehe unter **III. 3. c) bb) (1)**).

Wie bereits erwähnt ist zu beachten, dass Maßnahmen zur Gewerbeüberwachung immer streng von der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten sowie der Kontrolle des allgemeinen Ordnungsrechts zu trennen sind (siehe hierzu unter **II. 12. m), n) und o)**).

(1) Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO

Hier ergeben sich nur wenige Unterschiede zur anlassunabhängigen Überwachung nach § 29 GewO. Es kann deshalb grundsätzlich auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden. Im Folgenden werden daher nur noch die Unterschiede dargestellt.

(a) Aufgaben

Im Rahmen der anlassbezogenen Überwachung ist der Anwendungsbereich von § 29 GewO weiter als bei der anlassunabhängigen Überwachung. Dies betrifft Gewerbe, die weder erlaubnispflichtig (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 GewO) noch überwachungsbedürftig i.S.v. § 38 Abs. 1 GewO (§ 29 Abs. 1 Nr. 3 GewO) sind. Bei diesen Gewerben ist eine anlassunabhängige Auskunft und Nachschau

[74] Vgl. Landmann/Rohmer, GewO, Ergänzende Vorschriften – Kommentar 253. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Vollzug des § 35 Gewerbeordnung GewUVwV Nr. 6.1.

nicht möglich. Die anlassbezogene Überwachung durch Auskunft und Nachschau wird für diese Gewerbe nunmehr durch § 29 Abs. 1 Nr. 4 Var. 1 GewO ermöglicht, sofern auch die Schwelle zur Einleitung eines Untersagungsverfahrens nach § 35 GewO überschritten ist.

Bereits untersagte Gewerbe können gem. § 29 Abs. 1 Nr. 4 Var. 2 GewO mit den Instrumenten des § 29 GewO überwacht werden. Die Überwachung der Einhaltung einer Gewerbeuntersagung ist sowohl anlassunabhängig als auch anlassbezogen denkbar.

Wie bereits im Kapitel zur anlassunabhängigen Überwachung ausgeführt, finden die Regelungen über Auskunft und Nachschau gem. § 29 Abs. 4 GewO auch Anwendung, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ein erlaubnispflichtiges (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 GewO) oder überwachungsbedürftiges (§ 29 Abs. 1 Nr. 3 GewO) Gewerbe ausgeübt wird. Somit ist eine anlassbezogene Überwachung solcher Gewerbe nach § 29 GewO insbesondere auch dann möglich, wenn überhaupt keine Gewerbeanmeldung vorliegt. Bei den übrigen Gewerben, die weder unter § 29 Abs. 1 Nr. 1 GewO noch unter § 29 Abs. 1 Nr. 3 GewO fallen, kommt es auch in diesen Fällen fehlender Gewerbeanmeldung wieder darauf an, ob ein Untersagungsverfahren nach § 35 GewO eingeleitet worden ist.[75]

Ein Vorgehen nach § 29 GewO ist stets streng von einem repressiven Vorgehen nach OWiG und StPO zu trennen.[76]

(b) Befugnisse

Hinsichtlich des Auskunftsrechts gilt, dass die zuständige Stelle bei der Einzelfallüberprüfung aus besonderem Anlass (anlassbezogene Überwachung) zunächst versuchen wird, den gegen den Gewerbetreibenden erhobenen Vorwurf, der selbstverständlich relevant für seine Zuverlässigkeit sein muss, zu klären. Sofern sich hierdurch der Verdacht auf Unzuverlässigkeit erhärtet, können die Auskünfte bei den Gewerben nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 GewO den gesamten Geschäftsbereich einbeziehen.[77]

Bei den Gewerbetreibenden i.S.v. § 29 Abs. 1 Nr. 4 ist der Rahmen etwas enger. Das Auskunftsverlangen ist dort auf die das Untersagungsverfahren tragenden Gründe eingeengt. Es ist somit nicht möglich, die Befragung des Gewerbetreibenden auf sämtliche denkbaren Untersagungsgründe auszuweiten, ohne dass insoweit Verdachtsmomente für seine Unzuverlässigkeit vorliegen. § 29 Abs. 1 Nr. 4 GewO hat nicht den Zweck, das Geschäftsgebaren des Gewerbetreibenden insgesamt

[75] Ein solches Untersagungsverfahren ist getrennt von einem Ordnungswidrigkeitsverfahren wegen der unterlassenen Anzeige und einem Verfahren zur Aufforderung der Nachholung der Anzeige zu betrachten und durchführbar. Allerdings begründet allein das Unterlassen der Anzeige i.d.R. keine Unzuverlässigkeit.
[76] Siehe hierzu: Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 29 Rn. 16.
[77] Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL Februar 2020, § 29 Rn. 8.

aufzudecken, sondern soll der zuständigen Stelle lediglich die Handhabe bieten, den Wahrheitsgehalt bestimmter Vorwürfe überprüfen zu können.[78]

(2) Überprüfung nach § 38 Abs. 2 GewO

(a) Aufgaben

Wie bereits ausgeführt (siehe unter **II. 8. a) aa) (2)**), ist eine Überwachung nach § 38 Abs. 2 GewO sowohl hinsichtlich bestimmter Gewerbezweige als auch hinsichtlich einzelner Gewerbetreibender möglich, solange ein hinreichender, durch konkrete Anhaltspunkte unterlegbarer Anfangsverdacht besteht, wonach sich bei Ausübung bestimmter gewerblicher Tätigkeiten oder bei einzelnen Gewerbetreibenden Defizite gezeigt haben, die eine Überwachung nahelegen.[79]

Im Rahmen der anlassbezogenen Gewerbeüberwachung wird § 38 Abs. 2 GewO nur in Bezug auf letztere (einzelne Gewerbetreibende) relevant.[80] Die Entscheidung darüber, in diesen Fällen von den Befugnissen des § 38 Abs. 2 GewO Gebrauch zu machen, ist eine Ermessensentscheidung. Anders als bei § 38 Abs. 1 GewO ist die zuständige Behörde bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen nicht verpflichtet, ein Führungszeugnis oder eine Auskunft aus dem Gewerbezentralregister anzufordern, sondern hat im pflichtgemäßen Ermessen hierüber zu entscheiden. Darüber hinaus besteht kein Anspruch Dritter auf behördliches Einschreiten.[81]

(b) Befugnisse

Der § 38 Abs. 2 GewO ermöglicht es der zuständigen Behörde, ein Führungszeugnis nach § 30 Abs. 5 BZRG oder eine Auskunft aus dem Gewerbezentralregister nach § 150 Abs. 5 GewO vom Gewerbetreibenden anzufordern. Alternativ kann die zuständige Behörde diese Informationen gem. § 38 Abs. 2 GewO i.V.m. § 31 BZRG und § 150a GewO auch selbst einholen.

(3) Überwachung von Gaststätten

Es ergeben sich für die anlassbezogene Überwachung keine wesentlichen Unterschiede zur anlassunabhängigen Überwachung. Anders als bei § 29 GewO ist der Anwendungsbereich von § 22 GastG in beiden Fällen gleich, weil dort nicht nach erlaubnispflichtigen und erlaubnisfreien Gaststättengewerben unterschieden wird.

(4) Überwachung des Prostitutionsgewerbes

Es ergeben sich für die anlassbezogene Überwachung nach §§ 29-31 ProstSchG keine wesentlichen Unterschiede zur anlassunabhängigen Überwachung.

---

[78] Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL Februar 2020, § 29 Rn. 8.
[79] Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL Februar 2020, § 38 Rn. 37.
[80] Die Überwachung bestimmter Gewerbezweige nach § 38 Abs. 2 GewO fällt unter die anlassunabhängige Überwachung.
[81] Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL Februar 2020, § 38 Rn. 36.

(5) Überwachung im Bereich des gewerblichen Spielrechts

Es ergeben sich für die anlassbezogene Überwachung keine wesentlichen Unterschiede zur anlassunabhängigen Überwachung.

(6) Überwachung von Handwerksbetrieben

Es ergeben sich für die anlassbezogene Überwachung keine wesentlichen Unterschiede zur anlassunabhängigen Überwachung. Auf die bereits thematisierte Anwendbarkeit von § 29 GewO im Rahmen des Untersagungsverfahrens nach § 35 GewO sei nochmals hingewiesen (siehe unter **II. 8. a) aa) (6)**).

(7) Anforderung von Prüfungsberichten aus besonderem Anlass

Für die Gewerbezweige der §§ 34c, 34d, 34f, 34h, 34i GewO sehen die jeweiligen Rechtsverordnungen (§ 16 Abs. 2 MaBV, § 23 VersVermV, § 24 Abs. 2 FinVermV, § 15 ImmVermV) die Möglichkeit vor, dass die zuständige Behörde aus besonderem Anlass eine Prüfung (Wirtschaftsprüfung) anordnet. Ferner können teilweise (§§ 34c, 34d GewO) auch Weiterbildungsnachweise angefordert werden (§ 15b MaBV, § 7 Abs. 3 VersVermV).[82]

(8) Sonstige Überwachungsinstrumente

Reicht der konkrete Anlass aus, damit die Schwelle zur Einleitung eines Verwaltungsverfahrens – gerichtet auf Gewerbeuntersagung (§ 35 GewO), Schließungsverfügung (§ 15 Abs. 2 GewO)[83] oder Rücknahme/Widerruf einer erteilten Zulassung (§§ 48, 49 VwVfG, § 15 GastG, § 23 ProstSchG) – überschritten ist, dann gelten dort zunächst die allgemeinen Regelungen des VwVfG und die dort normierten Befugnisse (insbesondere § 26 VwVfG). Die Verarbeitung personenbezogener Daten richtet sich nach § 11 GewO unter Beachtung der jeweiligen bereichsspezifischen Datenschutzvorschriften, z.B. § 30 AO. Es ist für die zuständige Behörde insbesondere möglich, Auskünfte aus dem Bundeszentralregister (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. §§ 31, 41 BZRG), dem Gewerbezentralregister (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. §§ 149, 150a GewO) und dem Schuldnerverzeichnis (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. § 882f ZPO) einzuholen.

Maßnahmen ohne Eingriffscharakter oder solche Maßnahmen, die nur einen geringfügigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beinhalten, sollen hier nicht weiter betrachtet werden.

---

[82] Dies ist mit und ohne Anlass denkbar.
[83] Im Verwaltungsverfahren nach § 15 Abs. 2 GewO dürften Auskünfte aus dem Bundeszentralregister, dem Gewerbezentralregister und dem Schuldnerverzeichnis aber nur möglich sein, sofern diese erforderlich sind, um die Verhältnismäßigkeit einer Schließungsverfügung zu beurteilen, also das Ermessen korrekt ausüben zu können, da die Zuverlässigkeitsprüfung an sich kein Bestandteil des Verfahrens ist.

cc) Gesetzlich vorgeschriebene Überwachung

Neben der anlassunabhängigen und der anlassbezogenen Überwachung lässt sich noch eine dritte Fallgruppe in Form der gesetzlich zwingend vorgeschriebenen Überwachung identifizieren.

Hierbei sind nur Fälle gemeint, in denen eine Überwachung unabhängig von konkreten Vorkommnissen von Gesetzes wegen erfolgen muss. Somit ist insbesondere das Untersagungsverfahren, in dem zwar kein Ermessen besteht, aber trotzdem konkrete Anhaltspunkte für eine Unzuverlässigkeit vorliegen müssen, von dieser Fallgruppe nicht erfasst.

(1) Zwingende Zuverlässigkeitsprüfung nach § 38 Abs. 1 GewO bei besonders überwachungsbedürftigen Gewerben

In § 38 Abs. 1 GewO sind die sog. besonders überwachungsbedürftigen Gewerbe abschließend aufgezählt. Diese stehen im Gewerberecht zwischen den lediglich anzeigepflichtigen und den zulassungspflichtigen Gewerben und unterfallen einer besonderen Gewerbeüberwachungspflichtigkeit, die aber den Grundsatz der Gewerbefreiheit weniger berührt als eine Zulassungskontrolle.[84] Diese besonderen Überwachungsaufgaben samt entsprechenden Befugnissen ergeben sich aus § 38 Abs. 1 GewO.

(a) Aufgaben

Für die in § 38 Abs. 1 GewO abschließend aufgezählten Gewerbezweige sieht die Vorschrift eine zwingende Zuverlässigkeitsprüfung durch die zuständige Behörde unverzüglich nach Erstattung der Gewerbeanmeldung oder –ummeldung vor. Es handelt sich somit um eine Überprüfung der Zuverlässigkeit, die generell, anlassunabhängig und unverzüglich erfolgen muss.[85] Dabei gibt § 38 Abs. 1 GewO in S. 2 und S. 3 als zwingendes (Mindest-) Prüfprogramm vor, dass ein Führungszeugnis nach § 30 Abs. 5 BZRG und eine Auskunft aus dem Gewerbezentralregister zur Vorlage bei der Behörde nach § 150 Abs. 5 GewO zu kontrollieren sind. Darüber hinaus steht es im Ermessen der zuständigen Behörde, weitere Kontrollmaßnahmen zu ergreifen (insbesondere § 29 GewO). Ergibt die Zuverlässigkeitsprüfung nach § 38 Abs. 1 GewO, dass es an der Zuverlässigkeit fehlt, so ist ein Untersagungsverfahren einzuleiten und gem. § 35 GewO die Untersagung auszusprechen.

(b) Befugnisse

§ 38 Abs. 1 S. 2 GewO sieht, dem Grundsatz des § 11 Abs. 2 GewO entsprechend, vor, dass der Gewerbetreibende ein Führungszeugnis nach § 30 Abs. 5 BZRG und eine Gewerbezentralregisterauskunft nach § 150 Abs. 5 GewO selbst beantragt. Diese Daten darf die zuständige Behörde so-

[84] Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2016, G., § 47, III., 1.
[85] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 38 Rn. 1.

dann nach Maßgabe von § 11 GewO verarbeiten. Kommt der Gewerbetreibende dieser Verpflichtung indes nicht unverzüglich nach, so kann und hat die Behörde diese Auskünfte nach § 38 Abs. 1 S. 3 GewO i.V.m. § 31 BZRG und § 150a GewO von Amts wegen einzuholen.

Zur Erfüllung der Aufgabe der Zuverlässigkeitsprüfung besteht neben diesen zwingend einzusetzenden Kontrollmechanismen noch die Möglichkeit, auf weitergehende Mittel zurückzugreifen. Zu nennen sind hier v.a. Auskunft und Nachschau gem. § 29 Abs. 1 Nr. 3 GewO.[86] Möglich ist auch die Einholung von Auskünften aus dem Schuldnerverzeichnis (§ 882b ZPO) gem. § 11 Abs 3 GewO, § 882f Abs. 1 Nr. 2 ZPO.

(2) Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit im Bewachungsgewerbe

(a) Aufgaben

Eine Überprüfung der Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden und des leitenden Personals hat zunächst – wie bei anderen zulassungspflichtigen Gewerben auch – im Erlaubnisverfahren zu erfolgen, wobei § 34a GewO ein besonderes Mindestprüfprogramm (Abs. 1 S. 5, Abs. 1a S. 3) vorsieht (allgemein zu den Aufgaben und Befugnissen in Zulassungsverfahren siehe schon unter **II. 3. a)**).

Daneben sieht § 34a GewO als Besonderheit vor, dass mit der Durchführung von Bewachungsaufgaben beschäftigte Personen (Wachpersonen) ebenfalls auf ihre Zuverlässigkeit zu überprüfen sind (§ 34 Abs. 1a S. 1 und S. 3 GewO). Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass sie die erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzen, so kann ihre Beschäftigung nach § 34a Abs. 4 GewO untersagt werden. Leitendes Personal ist den gleichen Regeln unterworfen, wird außerdem aber auch bereits im Erlaubnisverfahren überprüft (s.o.).

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber eine Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit für das Bewachungsgewerbe vorgesehen, die spätestens alle fünf Jahre erfolgen muss und sich sowohl auf den Gewerbetreibenden und Leitungspersonal (§ 34a Abs.1 S. 10 GewO) als auch auf die Wachpersonen (§ 34a Abs. 1a S. 7 GewO) bezieht.

(b) Befugnisse

Die Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit knüpft an die Zuverlässigkeitsprüfung im Erlaubnisverfahren an, sodass die Prüfungen insoweit identisch normiert sind und die gleichen Befugnisse bestehen.

Generell sind als Besonderheiten der Zuverlässigkeitsprüfung im Bewachungsgewerbe das Bewacherregister (§ 11b GewO) und § 41 Abs. 1 Nr. 9 BZRG hervorzuheben.

---

[86] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 38 Rn. 29.

(3) Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit nach dem ProstSchG

(a) Aufgaben

Für das Prostitutionsgewerbe gilt gem. § 15 Abs. 3 ProstSchG, dass die zuständige Behörde die Zuverlässigkeit des Betreibers und der als Stellvertretung, Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebs eingesetzten Personen in regelmäßigen Abständen, spätestens jedoch nach drei Jahre, erneut überprüfen muss.

(b) Befugnisse

Für die Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit ergeben sich keine Besonderheiten.

(4) Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit nach dem SpielhG Bln

(a) Aufgaben

Gemäß § 2 Abs. 6 S. 1 SpielhG Bln ist die Zuverlässigkeit nach Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle oder eines ähnlichen Unternehmens (§ 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 S. 1 SpiehG Bln) von der zuständigen Behörde in regelmäßigen Abständen[87] erneut von Amts wegen zu überprüfen.

(b) Befugnisse

Für die Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit ergeben sich keine Besonderheiten.

b) Reisegewerbe

Durch § 61a Abs.1 GewO wird § 29 GewO im Bereich des Reisegewerbes für anwendbar erklärt. Die Ausführungen zum stehenden Gewerbe gelten insofern entsprechend.

c) Messen, Ausstellungen und Märkte

Durch § 71b Abs.1 GewO wird § 29 GewO im Bereich des Messe-, Ausstellungs- und Marktgewerbes für anwendbar erklärt. Die Ausführungen zum stehenden Gewerbe gelten insofern entsprechend.

9. Weitere in Nr. 21 ZustKat Ord genannte Aufgaben

In Nr. 21 ZustKat Ord werden noch weitere Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten aufgezählt. Sofern sie nicht bereits in den bisher benannten Aufgaben mit enthalten sind, werden sie im Folgenden dargestellt. Für die Zuständigkeitsabgrenzung spielen diese Aufgaben keine Rolle, da sie eindeutig den Bezirksämtern zugeordnet sind.

Nach lit. e gehören die ortspolizeilichen Aufgaben zur Durchführung des Milch- und Margarinegesetzes zu den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten.

---

[87] Laut Gesetzesbegründung „nach Möglichkeit jährlich“.

Nach lit. f gehört die Ausstellung von Gewerbelegitimationspapieren aller Art zu den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten.

Nach lit. h gehört die Verlängerung der Fristen zur Verwertung von Pfändern und zur Abführung von Überschüssen aus Pfandverwertungen sowie die Entgegennahme der Überschüsse zu den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten.

Nach lit. i gehört die Zulassung von Ausnahmen von dem Erfordernis der Reisegewerbekarte für besondere Verkaufsveranstaltungen und die Zulassung von Ausnahmen im Einzelfall nach § 56 Absatz 2 Satz 3 der Gewerbeordnung zu den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten.

Nach lit. j gehört die Entgegennahme von Anträgen auf Auskunft aus dem Gewerbezentralregister über juristische Personen und Personenvereinigungen sowie über natürliche Personen zu den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten.

Nach lit. k gehört die Überwachung der Einhaltung von Preisauszeichnungsvorschriften zu den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten.

Nach lit. l gehört die Überwachung der gewerblichen Verwendung pyrotechnischer Gegenstände außerhalb ständiger Betriebsstätten mit Ausnahme der Aufgaben nach § 23 Absatz 6 und 7[88] der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz sowie die Überwachung des Lagerns pyrotechnischer Gegenstände in Verbindung mit offenen Verkaufsstellen zu den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten.

Einer vertiefenden Beschäftigung bedarf die Aufgabe zur „Aufsicht auf den Wochenmärkten“ aus Nr. 21 lit. g 2. Hs. ZustKat Ord. Die Bestimmung des Inhalts dieser Aufgabe erfordert einer Auslegung und ist nicht unmittelbar und aus sich heraus verständlich. Zum einen könnte damit die Gewerbeüberwachung auf Wochenmärkten (mit den in Kapitel **II. 8.** dargestellten Inhalten) gemeint sein. Damit würden jedoch Aufgaben, die nach Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord zumindest teilweise der Polizei zugeordnet sind (zur Frage, welche Teile der Aufgabe „Gewerbeüberwachung“ von Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord genau erfasst werden, siehe unten in Kapitel **III. 3. c)**) den Bezirksämtern übertragen. Das widerspräche der Systematik von Nr. 21 und Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord, wonach Nr. 21 nur einschlägig ist, „soweit nicht die Polizei Berlin […] zuständig ist“. Mithin ist klar, dass mit der expliziten Nennung der „Aufsicht auf den Wochenmärkten“ nicht die Aufgabe der Gewerbeüberwachung (insbesondere Auskunft und Nachschau) gemeint sein kann. Stattdessen bietet sich eine andere Auslegung von Nr. 21 lit. g 2. Hs. ZustKat Ord an: Durch § 67 GewO wird festgelegt, dass Waren, die nicht durch § 67 Abs. 1 GewO oder durch Verordnung nach § 67 Abs. 2 GewO zugelassen sind, auf Wochenmärkten nicht feilgeboten werden dürfen. Gegen das Feilbieten unzulässiger

[88] Hier ist von einem Redaktionsversehen bei der Zitation der Absätze auszugehen.

Artikel auf dem Wochenmarkt können die zuständigen Ordnungsbehörden einschreiten; Ermächtigungsgrundlage ist die ordnungsrechtliche Generalklausel.[89] Die Aufgabe dies zu kontrollieren tangiert die Aufgabe der Gewerbeüberwachung nicht, solange keine Zuverlässigkeitsrelevanz gegeben ist (siehe zur Zuverlässigkeitsrelevanz auch unten bei der Abgrenzung zwischen allgemeinem Ordnungsrecht und Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten in Kapitel **II. 12. m)**), hebt sich aber gleichzeitig trotzdem von allgemeinen ordnungsrechtlichen Aufgaben ab. Somit bekommt Nr. 21 lit. g 2. Hs. ZustKat Ord („Aufsicht auf den Wochenmärkten") bei diesem Verständnis eine Kontur, die sich mit der Systematik des Gesetzes vereinbaren lässt.

10. Aufspüren von fehlender Zulassung und/oder fehlender Gewerbeanmeldung und von Verstößen gegen eine Gewerbeuntersagung

Die in dieser Überschrift benannten Aufgaben sind in den bereits behandelten Aufgabenkategorien schon enthalten und aufgegangen. Die Darstellung erfolgt deshalb in aller Kürze und soll nur der Übersichtlichkeit dienen. Sie ist auf das stehende Gewerbe beschränkt:

Besteht Anlass für die Vermutung, dass ein Gewerbe ohne die erforderliche Zulassung betrieben wird, so kann dem insbesondere im Rahmen des Verwaltungsverfahrens nach § 15 Abs. 2 S. 1 GewO bzw. § 16 Abs. 3 HwO nachgegangen werden.[90] Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass ein zulassungspflichtiges Gewerbe betrieben wird, so reicht dies regelmäßig aus, um insbesondere eine Nachschau zu rechtfertigen (§ 29 Abs. 4 GewO, § 31 Abs. 1 ProstSchG). Zumindest theoretisch könnte es auch im Rahmen von anlassunabhängigen Kontrollen zur Entdeckung eines solchen Falles kommen.

Hinsichtlich des Aufspürens eines Falles fehlender Gewerbeanmeldung ist insbesondere das gestufte System des § 29 GewO von Bedeutung. Bei Gewerben, die weder unter § 29 Abs. 1 Nr. 1 GewO (Erlaubnispflicht) noch unter § 29 Abs. 1 Nr. 3 (Gewerbe nach § 38 Abs. 1 GewO) fallen[91], ist eine Überprüfung mittels Auskunft und Nachschau (§ 29 GewO) nur möglich, wenn auch ein Gewerbeuntersagungsverfahren nach § 35 GewO eingeleitet wird (§ 29 Abs. 1 Nr. 4 Var. 1 GewO).

Geht es darum, Verstöße gegen eine bereits ausgesprochene Gewerbeuntersagung aufzuspüren, so ist insbesondere § 29 Abs. 1 Nr. 4 Var. 2 GewO (ggf. i.V.m. § 29 Abs. 4 GewO) von Bedeutung.

---

[89] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 67 Rn. 27.
[90] Darüber hinaus ist u.U. auch ein Verfahren nach § 35 GewO denkbar, in dem u.a. geklärt werden würde, ob tatsächlich ein Gewerbe ohne die erforderliche Zulassung betrieben wurde. Allein dieser Umstand würde im Verfahren nach § 35 GewO aber regelmäßig nicht ausreichen, um die Unzuverlässigkeit zu begründen.
[91] Für diese Gewerbe ist wiederrum § 29 Abs. 4 GewO von Bedeutung

Wichtig ist bei alledem, dass zwischen einem Vorgehen im Rahmen der Gewerbeüberwachung und der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten unterschieden werden muss (dazu siehe unter **II. 12. n) und o)**).[92]

11. Verbotene Tätigkeiten

Unerlaubte Tätigkeiten fallen grundsätzlich aus dem Anwendungsbereich des Gewerberechts heraus. Solche unerlaubten Tätigkeiten liegen vor bei generellen Verstößen, das heißt, wenn eine Tätigkeit als solche verboten ist.[93] Im Kontext dieser Fälle lässt sich daher auch nicht mehr von Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten sprechen.

Von den (schlechthin) unerlaubten Tätigkeiten sind verbotene Tätigkeiten zu unterscheiden, die die Modalitäten der Gewerbeausübung und insbesondere bestimmte Ausübungsformen betreffen. In diesen Fällen bleibt das Gewerberecht anwendbar, weil weiterhin vom Vorliegen eines Gewerbes ausgegangen werden kann; das Vorliegen eines Gewerbes ist nicht davon abhängig, dass das Gewerbe in völliger Übereinstimmung mit den Gesetzen erledigt wird.[94]

12. Abgrenzung zu anderen Aufgaben mit gewerberechtlichem Bezug

In diesem Abschnitt werden Aufgaben behandelt, die zwar einen gewerberechtlichen Kontext aufweisen, aber eindeutig eine Zuständigkeitszuweisung erfahren haben, die außerhalb der Abgrenzung von Nr. 21 und Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord verläuft.

Unter Umständen verbleibt bei den betroffenen Gewerbezweigen ein Anwendungsbereich für das allgemeine Gewerberecht. Ob und inwieweit dies der Fall ist, also parallel zu den hier abgegrenzten besonderen Aufgaben auch noch die allgemeineren Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten einschlägig sind, hängt immer vom konkreten Gewerbe (insbesondere der Gewerbeart) ab und soll hier nicht abstrakt beantwortet werden. Zur Klärung der Frage bedarf es einer Auslegung der Spezialgesetze dahingehend, ob sie einen Sachverhalt abschließend regeln. Soweit dies nicht der Fall ist, sind die allgemeineren Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten (z. B. Aufgabe zur Entgegennahme von Gewerbeanzeigen) weiterhin relevant. In diesen Fällen ist dann noch zu klären, ob die einschlägig bleibenden Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten abweichend von der allgemeinen Zuständigkeitsverteilung (Nr. 21 und Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord) hinsichtlich der Zuständigkeit als Annex zu den besonderen Aufgaben zuzuordnen sind.

---

[92] Beispielsweise stellt die Nichterstattung einer Gewerbeanzeige gem. § 146 Abs. 2 Nr. 2 GewO auch eine Ordnungswidrigkeit dar, für deren Verfolgung ein anderes Rechtsregime gilt.
[93] Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2016, G., Gewerberechtliche Grundlagen.
[94] Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2016, G., Gewerberechtliche Grundlagen.

a) Aufgaben des LAGetSi (Nr. 24 ZustKat Ord) / „Gewerbeaufsichtsbehörde“ / Arbeitsschutzbehörde

Von den Gewerbeordnungsbehörden sind – trotz der terminologischen Nähe – die Gewerbeaufsichtsbehörden zu unterscheiden. Sie sind untere Sonderbehörden im Sinne der Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer und des Umweltschutzes. Im Zuge der Verwaltungsreform wurden die Gewerbeaufsichtsämter teilweise aufgelöst. Ihre Aufgaben wurden entweder den staatlichen Ämtern für Arbeitsschutz sowie den staatlichen Umweltämtern übertragen oder sie wurden in die allgemeine Verwaltung integriert.[95] Die Vorschrift des § 139b GewO (Vorschrift über die Gewerbeaufsichtsbehörde als Aufsichtsbehörde über das frühere Arbeitsschutzrecht der GewO in Abgrenzung zu den allgemeinen Aufsichtsbehörden gem. § 155 Abs. 2 GewO[96]) stellt seit der Ausgliederung des Arbeitsschutzrechts aus der GewO fast nur noch ein historisches Relikt dar.[97]

Arbeitsschutzbehörde in Berlin ist das Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit (LAGetSi), das sich als zentrale technische Fach- und Ordnungsbehörde mit den Themen Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technischer Sicherheit beschäftigt. Das LAGetSi ist Aufsichtsbehörde für den Arbeitsschutz in Berliner Betrieben (Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten am Arbeitsplatz) und Aufsichtsbehörde für die technische Sicherheit von bestimmten Anlagen, Geräten und Produkten in Berlin. Die Zuständigkeiten des LAGetSi sind in Nr. 24 ZustKat Ord festgelegt und beinhalten insbesondere Aufgaben nach dem ArbSchG, ArbZG, ProdSG und BImSchG.

Diese Aufgaben sind von der allgemeinen Aufsicht über Gewerbetriebe zu unterscheiden und können von diesen klar abgegrenzt werden. In Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord werden die zur Zuständigkeit der Nr. 24 ZustKat Ord gehörenden Aufgaben dementsprechend auch von der Zuständigkeit der Polizei zur Überwachung von Gewerbebetrieben und gewerblichen Tätigkeiten explizit ausgenommen.

b) Glücksspielrecht

Vom gewerblichen Spielrecht (Spielhallen oder ähnliche Unternehmen, Automatenaufstellung/Spielgeräteaufstellung mit Gewinnmöglichkeit, Veranstaltung anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit) ist das Glücksspielrecht (insbesondere Spielbanken, Lotterien und Ausspielungen, die nicht Bestandteile von Volksbelustigungsveranstaltungen sind, Sportwetten und Glücksspiele i.S.v. § 284 StGB) zu unterscheiden.

---

[95] Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 16. Aufl. 2016, G., § 45, V., 1.
[96] Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL Februar 2020, § 139b Rn. 3.
[97] Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL Februar 2020, § 139b Rn. 1.

Die Zuständigkeit für das Glücksspielwesen liegt bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport (Nr. 5 Abs. 4 und 5 ZustKat Ord)[98] und dem Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (Nr. 33 Abs. 5 ZustKat Ord)[99]. Für Pferdewetten liegt die Zuständigkeit hingegen bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe (Nr. 12 Abs. 1 ZustKat Ord).

c) Personen- und Güterbeförderungsrecht

Für das Personen- und Güterbeförderungsrecht (insbesondere PBefG und GüKG) liegt die Zuständigkeit im Land Berlin bei der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (Nr. 11 ZustKat Ord, insbesondere Nr. 11 Abs. 1 lit. d und lit. e) und dem Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (Nr. 33 Abs. 8-10 ZustKat Ord).

Bei der Zuständigkeit der Bezirksämter für die Erteilung gewerberechtlicher Erlaubnisse und für die Untersagung von Gewerbetrieben und gewerblichen Tätigkeiten (Nr. 21 lit. b ZustKat Ord) sind die in Nr. 11 Abs. 1 lit. a bis i und Nr. 33 Abs. 8 bis 10 ZustKat Ord bezeichneten Aufgaben dementsprechend auch explizit ausgenommen.[100]

d) Energiewirtschaftsrecht

Die Ordnungsaufgaben nach dem Energiewirtschaftsgesetz obliegen gem. Nr. 12 Abs. 8 ZustKat Ord der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe.

e) Kreislaufwirtschaftsrecht

Die Ordnungsaufgaben im Kreislaufwirtschaftsrecht obliegen der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (Nr. 10 Abs. 4 ZustKat Ord) und den Bezirksämtern (Nr. 18 Abs. 3 ZustKat Ord).

f) Lebensmittel- und Futterwirtschaftsrecht

Nach Nr. 16a Abs. 1 ZustKat Ord liegen die Aufgaben zur Überwachung der Einhaltung der lebens- und futtermittelrechtlichen Vorschriften bei den Bezirksämtern. Hierzu gehören insbesondere hygienerechtliche Lebensmittelkontrollen in Gaststätten.

---

[98] Ihre Aufgaben sind: Die Ordnungsaufgaben für länderübergreifende Glücksspielerlaubnisse oder vom Land Berlin veranstaltete Glücksspiele, die Aufsicht über die Spielbank Berlin, die Fachaufsicht über das Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten in Angelegenheiten des Glücksspielwesens und die Staatsaufsicht über die Deutsche Klassenlotterie und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie.

[99] Das Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten ist auf dem Gebiet des Glücksspielwesens zuständig für die sonstigen Ordnungsaufgaben bei der Veranstaltung, Vermittlung und Bewerbung von Lotterien, Ausspielungen, Toto, Sportwetten und Pokerspielen, die nicht von der Spielbank veranstaltet werden, einschließlich der Aufgaben nach dem Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag und nach dem Glücksspielstaatsvertrag.

[100] In Nr. 21 lit. b ZustKat Ord fehlt beim Verweis auf Nr. 11 ZustKat Ord die Bezeichnung des Absatzes (Abs. 1), wobei es sich um ein Redaktionsversehen handeln dürfte.

g) Waffenrecht

Die Ordnungsaufgaben in Angelegenheiten des Waffenrechts sind gem. Nr. 23 Abs. 1 ZustKat Ord der Polizei zugewiesen.

h) Vereidigung und öffentliche Bestellung von Versteiger*innen

Für die Vereidigung und öffentliche Bestellung von Versteiger*innen (§ 34b Abs. 5 GewO) ist gem. Nr. 12 Abs. 2 ZustKat Ord die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe zuständig.

i) Bergaufsicht

Im Bereich des Bergbaus obliegen insbesondere die Bergaufsicht und zahlreiche Ordnungsaufgaben in den der Bergaufsicht unterstehenden Betrieben gem. Nr. 30 ZustKat Ord dem Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe Brandenburg.

j) Ordnungsaufgaben des Landesamts für Gesundheit und Soziales (LaGeSo)

Durch Nr. 32 ZustKat Ord werden dem LaGeSo zahlreiche Ordnungsaufgaben übertragen, die sich nicht präzise einem bestimmten Gewerbetypus zuordnen lassen. Beispielhaft seien hier die Zulassung von Betrieben nach dem Lebensmittel- und Futtermittelrecht und dem EU-Lebensmittelrecht und zahlreiche weitere Aufgaben im Kontext des Lebensmittel- und Futtermittelrechts (Abs. 8 und Abs. 12), die Erteilung der Konzession zum Betrieb von Krankenhäusern sowie die Aufsicht über diese Einrichtungen, soweit nicht die Bezirksämter zuständig sind (Abs. 3), sowie die Überwachung des Verkehrs mit Arzneimitteln und Betäubungsmitteln (Abs. 7 lit. c) und die Erteilung der Erlaubnis zum Großhandel mit Arzneimitteln (Abs. 7 lit. d) erwähnt.

k) Preisbildung und Preisüberwachung

Die Ordnungsaufgaben auf den Gebieten der Preisbildung und der Preisüberwachung sind insbesondere der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe (Nr. 12 Abs. 7 ZustKat Ord) zugeordnet. Die Überwachung der Einhaltung von Preisaufzeichnungsvorschriften ist hingegen Aufgabe der Bezirksämter (Nr. 21 lit. k ZustKat Ord).

l) Verlängerung, Verkürzung oder Aufhebung der Sperrzeit

Für die allgemeine Verlängerung, Verkürzung oder Aufhebung der Sperrzeit für öffentliche Vergnügungsstätten und Schank- und Speisewirtschaften ist die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe zuständig (Nr. 12 Abs. 4 ZustKat Ord).

m) Weitere Aufgaben (Allgemeines Ordnungsrecht)

Abseits der bereits genannten Aufgaben existiert noch ein weiter Bereich von Gesetzen mit gewerberechtlichen Berührungspunkten, der hier näherungsweise als allgemeines Ordnungsrecht bezeichnet werden soll.

Hierzu zählen z. B. die Aufgaben der Bezirksämter zur Überwachung der Einhaltung des Berliner Ladenöffnungsgesetzes (Nr. 19 Abs. 3 lit. c ZustKat Ord), zum Schutz der Sonn- und Feiertage (Nr. 19 Abs. 3 lit. a ZustKat Ord), zur Durchführung des Jugendschutzgesetzes (Nr. 17 Abs. 1 ZustKat Ord) und zur Lärmbekämpfung (insb. Nr. 18 Abs. 1 und 2 ZustKat Ord). Für das Berliner Nichtraucherschutzgesetzes liegt keine gesonderte Aufgabenzuweisung vor. Zur Überwachung der Rauchverbote sind deshalb nach der Auffangregel des Nr. 37 Abs. 2 a. E. ZustKat Ord ebenfalls die Bezirksämter berufen.[101]

Hinsichtlich dieser Aufgaben ist zunächst festzuhalten, dass sie im Grundsatz nicht zu den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten gehören, da sie keinen hinreichend spezifischen gewerberechtlichen Bezug aufweisen. Dementsprechend sind sie in der ZustKat Ord auch – größtenteils[102] – separat aufgelistet und zugeordnet. Sie können näherungsweise dem allgemeinen Ordnungsrecht zugeschlagen werden.

An dieser Zuordnung ändert sich auch dann nichts, wenn es um die Überwachung dieser Vorschriften in Gewerbebetrieben geht.

Allerdings gilt dieser Grundsatz nicht ausnahmslos. Insbesondere über den gewerberechtlich zentralen Begriff der Zuverlässigkeit können diese Vorschriften eine hinreichend spezifische gewerberechtliche Relevanz erhalten: Es sind Fälle denkbar, in denen Verstöße gegen allgemeines Ordnungsrecht die Unzuverlässigkeitsprognose rechtfertigen oder zumindest eine Überprüfung derselben nahelegen und somit – vermittelt über das allgemeine Ordnungsrecht – das Gewerberecht aktiviert wird. Wann dies der Fall ist, lässt sich nicht abstrakt, sondern nur in Bezug auf die konkrete Gewerbeart und den konkreten Einzelfall bestimmen. Die Tatsachen, auf die die Unzuverlässigkeit gestützt werden soll, müssen gewerbebezogen sein, d.h. die Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden im Hinblick auf das konkret ausgeübte Gewerbe in Frage stellen.[103] Es kommt auf den Schutzzweck der entsprechenden gewerberechtlichen Bestimmung an.[104]

Besonders relevant wird all dies bei Gaststättengewerben. Dort wurde von der Rechtsprechung bereits bei Lärmentwicklung, beim Überschreiten der Polizeistunde, bei einem Verstoß gegen das Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit und bei grober Unsauberkeit und Verwahrlosung die Annahme von Unzuverlässigkeit bejaht.[105] Diese Rechtsprechung erschließt sich insbe-

[101] Daneben sind die Bezirksämter auch für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem NRSG zuständig.
[102] Hinsichtlich des NRSG fehlt es an einer expliziten Regelung.
[103] Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL September 2020, § 35 Rn. 34.
[104] BVerwG, GewA 1961, 166.
[105] Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL September 2020, § 35 Rn. 34 m.w.N.

sondere mit Blick auf die in § 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG exemplarisch aufgezählten Unzuverlässigkeitsgründe (wenn der Antragsteller „befürchten lässt, dass er […] die Vorschriften des Gesundheits- oder Lebensmittelrechts, des Arbeits- oder Jugendschutzes nicht einhalten wird“).

Dementsprechend ist auch die gaststättenrechtliche Zweckbegrenzung des Auskunfts- und Nachschaurechts (§ 22 GastG) recht weit: Welche Zwecke in diesem Sinne gaststättenrechtlich sind, lässt sich in erster Linie § 4 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 und § 5 Abs. 1 GastG entnehmen. Im Vordergrund stehen die Einhaltung von Auflagen zum Lärmschutz und zum Nichtraucherschutz, die Einhaltung der Vorschriften zum Jugendschutz und zum Gesundheitsschutz, aber auch die Einhaltung des Veranstaltungsverbotes an bestimmten Feiertagen.[106] Die Überprüfung der Einhaltung der Berliner GastV ist ebenfalls vom gaststättenrechtlichen Zweck umfasst (z. B. Sperrzeit).

Wichtig ist an dieser Stelle, Aufgabe und Befugnis auseinanderzuhalten: Allein dadurch, dass § 22 GastG recht umfassend zur Kontrolle des allgemeinen Ordnungsrechts befugt, wird die Kontrolle dieses allgemeinen Ordnungsrechts im Gaststättengewerbe nicht zu einer Ordnungsaufgabe in Gewerbeangelegenheiten. Das Gleiche gilt auch entsprechend für andere Gewerbearten. Kontrolle und Überwachung des allgemeinen Ordnungsrechts (sowie die Verfolgung und Ahndung etwaiger damit in Zusammenhang stehender Ordnungswidrigkeiten) bleiben immer eigenständige Aufgaben, die nicht zu den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten zu zählen sind. Die Zuständigkeit für diese Aufgaben ergibt sich deshalb auch nicht aus Nr. 21 und Nr. 23 ZustKat Ord.

Allerdings kann es hier zu Aufgabenüberschneidungen kommen. Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten erfordern eine hinreichend spezifische gewerberechtliche Relevanz, die insbesondere vorliegt, wenn sich Zweifel an der Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden ergeben oder z. B. auch die Erteilung einer (nachträglichen) Auflage in Betracht kommt. In diesen Fällen sind mehrere Aufgabenkreise gleichzeitig betroffen: Die Aufgabe der Kontrolle des allgemeinen Ordnungsrechts, ggf. die Aufgabe zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten und die gewerberechtlichen Ordnungsaufgaben. Hinsichtlich Zuständigkeit und Befugnis ist jede dieser Aufgaben aber separat zu betrachten.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass es im Rahmen der Erfüllung der gewerberechtlichen Ordnungsaufgaben ggf. möglich ist, je nach Einzelfall mit oder ohne konkreten Anlass, auf potenziell zuverlässigkeitsrelevante Verstöße gegen allgemeines Ordnungsrecht zu kontrollieren (insbesondere bei Gaststätten). Parallel dazu und unabhängig davon sind Kontrollen des allgemeinen Ordnungsrechts auch im Rahmen der Aufgabe zur Kontrolle des allgemeinen Ordnungsrechts möglich. Diese beiden Aufgaben müssen aber im Hinblick auf Zuständigkeit und Befugnis streng getrennt voneinander betrachtet werden. Es ist sowohl denkbar, dass beide Aufgaben der gleichen Behörde

[106] Tille, GewA 2017, S. 186.

zugeordnet sind (in Berlin z. B. den Bezirksämtern), es können aber auch unterschiedliche Behörden zuständig sein (in Berlin z. B. Bezirksämter und Polizei). Hinsichtlich der Befugnisse sind die Ermächtigungsgrundlagen zur gewerberechtlichen Auskunft und Nachschau zudem weiter, als es die Ermächtigungsgrundlagen zur Kontrolle des allgemeinen Ordnungsrechts sind.

n) Verfolgung von Straftaten

Die Verfolgung von Straftaten ist von den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten streng zu trennen. Virulent wird die hier interessierende Abgrenzung zwischen der Verfolgung von Straftaten und den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten v. a. im Rahmen der Nachschau. Hierbei ist im Ausgangspunkt zu beachten, dass die gewerberechtlich eingebundene Nachschau nicht die Erforschung strafbarer Handlungen bezweckt, sondern der Kontrolle des Geschäftsbetriebs unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten dient. Die Befugnis der Nachschau ist deshalb durch den gewerberechtlichen (Schutz-) Zweck begrenzt. Die Erforschung strafbarer Handlungen ist hingegen eine Maßnahme des Strafprozessrechts (§ 163 StPO). Da strafbare Handlungen aber Anhaltspunkt für eine bestehende Unzuverlässigkeit sein können, darf durch die Nachschau auch geprüft werden, ob bei der Gewerbeausübung strafbare Handlungen begangen werden, die auf die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden hinweisen.[107] Der präventive Charakter entfällt nicht dadurch, dass die Nachschau zur vorbeugenden Verhinderung von Straftaten erfolgt, die typischerweise mit dem Betrieb des betroffenen Gewerbes einhergehen können und zur Unzuverlässigkeit führen können. Diese sogenannte Verhinderungsvorsorge in einem Stadium, in dem es noch nicht zu strafwürdigem Unrecht gekommen ist, hat den erforderlichen präventiven Charakter und kann auf die Ermächtigungsgrundlage zur Nachschau gestützt werden.[108] Wie weit die Befugnis zur Verhinderungsvorsorge reicht, auf welche Straftaten im Rahmen des gewerberechtlichen Ordnungsrechts also konkret kontrolliert werden darf, hängt vom jeweiligen Einzelfall ab, insbesondere von der betroffenen Gewerbeart. Maßgeblich ist immer der gewerberechtliche (Schutz-) Zweck der Ermächtigungsgrundlage. Das Gewerberecht ist kein Türöffner für die präventive Kontrolle von Straftaten.

Erst recht dürfen Kontrollen nicht (mehr) auf das Gewerberecht gestützt werden, wenn bereits die Schwelle zum konkreten Anfangsverdacht überschritten ist. Besteht bereits ein Anfangsverdacht für eine konkrete Straftat, so wäre das Betreten eines Gewerbes zur Auffindung von Beweismitteln eine strafprozessuale Maßnahme, für die eigene Ermächtigungsgrundlagen gelten, die nicht durch die Ermächtigungsgrundlagen des Gewerberechts (z. B. Nachschau) umgangen werden dürfen.

---

[107] Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL Februar 2020, § 29 Rn. 16; BVerwG Beschl. v. 28.1.1998 – 1 B 5.98, BeckRS 1998, 30429433; OLG Karlsruhe, NVwZ 1989, 1102.
[108] Tille, GewA 2017, S. 186.

Denkbar ist auch, dass es im Rahmen der Nachschau zur Entdeckung von Straftaten (Anfangsverdacht) kommt und dadurch die Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden begründet wird, was aber nichts an der Zuständigkeit für die vorangegangene ordnungsrechtliche Nachschau ändert.

o) Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten

Auch die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ist von den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten zu trennen, da unterschiedliche Rechtsregime einschlägig sind. Gleichwohl bestehen zahlreiche Verknüpfungen, die herausgearbeitet werden (**aa**), bevor eine Abgrenzung der beiden Rechtsregime erfolgt (**bb**). Sodann wird noch die Bedeutung der Abgrenzung für die in diesem Gutachten zu behandelnden Zuständigkeitsfragen geklärt (**cc**). Schließlich werden noch die Besonderheiten im Zusammenhang mit der Schwarzarbeitsbekämpfung dargestellt (**dd**).

aa) Verknüpfungen zwischen Ordnungswidrigkeitenrecht und Ordnungsrecht in gewerberechtlichen Angelegenheiten

Verstöße gegen gewerberechtliche Vorschriften stellen oftmals zugleich bußgeldbewährte Ordnungswidrigkeiten dar. Auch Verstöße gegen allgemeines Ordnungsrecht und Umweltrecht (z. B. Nichtraucherschutz, Jugendschutz, Ladenöffnungszeiten, Immissionen), die bei Maßnahmen auf Grundlage gewerberechtlichen Überwachungsvorschriften (z. B. § 22 GastG) festgestellt werden, sind oft bußgeldbewährt.

Eine Verknüpfung besteht weitergehend dadurch, dass die Begehung von Ordnungswidrigkeiten mit Gewerbebezug die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden indizieren kann.[109] Es ist somit möglich, dass die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (Maßnahmen mit repressivem Charakter aufgrund des Anfangsverdachts für eine Ordnungswidrigkeit) ordnungsrechtliche Konsequenzen (präventiver Charakter) nach sich ziehen (z.B. eine Gewerbeuntersagung aufgrund von Unzuverlässigkeit). Andersherum können im Rahmen präventiver ordnungsrechtlicher Kontrollen (z. B. Auskunft und Nachschau nach § 29 GewO) auch Ordnungswidrigkeiten zu Tage treten.

Auch kann es im Rahmen der Verhältnismäßigkeit geboten sein, bei Verstößen gegen Gewerberecht zunächst durch die Verhängung eines Bußgelds auf eine Besserung hinzuwirken, anstatt sogleich ordnungsrechtliche Maßnahmen (insb. eine Gewerbeuntersagung oder Schließungsverfügung) zu ergreifen.

Schließlich sind die Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten und das Ordnungswidrigkeitenrecht auch über die Berliner Vorschriften zur Zuständigkeit eng miteinander verknüpft: Nach der Verordnung über sachliche Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (im Folgenden ZustVO-OWiG) sind grundsätzlich die Bezirksämter im Bereich der ihnen

[109] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 35 Rn. 47.

zugewiesenen Aufgaben für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständig (§ 1 Nr. 1 lit. a ZustVO-OWiG). Dies umfasst gem. Nr. 21 ZustKat Ord alle Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten, sofern sie nicht einer anderen Behörde zugewiesen sind. Die Polizei ist nach § 1 Nr. 2 lit. a ZustVO-OWiG im Rahmen der ihr zugewiesenen Ordnungsaufgabe der Gewerbeüberwachung für die Verfolgung (nicht jedoch die Ahndung) von Ordnungswidrigkeiten zuständig. Die Abgrenzung der Zuständigkeit für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten verläuft daher parallel zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten (Nr. 21 ZustKat Ord) und der Gewerbeüberwachung (Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord).

bb) Abgrenzung

Die Abgrenzung der beiden Rechtsregime spielt sich zwischen der repressiven Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (Maßnahmen nach §§ 46, 53 OWiG i. V. m. der StPO auf Grundlage eines Anfangsverdachts) und den präventiv ordnungsrechtlichen Instrumenten der Auskunft und Nachschau (z. B. § 29 GewO) ab.

Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich hierbei nur, wenn eine Maßnahme doppelfunktionalen Charakter hat, also beispielsweise eine gewerberechtliche Nachschau und der Anfangsverdacht einer Ordnungswidrigkeit zusammentreffen. Solche Aufgabenüberschneidungen sind möglich. Es gelten die gleichen Grundsätze wie bei der Abgrenzung zwischen Strafverfolgung und den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten (Auskunft und Nachschau).

Insbesondere ist darauf zu achten, dass ein konkreter Anfangsverdacht für das Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit eine Sperrwirkung entfaltet und die besonderen Regelungen des Ordnungswidrigkeitenrechts nicht durch das Gewerberecht umgangen werden dürfen. Welche Ordnungswidrigkeitentatbestände im Rahmen einer Auskunft und Nachschau überprüft werden dürfen, hängt vom (Schutz-) Zweck der ordnungsrechtlichen Ermächtigungsnorm ab und lässt sich nicht abstrakt beantworten. Entscheidend kommt es immer auf die Zuverlässigkeitsrelevanz an.

cc) Bedeutung der Abgrenzung

Die Abgrenzung ist für die zu beantwortenden Zuständigkeitsfragen jedoch nicht von Bedeutung. Grund dafür ist, dass die Abgrenzung der Zuständigkeiten für die Verfolgung[110] von Ordnungswidrigkeiten im gewerberechtlichen Bereich durch die Regelung des § 1 Nr. 2 lit. a ZustVO-OWiG an die Abgrenzung im Rahmen von Nr. 21 ZustKat Ord und Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord anknüpft. Die Zuständigkeiten im Bereich der Ordnungswidrigkeiten und im Bereich der Ordnungsaufgaben verlaufen in Gewerbeangelegenheiten daher parallel zueinander, weshalb es für die Abgrenzung

[110] Für die Ahndung sind eindeutig die Bezirksämter zuständig. Hinsichtlich der Aufgabe zur Ahndung ergeben sich auch keinerlei Abgrenzungsschwierigkeiten. Sie kann daher außer Betracht bleiben.

der Zuständigkeiten auch nicht darauf ankommt, welches Rechtsregime (präventives Ordnungsrecht oder repressives Ordnungswidrigkeitenrecht) Anwendung findet.

Ob es sich um eine Aufgabe handelt, für die die Polizei oder das Bezirksamt zuständig ist, hängt allein davon ab, was unter „Ordnungsaufgabe der Gewerbeüberwachung" (§ 1 Nr. 2 lit. a ZustVO-OWiG) bzw. „die Überwachung von Gewerbebetrieben und gewerblichen Tätigkeiten" (Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord) zu subsumieren ist.

Bedeutsam bleibt die Abgrenzung der Rechtsregime aber für die Frage, welche Ermächtigungsgrundlage einschlägig ist.

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass die (bundesrechtlich festgelegte) Zuständigkeit der Polizei nach § 53 OWiG[111] von alledem unberührt bleibt.

dd) Schwarzarbeitsbekämpfung

Für die qualifizierten Ordnungswidrigkeiten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz besteht mit § 1 Nr. 1 lit. e ZustVO-OWiG eine spezielle Zuständigkeitszuweisung zu den Bezirksämtern, die sich sowohl auf die Verfolgung als auch die Ahndung dieser Ordnungswidrigkeiten bezieht. Nach § 1 Nr. 9 lit. c ZustVO Bezirksaufgaben sind diese Aufgaben beim Bezirksamt Pankow zentralisiert.

In diesem Kontext sei auch noch auf die Regelungen zur Ordnungswidrigkeit nach § 117 Abs. 1 Nr. 1 HwO in § 1 Nr. 1 lit. f ZustVO-OWiG und § 1 Nr. 9 lit. d ZustVO Bezirksaufgaben hingewiesen.

[111] Polizei als Ermittlungsorgan der Verfolgungsbehörde und mit Recht zum ersten Zugriff

III. Rechtliche Beurteilung der Zuständigkeiten

Zu untersuchen ist die Zuständigkeitsverteilung für die im vorangegangenen Kapitel herausgearbeiteten Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten. Die in Kapitel **II. 12.** davon abgegrenzten Aufgaben bleiben dabei grundsätzlich außer Betracht. Sie werden lediglich punktuell im Rahmen der Auslegung herangezogen.

Zunächst werden die für die Zuständigkeitbestimmung relevanten Normen und rechtlichen Grundlagen benannt (**1.**). Sodann wird die Auslegung der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport – soweit bekannt – zusammenfassend dargestellt (**2.**). Schließlich folgt die eigene rechtliche Beurteilung (**3.**).

1. Relevante Normen und rechtliche Grundlagen

Grundsätzlich obliegt die Bestimmung der Zuständigkeit für die in Kapitel **II.** benannten Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten dem jeweiligen Bundesland, hier also dem Land Berlin. Das versteht sich von selbst, soweit es um die Zuständigkeit für die Ausführung von Landesrecht geht (SpielhG, GlüStV). Für die hier wesentlich bedeutsameren Fälle der Ausführung von Bundesrecht folgt dies aus dem allgemeinen Grundsatz der Art. 83, 84 GG (vgl. auch § 5 Abs. 2 AZG Bln). Teilweise wird das Bestimmungsrecht der Länder auch explizit im jeweiligen Bundesrecht ausgesprochen (§ 155 Abs. 2 GewO, § 124b HwO, § 30 GastG[112]).

Abweichend vom grundsätzlichen Bestimmungsrecht der Länder finden sich vereinzelte bundesrechtliche Determinierungen, z. B. in § 34d Abs. 1 und 2 GewO (Zuständigkeit der Industrie- und Handelskammer) und §§ 6 ff. der HwO (Zuständigkeit der Handwerkskammer).

Davon abgesehen kommt es auf die landesrechtlichen Zuständigkeitsnormen Berlins an. Maßgeblich ist hier der Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben – Anlage zu § 2 Abs. 4 S. 1 des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (im Folgenden: ZustKat Ord), der seine Grundlage wiederrum in § 2 Abs. 4 S. 1 ASOG und § 4 Abs. 2 S. 1 AZG findet. Daneben sind noch die §§ 15, 16 des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag (AG GlüStV) relevant.

Innerhalb des ZustKat Ord existiert mit Nr. 37 Abs. 2 a. E. eine Auffangregel, nach der grundsätzlich[113] die Bezirksämter für alle im ZustKat Ord nicht explizit genannten Ordnungsaufgaben zuständig sind.[114] Auf diese Regelung kommt es jedoch nicht entscheidend an, da die Zuständigkeit für Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten durch Nr. 21 ZustKat Ord (Bezirksämter) und

[112] Das GastG des Bundes gilt in Berlin fort (Art. 125a GG).
[113] Abgesehen von den anderen in Nr. 37 ZustKat Ord genannten Fällen, die hier aber keine Rolle spielen.
[114] Als allgemeine Auffangregel für die Zuständigkeit im Land Berlin siehe auch § 4 Abs. 1 S. 2 AZG.

Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord (Polizei) geregelt wird. Diese für die Zuständigkeitsbestimmung maßgeblichen Normen lauten:

Nummer 21 Wirtschaft

Zu den Ordnungsaufgaben der Bezirksämter gehören auf dem Gebiet der Wirtschaft:

die Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten, soweit nicht die Zuständigkeit einer anderen Behörde begründet ist, insbesondere

a) die Entgegennahme von Anzeigen über den Beginn, die Aufgabe und die Veränderung von Gewerbebetrieben und gewerblichen Tätigkeiten, soweit nicht die Polizei Berlin (Nummer 23 Absatz 6) zuständig ist,

b) die Erteilung gewerberechtlicher Erlaubnisse, die Untersagung von Gewerbebetrieben und gewerblichen Tätigkeiten mit Ausnahme der in Nummer 11 Buchstabe a bis i, Nummer 12 Absatz 3, Nummer 23 Absatz 1 und 5, Nummer 32 Absatz 2, 4 und 7 und Nummer 33 Absatz 8 bis 10 bezeichneten Aufgaben,

c) die Erteilung der Erlaubnis für gewerbsmäßig veranstaltete Schaustellungen von Personen mit nicht überwiegend künstlerischem, sportlichem, akrobatischem oder ähnlichem Charakter sowie die Hergabe von Räumen für derartige Veranstaltungen,

d) die Erteilung der Erlaubnis zur Aufstellung von Spielgeräten und zur Veranstaltung anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit, ausgenommen Glücksspiele und Ausspielungen, die nicht Bestandteile von Volksbelustigungsveranstaltungen sind, und Lotterien, sowie zum Betrieb von Spielhallen, Spielkasinos und ähnlichen ausschließlich oder überwiegend dem Spielbetrieb dienenden Unternehmen mit Ausnahme von Spielbanken,

e) die Ordnungsaufgaben nach dem Gaststättengesetz und der Gaststättenverordnung, soweit nicht die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung (Nummer 12 Absatz 6) oder die Polizei Berlin (Nummer 23 Absatz 6) zuständig sind; die ortspolizeilichen Aufgaben zur Durchführung des Milch- und Margarinegesetzes,

f) die Ausstellung von Gewerbelegitimationspapieren aller Art,

g) die Festsetzung von Messen, Ausstellungen, Großmärkten, Wochenmärkten, Spezialmärkten, Jahrmärkten und Volksfesten; die Untersagung der Teilnahme von Ausstellerinnen und Ausstellern sowie Anbieterinnen und Anbietern an diesen Veranstaltungen; die Aufsicht auf den Wochenmärkten,

h) die Verlängerung der Fristen zur Verwertung von Pfändern und zur Abführung von Überschüssen aus Pfandverwertungen sowie die Entgegennahme der Überschüsse,

i) die Zulassung von Ausnahmen von dem Erfordernis der Reisegewerbekarte für besondere Verkaufsveranstaltungen; die Zulassung von Ausnahmen im Einzelfall nach § 56 Absatz 2 Satz 3 der Gewerbeordnung,

j) die Entgegennahme von Anträgen auf Auskunft aus dem Gewerbezentralregister über juristische Personen und Personenvereinigungen sowie über natürliche Personen,

k) die Überwachung der Einhaltung von Preisauszeichnungsvorschriften,

l) die Überwachung der gewerblichen Verwendung pyrotechnischer Gegenstände außerhalb ständiger Betriebsstätten mit Ausnahme der Aufgaben nach § 23 Absatz 6 und 7 der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz sowie die Überwachung des Lagerns pyrotechnischer Gegenstände in Verbindung mit offenen Verkaufsstellen.

Nummer 23 Polizei Berlin

Zu den Ordnungsaufgaben der Polizei Berlin gehören:

(…)

Aus dem Bereich Wirtschaft:

(7) die Überwachung von Gewerbebetrieben und gewerblichen Tätigkeiten, soweit sie nicht dem Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin (Nummer 24), dem Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe Brandenburg (Nummer 30) oder dem Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (Nummer 32) obliegt;

(…)

Hinsichtlich der Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten finden sich die relevanten Regelungen in der ZustVO-OWiG.[115] Da es sich bei den Aufgaben der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten jedoch nicht um Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten handelt, haben die Regelungen der ZustVO-OWiG im Folgenden auch keine unmittelbare Relevanz. Die ZustVO-OWiG kann allenfalls im Rahmen der (systematischen) Auslegung berücksichtigt werden.

[115] Grundlage: § 36 OWiG.

2. Auslegung SenWiEnBe und SenInnDS

Nach einhelliger Auffassung der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport obliegt die Aufgabe der Gewerbeüberwachung (insbesondere Überwachung von Gewerbebetrieben nach §§ 29, 38 GewO, § 22 GastG, §§ 29 ff. ProstSchG) originär und grundsätzlich allein der Polizei, nicht den bezirklichen Ordnungsämtern. Amtshilfeersuchen aus den Ordnungsämtern (Erlaubnisbehörden) seien für ein Tätigwerden keinesfalls rechtlich erforderlich und würden auch nicht von der Polizei für ein Tätigwerden vorausgesetzt. Diese Überwachungsaufgaben bestünden selbstständig und unabhängig von den Aufgaben der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten. Die Polizei sei im Rahmen der Ordnungsaufgabe der Gewerbeüberwachung für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, die Ordnungsämter für deren Ahndung zuständig.

3. Rechtliche Beurteilung

a) Vorüberlegungen und Prämissen

Gegenstand der rechtlichen Zuständigkeitsbeurteilung sind bereits herausgearbeiteten Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten. Die davon abgegrenzten sonstigen Aufgaben mit gewerberechtlichem Bezug aus dem Kapitel **II. 12.**, die durch die ZustKat Ord oder die ZustVO-OWiG eine eindeutige Zuständigkeitszuweisung erfahren haben, spielen in diesem Kapitel lediglich als Auslegungshilfe eine Rolle.

Wie bereits ausgeführt, kann es durch das Scharnier des Zuverlässigkeitsbegriffs zu Aufgabenüberschneidungen zwischen den Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten und den Aufgaben zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten kommen. Selbiges gilt im Verhältnis der Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten zu den Aufgaben der Kontrolle des allgemeinen Ordnungsrechts. Diese Überschneidungen ändern aber nichts an dem Umstand, dass es sich um getrennte Aufgaben handelt, für die die Zuständigkeit auch getrennt zu ermitteln ist.

Für die rechtliche Beurteilung und Auslegung wird von folgenden Prämissen ausgegangen:

Bei den unter der Überschrift Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten herausgearbeiteten Aufgaben handelt es sich um sogenannten Ordnungsaufgaben (§ 4 Abs. 2 S. 1 AZG, § 2 Abs. 4 S. 1 ASOG), die dem Ordnungsrecht zuzurechnen sind und für die sich die Zuständigkeit aus dem ZustKat Ord ergibt.

Innerhalb des ZustKat Ord kommt es für die Zuständigkeitsverteilung der Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten auf Nr. 21 und Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord an. Die Abgrenzung hängt im Ergebnis davon ab, wie weit der Begriff der Gewerbeüberwachung (genauer: Überwachung von Gewerbebetrieben und gewerblichen Tätigkeiten) auszulegen ist. Alle Ordnungsaufgaben in Ge-

werbeangelegenheiten, die nicht unter die Aufgabe der Polizei zur Gewerbeüberwachung zu subsumieren sind, fallen in die Zuständigkeit der Bezirksämter, da diese nach Nr. 21 ZustKat Ord für Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten umfassend zuständig sind, wenn nicht die Zuständigkeit einer anderen Behörde begründet ist. Insofern kommt es auf die Auffangregelung der Nr. 37 Abs. 2 a. E. ZustKat Ord nicht mehr an.

Die Regelungen der Nr. 21 und Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord sehen, allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen entsprechend, eine Entweder-oder-Zuständigkeit vor. Dies ergibt sich aus einer Zusammenschau der beiden Normen. Die Nr. 21 ZustKat Ord begründet eine umfassende Zuständigkeit der Bezirksämter für Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten, die aber nach dem Wortlaut nur greift, „soweit nicht die Zuständigkeit einer anderen Behörde begründet ist". Genau einen solchen Fall stellt Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord dar, der mit der Gewerbeüberwachung eine Teilmenge der insgesamt bestehenden Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten exklusiv der Polizei zuweist.

b) Aufgaben mit eindeutiger Zuweisung

Hier werden zunächst diejenigen Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten behandelt, bei denen hinsichtlich der Zuständigkeit eine eindeutige Regelung ohne oder mit nur geringem Auslegungsbedarf besteht.

aa) Bundesrechtlich eindeutig festgelegte Zuständigkeiten

(1) Zuständigkeiten der IHK (insb. § 34 Abs. 1 und 2 GewO)

Für die Erteilung der Erlaubnis nach § 34d (Abs. 1 und 2) GewO ist die Industrie- und Handelskammer (IHK) zuständig. Dabei ist die Zuständigkeit nicht nur auf die Erteilung der Erlaubnis beschränkt, sondern umfasst jegliche auf § 34d GewO beruhende Befugnis wie die Erlaubnisbefreiung, die Rücknahme, den Widerruf und etwaige Beschränkungen der Zulassung. Je nach landesrechtlicher Regelung kann der IHK auch die parallele Zuständigkeit für Auskunft und Nachschau nach § 29 GewO eingeräumt werden. Gleiches gilt für die Entgegennahme der Anzeige gem. § 14 Abs. 1 GewO.[116] Beides ist in Berlin jedoch nicht geschehen.

Die Untersagung des Betriebs wegen Unzuverlässigkeit gem. § 35 GewO ist den Industrie- und Handelskammern dagegen schon im Grundsatz verwehrt. Gleiches gilt grundsätzlich auch für eine Verhinderung bzw. Schließung des Betriebs gem. § 15 Abs. 2 S. 1 GewO wegen fehlender Erlaubnis.[117]

---

[116] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 34d Rn. 91.
[117] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 34d Rn. 92.

Für die Anforderung von Weiterbildungsnachweisen im Bereich der Gewerbe des § 34d GewO ist gem. § 7 Abs. 3 VersVermV ebenfalls die Industrie- und Handelskammer zuständig.

Für die Gewerbezweige des § 34d GewO sieht § 23 VersVermV die Möglichkeit vor, dass die zuständige Behörde aus besonderem Anlass eine Prüfung (Wirtschaftsprüfung) anordnet. Zuständige Behörde ist die Industrie- und Handelskammer.

(2) Zuständigkeit der Handwerkskammer

Für die Führung der Handwerksrolle ist die Handwerkskammer zuständig (§ 6 HwO). Dies umfasst insbesondere die Löschung (§ 13 HwO) aus der Handwerksrolle. Die Handwerkskammer ist auch für die Kontrolle der Handwerksbetriebe nach § 17 HwO zuständig. Diese Aufgabe der Überwachung der Handwerksbetriebe durch die Instrumente des § 17 HwO (Auskunft und Nachschau) ist auf den Zweck beschränkt, das Vorliegen und Fortbestehen der Voraussetzungen einer Eintragung in die Handwerksrolle zu klären und zu überprüfen.[118]

Für die Untersagung von Handwerksbetrieben ist die Handwerkskammer hingegen nicht zuständig. Dies gilt sowohl für die Untersagung der Fortsetzung des Betriebs nach § 16 Abs. 3 HwO[119] als auch für die Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO.

bb) Landesrechtlich eindeutig festgelegte Zuständigkeiten

(1) Entgegennahme von Gewerbeanzeigen und weitere Aufgaben in diesem Kontext

Im Folgenden geht es um die Aufgabe zur Entgegennahme von Gewerbeanzeigen nach § 14 GewO und die weiteren Aufgaben in diesem Kontext (siehe unter **II. 1.**). Diese Aufgaben sind nach Nr. 21 lit. a ZustKat Ord den Bezirksämtern zugewiesen.[120]

Die Aufgabenzuweisung in Nr. 21 lit a ZustKat Ord steht jedoch unter dem Vorbehalt, dass sie nur gilt, „soweit nicht die Polizei Berlin (Nummer 23 Absatz 6) zuständig ist“. Es ist indes nicht ersichtlich, wie sich aus den in Nr. 23 Abs. 6 ZustKat Ord genannten Aufgaben eine Zuständigkeit der Polizei für die Entgegennahme von Gewerbeanzeigen ergeben soll.

Sofern es sich hier um ein Redaktionsversehen handelt und eigentlich Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord gemeint ist[121], bedürfte es einer Auslegung: Es käme dann darauf an, ob und inwieweit sich die

---

[118] BeckOK, HwO, 13. Ed. 1.1.2021, § 17 Rn. 7, BVerfG 2007, GewArch 2007, 206.
[119] Eine Übertragung auf die Handwerkskammer ist gem. § 124b HwO auch explizit ausgeschlossen.
[120] Das Verfahren über eine einheitliche Stelle (§ 6b GewO) spielt für die Frage der Zuständigkeit hingegen keine Rolle.
[121] Hierfür spricht, dass in Nr. 21 lit. e ZustKat Ord ebenfalls auf Nr. 23 Abs. 6 ZustKat Ord verwiesen wird, obwohl dort nach Sinn und Zweck vieles für ein Redaktionsversehen (Absatz 7 ist gemeint) spricht.

Entgegennahme von Gewerbeanzeigen unter die Aufgabe zur „Überwachung von Gewerbebetrieben und gewerblichen Tätigkeiten“ subsumieren lässt. Da Zweck der allgemeinen Anzeigepflicht aus § 14 GewO in erster Linie ist, eine wirksame Überwachung der Gewerbeausübung zu ermöglichen[122], ließe sich die Entgegennahme von Gewerbeanzeigen bei einem weiten Verständnis unter den Wortlaut der Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord fassen: Was die Gewerbeüberwachung ermöglichen soll, könnte bereits selbst als ein Instrument der Überwachung einzuordnen sein. Konsequenz einer solchen Auslegung wäre aber, dass für die Zuständigkeit der Bezirksämter nach Nr. 21 lit. a ZustKat Ord im Ergebnis keinerlei Anwendungsbereich verbliebe, denn die Zuständigkeit der Polizei für die Gewerbeüberwachung (Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord) erstreckt sich umfassend und grundsätzlich ohne Einschränkung[123] auf alle Gewerbebereiche. Dieses Ergebnis wäre erkennbar sinnwidrig und widerspricht der Aufgabenverteilung von Nr. 21 und Nr. 23 ZustKat Ord.

Naheliegender ist es daher anzunehmen, dass der Vorbehalt in Nr. 21 lit. a ZustKat Ord („soweit nicht die Polizei Berlin zuständig ist“) vielmehr dazu dient, die Zuweisung der Zuständigkeit hinsichtlich bestimmter spezieller Anzeigepflichten abzusichern. So ist die Polizei nach Nr. 23 Abs. 1 insbesondere für die Ordnungsaufgaben in Angelegenheiten des Waffenrechts zuständig. Hierzu gehören auch die besonderen Anzeigepflichten nach §§ 37 ff. WaffG. Insofern bleibt die Zuständigkeit der Polizei von der Zuständigkeit der Bezirksämter nach Nr. 21 lit. a ZustKat Ord unberührt.

Für die allgemeine Gewerbeanzeige, die durch die in verschiedenen Spezialgesetzen vorgesehenen besonderen Anzeigepflichten nicht berührt wird[124], bleibt es hingegen bei der Zuständigkeit der Bezirksämter nach Nr. 21 lit. a ZustKat Ord. Die verschiedenen spezialgesetzlich vorgesehenen Anzeigepflichten sollen hier nicht im Einzelnen betrachtet werden.[125]

Für das Reisegewerbe ergeben sich keine Besonderheiten. Die Entgegennahme der Anzeigen nach §§ 55c GewO ist von Nr. 21 lit. a ZustKat Ord erfasst und damit Aufgabe der Bezirksämter. Die Entgegennahme von Anzeigen nach § 56a Abs. 1 und § 69 Abs. 3 GewO ist ebenfalls eine Aufgabe der Bezirksämter, wie sich aus einer Zusammenschau von Nr. 21 lit. b und lit. i mit lit. a bzw. lit. g mit lit. a ZustKat Ord ergibt.

---

[122] Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 14 Rn. 2; Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL September 2020, § 14 Rn. 7.
[123] Ausgenommen werden nur Bereiche der Nr. 24, 30 und 32 ZustKat Ord.
[124] Landmann/Rohmer, GewO, 84. EL Februar 2020, § 14 Rn. 11.
[125] In diesem Bereich ist die Zuständigkeit teilweise auch bereits bundesrechtlich determiniert (Handwerkskammer, §§ 16 Abs. 2, 18 Abs. 1 HwO).

(2) Aufforderung zur Nachholung der Gewerbeanzeige

Im Folgenden geht es um die Aufgabe, Gewerbetreibende mittels Verwaltungsakts zur Nachholung einer Gewerbeanzeige aufzufordern (siehe unter **II. 2.**). Aufgrund des engen Konnexes zur Aufgabe der Entgegennahme von Gewerbeanzeigen ist diese Aufgabe als Annex zur Nr. 21 lit. a ZustKat Ord ebenfalls den Bezirksämtern zuzuordnen. Dafür spricht auch, dass die Aufforderung zur Nachholung der Anzeige nur mittelbar der Gewerbeüberwachung dient (Förderung der Überwachbarkeit durch die Transparenz eines vollständigen und richtigen Gewerberegisters) und ihr unmittelbarer Zweck darin besteht, die Richtigkeit und Vollständigkeit des Gewerberegisters sicherzustellen. Auch fügt sich eine solche Auslegung besser in das Gesamtverhältnis von Nr. 21 und Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord ein, wonach der Erlass von Verwaltungsakten (Erlaubniserteilung, Rücknahme und Widerruf, Untersagung) grundsätzlich Aufgabe der Bezirksämter ist, was sich auch in der Regelung der ZustVO-OWiG zur Trennung von Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten spiegelt.

(3) Erteilung von Zulassungen

Im Folgenden geht es um die Zuständigkeit für die Aufgabe, die auf Erteilung einer gewerberechtlichen Zulassung gerichteten Verwaltungsverfahren durchzuführen und die entsprechenden Zulassungen zu erteilen (siehe unter **II. 3.**). Der Begriff der Zulassung ist hierbei als weiter Oberbegriff für Erlaubnis, Genehmigung, Konzession, Bewilligung, Reisegewerbekarte, Eintragung in Handwerksrolle und Lizenz (vgl. auch § 15 Abs. 2 GewO) zu verstehen.

Gem. Nr. 21 lit. b) ZustKat Ord ist die „Erteilung gewerberechtlicher Erlaubnisse“ eine Aufgabe der Bezirksämter.[126] Demgegenüber dürften die Regelungen in Nr. 21 lit. c und lit. d ZustKat Ord lediglich noch klarstellende Wirkung haben. Die dort erfassten Erlaubnisse lassen sich bereits unter Nr. 21 lit. b ZustKat Ord fassen. Auf die bereits dargestellten bundesrechtlichen Regelungen zu § 34d GewO (Zuständigkeit der IHK) und zur HwO (Zuständigkeit der Handwerkskammer) sei nochmals hingewiesen. Von der Zuständigkeit der Bezirksämter aus Nr. 21 lit. b ZustKat Ord sind demnach zunächst erfasst:

- Schaustellungen von Personen (§ 33a GewO)
- Gewerbliches Spielrecht (§§ 33c ff. GewO, SpielV, SpielhG Bln, SpielhGV Bln, GlüStV, AG GlüStV)

[126] Die in Nr. 21 lit. b genannten Vorbehalte (die in Nr. 11 lit. a bis i, Nr. 12 Abs. 3, Nr. 23 Abs. 1 und 5, Nr. 32 Abs. 2, 4 und 7, Nr. 33 Abs. 8 bis 10 bezeichneten Aufgaben) spielen hier keine Rolle; es dürften im Übrigen auch hier teilweise Redaktionsversehen vorliegen; zudem ist unklar, ob sich die Vorbehalte überhaupt auf die Erteilung beziehen.

- Spielhallen oder ähnliche Unternehmen (SpielhG Bln, GlüStV)[127]
- Automatenaufstellung/Spielgeräteaufstellung mit Gewinnmöglichkeit (§ 33c GewO)
- Veranstaltung anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit (§ 33d GewO)
- Pfandleihgewerbe (§ 34 GewO)
- Bewachungsgewerbe (§ 34a GewO)
- Versteigerergewerbe (§ 34b GewO)[128]
- Immobilienmakler (§ 34c GewO)
- Darlehensvermittler (§ 34c GewO)
- Bauträger (§ 34c GewO)
- Baubetreuer (§ 34c GewO)
- Wohnimmobilienverwalter (§ 34c GewO)
- Finanzanlagenvermittler (§ 34 f GewO)
- Honorar-Finanzanlagenberater (§ 34 h GewO)
- Immobiliendarlehensvermittler (§ 34i GewO)

Hinsichtlich der spezialgesetzlichen Erlaubnispflicht für das Prostitutionsgewerbe (§ 12 ProstSchG) greift ebenfalls Nr. 21 lit. b ZustKat Ord (Bezirksämter zuständig), da es sich um eine gewerberechtliche Erlaubnis handelt („Wer ein Prostitutionsgewerbe betreiben will“).

Bezüglich der spezialgesetzlichen Erlaubnispflicht für Gaststätten mit Alkoholausschank (§ 2 GastG) dürfte hingegen der speziellere Tatbestand von Nr. 21 lit. e ZustKat Ord vorgehen. Danach sind die Bezirksämter für die Ordnungsaufgaben nach dem Gaststättengesetz zuständig. Bei der Erlaubniserteilung und dem dazugehörigen Verwaltungsverfahren handelt es sich um eine Ordnungsaufgabe nach dem Gaststättengesetz. Die Zuweisung steht zwar unter dem Vorbehalt, dass weder die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung (Nr. 12 Abs. 6 ZustKat Ord) noch die Polizei Berlin (Nr. 23 Abs. 6 ZustKat Ord) zuständig sind, allerdings sind deren dort normierten Aufgaben erkennbar nicht einschlägig. Gleiches gilt, wenn man vom Vorliegen eines Redaktionsversehens dahingehend ausgeht, dass eigentlich Nr. 12 Abs. 4 oder Abs. 7 sowie Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord gemeint sind. Insbesondere gehört die Erlaubniserteilung nicht zur Gewerbeüberwachung i.S.v. Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord: Dies ergibt sich schon ohne nähere Auslegung aus der Konzeption von

[127] Spiehallen (und ähnliche Unternehmen) benötigen zwei Erlaubnisse (nach § 2 SpielhG und nach § 24 Abs. 1 GlüStV). Für die Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV ist gem. § 15 Abs. 1 AG GlüStV die für die Erlaubniserteilung nach dem SpielhG zuständige Behörde zuständig. Mithin richtet sich die Zuständigkeit mittelbar auch hier nach Nr. 21 lit. b bzw. lit. d ZustKat Ord.
[128] Für die Vereidigung und öffentliche Bestellung von Versteiger*innen nach § 34b Abs. 5 GewO ist hingegen die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe zuständig (Nr. 12 Abs. 2 ZustKat Ord).

Nr. 21 lit. b und Nr. 23 Abs. 7, wonach die Erteilung von Erlaubnissen den Bezirksämtern zugewiesen ist und die Gewerbeüberwachung der Polizei. Daher wäre es widersinnig, an anderer Stelle (Nr. 21 lit. e) die Erlaubniserteilung als von der Gewerbeüberwachung umfasst anzusehen.

Die Reisegewerbekarte (§ 55 Abs. 2 GewO) ist als eine gewerberechtliche Erlaubnis zu qualifizieren, sodass hier für das Erlaubnisverfahren und die Erlaubnis wiederum Nr. 21 lit. b ZustKat Ord (Zuständigkeit Bezirksämter) einschlägig ist. Unterstrichen wird dies durch Nr. 21 lit. i ZustKat Ord, wonach für die Zulassung von Ausnahmen vom Erfordernis der Reisegewerbekarte für besondere Verkaufsveranstaltungen (§ 55a Abs. 2 GewO) explizit die Bezirksämter für zuständig erklärt werden.

Die Festsetzung von Messen, Ausstellungen, Großmärkten, Wochenmärkten, Spezialmärkten, Jahrmärkten und Volksfesten ist gem. Nr. 21 lit. g ZustKat Ord Aufgabe der Bezirksämter.

(4) Entziehung erteilter Zulassungen

Hier geht es um die Aufgabe, Verwaltungsverfahren durchzuführen, die die Entziehung – insbesondere Rücknahme und Widerruf – bereits erteilter Zulassungen bzw. die Änderung und Aufhebung einer Festsetzung (in Bezug auf Messen, Ausstellungen und Märkte) zum Gegenstand haben und um die Entscheidung über die Entziehung bzw. Änderung und Aufhebung selbst (siehe unter **II. 4.**).

Bei der Zulassungsentziehung handelt es sich um die Kehrseite der Zulassungserteilung. Dementsprechend umfasst die Zuständigkeit für die Erteilung gleichsam die Zuständigkeit für die Entziehung der Zulassung, auch wenn dies in der Zuständigkeitsnorm nicht explizit benannt wird. Die Zuständigkeiten verlaufen hier demnach parallel, sodass nach oben verwiesen werden kann (Zuständigkeit der Bezirksämter). Insbesondere existieren keine Sonderregeln, die die Zuständigkeit für die Entziehung abweichend regeln würden.

Bei der Entziehung der Zulassung handelt es sich um einen Verwaltungsakt, der in ein Verwaltungsverfahren eingebunden ist. Auch für dieses Verwaltungsverfahren liegt die Zuständigkeit – selbstredend – bei den Bezirksämtern. Damit ist allerdings noch keine Aussage darüber getroffen, welche Ermittlungstätigkeit zu dieser Aufgabe gehört. Hier ergeben sich Abgrenzungsfragen zur Aufgabe der Polizei für die Gewerbeüberwachung, die an anderer Stelle geklärt werden sollen, da sie einer näheren Auslegung bedürfen.

(5) Gewerbeuntersagung

Im Folgenden geht es um die Aufgabe der Untersagung von Gewerbebetrieben und gewerblichen Tätigkeiten (siehe unter **II. 5.**).

Davon sind für das stehende Gewerbe die Untersagungen nach § 15 Abs. 2 S. 1 GewO (Schließungsbefugnis), nach § 16 Abs. 3 HwO und § 35 GewO erfasst. Hierfür liegt die Zuständigkeit hinsichtlich

aller Gewerbearten grundsätzlich bei den Bezirksämtern. Dies folgt aus Nr. 21 lit. b ZustKat Ord („Untersagung von Gewerbebetrieben und gewerblichen Tätigkeiten). Für das Gaststättengewerbe dürfte die speziellere Nr. 21 lit. e ZustKat Ord einschlägig sein[129], wonach ebenfalls die Bezirksämter zuständig sind.

Auch hier ist die Durchführung eines entsprechenden Verwaltungsverfahrens von der Aufgabe mit umfasst. Allerdings gilt wiederrum, dass damit noch keine Aussage darüber getroffen ist, welche Ermittlungstätigkeit zu dieser Aufgabe gehört. Die sich diesbezüglich stellenden Abgrenzungsfragen zur Aufgabe der Polizei für die Gewerbeüberwachung sollen an anderer Stelle geklärt werden, da sie einer näheren Auslegung bedürfen.

Für den Bereich des Reisegewerbes geht es insbesondere um §§ 59, 60d GewO, wofür ebenfalls Nr. 21 lit. b ZustKat Ord einschlägig ist.

Die Untersagung der Teilnahme von Ausstellerinnen und Ausstellern sowie Anbieterinnen und Anbietern an Messen, Ausstellungen, Großmärkten, Wochenmärkten, Spezialmärkten, Jahrmärkten und Volksfesten (§ 70a GewO) ist gem. Nr. 21 lit. g ZustKat Ord Aufgabe der Bezirksämter.

(6) Erteilung von Auflagen und sonstige Maßnahmen unterhalb der Schwelle einer Zulassungsentziehung/Gewerbeuntersagung

Im Folgenden geht es um die Aufgabe, auf gewerberechtliche Verstöße ggf. mit Maßnahmen unterhalb der Schwelle einer Untersagung bzw. einer Zulassungsentziehung (insbesondere nachträgliche Auflage und Abmahnung) zu reagieren, oder, unabhängig von konkreten Verstößen, bei zulassungspflichtigen Gewerben nachträgliche Auflagen zu erlassen (siehe unter **II. 6.**).

Aufgrund des engen Konnexes zur Untersagung bzw. Zulassungsentziehung (Auflage und Abmahnung als mildere Maßnahme bzw. als Minus zur Untersagung/Entziehung) und zur Erlaubniserteilung (Einschränkung der ursprünglichen Erlaubnis durch nachträgliche Auflage) sind diese Aufgaben als Annex zu Nr. 21 lit b ZustKat Ord ebenfalls den Bezirksämtern zugeordnet. Für diese Auslegung spricht auch, dass es hier nicht unmittelbar um Überwachung geht. Vielmehr handelt es sich im Regelfall um Reaktionen auf bei der Überwachung festgestellte Verstöße. Auch fügt sich eine solche Auslegung besser in das Gesamtverhältnis von Nr. 21 und Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord ein, wonach der Erlass von Verwaltungsakten (Erlaubniserteilung, Rücknahme und Widerruf, Untersagung) grundsätzlich Aufgabe der Bezirksämter ist, was sich auch in der Regelung der ZustVO-OWiG zur Trennung von Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten spiegelt.

[129] Aufgrund des Verweises in § 31 GastG auf die GewO dürfte es sich um Ordnungsaufgaben nach dem Gaststättengesetz handeln. Letztlich kommt es im Ergebnis darauf aber auch nicht an, da in jedem Fall die Bezirksämter zuständig sind.

Für den Bereich des Reisegewerbes ergeben sich keine Unterschiede, sodass die entsprechenden Aufgaben auch hier als Annex zu Nr. 21 lit. b ZustKat Ord den Bezirksämtern zugeordnet sind.

Für den Bereich der Messen, Ausstellungen und Märkte ist hingegen der Konnex zu Nr. 21 lit. g ZustKat Ord ausschlaggebend für die Zuständigkeit der Bezirksämter.

(7) Wiedergestattung der Gewerbetätigkeit nach § 35 Abs. 6 GewO

Hier geht es um die Aufgabe, das Wiedergestattungsverfahren nach § 35 Abs. 6 GewO durchzuführen (siehe unter **II. 7.**), die nur für das stehende Gewerbe relevant ist.

Aufgrund des engen Konnexes zur Untersagung nach § 35 GewO und zur Erlaubniserteilung liegt die Zuständigkeit hier als Annexzuständigkeit zu Nr. 21 lit b ZustKat Ord ebenfalls bei den Bezirksämtern.

(8) Weitere in Nr. 21 ZustKat Ord genannte Aufgaben

Die weiteren in Kapitel **II. 9.** benannten Aufgaben sind durch Nr. 21 ZustKat Ord explizit den Bezirksämtern zugeordnet.

c) Aufgaben mit auslegungsbedürftiger Zuweisung

Hier sollen nun diejenigen Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten betrachtet werden, bei denen Auslegungsbedarf besteht. Nachdem alle anderen Aufgaben bereits eindeutig zugeordnet wurden, betrifft dies nur noch die unter der Überschrift „Gewerbeüberwachung“ in Kapitel **II. 8.** zusammengefassten Aufgaben.

aa) Anlassunabhängige Überwachung

(1) Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO

Im Folgenden geht es um die Aufgabe der anlassunabhängigen Überwachung durch die Instrumente der Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO. Die Ausführungen gelten dabei nicht nur für das stehende Gewerbe, sondern auch für das Reisegewerbe und die Messen, Ausstellungen und Märkte, bei denen § 29 GewO über Verweisungsnormen entsprechend anwendbar ist.

In Bezug auf die Zuständigkeit für diese Aufgabe sind zwei grundlegend unterschiedliche Auslegungen der ZustKat Ord denkbar:

Die anlassunabhängige Auskunft und Nachschau könnte unter Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord (Gewerbeüberwachung) zu subsumieren sein, was zur alleinigen Zuständigkeit der Polizei in diesem Bereich führen würde. Fasst man die anlassunabhängige Auskunft und Nachschau hingegen nicht unter Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord, so wären die Bezirksämter im Rahmen ihrer umfassenden Auffangzuständigkeit für Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten nach Nr. 21 ZustKat Ord allein zuständig.

Eine Annäherung über den Wortlaut spricht dafür, von der Zuständigkeit der Polizei auszugehen. Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord begründet die Zuständigkeit der Polizei für die „Überwachung von Gewerbebetrieben und gewerblichen Tätigkeiten“ (im Folgenden: Gewerbeüberwachung). Unter diese Begrifflichkeit fallen die anlassunabhängige Auskunft und Nachschau. Überwachung lässt sich allgemein definieren als die zielgerichtete Beobachtung und Informationserhebung von Objekten, Personen, Personenvereinigungen oder Gegenständen durch am Geschehen unbeteiligte Dritte. Genau das passiert bei Maßnahmen nach § 29 GewO. Es werden zielgerichtet zuverlässigkeitsrelevante Informationen bei Gewerbetreibenden erhoben, und zwar schriftlich (durch Auskunft) oder vor Ort (durch Nachschau). Die Nachschau beinhaltet dabei auch Elemente der Beobachtung.

Bestätigt wird dies von einer zweckbezogenen und funktionalen Betrachtungsweise, also bei Betrachtung der Frage, ob die in Rede stehende Aufgabe ihrem Zweck und ihrer Funktion nach der (Gewerbe-)Überwachung dient, oder ob ein anderer Zweck im Vordergrund steht. Im Fall der anlassunabhängigen Auskunft und Nachschau ist zu konstatieren, dass ihr Primärzweck darin besteht, eine Überwachung und Kontrolle von Gewerbebetrieben zu ermöglichen. Es handelt sich dezidiert um Überwachungsinstrumente, die den Behörden Eingriffsbefugnisse für Kontrollen geben und damit eine Kontrolle der gewerberechtlichen Vorschriften überhaupt erst möglich machen.

Es lässt sich sogar weitergehend sagen, dass anlassunabhängige Kontrollen durch Auskunft und Nachschau im Geflecht der gewerberechtlichen Aufgaben und Befugnisse den Kern der Überwachungstätigkeit ausmachen und die gewerberechtliche Überwachung charakterisieren. Durch die anlassunabhängigen Auskunfts- und Nachschaurechte werden die Behörden erst in die Lage versetzt, die Einhaltung der gewerberechtlichen Vorschriften zu kontrollieren. Die Befugnis, dies ohne konkreten Anlass zu tun, ist dabei besonders weitreichend und im Vergleich zu anderen Rechtsbereichen hervorzuheben. Besonderheit der gewerberechtlichen Überwachungsinstrumente ist gerade die Möglichkeit, Kontrollen mit weitreichenden Eingriffsbefugnissen ohne Anlass durchzuführen.

Auch eine systematische Betrachtung und ein Blick auf den Sinn und Zweck der Zuständigkeitsnorm sprechen dafür, die anlassunabhängige Auskunft und Nachschau als von Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord erfasst anzusehen: Da es sich bei den Instrumenten der anlassunabhängigen Auskunft und Nachschau gerade um den Kern der gewerberechtlichen Überwachungsinstrumente handelt, würde Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord weitgehend leerlaufen, wenn man diesen Kernbereich vom Regelungsbereich ausnimmt, was als Auslegungsergebnis sinnwidrig erscheint.

Hingegen fehlt es in Nr. 21 ZustKat Ord vollständig an Tatbestandsmerkmalen und Anknüpfungspunkten, unter die man die anlassunabhängige Auskunft und Nachschau fassen könnte.[130] Es verbleibt hier nur die Generalklausel, die alle nicht besonders zugewiesen Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten den Bezirksämtern zuweist. Diese Auffangnorm vermag die Zuständigkeit im Lichte der bereits dargestellten Argumente aber nicht zu begründen Die begrifflich, systematisch und nach Sinn und Zweck einschlägige Norm der Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord verdrängt die Auffangzuständigkeit.

Grundsätzlich denkbar wäre es auch, bei der Zuständigkeitsbestimmung von einer getrennten Zuständigkeit für die Auskunft (Schreibtischtätigkeit) und die Nachschau (Tätigkeit vor Ort) auszugehen. Diese theoretische Möglichkeit kann allerdings sogleich verworfen werden, da eine solche Trennung im Gesetz nicht angelegt ist. Auskunft und Nachschau sind zwar verschiedene Instrumente, die aber beide dem gleichen Zweck, nämlich der Ermöglichung der Kontrolle der Einhaltung des Gewerberechts (also der Überwachung) dienen. Mangels Anknüpfungspunkten im Gesetz und angesichts der gleichen Funktion beider Instrumente ist eine Trennung der Zuständigkeit für Auskunft und Nachschau daher schon im Ansatz abzulehnen.

Im Ergebnis gelangt die Auslegung daher zu dem eindeutigen Ergebnis, dass die Polizei gem. Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord für die anlassunabhängige Auskunft und Nachschau allein zuständig ist. Insoweit wird auch kein gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf gesehen.

(2) Überprüfung nach § 38 Abs. 2 GewO

Hier gelten die Ausführungen zur zwingenden Zuverlässigkeitsprüfung nach § 38 Abs. 1 GewO (siehe unten bei Kapitel **III. 3. c) cc) (1)**) entsprechend. Im Ergebnis ist somit die Polizei zuständig. Es erscheint aber als nicht vollkommen unvertretbar, eine Zuständigkeit der Bezirksämter anzunehmen. Aufgrund der Eindeutigkeit des Auslegungsergebnisses wird aber kein gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf gesehen.

(3) Überwachung von Gaststätten

Die Ausführungen zur Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO gelten hier entsprechend. Im ZustKat Ord werden insoweit keinerlei sektorspezifische Regelungen getroffen. Somit liegt auch die Zuständigkeit für die anlassunabhängige Überwachung von Gaststätten allein bei der Polizei.

(4) Überwachung des Prostitutionsgewerbes

Die Ausführungen zur Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO gelten hier entsprechend. Im ZustKat Ord werden insoweit keinerlei sektorspezifische Regelungen getroffen. Somit liegt auch

[130] Zur Irrelevanz der Aufgabe zur „Aufsicht auf den Wochenmärkten“ (Nr. 21 lit. g ZustKat Ord) in diesem Kontext siehe bereits Kapitel **II. 9.**

die Zuständigkeit für die anlassunabhängige Überwachung des Prostitutionsgewerbes allein bei der Polizei.

(5) Überwachung im Bereich des gewerblichen Spielrechts

Im Bereich des gewerblichen Spielrechts ergibt sich die Besonderheit einer Doppelstruktur bestimmter Überwachungsinstrumente. Zum einen greifen die allgemeinen Regeln zur Überwachung aus der GewO, also insbesondere Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO.

Hinsichtlich der Zuständigkeit gelten insoweit die Ausführungen zur Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO (aus Kapitel **III. 3. c) aa) (1)**) entsprechend. Im ZustKat Ord werden für den Bereich des gewerblichen Spielrechts insoweit keinerlei sektorspezifische Regelungen getroffen. Somit liegt die Zuständigkeit für die anlassunabhängige Überwachung nach § 29 GewO im Bereich des gewerblichen Spielrechts allein bei der Polizei.

Daneben bestehen noch Überwachungsbefugnisse nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 GlüStV i.V.m. §§ 15 Abs. 1, 16 Abs. 1 AG GlüStV.[131] Insoweit gilt gem. §§ 15 Abs. 1, 16 Abs. 1 AG GlüStV, dass die Zuständigkeit den für die Erlaubniserteilung und die Gewerbeüberwachung zuständigen Behörden obliegt. Je nach Fall können hier also Polizei oder Bezirksämter zuständig sein.

(6) Überwachung von Handwerksbetrieben

Zunächst sei nochmals auf die Zuständigkeit der Handwerkskammer für die Überwachung durch die Instrumente des § 17 HwO (Auskunft und Nachschau) hingewiesen, die auf den Zweck beschränkt ist, das Vorliegen und Fortbestehen der Voraussetzungen einer Eintragung in die Handwerksrolle zu klären und zu überprüfen.

Daneben ist im Rahmen der anlassunabhängigen Überwachung nur noch sehr begrenzt Raum für eine Anwendung von § 29 GewO. Es verbleiben nur die Fälle von bereits abgeschlossenen Untersagungsverfahren (§ 29 Abs. 1 Nr. 4 Var. 2 GewO). Insoweit ergeben sich keine Besonderheiten, sodass die Zuständigkeit hier im Rahmen der anlassunabhängigen Überwachung allein bei der Polizei liegt.

(7) Sonstige Überwachungsinstrumente

Für einige Gewerbezweige (§§ 34c, 34d GewO) können die zuständigen Behörden Weiterbildungsnachweise anfordern (§ 15b MaBV, § 7 Abs. 3 VersVermV).[132]

Für die Anforderung von Weiterbildungsnachweisen im Bereich der Gewerbe des § 34c GewO ist gem. § 15b MaBV die für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde zuständig. Dies bedeutet, dass

---

[131] Gilt insbesondere für Spielhallen und für Gaststätten, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten.
[132] Dies ist auch anlassbezogen möglich.

insoweit die Bezirksämter zuständig sind. Für die Anforderung von Weiterbildungsnachweisen im Bereich der Gewerbe des § 34d GewO ist gem. § 7 Abs. 3 VersVermV hingegen die Industrie- und Handelskammer zuständig.

bb) Anlassbezogene Überwachung

(1) Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO

Im Folgenden geht es um die Aufgabe der anlassbezogenen Überwachung durch die Instrumente der Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO. Die Ausführungen gelten dabei nicht nur für das stehende Gewerbe, sondern entsprechend auch für das Reisegewerbe und die Messen, Ausstellungen und Märkte, bei denen § 29 GewO über Verweisungsnormen entsprechend anwendbar ist.

Zunächst kann hier auf die Ausführungen zur anlassunabhängigen Überwachung durch Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO verwiesen werden. Das bedeutet, dass eine Trennung der Zuständigkeiten zwischen Auskunft (Schreibtischtätigkeit) und Nachschau (Tätigkeit vor Ort) von vornherein ausscheidet. Ferner fehlt es auch hier an möglichen Anknüpfungspunkten in Nr. 21 ZustKat Ord, um eine alleinige Zuständigkeit der Bezirksämter zu begründen.

Damit steht aber noch nicht fest, dass die alleinige Zuständigkeit gem. Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord bei der Polizei liegt. Anders als im Rahmen der anlassunabhängigen Überwachung ermöglichen Nr. 21 und Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord für die anlassbezogene Überwachung nämlich auch eine differenzierende Auslegung:

Der entscheidende Unterschied ist hier, dass mit der Zuständigkeit der Bezirksämter für die Durchführung der insbesondere auf Gewerbeuntersagung (§ 35 GewO), Schließungsverfügung (§ 15 Abs. 2 GewO) oder Rücknahme/Widerruf einer erteilten Zulassung (§§ 48, 49 VwVfG) gerichteten) Verwaltungsverfahren ein Anknüpfungspunkt besteht, um eine Zuständigkeit der Bezirksämter auch für die Auskunft und Nachschau nach § 29 GewO zu begründen. Es ist daher ein Verständnis von Nr. 21 und Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord möglich, bei dem die Zuständigkeit für die Gewerbeüberwachung mittels Auskunft und Nachschau (§ 29 GewO) immer dann als Annexzuständigkeit bei den Bezirksämtern liegt, sobald die Schwelle zur Einleitung eines Verwaltungsverfahrens (insbesondere Gewerbeuntersagung, Schließungsverfügung oder Rücknahme/Widerruf) überschritten ist. Die Polizei wäre bei diesem Verständnis hingegen allein zuständig, solange noch kein solches Verwaltungsverfahren eingeleitet worden ist.

Für diese Auslegung der Zuständigkeitsnormen ist demnach von Bedeutung, ab welchem Zeitpunkt ein Verwaltungsverfahren – gerichtet insbesondere auf Gewerbeuntersagung (§ 35 GewO), Schließungsverfügung (§ 15 Abs. 2 GewO) oder Rücknahme/Widerruf einer erteilten Zulassung (§§ 48, 49 VwVfG) – als eingeleitet gilt. Nach einer Ansicht sind hierfür bereits verwaltungsinterne

Vorbereitungshandlungen und Überlegungen (z. B. Ermittlung des Sachverhalts, Prüfung von Anzeigen) ausreichend.[133] Nach herrschender Meinung ist hingegen zusätzlich zur internen Verwaltungsentscheidung erforderlich, dass diese auch nach außen wirken muss.[134] Für die herrschende Auffassung spricht maßgebend § 9 VwVfG (sowie die entsprechenden Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder), wonach ein Verwaltungsverfahren die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden ist, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass u. a. eines Verwaltungsaktes gerichtet ist.[135] Die danach erforderliche Außenwirkung kommt sicherlich der Unterrichtung des Gewerbetreibenden über die beabsichtigte Einleitung eines Untersagungsverfahrens (vgl. Nr. 6.2. GewUVwV) und ein an ihn gerichtetes Auskunftsbegehren zu. Allerdings ist die Verfahrensbeteiligung des Gewerbetreibenden (etwa durch Anhörung nach § 28 VwVfG) nicht zwingend vorausgesetzt. Außenwirkung liegt vielmehr schon dann vor, wenn behördliche Ermittlungen vorgenommen werden, welche den behördeninternen Bereich überschreiten, so bei Befragen von Geschädigten oder telefonischen Anfragen bei dem betroffenen Gewerbetreibenden, sowie bei Erhebung sonstiger entscheidungserheblicher Daten nach § 11 GewO, insbesondere bei der Einholung von Auskünften aus dem Straf- und Gewerbezentralregister und der Anhörung der in § 35 Abs. 4 GewO genannten Stellen.[136] Dieser im Ergebnis entscheidenden objektiven Manifestation der Einleitung eines Verwaltungsverfahrens liegt eine subjektive Entscheidung des Sachbearbeiters zugrunde. Deren Maßstab sollte das Vorliegen eines Sachverhalts sein, der Zweifel an der Zuverlässigkeit auslöst. Im Falle des Untersagungsverfahrens müsste – mit anderen Worten – ein „hinreichender, in sich schlüssiger Anfangsverdacht vorliegen, der ein Tätigwerden der Gewerbebehörde mit dem Ziel, dem betroffenen gegebenenfalls die Gewerbeausübung zu untersagen, materiell rechtfertigt“[137].

Somit ist eine Auslegung der ZustKat Ord dahingehend erforderlich, welche der beiden Varianten (alleinige Zuständigkeit der Polizei oder differenzierende Zuständigkeit) vorzugswürdig ist. Hierbei ist zunächst festzuhalten, dass im Ausgangspunkt die gleichen Argumente für eine (alleinige) Zuständigkeit der Polizei sprechen, wie sie im Kapitel zur anlassunabhängigen Überwachung bereits ausgeführt wurden. Demnach fällt auch die anlassbezogene Überwachung durch Auskunft und Nachschau unter den Begriff der Gewerbeüberwachung. Zwar lässt sich sagen, dass die Instrumente der Auskunft und Nachschau nach Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens vom Zweck her nun auch der Sachverhaltsermittlung im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes und der

[133] Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL September 2020, § 35 Rn. 97.
[134] Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL September 2020, § 35 Rn. 97; Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 35 Rn. 20.
[135] Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL September 2020, § 35 Rn. 97.
[136] Landmann/Rohmer, GewO, 85. EL September 2020, § 35 Rn. 97; Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 35 Rn. 20.
[137] VGH München, NVwZ 1993, 495.

unmittelbaren Vorbereitung einer rechtlichen Entscheidung dienen. Gleichwohl bleibt aber die allgemeine Definition der Überwachung (zielgerichtete Beobachtung und Informationserhebung von Objekten, Personen, Personenvereinigungen oder Gegenständen durch am Geschehen unbeteiligte Dritte) einschlägig. Auch bleibt die Funktion als Überwachungsinstrument erhalten. Schließlich wird auch der übergeordnete Zweck, eine Kontrolle von Gewerbetreibenden auf die Einhaltung der gewerberechtlichen Vorschriften zu ermöglichen, um so unzuverlässige Gewerbetreibende herauszufiltern und andere Akteure dadurch zu schützen, nicht verändert.

Mithin braucht es starke Argumente, um trotz der Einschlägigkeit des Wortlauts von Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord im Rahmen der Auslegung zu einer teilweisen Zuständigkeit der Bezirksämter zu gelangen. Zwar greift das Argument, Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord würde zweck- und systemwidrig leerlaufen, wenn nicht die Polizei allein zuständig ist, hier nicht in gleicher Weise, da für die Norm in jedem Fall ein relevanter Anwendungsbereich verbleibt. Allerdings kann die begriffliche Einschlägigkeit – im Lichte des eindeutigen Vorrangs von Nr. 23 Abs. 7 gegenüber Nr. 21 ZustKat Ord – auch nicht ohne gute Gründe überwunden werden.

Solche Gründe liegen hier aber vor: Anknüpfungspunkt für eine Zuständigkeit der Bezirksämter sind deren Zuständigkeiten für die Durchführung der genannten Verwaltungsverfahren. Diese Verfahren weisen eine große sachliche Nähe zur anlassbezogenen Auskunft und Nachschau auf, denn im Rahmen der Verwaltungsverfahren ist es in der Regel erforderlich, Sachverhaltsermittlungen vorzunehmen. Dabei sind Auskunft und Nachschau zentrale Instrumente, durch die die Behörden in die Lage versetzt werden, die Zuverlässigkeitsprognose zu erstellen. Ein solches Vorgehen passt zum Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG), der im gesamten Verwaltungsverfahren gilt. Eine Auslegung, bei der die Zuständigkeit für die Durchführung der Verwaltungsverfahren als Annex auch die Zuständigkeit erfasst, mittels Auskunft und Nachschau Ermittlungen vorzunehmen, entspricht dem Untersuchungsgrundsatz besser als eine Aufspaltung der Zuständigkeiten. Eine Aufspaltung würde nämlich dazu führen, dass den Bezirksämtern nur eine entkernte Zuständigkeit für den Erlass des Verwaltungsakts bliebe, ohne dass ihnen eine Weisungsbefugnis gegenüber der dann für die Sachverhaltsermittlung zuständigen Polizei zustünde – geschweige denn, dass sie selbst die notwendigen Ermittlungen vornehmen könnten. Die Bezirksämter wären also allein auf Amtshilfeersuchen an die Polizei angewiesen, ohne auf die Ermittlungen direkt Einfluss nehmen zu können. Auch wenn eine solche Aufspaltung bei der Aufteilung der Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (ZustVO-OWiG) ebenfalls vorkommt, erscheint sie sinnwidrig und es ist naheliegender, von einer Annexzuständigkeit der Bezirksämter auszugehen. Der enge Konnex zwischen der Einleitung eines Verwaltungsverfahrens und den Befugnissen des § 29 GewO spiegelt sich auch in § 29 Abs. 1 Nr. 4 GewO wider. Danach kommt es für die Anwendbarkeit von § 29 GewO unter anderem darauf an, dass ein Untersagungsverfahren nach § 35 oder § 59 GewO eröffnet wurde.

Im Ergebnis sprechen diese Argumente unserer Ansicht nach dafür, eine Annexzuständigkeit der Bezirksämter anzunehmen und bei der Zuständigkeit für die anlassbezogene Auskunft und Nachschau danach zu differenzieren, ob bereits ein Verwaltungsverfahren eingeleitet worden ist. Allerdings ist es ebenso vertretbar, wie bei der anlassunabhängigen Überwachung, von einer umfassenden Zuständigkeit der Polizei auszugehen. Insoweit wird gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf gesehen, da die Auslegung, anders als im Rahmen der anlassunabhängigen Gewerbeüberwachung, nicht zu einem eindeutigen Ergebnis kommt.

(2) Überprüfung nach § 38 Abs. 2 GewO

Hier gelten die Ausführungen zur zwingenden Zuverlässigkeitsprüfung nach § 38 Abs. 1 GewO (siehe unten bei Kapitel **III. 3. c) cc) (1)**) entsprechend. Im Ergebnis ist somit die Polizei zuständig. Es erscheint aber als nicht vollkommen unvertretbar, eine Zuständigkeit der Bezirksämter anzunehmen. Aufgrund der Eindeutigkeit des Auslegungsergebnisses wird aber kein gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf gesehen.

(3) Überwachung von Gaststätten

Die Ausführungen zur anlassbezogenen Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO gelten hier entsprechend. Im ZustKat Ord werden insoweit keinerlei sektorspezifische Regelungen getroffen. Somit liegt auch die Zuständigkeit für die anlassbezogene Überwachung von Gaststätten nach hier vertretener Auffassung ab Eröffnung des Verwaltungsverfahrens bei den Bezirksämtern, anderenfalls bei der Polizei. Eine alleinige Zuständigkeit der Polizei ist ebenfalls vertretbar. Es wird gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf gesehen.

(4) Überwachung des Prostitutionsgewerbes

Die Ausführungen zur anlassbezogenen Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO gelten hier entsprechend. Im ZustKat Ord werden insoweit keinerlei sektorspezifische Regelungen getroffen. Somit liegt auch die Zuständigkeit für die anlassbezogene Überwachung des Prostitutionsgewerbes nach hier vertretener Auffassung ab Eröffnung des Verwaltungsverfahrens bei den Bezirksämtern, anderenfalls bei der Polizei. Eine alleinige Zuständigkeit der Polizei ist ebenfalls vertretbar. Es wird gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf gesehen.

(5) Überwachung im Bereich des gewerblichen Spielrechts

Im Bereich des gewerblichen Spielrechts ergibt sich die Besonderheit einer Doppelstruktur bestimmter Überwachungsinstrumente. Zum einen greifen die allgemeinen Regeln zur Überwachung aus der Gewerbeordnung, also insbesondere Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO.

Hinsichtlich der Zuständigkeit gelten insoweit die Ausführungen zur anlassbezogenen Auskunft und Nachschau gem. § 29 GewO (aus Kapitel **III. 3. c) aa) (1)**) entsprechend. Im ZustKat Ord wer-

den für den Bereich des gewerblichen Spielrechts insoweit keinerlei sektorspezifische Regelungen getroffen. Somit liegt auch die Zuständigkeit für die anlassbezogene Überwachung im Bereich des gewerblichen Spielrechts nach hier vertretener Auffassung ab Eröffnung des Verwaltungsverfahrens bei den Bezirksämtern, anderenfalls bei der Polizei. Eine alleinige Zuständigkeit der Polizei ist ebenfalls vertretbar. Es wird gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf gesehen.

Daneben bestehen noch Überwachungsbefugnisse nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 GlüStV i.V.m. §§ 15 Abs. 1, 16 Abs. 1 AG GlüStV.[138] Insoweit gilt gem. §§ 15 Abs. 1, 16 Abs. 1 AG GlüStV, dass die Zuständigkeit den für die Erlaubniserteilung und die Gewerbeüberwachung zuständigen Behörden obliegt. Je nach Fall können hier also Polizei oder Bezirksämter zuständig sein.

(6) Überwachung von Handwerksbetrieben

Hier geht es um die anlassbezogene Auskunft und Nachschau gem. § 29 Abs. 1 Nr. 4 GewO im Rahmen von eröffneten oder abgeschlossenen Untersagungsverfahrens (§ 35 GewO). Nach hier vertretener Ansicht (siehe Kapitel **III. 3. c) bb) (1)**) sind innerhalb eines laufenden Untersagungsverfahrens die Bezirksämter zuständig. Ist das Untersagungsverfahren bereits abgeschlossen, ist die Polizei zuständig.

(7) Anforderung von Prüfungsberichten aus besonderem Anlass

Für die Gewerbezweige der §§ 34c, 34d, 34f, 34h, 34i GewO sehen die jeweiligen Rechtsverordnungen (§ 16 Abs. 2 MaBV, § 23 VersVermV, § 24 Abs. 2 FinVermV, § 15 ImmVermV) die Möglichkeit vor, dass die zuständige Behörde aus besonderem Anlass eine Prüfung (Wirtschaftsprüfung) anordnet. Für die Anordnung gem. § 23 VersVermV ist die Industrie- und Handelskammer zuständig. Im Übrigen sind die für die Erlaubniserteilung zuständigen Behörden zuständig, hier demnach die Bezirksämter.

Ferner können teilweise (§§ 34c, 34d GewO) auch Weiterbildungsnachweise angefordert werden (§ 15b MaBV, § 7 Abs. 3 VersVermV).[139] Für die Anforderung von Weiterbildungsnachweisen im Bereich der Gewerbe des § 34c GewO ist gem. § 15b MaBV die für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde zuständig. Dies bedeutet, dass insoweit die Bezirksämter zuständig sind. Für die Anforderung von Weiterbildungsnachweisen im Bereich der Gewerbe des § 34d GewO ist gem. § 7 Abs. 3 VersVermV hingegen die Industrie- und Handelskammer zuständig.

[138] Gilt insbesondere für Spielhallen und für Gaststätten, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten.
[139] Dies ist mit und ohne Anlass denkbar.

(8) Sonstige Überwachungsinstrumente

Reicht der konkrete Anlass aus, damit die Schwelle zur Einleitung eines Verwaltungsverfahrens – gerichtet auf Gewerbeuntersagung (§ 35 GewO), Schließungsverfügung (§ 15 Abs. 2 GewO)[140] oder Rücknahme/Widerruf einer erteilten Zulassung (§§ 48, 49 VwVfG, § 15 GastG, § 23 ProstSchG) – überschritten ist, dann gelten dort zunächst die allgemeinen Regelungen des VwVfG und die dort normierten Befugnisse (insbesondere § 26 VwVfG). Die Verarbeitung personenbezogener Daten richtet sich nach § 11 GewO unter Beachtung der jeweiligen bereichsspezifischen Datenschutzvorschriften, z.B. § 30 AO. Es ist für die zuständige Behörde insbesondere möglich, Auskünfte aus dem Bundeszentralregister (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. §§ 31, 41 BZRG), dem Gewerbezentralregister (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. §§ 149, 150a GewO) und dem Schuldnerverzeichnis (§ 11 Abs. 3 GewO i.V.m. § 882f ZPO) einzuholen. Im Rahmen eines laufenden Verwaltungsverfahrens sind die Bezirksämter insoweit zuständig.

cc) Gesetzlich vorgeschriebene Überwachung

(1) Zwingende Zuverlässigkeitsprüfung nach § 38 Abs. 1 GewO bei besonders überwachungsbedürftigen Gewerben

Hinsichtlich der Zuständigkeit für diese Aufgabe kommen nur zwei Varianten in Betracht: Entweder die Polizei ist nach Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord zuständig, oder die Bezirksämter sind im Rahmen ihrer Auffangzuständigkeit für Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten (Nr. 21 ZustKat Ord) zuständig.

Ausgangspunkt der Auslegung ist auch hier die Frage, ob es sich bei der in Rede stehenden Aufgabe begrifflich um Gewerbeüberwachung (i. S. v. Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord) handelt. Überwachung lässt sich allgemein definieren als die zielgerichtete Beobachtung und Informationserhebung von Objekten, Personen, Personenvereinigungen oder Gegenständen durch am Geschehen unbeteiligte Dritte. Genau das ist Inhalt der von § 38 Abs. 1 GewO vorgeschriebenen Maßnahmen. Dort werden durch die Einholung eines Führungszeugnisses und eines Auszugs aus dem Gewerbezentralregister zielgerichtet Informationen bei bestimmten Gewerbetreibenden durch eine am Gewerbe unbeteiligte Behörde erhoben.

Auch bei zweckbezogener und funktionaler Betrachtungsweise handelt es sich um Gewerbeüberwachung. Zu Zweck und Funktion von § 38 Abs. 1 GewO ist Folgendes zu sagen: Die Regelung des § 38 Abs. 1 GewO schreibt die Überprüfung der Zuverlässigkeit von Gewerbetreibenden in bestimmten gewerbepolizeilich besonders sensiblen Bereichen generell, anlassunabhängig und

[140] Im Verwaltungsverfahren nach § 15 Abs. 2 GewO dürften Auskünfte aus dem Bundeszentralregister, dem Gewerbezentralregister und dem Schuldnerverzeichnis aber nur möglich sein, sofern diese erforderlich sind, um die Verhältnismäßigkeit einer Schließungsverfügung zu beurteilen, also das Ermessen korrekt ausüben zu können, da die Zuverlässigkeitsprüfung an sich kein Bestandteil des Verfahrens ist.

zwingend vor. Dabei bestreitet § 38 Abs. 1 GewO einen Mittelweg zwischen behördlicher ex ante- und ex post-Kontrolle. Bei einer ex ante-Kontrolle (Präventivkontrolle) wird der Marktzutritt an eine vorherige Genehmigung geknüpft, die nur nach einer Zuverlässigkeitsprüfung erteilt wird. Bei der ex post-Kontrolle (Repressivkontrolle) ist der Marktzutritt genehmigungsfrei, lediglich das Marktverhalten im Einzelfall wird kontrolliert, zumeist erst dann, wenn es Hinweise auf ein Fehlverhalten gibt. Dazwischen befindet sich die Regelung des § 38 Abs. 1 GewO als eine den Vollzug des § 35 GewO unterstützende Bestimmung, die neben der Auskunftspflicht und dem Nachschaurecht des § 29 GewO steht.

Damit ist auch klar, dass § 38 Abs. 1 GewO von der Funktion ein Überwachungsinstrument darstellt. Die Gewerbetreibenden werden im Rahmen von § 38 Abs. 1 GewO insbesondere daraufhin durchleuchtet, ob sich in ihrem Führungszeugnis oder Gewerbezentralregisterauszug Anhaltspunkte für eine etwaige Unzuverlässigkeit ergeben. Zweck der Regelung ist es, durch Überwachungsmaßnahmen (in Form der in § 38 Abs. 1 GewO statuierten zwingenden Zuverlässigkeitsprüfung – insbesondere Führungszeugnis und Gewerbezentralregister) unzuverlässige Gewerbetreibende herauszufiltern und so Verbraucher*innen, Arbeitnehmer*innen und andere Marktteilnehmer*innen zu schützen.

Trotz der begrifflich eindeutigen Zuordnung der Aufgaben aus § 38 Abs. 1 GewO zur Gewerbeüberwachung und damit zu Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord erscheint es aber auch als gerade noch vertretbar, von einer Zuständigkeit der Bezirksämter auszugehen. Zwar ist eine unmittelbare Anknüpfung an die in Nr. 21 ZustKat Ord beispielhaft genannten Aufgaben nicht möglich, allerdings weist die Kontrolle nach § 38 Abs. 1 GewO eine sachliche Nähe zu den Untersagungs- und Zulassungsverfahren auf, weil es zwischen diesen Verfahren steht. Für diese Verfahren sind die Bezirksämter zuständig. Ferner lässt sich sagen, dass auch sonst in der Regel die Bezirksämter für Zuverlässigkeitsprüfungen zuständig sind, was dafür sprechen könnte, die Zuverlässigkeitsprüfung im Rahmen von § 38 Abs. 1 GewO ebenfalls als ihre Aufgabe anzusehen. Dieses Argument ist aber nicht besonders stark, wenn man in Betracht zieht, dass auch die Polizei im Rahmen ihrer Zuständigkeit regelmäßig Beurteilungen der Zuverlässigkeit oder zumindest der Zuverlässigkeitsrelevanz vornehmen muss. Beispielsweise muss die Polizei im Rahmen der anlassunabhängigen Auskunft und Nachschau beurteilen, welche Gesichtspunkte für die Zuverlässigkeit relevant sind und ob im konkreten Fall Zweifel an der Zuverlässigkeit gegeben sind.

Im Ergebnis sprechen die besseren Argumente eindeutig dafür, bei § 38 Abs. 1 GewO von einer eigenständigen Aufgabe auszugehen, die nicht als Annex zu anderen Aufgaben der Bezirksämter verstanden werden kann. Es fehlt schlicht an Anknüpfungspunkten, um trotz begrifflicher Einschlägigeit der Nr. 23 Abs. 7 ZustKat Ord eine Zuständigkeit der Bezirksämter zu begründen. So-

mit ergibt die Auslegung die Zuständigkeit der Polizei, wobei es als nicht vollkommen unvertretbar erscheint, eine Zuständigkeit der Bezirksämter zu begründen. Aufgrund der Eindeutigkeit des Auslegungsergebnisses wird aber kein gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf gesehen.

(2) Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit im Bewachungsgewerbe

In Anknüpfung an die Ausführungen zu § 38 Abs. 1 GewO (siehe vorangegangenes Kapitel) ist festzuhalten, dass auch die Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit im Bewachungsgewerbe begrifflich der Gewerbeüberwachung (automatisierte Überwachung vom Schreibtisch) zuzuordnen ist.

Anders als bei § 38 Abs. 1 GewO sprechen hier aber gewichtige Gründe dafür, von einer Zuständigkeit der Bezirksämter auszugehen: Bei der Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit handelt es sich nur um eine Wiederholung der ursprünglichen Zuverlässigkeitsprüfung im Rahmen des Zulassungsverfahrens. Für diese Prüfung sind die Bezirksämter bereits zuständig. Somit ist es gut vertretbar, die Regelüberprüfung als Annex zur Ausgangsprüfung ebenfalls den Bezirksämtern zuzuordnen. Eine solche Zuordnung erscheint im Ergebnis auch als sinnvoller und effizienter.

Nichtsdestotrotz ist dieses Ergebnis keinesfalls zwingend. Da es sich begrifflich um Gewerbeüberwachung handelt ist es ebenfalls vertretbar, von einer Zuständigkeit der Polizei auszugehen.

Im Ergebnis sprechen nach unserer Auffassung die besseren Argumente für eine (Annex-)Zuständigkeit der Bezirksämter. Aufgrund der mangelnden Eindeutigkeit des Auslegungsergebnisses besteht insofern aber gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf.

(3) Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit nach dem ProstSchG

Es gelten die Ausführungen zur Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit im Bewachungsgewerbe entsprechend (siehe vorangegangenes Kapitel). Im Ergebnis sprechen nach unserer Auffassung die besseren Argumente für eine (Annex-)Zuständigkeit der Bezirksämter. Aufgrund der mangelnden Eindeutigkeit des Auslegungsergebnisses besteht insofern aber gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf.

(4) Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit nach dem SpielhG Bln

Es gelten die Ausführungen zur Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit im Bewachungsgewerbe entsprechend (siehe vorangegangenes Kapitel). Im Ergebnis sprechen nach unserer Auffassung die besseren Argumente für eine (Annex-)Zuständigkeit der Bezirksämter. Aufgrund der mangelnden Eindeutigkeit des Auslegungsergebnisses besteht insofern aber gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf.

D Vergleichende Untersuchung

Neben der Analyse des Status quo der Gewerbeüberwachung in Berlin bestand ein weiteres Analyseziel des Forschungsprojektes darin, auch eine vergleichende Untersuchung durchzuführen, um dadurch die Strukturen und die Praxis der Gewerbeüberwachung in Berlin mit anderen deutschen Großstädten zu kontrastieren.

1.1 Methodische Anlage

Für die vergleichende Untersuchung wurden im Rahmen eines strukturierten Sampling-Prozesses zunächst die Ordnungsbehörden mehrerer Großstädte in Deutschland angeschrieben, um sie zur Teilnahme an der Untersuchung zu motivieren. Bei der Auswahl der Städte wurden folgende Kriterien berücksichtigt:

- Status als Großstadt (über 100.000 Einwohner)
- Repräsentation aller deutschen Regionen (Nord-, Süd,-West- und Ostdeutschland)
- ähnliche Gewerbestrukturen wie in Berlin
- Kommunalregierung mit unterschiedlicher parteipolitischer Zugehörigkeit
- Heterogenität der Strukturen und institutionellen Anbindungen der Gewerbeüberwachung

Insgesamt wurden die folgenden Großstädte bzgl. einer Teilnahme im Forschungsprojekt in einem gemeinsamen Brief der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe und der Hochschule für Wirtschaft und Recht angeschrieben:

Tabelle 5: Auswahl der Vergleichsstädte

Norddeutschland	Süddeutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland
Bremen (SPD)	München (SPD)	Düsseldorf (CDU)	Dresden (Bündnis90/Die Grünen)
Hamburg (SPD)	Stuttgart (Bündnis 90/Die Grünen)	Frankfurt am Main (CDU)	Leipzig (SPD)
		Köln (SPD)	
		Essen (CDU)	

Insgesamt konnten die sechs Städte; Hamburg, München, Stuttgart, Frankfurt am Main, Dresden und Leipzig zur Teilnahme motiviert werden. Auf diese Weise wurde das Ziel eines kontrastreichen Samples, in dem alle deutschen Regionen und unterschiedliche parteipolitische Zugehörigkeiten der Kommunalregierungen abgebildet sind, erreicht.

Für die Untersuchung wurden zwei methodische Wege gewählt. Zum einen wurde eine quantitative Befragung mittels eines Kurzfragebogens genutzt, um allgemeine Daten zur Gewerbestruktur, Überwachungstätigkeit in den Vergleichsstädten und Personalstärke zu erheben. Zum anderen wurde die qualitative Methode der Fokusgruppendiskussion[21] verwendet, um im Rahmen von Workshops auf einer onlinebasierten Fachtagung genauer die Struktur und institutionelle Anbindung der Gewerbeüberwachung, die Praxis der Gewerbeüberwachung und die Zusammenarbeit mit der Polizei in Erfahrung zu bringen.

1.2 Quantitative Befragung

Den teilnehmenden Städten wurde ein Kurzfragebogen zugesandt, mit dem folgende Daten erhoben werden sollten:

- Gesamtzahl erfasster Gewerbebetriebe
- Anzahl erlaubnispflichtiger Gewerbebetriebe (Ausdifferenzierung nach Gewerbearten)
- Anzahl der Gewerbe nach § 38 GewO
- Beschäftige mittlerer Dienst (VZÄ)
- Beschäftigte gehobener Dienst (VZÄ)
- Anzahl von Kontrollen im Kontext der Gewerbeüberwachung in den letzten vier Jahren
- Schwerpunkte in der Gewerbeüberwachung
- häufige Probleme der Gewerbeüberwachung

Im Rücklauf zeigte sich, dass nicht alle Kategorien valide zu erheben waren. Alle beteiligten Vergleichsstädte äußerten sich zwar zu den Schwerpunkten der Gewerbeüberwachung und dabei auftretenden Problemen; Angaben zur Gewerbestruktur wurden jedoch nur von fünf Städten gemacht. Bezüglich der Beschäftigungsstruktur wurden zwar Rückmeldungen gegeben, aber die sehr unterschiedliche Struktur der Behörden (siehe Punkt : zentralisierte vs. dezentralisierte Struktur) und die unterschiedliche Aufgabenstruktur der Behördenmitarbeiter (v.a. weitere Zusatzaufgaben jenseits der Gewerbeüberwachung, Trennung Innen- und Außendienstaufgaben)

[21] Littig & Wallace 1997

ließen es nicht zu, valide Vergleiche durchzuführen und eine übergreifende Berechnung der Anzahl Behördenmitarbeiter/pro Anzahl erlaubnispflichtiger Gewerbebetriebe durchzuführen.

Die Ergebnisse sind den folgenden beiden Tabellen zu entnehmen:

Tabelle 6: Gewerbebetriebe in Vergleichsstädten

Kategorie	Subkategorie	Dresden	Frankfurt am Main	Stuttgart	Leipzig	Hamburg[22]	München	Berlin
Erlaubnispflichtige Gewerbe	1) Schaustellung von Personen §33a GewO	k.A.	26	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
	2) Spielhallen §33i GewO	k.A.	110	109	116	~200 (Mittelwert d. letzten Jahre)	227	250
	3) Spielstätten §33c Abs. 1 GewO; SpielV	k.A.	k.A.	~500	932	<10	0	k.A
	4) Automatenaufsteller §33c Abs. 1 GewO; SpielV	k.A.	554	429	114	k.A.	783	975
	5) Gaststättengewerbe GastG	k.A.	~3.000	2.977	2.105	~3.370	erl.-pflichtig/-frei: 5.144/3.354	3.709
	6) Gaststätten mit Geldspiel GastG	k.A.	k.A.	500 (868 GSG)	157	600-700	850	k.A
	7) Bewachungsgewerbe §34a GewO	k.A.	~150	65	134	~180	205	922
	8) Prostitutionsgewerbe ProstSchG	k.A.	k.A.	53	42	~170	184	46
	11) Versteigerer §34 Abs. 1 u. 5 GewO; VerstV	k.A.	42, davon 10 aktiv	16	39	~30	125	195
	12) Pfandleihgewerbe §34 GewO; PfandlV	k.A.	8	9	7	~20	34	65
	13) Immobilienmakler §34c GewO; MaBV	k.A.	2.500-3.000	240	3.887	~4.100	7.640[23]	11.967
	14) Immobiliendarlehensvermittler §34i GewO	k.A.	~300	61	472	~380	655	1.760
	15) Versicherungsvermittler §34d Abs. 1 u. 2 GewO	k.A.	k.A.	62	k.A.	~850	3 918	11.621
	16) Finanzanlagenvermittler §34f GewO	k.A.	k.A.	29	440	~390	714	1.531
	17) Honorar- Finanzanlageberater §34h GewO	k.A.	k.A.	k.A.; Verweis auf §34f GewO	7	<10	15	10
	Gesamt erlaubnispflichtige Gewerbebetriebe	**Ca. 5.000**	**6.882**	**5.050**	**8.452**	**~10.360**	**23.848**	**~33.051**
Gewerbe nach §38 GewO	9) Reisebüros §38 Abs. 1 Nr.4 GewO	k.A.	k.A.	29	183	~150	1.019	2.523
	10) Andere Gewerbe nach §38 GewO	k.A.	k.A	137 (Schätzung)	3.442	~500	2038	min. 10.649[24]
	Gesamt nach §38 GewO	k.A.	**k.A**	**166**	**3.625**	**~650**	**3.057**	**~13.172**
Gesamtzahl erfass-ter Gewerbe[1]		k.A.	**6.882[25]**	**5.666**	**11.977**	**~11.010**	**26.905**	**~46.223**

[22] alle Angaben gerundet
[23] 983 von 1495 Wohnimmobilienverwaltern nicht berücksichtigt, da ohne Erlaubnis durch IHK nicht feststellbar, ob diese im erlaubnispflichtigen Bereich aktiv sind.
[24] davon 451 Schlüsseldienste, 4819 KFZ-Handel, 5379 EH mit Uhren und Schmuck
[25] es fehlen Angaben zu Gewerben nach § 38 u. Gaststätten

Tabelle 7: Schwerpunkte der Gewerbeüberwachung und auftretende Probleme

Städte	Schwerpunkte in der Gewerbeüberwachung	Häufig auftretende Probleme
Dresden	▪ Durchführung von speziellen Ermittlungen nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz ▪ Überprüfung des Vorliegens der Gewerbeanzeige oder der erforderlichen Reisegewerbekarte bei Erbringung von Dienst-oder Werkleistungen -Kontrolle von zulassungspflichtigen Handwerksbetrieben auf Eintragung in die Handwerksrolle ▪ Durchführung von Betriebsprüfungen in den Geschäftsräumen der selbständig tätigen Personen bei Vorliegen eines Anfangsverdachts auf Schwarzarbeit durch Einsichtnahme in die Geschäftsunterlage ▪ Durchführung von speziellen Ermittlungen auf der Grundlage gewerberechtlicher und angrenzender Vorschriften -Kontrollen im stehenden erlaubnisfreien Gewerbe und Reisegewerbe -Kontrollen bei Messen, Märkten, Ausstellungen -Behördliche Nachschau bei spezifischen Gewerbezweigen ▪ Einleitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren	▪ Klare Abgrenzung von zulassungspflichtigen und zulassungsfreien Handwerkstätigkeiten ▪ Vorteilsermittlung bei der Verfolgung von Verstößen gegen das SchwarzArbG
Frankfurt am Main (Stadtpolizei)	▪ Ermittlungen für Abteilung Gewerbeangelegenheiten / Innendienst (GewO, HGastG) ▪ Ermittlungen für Kassen-und Steueramt (Aufsteller von Geldspielgeräten) ▪ Ermittlungen für auswärtige Behörden (Ermittlungen Firmensitz) ▪ Ermittlungen für Handwerkskammer (unberechtigte Handwerksausübung)	▪ Büroservice ▪ manipulierte Geldspielgeräte
Hamburg	▪ keine proaktive sondern nur anlassbezogene Gewerbeüberwachung, daher keine Schwerpunkte ▪ Ausnahme: Spielhallen und Gaststätten	keine
Leipzig	▪ Gaststättenbetriebe ▪ Prostitutionsstätten ▪ erlaubnispflichtige Gewerbe ▪ Sondernutzung (Freisitze)	▪ fehlende Anzeige und Erlaubnis mit Zuverlässigkeitsprüfung ▪ Aktualität Gewerberegister (Abmeldung? Portfolioanpassung ohne Anzeige)
München	▪ Betriebsprüfungen (erlaubnispflichtiger Bereich) ▪ Vor-Ort-Kontrollen (Bewachung – 34a GewO) ▪ Erlass von Gewerbeuntersagungsbescheiden ▪ Durchführung von Hausdurchsuchungen (Schwarzarbeit) ▪ Betriebsschließungen/Hausdurchsuchungen nach bestandskräftiger Gewerbeuntersagung ▪ Corona-Kontrollen / Einzelhandelsbetriebe	▪ Überwachung der Einstellung der Gewerbetätigkeit ▪ Einziehung der Reisegewerbekarten
Stuttgart	▪ Bekämpfung Schwarzarbeit ▪ Gewerbeuntersagungen ▪ Bewachungsgewerbe	▪ Personalausstattung ▪ EDV/(Fach)Programme

Die Ergebnisse zeigen, dass eine valide Erhebung mittels quantitativer Methoden grundsätzlich schwierig ist, da die jeweiligen Strukturen für eine Vergleichbarkeit häufig zu unterschiedlich sind. Insbesondere die Angaben zur Anzahl und Struktur der Beschäftigten in der Gewerbeüberwachung der Vergleichsstädte konnten nicht miteinander verglichen werden, da die Aufgabenbereiche der zuständigen Mitarbeiter (z.B. Wahrnehmung auch anderer Überwachungsaufgaben, Trennung von Innen- Außendienst) zu unterschiedlich waren. Immerhin zeigt sich, dass die Gewerbestrukturen in den einbezogenen Großstädten ähnlich sind, sich die Anzahl der Betriebe aber jeweils entsprechend der Größe der Städte unterscheidet. Zweitens lässt sich feststellen, dass bei den vorgenommenen Schwerpunkten viele Ähnlichkeiten bestehen: So spielt regelmäßig die Bekämpfung von Schwarzarbeit eine große Rolle, wobei es sich dabei nicht um Gewerbeüberwachung im hier interessierenden Sinne handelt. Darüber hinaus finden sich Schwerpunkte, die auch in Berlin verfolgt werden, wie die Überwachung von Spielhallen, Bewachungsfirmen, Gaststätten und Prostitutionsstätten.

1.3 Qualitative Erhebung (Fokusgruppen)

Im Rahmen der qualitativen Vergleichsuntersuchung wurde die Methode der Fokusgruppendiskussionen benutzt. Als Rahmung für diese Art der qualitativen Datenerhebung wurde eine Online-Fachtagung „Struktur und Praxis der Gewerbeüberwachung“ vom 24.-25.03.2021 durchgeführt. Die Entscheidung für eine Online-Fachtagung fiel angesichts der Covid-19-Pandemie und der damit verbundenen Eindämmungsmaßnahmen.

Die Fachtagung wurde derart strukturiert, dass nach einer Begrüßung und Selbstpräsentation der beteiligten Institutionen insgesamt drei 90-minütigen Workshops in jeweils vier Parallelgruppen zu den Themen „Struktur der Gewerbeüberwachung“, „Praxis der Gewerbeüberwachung“ und „Praxis der Bebußung/Kooperation mit der Polizei“ durchgeführt wurden (siehe Anhang 2: Tagungsprogramm). Die Fachtagung endete mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und einem Ausblick auf weitere Kooperationsmöglichkeiten. Neben den Organisatoren der Forschungsgruppe der Hochschule für Wirtschaft und Recht und der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe nahmen die Vertreter:innen der sechs Vergleichsstädte und auch die Vertreter:innen von fünf Berliner Bezirksämtern und des Gewerbeaußendienstes beim LKA Berlin teil (siehe Anhang 1: Teilnehmer:innenliste). Jeder Workshop wurde durch ein Mitglied der Forschungsgruppe moderiert, wobei ein kurzer Leitfaden mit orientierenden Fragen für die Initialisierung der Diskussion Verwendung fand. Die Diskussion wurde protokolliert und im Nachhinein unter thematischen Kategorien zusammengefasst. Die zusammengefassten Ergebnisse der Fokusgruppen sind in den nachfolgenden Seiten dargestellt.

1.4 Struktur der Gewerbeüberwachung

In den Fokusgruppen zum ersten Themenkomplex hat sich gezeigt, dass die Strukturen für die Gewerbeüberwachung in den Teilnahmestädten sehr unterschiedlich sind. Vereinfacht lassen sich folgende Modelle identifizieren:

Modell Dresden: In Dresden besteht eine zentrale Zuständigkeit für die Gewerbeüberwachung beim Ordnungsamt (Gewerbeabteilung), das in Sachgebiete unterteilt ist. Grundsätzlich erfolgt dabei eine Trennung zwischen Innen- und Außendienst, aber der Innendienst übernimmt einen Großteil der Außendienstarbeit selbst (80 %). Die Wahrnehmung des Außendienstes wird zudem durch eine Einsatzgruppe Außendienstkontrolle wahrgenommen, die als allgemeiner Außendienst des Ordnungsamts für alle ordnungsrechtlichen Belange zuständig ist.

Modell Frankfurt am Main: Auch in Frankfurt am Main besteht eine zentrale Zuständigkeit beim Ordnungsamt wobei eine strikte Trennung zwischen Innendienst (Gewerbeamt) und Außendienst (Stadtpolizei) vorgenommen wird. Die Stadtpolizei ist der Außendienst des Ordnungsamtes der Stadt Frankfurt am Main (knapp 250 Mitarbeiter), wurde am 1. Juni 2007 gegründet und ist aus dem Feldschutz der Stadt Frankfurt hervorgegangen (die Feldschützen (auch Feldschütze, Flurhüter, Flurwärter, Flurschützen oder Feldhüter) ist die Bezeichnung für einen historischen Truppenteil des ausgehenden Mittelalters und später für angestellte Personen von Gemeinden zum Schutz der Felder und Flure). Sie ist nur für Außenangelegenheiten zuständig ist und übernimmt auch im Auftrag anderer Behörden Außenaufgaben (z.B. die Einhaltung des PsychKG für das Gesundheitsamt = Vorstellung psychisch Kranker in Psychiatrien, aber auch Rattenbefall). Die Stadtpolizei ist als ein stadtweiter Außendienst für das gesamte Ordnungsamt (nicht nur den Gewerbebereich) konzipiert, die auf Anforderung arbeitet. Die Stadtpolizei besteht aus polizeirechtlichen Hilfspolizeibeamten im Sinne des § 99 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG). Diese sind in der Regel Quereinsteiger (keine Verwaltungsbeamte), haben eine 9-monatige interne Ausbildung, den sogenannten „Blaulichtschein“, durchlaufen und tragen zur Eigensicherung Waffen.

Modell Hamburg: Die Hansestadt Hamburg folgt dem Einheitsbehördenprinzip. Die Aufgabe der Gewerbeüberwachung liegt grundsätzlich dezentral bei den Bezirksämtern, die autonom sind und jeweils unterschiedliche Strukturen aufweisen. Für bestimmte Sachbereiche ist die Zuständigkeit jedoch zentralisiert (Vollzug ProstSchG bei einem Bezirksamt). Alle sechs Wochen erfolgen gemeinsame Besprechungen und Abstimmungen der Bezirksämter (zusammen mit der Aufsichtsbehörde). Auch in Hamburg erfolgt eine Trennung zwischen Innen- und Außendienst, wobei der Außendienst von Lebensmittelkontrolleur:innen (mit 30 % Stellenanteil Gewerbeüberwachung)

wahrgenommen wird. Dieser Außendienst verfügt in der Regel über keine gewerberechtlichen Fachkenntnisse und wird nur anlassbezogen und auf Anfrage tätig. Mitarbeiter:innen des Innendienstes gehen nur ausnahmsweise mit zu Kontrollen.

Modell Leipzig: In Leipzig besteht bezüglich der Gewerbeüberwachung eine zentrale Zuständigkeit beim Ordnungsamt (Gewerbebehörde) mit grundsätzlicher Trennung, aber enger Vernetzung zwischen Innendienst und Außendienst. Die Wahrnehmung des Außendienstes erfolgt durch eine eigens dafür bestehende operative Gruppe (OG), die sowohl selbstständig und mit Freiraum Kontrollen durchführt als auch im Auftrag des Innendienstes (ggf. auch gemeinsam mit dem Innendienst, v. a. bei der Kontrolle von Prostitution und Glücksspiel) tätig wird. Zusätzlich wird der Außendienst noch durch einen Stadtordnungsdienst abgedeckt, der neben der Gewerbeüberwachung aber noch zahlreiche andere Außenaufgaben des Ordnungsamts übernimmt. Die Vernetzung zwischen Innen- und Außendienst erfolgt durch feste Ansprechpartner:innen für den Außendienst, Handreichungen des Innendienstes an den Außendienst für Kontrollen, gemeinsame Workshops, informellen Austausch und Austausch „im Feld“ bei gemeinsamen Kontrollen.

Modell München: In der bayrischen Landeshauptstadt existiert keine zentrale Zuständigkeit für die Gewerbeüberwachung, sondern es erfolgt eine teilweise Aufteilung nach Sachgebiet und Bezirk: Die Zuständigkeit für Gaststätten liegt bei den fünf Bezirksinspektionen zusammen mit der Zuständigkeit für die Bereiche Verbraucherschutz, Sondernutzung und Lebensmittelhygiene. Eine teilweise stadtweite Zuständigkeit besteht bei der Hauptabteilung im Kreisverwaltungsreferat. Im Zuständigkeitsbereich der Hauptabteilung im Kreisverwaltungsreferat erfolgt grundsätzlich keine Trennung zwischen Innen- und Außendienst, sondern die Aufgaben werden in Personalunion wahrgenommen.

Modell Stuttgart: Die Zuständigkeit für die Gewerbeüberwachung ist in Stuttgart zentral beim Ordnungsamt angesiedelt, wobei keine Trennung zwischen Innen- und Außendienst vorgenommen wird. Der Innendienst nimmt Außendienstaufgaben allerdings in sehr beschränktem Umfang selbst wahr. Lediglich für den Prostitutionsbereich gibt es eine Außendienstkraft.

Aus den Diskussionen in den Workshops lassen sich zudem in Bezug auf die Struktur der Gewerbeüberwachung noch einige weitere Erkenntnisse ableiten:

Trennung von Innen- und Außendienst

Wenn Innen- und Außendienst getrennt agieren, ist eine enge Zusammenarbeit und Vernetzung von besonderer Bedeutung. Zu Verwirklichung stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, wie z. B. die Bestimmung fester Ansprechpartner:innen für den Außendienst, die Erarbeitung von Handreichungen, an denen sich der Außendienst bei seinen Kontrollen orientieren kann, die Durchführung gemeinsamer Workshops und der informelle Austausch, insbesondere der Austausch über und bei gemeinsamen Kontrollen von Innen- und Außendienst. Ein Vorteil der grundsätzlichen Trennung von Innen- und Außendienst besteht darin, dass so die Objektivität der (belastenden) Entscheidungen erhöht werden kann. Zudem kann die Trennung auch als ein Mittel der Korruptionsprävention angesehen werden.

Zentralisierung von Aufgaben

Eine vollständige Zentralisierung der Gewerbeüberwachung findet sich eher bei den kleineren Städten. Hamburg, München und Berlin greifen hingegen (teilweise) auf dezentrale Lösungen zurück. Es hat sich gezeigt, dass eine Zentralisierung – auch bei einer grundsätzlich dezentralen Struktur – insbesondere für rechtliche und wirtschaftlich besonders komplexe Bereiche und Spezialmaterien (z.B. Makler:innen, Finanzanlageberater:innen, Hausverwalter:innen) hilfreich sein kann, da es besonders schwierig ist, für diese Bereiche in der Fläche (z.B. in jedem Bezirksamt) Fachwissen aufzubauen. Durch die Zentralisierung würde hingegen eine Spezialisierung ermöglicht und so die Überwachungsqualität in diesen – im Status quo unterbelichteten – Bereichen gefördert. Eine Zentralisierung gewährleistet zudem eine stadtweit einheitliche Handhabung, berücksichtigt auf der anderen Seite aber möglicherweise Unterschiede nicht in ausreichendem Maße. Anstelle einer Zentralisierung kann auch eine gute Fachaufsicht für das notwendige Maß an Vereinheitlichung sorgen. Nachteil einer Zentralisierung ist, dass sie immer das Risiko birgt, lokales Wissen über die Strukturen in den Stadtteilen zu vernachlässigen. Zudem kann es durch weite Wege bei den Außenkontrollen zu Ressourcenverschwendung kommen.

Grundsätzlich gilt, dass zu viele Aufgabenbereiche unter einem Dach eher als hinderlich empfunden werden. Umfangreiche Mehrfachzuständigkeiten führen zur Überlastung und sorgen für ein Sinken der Fachlichkeit.

1.5 Praxis der Gewerbeüberwachung

Anlass der Gewerbeüberwachung

Der Großteil der Überwachungstätigkeit wird in den teilnehmenden Städten anlassbezogen durchgeführt. Anlassunabhängige Kontrollen werden zwar generell als wichtig angesehen, scheinen jedoch aufgrund der angespannten Personallage nur von den wenigsten Behörden umsetzbar. Die Anlässe für Überwachungstätigkeiten reichen von Beschwerden der Bürger:innen über Hinweise verbundener Institutionen bzw. einzelner Unternehmen. Für eine erfolgreiche Überwachung ist es wichtig, über den Anlass hinaus ganzheitlich zu kontrollieren. Gegebenenfalls werden nach einer anlassbezogenen Kontrolle auch die umliegenden Gewerbe anlasslos kontrolliert. Doch auch anlassbezogene Kontrollen können z. T. bei größeren Betrieben nicht umgesetzt werden, da keine ausreichenden Personalressourcen zur Verfügung stehen. Dies führt zu einer wahrgenommenen Ungerechtigkeit bei kleineren Unternehmen, welche augenscheinlich häufiger überwacht werden.

Schwerpunkte in der Gewerbeüberwachung

Die Überwachungsschwerpunkte fallen unterschiedlich aus und werden durch politische oder polizeiliche Vorgaben, z. T. aber auch infolge stadtteilspezifischer Brennpunkte beeinflusst. Zudem zwingen die knappen Ressourcen zu einer Schwerpunktsetzung. Im Ergebnis konzentriert sich die Gewerbeüberwachung in der Praxis trotz umfassender Zuständigkeiten auf wenige Gewerbearten (insb. Gaststätten, Prostitution, gewerbliches Spielrecht und Bewachungsgewerbe).

Durchführung der Gewerbeüberwachung

Mehrere Teilnehmer:innen aus den Vergleichsstädten berichten, dass die Mitarbeiter:innen der Ordnungsbehörden in Begleitung in die zu kontrollierenden Gewerbe gehen. Hierbei sind sie jedoch mitunter sehr verschieden aufgestellt bzw. ausgestattet. Das Spektrum reicht von Unterstützung durch weitere Verwaltungsangestellte bis hin zur polizeilichen Begleitung. Auch bei den Überwachungszeiten gibt es starke Unterschiede zwischen den einzelnen Städten. Diese decken die gesamte Bandbreite ab, von kurzen Zeitfenstern bis hin zu Möglichkeiten der Überwachung zu allen Tageszeiten. Gegenstandsangemessene (bedarfsorientierte) Überwachungszeiten konnten insgesamt als eine wesentliche Erfolgsbedingung identifiziert werden.

1.6 Erfolgskriterien

Lokaler Bezug

Für eine erfolgreiche Gewerbeüberwachung scheint der lokale Bezug der Außendienstmitarbeitenden von hoher Bedeutung zu sein. Aufgrund dessen werden die Verantwortlichkeiten in der Praxis auch häufig nach Stadtteilen oder Postleitzahl-Bezirken abgegrenzt und aufgeteilt. Hieraus ergeben sich diverse Vorteile: Die Mitarbeiter:innen haben geringe Anfahrtswege, können aufgrund ihrer Erfahrungen spezifisches Wissen über ihren Bereich aufbauen und entwickeln darüber hinaus mit der Zeit ein Verantwortungsgefühl. Zudem kann dadurch eine Vertrauensbasis zwischen Gewerbetreibenden und den Ansprechpartner:innen der Ordnungsbehörde entstehen. Die flächendeckende Präsenz im entsprechenden Überwachungsbereich hat außerdem Symbolcharakter und trägt zur Außenwahrnehmung bei.

Quantität und Qualität des Personals

Neben einer ausreichenden quantitativen Personalausstattung wird auch die Bedeutung der Qualität der Mitarbeiter:innen betont. Ein hohes Arbeitsengagement, ergebnisorientierte Arbeitsweisen und eine entsprechende (rechtliche) Ausbildung und Fachkompetenz sind für erfolgreiche Gewerbeüberwachung unerlässlich. Diese Qualifikationen sollten bestenfalls auch in unmittelbarer Umsetzung der Sacharbeit münden. Dem breiten Anforderungsprofil widerspricht aber die mitunter kritisierte „schlechte“ Eingruppierung der Außendienstmitarbeiter:innen.

Für die Wahrnehmung der Tätigkeit durch die Mitarbeiter:innen sind auch die rechtlichen Rahmenbedingungen von hoher Bedeutung. Klare Zuständigkeiten und empfindliche Sanktionen, die dem zuvor geleisteten Aufwand gerecht werden, tragen zur Motivation bei und vermeiden Frustration. Daneben spielt die Zusammenarbeit mit weiteren beteiligten Akteur:innen, wie bspw. Handwerkskammern oder Polizei eine bedeutende Rolle.

1.7 Praxis der Bebußung und Kooperation zwischen Ordnungsbehörde und Polizei

Praxis der Bebußung

Eine Trennung zwischen der Verfolgung und der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ist gängige Praxis. Die Vorteile einer solchen Trennung und Entscheidung nach Aktenlage liegen darin, dass so die Objektivität besser gewährleistet werden kann, da insbesondere Emotionen, die im Rahmen

einer Kontrolle entstehen können, aus dem Entscheidungsprozess herausgefiltert werden. Dem Gleichbehandlungsgrundsatz kann durch eine getrennte Schreibtischtätigkeit so besser entsprochen werden.

Trotz dieser gängigen Praxis unterscheiden sich die Strukturen im Bereich der Bebußung zwischen den verschiedenen Städten. Teilweise wird die Bebußung von einer zentralen Bußgeldstelle übernommen. Oft findet aber auch eine dezentrale Bearbeitung statt, die entweder von einem eigenen Fachamt (Fachdienst, Abteilung, Abschnitt) innerhalb der dezentralen Einheit (z.B. Bezirksamt) übernommen wird, oder einer zusammengelegten Abteilung innerhalb der dezentralen Struktur zugewiesen ist. Bei Letzterem erfolgt eine Trennung der Bebußung zum Bereich der belastenden gewerberechtlichen Verwaltungsakte nur dadurch, dass unterschiedliche Mitarbeiter:innen innerhalb der gleichen Abteilung zuständig sind.

Unterschiede bestehen auch darin, wann und wie die Verfahren an die zuständige Bußgeldstelle abgegeben werden. Die Abgabe erfolgt teilweise vor, teilweise aber auch erst nach erfolgter Anhörung. Teilweise wird das Verfahren mit einer fertigen Bescheidvorlage (inkl. konkreter Bußgeldhöhe) abgegeben. Teilweise erfolgt eine Abgabe nur mit einem Feststellungsbericht (teilweise mit und teilweise ohne konkreten Vorschlag zur Bußgeldhöhe).

In vielen Städten werden die Bußgelder von Gerichten stark herabgesetzt. Das führt zu Frustration bei Mitarbeiter:innen, da das Gefühl entsteht, der hohe Arbeitsaufwand (insb. noch verstärkt durch Zeugenladungen in Gerichtsverfahren) steht in schlechtem Verhältnis zur Bußgeldhöhe. Die Bußgeldstellen reagieren auf dieses Phänomen unterschiedlich, indem sie Bußgelder entweder bewusst hoch oder in vorauseilendem Gehorsam bewusst niedrig ansetzen. Als Konsequenz aus diesem Problem wird ein Austausch mit den Gerichten für wünschenswert erachtet, um für das Thema zu sensibilisieren und die Bedeutung der Bußgelder aufzuzeigen.

Weit verbreitet ist auch ein erheblicher Bearbeitungsrückstau von Ordnungswidrigkeitenverfahren, der zu langen Wartezeiten führt und sich durch die Corona-Pandemie noch verstärkt hat. Aufgrund des zeitlichen Verzugs wird mitunter auf Verfahren nach dem VwVfG zurückgegriffen („zweigleisig“), um schnellere Rechtsfolgenwirkungen zu erreichen.

Im IT-Bereich besteht in vielen Städten großer Nachhol- und Optimierungsbedarf. Dies betrifft insbesondere den mobilen Datenzugriff bei Kontrollen, die Möglichkeit, den Sachverhalt mobil und digital zu erfassen und automatisch zu übermitteln sowie eine verbesserte Software zur Generierung von Bescheiden.

Zusammenarbeit mit der Polizei

Die Zusammenarbeit mit der Polizei wird weitgehend als sehr gut eingeschätzt, wenngleich auch nicht alle Behörden regelmäßig mit der Polizei kooperieren. Neben der Unterstützung zu Schutzzwecken bei besonderer Gefährdungslagen oder uneinsichtigen Gewerbetreibenden werden auch gemeinsamen Kontrollen in Rahmen von Verbundeinsätzen – z. T. initiiert durch Amtshilfeersuchen – durchgeführt. Bei gemeinsamen Kontrollen wird ein Auftreten der Polizist:innen in zivil bevorzugt, um keine Stigmatisierung der Gewerbetreibenden auszulösen. Falls eine Kontrolle aus taktischen Gründen nachts durchgeführt werden soll, so kann die Polizei unterstützen/übernehmen, wenn Ordnungsmitarbeiter:innen zu diesen Zeiten nicht einsetzbar sind. Vereinzelt treten Polizei und Ordnungsbehörde in den Dialog und gestalten einen regelmäßigen gemeinsamen Erfahrungsaustausch, um Informationen auszutauschen und Schwerpunkte der Überwachung festzulegen. Daneben werden auch gemeinsame Workshops durchgeführt.

Qualifikation der Mitarbeiter:innen

Im Rahmen der Workshops wurde die Sorge um geeigneten Nachwuchs in der Gewerbeüberwachung überwiegend geteilt. Zwar seien die aktuellen Arbeitskräfte gut ausgebildet, jedoch besteht auch hinsichtlich gewisser Fragestellungen Nachholbedarf. Die Überwachenden haben entweder eine Qualifikation in der Verwaltung oder im Berliner Modell z. T. ein Polizeistudium absolviert. Durch In-House-Schulungen, Schulungen mit assoziierten Behörden bzw. Kommunen oder kostenpflichtige externe Schulungen, bspw. bei Bildungsdienstleistern, wird versucht, das vorhandene Personal im Hinblick auf die komplexen Aufgaben bestmöglich zu entwickeln. Jedoch besteht ein genereller Bedarf an Schulungen im allgemeinen Verwaltungsrecht und Gewerberecht. Zudem werden sich Plattformen zum Austausch, bspw. in Form bundesweiter Fachtagungen, gewünscht, um aus den Erfahrungen anderer zu lernen und Best Practices zu teilen.

1.8. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Strukturen und die Ausstattung in den Vergleichsstädten sehr unterschiedlich sind und quantitative Vergleiche bzgl. eingesetztem Personal daher nicht möglich sind.

Übereinstimmend wird aber festgestellt, dass die Aufgaben im Bereich der Gewerbeüberwachung so umfangreich geworden sind, dass sie mit den vorhandenen Ressourcen kaum noch zu bewältigen sind, weshalb die meisten Vergleichsstädte fehlendes Personal beanstanden. Zudem gestaltet sich die Personalgewinnung und Nachwuchsrekrutierung teilweise als sehr schwierig, da wenig

Bereitschaft zum „Dienst auf Straße“ existiert und die zentralen Schulungsangebote zum Gewerberecht und der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten als unzureichend empfunden werden. Inhouse-Schulungen werden häufig zur Abhilfe genutzt. Die IT-Unterstützung in den Gewerbeämtern und Ordungswidrigkeiten-Bereichen (EuroWiG/Word) wird als unzureichend erachtet. Zudem erschweren Datenabgrenzung und Datenschutz die Arbeit und den Informationsaustauch mit anderen Behörden.

Bezüglich der strukturellen Zuständigkeiten wird eine klare Abgrenzung zwischen der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten bei Gewerbetreibenden und der Strafverfolgung von Gewerbetreibenden als zielführend erachtet und auch so umgesetzt. Zudem ist die Trennung von Feststellung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten gängige Praxis

Die Praxis der Gewerbeüberwachung findet fast überall überwiegend anlassbezogen statt, weshalb nur eine schwache Signalwirkung für das „Klientel“ vermutet wird („Gewerbetreibende machen, was sie wollen“). Verbundeinsätze werden in vielen Städten als ein sehr wirksames Instrument erachtet, da es eine temporäre Bündelung von Ressourcen und Expertise zulässt, sowie eine ganzheitliche Nachschau ermöglicht. Während Spezialisierung und feste räumliche Zuständigkeiten des Personals die Überwachungsqualität fördern, führen Mehrfachzuständigkeiten zur Überlastung und zum Sinken der Fachlichkeit.

Hinsichtlich der Koordination und Steuerung werden politische Zielvorgaben und eine „mutige“ Unterstützung der Führungskräfte als hilfreich angesehen. Eine eindeutige Fachaufsicht kann Orientierung geben und auf eine einheitliche Überwachungspraxis hinwirken. In der Zusammenarbeit mit anderen Behörden ist die Polizei ein wichtiger Partner, der bei gefährlichen Überwachungsaufträgen Amtshilfe leistet. Die Zusammenarbeit mit der Polizei ist sehr unterschiedlich und oft gut, aber auch ausbaufähig. Es wird darauf verwiesen, dass jedoch im Bereich der organisierten Kriminalität wenig Austausch besteht. Eine große Schwachstelle in der Zusammenarbeit wird bei der Justiz gesehen: Diese ist häufig nicht hinreichend mit dem Gewerberecht betraut und setzt die Bußgeldfestsetzungen der Gewerbeämter oft herab, was bei den Mitarbeiter:innen zu Frustration und bei den Gewerbetreibenden zur Ermutigung führt. Ein Fachaustausch mit den Gerichten wird daher als wünschenswert und hilfreich erachtet.

E Ableitungen und Empfehlungen

1.1 Kriterien für Gewerbeüberwachung

Bevor einzelne Vorschläge zur Weiterentwicklung der Struktur und Praxis der Gewerbeüberwachung in Berlin unterbreitet werden, sollen zunächst die Kriterien dargelegt werden, anhand derer verschiedene Vorschläge zu bewerten sind. Ein wichtiger Teil der Projektarbeit bestand darin, Kriterien für eine effektive Gewerbeüberwachung auszuarbeiten, mittels derer eine grundlegende Strukturqualität gesichert werden kann. Für die Entwicklung dieser Kriterien galt es alle Bestandteile der Untersuchung zu berücksichtigen, d.h. sowohl die Ergebnisse der qualitativen Interviewstudie als auch der Vergleichsuntersuchung hinsichtlich notwendiger und fördernder Bedingungen für Gewerbeüberwachung zu analysieren. Zusätzlich dazu wurde die Fachliteratur hinzugezogen, da sich Qualitätskriterien auch aus der normativen Grundlage, d.h. der Gewerbeordnung selbst, sowie allgemeinen empirischen Befunden zur Wirksamkeit von sozialer Kontrolle und Überwachungstätigkeiten ableiten lassen. Im Folgenden sollen die herausgearbeiteten Kriterien vorgestellt und kurz begründet werden. Dabei wird zwischen zielorientierten, wissensbezogenen, handlungsbezogenen, ressourcenbezogenen sowie koordinativen und kooperativen Kriterien unterschieden:

1.1.1 Zielorientierte Kriterien

Die erste Gruppe von Kriterien fokussiert auf die Ziele, die mit der Gewerbeüberwachung verfolgt und erreicht werden sollen. Hierbei ergeben sich einige Kriterien aus der Zielbeschreibung der Gewerbeordnung, andere aus der empirischen Analyse.

- **Rechtliche Zieladäquatheit**

Die Gewerbeüberwachung kann im Kern als die Überwachung der Einhaltung der Gewerbeordnung durch Gewerbebetriebe angesehen werden, weshalb die Ziele, die mit der Gewerbeordnung verfolgt werden, auch für die diesbezügliche Überwachungstätigkeit gelten sollten. In der Auslegung von Korte[26] wird dabei auf zwei Ziele verwiesen: Einerseits die Sicherung der Gewerbefreiheit und andererseits die Abwehr von Gefahren, die von der gewerblichen Wirtschaft für die Verbraucher und die Arbeitnehmer ausgehen. Zum einen ist aus dieser Zielorientierung abzuleiten, dass bei der Überwachung beide Ziele angemessen zu berücksichtigen sind, zum anderen, dass Verbraucherschutz und Arbeitnehmerschutz im Mittelpunkt der Überwachung stehen sollten. Die

[26] Korte, 2019, S. 424.

Gewerbeüberwachung sollte demnach so ausgerichtet werden, dass sie diese Ziele möglich adäquat erfüllt.

- **Überblick über erlaubnis- und überwachungspflichtige Gewerbe**

Um Verbraucher- und Arbeitnehmerschutz zu gewährleisten, hat der Gesetzgeber in §§ 30 ff. GewO und in einigen Sondergesetzen (z. B. GastG, ProtstSchG) bestimmte Gewerbebereiche benannt, die einer gewerberechtlichen Erlaubnis bedürfen und in § 38 GewO solche Gewerbebereiche, die einer besonderen Überwachung bedürfen. In welchem Umfang und welcher Häufigkeit Genehmigungsbedingungen überprüft oder überwachungspflichtige Gewerbebetriebe kontrolliert werden sollten, ist dabei regelmäßig nicht ausgeführt und kann nur empirisch, d.h. auf der Grundlage der möglichen Gefahren entschieden werden, die von diesen Betrieben ausgehen. Um jedoch eine Entscheidungsgrundlage zu haben und die gefahrgeneigten Bereiche zu erkennen, ist es notwendig, alle vom Gesetzgeber speziell genannten Gewerbebereiche im Blick zu behalten und in die Überwachungstätigkeit einzubeziehen. Von den Expert:innen wurde geschildert, dass die Behörden ansonsten „erblinden" und mögliche Gefahren nicht mehr erkennen können. Die Gewerbeüberwachung sollte also derart ausgerichtet sein, dass ein Überblick über alle genannten erlaubnis- und überwachungsbedürftigen Gewerbe erhalten bleibt.

1.1.2 Wissensbezogene Kriterien

Eine nächste Gruppe von Qualitätskriterien beziehen sich auf das für die Gewerbeüberwachung erforderliche Wissen. Hierbei sind besonders Fachlichkeit, lokales Wissen und Überblickswissen entscheidend.

- **Fachlichkeit**

Fachliches Wissen ist für den komplexen Bereich der Gewerbeüberwachung überaus wichtig. So kann über die Einhaltung bestimmter Regeln nicht entschieden werden, wenn die zentralen Prozesse der zu überwachenden Gewerbe nicht bekannt sind. Gewerbeüberwachung erfordert daher zunächst *Fachwissen über die beobachteten Abläufe* als kausales Element der Maßstäbe,[27] also die Beantwortung der Frage: Was tun die Gewerbetreibenden da genau?". Damit die Überwachung nicht den Entwicklungen der jeweiligen Branche hinterherläuft, erscheinen branchenspezifische Spezialisierungen teilweise als sehr sinnvoll. Zudem ist es für die Überwachungstätigkeit unumgänglich die Maßstäbe und Aufsichtsziele zu kennen, also über umfangreiches *Normwissen* zu verfügen. Stein[28] spricht dabei von der Kenntnis der den gesetzten Aufsichtszielen zugrundeliegen-

[27] Stein, 1967, S. 81
[28] Ebd.

den Wertungen als finalem Element. Dies beinhaltet die Frage zu beantworten: Wie sollte ein richtiges Handeln des Gewerbetreibenden aussehen? Insbesondere bei der Gewerbeordnung und der Vielzahl ihrer Nebengesetze handelt es sich um ein komplexes Normenwerk, das eine umfangreiche Einarbeitung und ständige Fortbildung erfordert. Neben dem Fach- und Normwissen wurde von den Expert:innen auch immer wieder darauf verwiesen, dass die in der Gewerbeüberwachung tätigen Personen über *Kenntnisse der Dokumentationsnotwendigkeiten für rechtssichere Sachverhaltsfeststellung/Bescheide* verfügen müssen. Besonders dort, wo die Feststellung von Tatsachen durch einen Außendienst und die weitere Bearbeitung dann durch einen Innendienst erfolgt, muss der Außendienstmitarbeiter die Feststellungsaspekte kennen, die der Innendienst benötigt, um zu einem wirksamen Verwaltungsakt zu kommen.

- **Lokales Wissen und Kenntnis der lokalen Gewerbebetriebe**

Neben dem Fachwissen benötigen Mitarbeitende in der Gewerbeüberwachung jedoch auch lokales Wissen über die Strukturen der Gewerbebetriebe in einem bestimmten Stadtteil. In den meisten Interviews wurde die lokale Nähe und das lokale Wissen von den Expert:innen erwähnt und als bedeutsam hervorgehoben. Gerade für die Prävention von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten sowie die Beachtung des Nebeneinanders der Ermöglichung von Gewerbefreiheit und der Gefahrenabwehr ist nach Ansicht der Expert:innen eine intensive Beziehungsarbeit mit den Gewerbetreibenden nötig. Erst mit dem lokalen Wissen können zudem spezifische Genehmigungsbedingungen oder lokale Verknüpfungen erkannt werden. Die Gewerbeüberwachung sollte also derart organisiert werden, dass bei den Überwachenden möglichst umfassend lokales Wissen akkumuliert werden kann.

- **Stadtweites Überblickswissen**

Dem lokalen Wissen nachgeordnet und dennoch notwendig, ist es, auch einen Überblick über stadtweite Gewerbestrukturen zu haben, um Entwicklungen nachvollziehen zu können (z.B. Gewerbeverlagerungen, neue Geschäftspraktiken) und auch den Überblick über die Aktivitäten krimineller Gewerbetreibender (organisierte Gruppen und Banden) zu behalten. In Branchen, in denen Gewerbetreibende typischerweise mehrere Betriebe in der ganzen Stadt betreiben, kann es daher sinnvoll sein, die Gewerbeüberwachung für die Branche zu zentralisieren.

1.1.3 Handlungsbezogene Kriterien

Handlungsbezogene Kriterien umfassen solche, die die konkrete Überwachungstätigkeit insbesondere per Auskunft und Nachschau betreffen und sowohl ermöglichend wirken als auch der Zielerfüllung zuträglich sind.

- **Verwaltungsrechtliche Grundlagen**

Um die Überwachungstätigkeit durchführen zu können, ist es zunächst unumgänglich, dass die Überwachenden über Auskunfts- und Betretungsrechte verfügen, die sie verdachtsunabhängig nutzen können. Diese Rechte sind insbesondere in § 29 GewO beschrieben und bilden den rechtlichen Rahmen der Gewerbeüberwachung. Da es sich dabei um weitreichende Rechte handelt, sollte deren Wahrnehmung klar geregelt und auch überprüft werden.

- **Definierte Kontrollgegenstände**

Für die konkrete, praktische Tätigkeit der Gewerbeüberwachung ist es zudem notwendig, dass Maßstäbe für die Überwachung festgelegt sind, die eine direkte Messung des Verhaltens der Beaufsichtigten auf die Verwirklichung eventuell nötiger Maßnahmen ermöglichen.[29] Damit sind die Kontrollgegenstände gemeint, die im Zuge einer Auskunft in Erfahrung oder im Zuge einer Nachschau vor Ort kontrolliert werden können. Die Expert:innen verweisen in diesem Zusammenhang immer wieder darauf, dass in der Gewerbeordnung in den letzten Jahren zum Teil Kontrollgegenstände, etwa Buchführungspflichten, weggefallen sind und bestimmte Gewerbebereiche daher gar nicht mehr sinnvoll überwacht werden können. Die Gewerbeüberwachung sollte demnach über möglichst klar definierte Kontrollgegenstände verfügen.

- **Flächendeckende Überwachungspraxis**

Wie bereits bei den zielorientierten Kriterien angesprochen, ist in der Gewerbeordnung regelmäßig nicht geregelt, in welchem Umfang und welcher Häufigkeit eine Überwachung der Gewerbebetriebe stattfinden soll. So ist auch unklar, ob heteromatische (hinweisbezogene) Kontrollen ausreichen, oder auch automatische Kontrollen durchgeführt werden müssten. Aus der empirischen Sanktionsforschung ist jedoch bekannt, dass allein eine hohe Kontroll- und damit Sanktionswahrscheinlichkeit einen günstigen Effekt auf die Normtreue hat. Dieser Befund deckt sich auch mit den Aussagen der Expert:innen, die auf die günstigen Effekte automatischer Kontrollen verweisen, eine solche Praxis aufgrund von Personalknappheit aber selten etablieren können. Vor diesem Hintergrund wäre es für eine effektive Gewerbeüberwachung, die zur Normtreue der Gewerbetreibenden führen soll, sinnvoll, möglichst eine flächendeckende, automatische Überwachung zu etablieren, um eine hohe Sanktionswahrscheinlichkeit zu erzeugen.

[29] Weingarten, 1989, S. 17

- **Stadtweite Einheitlichkeit im Vorgehen**

Ein weiteres Kriterium, dass eine entscheidende Bedingung für eine effektive Gewerbeüberwachung darstellt, ist die stadtweite Einheitlichkeit im Vorgehen der Gewerbeüberwachung, um Verdrängungs- und Verlagerungseffekte zu vermeiden, die ansonsten auftreten. Alle Expert:innen hatten in unseren Untersuchungen diese Aspekt genannt und Beispiele für Verdrängungseffekte geschildert die aufgrund uneinheitlichen und selektiven Vorgehens entstanden sind. Zudem ist ein einheitliches Vorgehen auch geboten, um nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz zu verstoßen.

- **Schutz und Absicherung der Mitarbeiter**

Überwachungstätigkeiten können auch gefährlich sein, etwa wenn Widerstand gegen eine Überwachungsmaßnahme geleistet wird oder Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten verdeckt werden sollen. Insofern ist es ein weiteres Qualitätskriterium für effektive Gewerbeüberwachung, dass die Sicherheit der Mitarbeiter:innen bei gefährlichen Überwachungstätigkeiten gewährleistet ist und ausreichende Sicherungsmaßnahmen eingesetzt werden.

1.1.4 Ressourcenbezogene Kriterien

Wie bei jeder anderen Überwachungsaufgabe, müssen auch in der Gewerbeüberwachung Ressourcen eingesetzt werden, um die Aufgabe erfüllen zu können. Hierbei sind insbesondere Personal, zeitliche Ressourcen und technische Aufsichtsmittel zu betrachten.

- **Zielgerechte Ausstattung mit flexiblem und motiviertem Personal**

Da Gewerbeüberwachung immer sowohl mit der Prüfung von komplexen Unterlagen als auch komplexen Vor-Ort-Kontrollen einhergeht, ist die Tätigkeit kaum automatisierbar, weshalb der Umfang der Aufgabenerfüllung sehr stark von der Personalausstattung abhängt. Ein wichtiges Qualitätskriterium ist daher die *zielgerechte Ausstattung* mit Personal. Hierbei ist der Umfang und die Häufigkeit der Überwachung festzulegen und die Personalausstattung daran zu orientieren. Dabei ist auch auf die *Flexibilität des Personals* zu achten. Viele Gewerbebetriebe sind nur am Abend oder am Wochenende sinnvoll zu überwachen, so dass auch eine Überwachung zu diesen Zeiten gewährleistet sein muss. Zudem haben die Expert:innen auch mit Nachdruck darauf verwiesen, dass Gewerbeüberwachung, besonders Vor-Ort-Kontrollen, eine hohe Motivation der Überwachenden erfordert und man Mitarbeitenden benötigt, die überwachen wollen. Auch dieser Aspekt ist zu beachten, da effektive Gewerbeüberwachung nur mit motivierten Mitarbeitenden funktionieren kann.

- **Zeitliche Ressourcen**

Neben der Ausstattung mit geeignetem Personal ist es zudem auch entscheidend, welche zeitlichen Ressourcen die Mitarbeitenden für die Überwachungstätigkeit effektiv einsetzen können.

Die Expert:innen haben hierzu ausgeführt, dass überwachungsfremde Zusatzaufgaben zu vermeiden sind und nach Möglichkeit die Überwachungstätigkeit die alleinige Aufgabe darstellen sollte. Ebenfalls mehrfach erwähnt wurden lange Anfahrtszeiten, die besonders in Großstädten mit einer zentralisierten Gewerbeüberwachung als Problem angesehen werden, da auf diese Weise zeitliche Ressourcen abhandenkommen Dies kann u.a. auch als Argument für eine dezentrale Organisation der Gewerbeüberwachung aufgefasst werden kann.

- **Geeignete technische Aufsichtsmittel**

Gewerbeüberwachung setzt auch immer geeignete Aufsichtsmittel voraus und wird durch deren Verfügbarkeit begrenzt.[30] Eine erste Bedingung ist dabei die Mobilität und die Verfügbarkeit von Fahrzeugen, um Gewerbebetriebe anzufahren. Im Zuge der zunehmenden Digitalisierung der Verwaltung ist es außerdem unerlässlich, dass elektronische Akten, Datenbankeinträge oder auch Lagepläne bei Vor-Ort-Kontrollen eingesehen werden und auch Feststellungen direkt elektronisch dokumentiert werden können. Hierfür ist eine mobile, internetfähige Ausstattung (Mobiltelefone, Tablets, Notebooks) notwendig. Daneben muss auch Technik vorhanden sein, um Vollstreckungen direkt umzusetzen und illegale Betriebsgegenstände (z.B. Geldspielgeräte) beschlagnahmen und abtransportieren und können.

1.1.5 Koordinations- und Kooperationsbezogene Kriterien

Zuletzt sollen noch koordinations- und kooperationsbezogene Kriterien beschrieben werden, die eine effektive Gewerbeüberwachung ermöglichen. Gewerbeüberwachung bewegt sich immer im Schnittpunkt der Aufgaben mehrerer Behörden (z.B. Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz), weshalb der Kooperation zwischen den Institutionen Aufmerksamkeit zu schenken ist.

- **Eindeutige Zuständigkeitsverteilung**

Zunächst lässt sich eine einfache Tatsache erwähnen: Koordination und Steuerung ist umso einfacher, je weniger Akteure koordiniert und gesteuert werden müssen. Je mehr Akteure involviert sind, umso schneller entstehen Überschneidungen, aber auch Reibungsverluste. Dies wird auch bzgl. der Strukturen der Gewerbeüberwachung von den Expert:innen festgestellt. Deshalb sollten die Zuständigkeiten für die Aufgabe möglichst eindeutig und unter möglichst wenigen Akteuren verteilt werden.

- **Verbindliche zieladäquate Koordination**

Die eindeutige und klare Koordination von Aktivitäten der Gewerbeüberwachung ist dann vorhanden, wenn die fachlichen Ziele von einer Aufsichtsbehörde eindeutig festgelegt werden und

[30] Weingarten, 1989, S. 21

diese Behörde auch über die zieladäquate Personalausstattung entscheiden kann, da ansonsten Reibungen und unterschiedliche Priorisierungen die Zielerreichung gefährden. Dies bedeutet, dass für eine effektive Gewerbeüberwachung eine eindeutige Fachaufsichtsbehörde benannt sein muss, die gleichzeitig auch die Dienstaufsicht und damit die Personalsteuerung ausführt. Nur auf diese Weise können fachliche Ziele verbindlich festgelegt und mit den benötigten Ressourcen hinterlegt werden.

- **Zusammenarbeit/Vernetzung**

Wie bereits dargestellt, ist die Gewerbeüberwachung auf die Kooperation mit weiteren Behörden (Finanzamt, Zoll, Arbeitsschutzbehörde, Gesundheitsschutzbehörde) angewiesen und auch diese Netzwerkpartner benötigen die Gewerbeüberwachung. Ein wichtiges Kriterium für effektive Gewerbeüberwachung ist daher die funktionierende Kooperationen bzgl. Informationsaustausch und Abstimmung zwischen beteiligten Behörden, die so reibungslos wie möglich gestaltet sein sollte.

- **Kompatible und zeitgemäße Datenverarbeitungssysteme**

Was die Zusammenarbeit von Behörden sehr vereinfacht und von den Expert:innen priorisiert wird, ist die Einführung kompatibler und zeitgemäßer digitaler Datenverarbeitungssysteme und Dokumente (z.B. E-Akte), auf die alle beteiligten Behörden zugreifen und über die selbst Koordination betrieben werden kann.

1.2 Vorschläge zur Optimierung

Auf Grundlage der durchgeführten Analyse des Status quo und der dabei identifizierten strukturellen Probleme der Berliner Gewerbeüberwachung wurden im Forschungsprojekt „Struktur und Ausbildung der Berliner Gewerbeüberwachung“ vier Vorschläge erstellt, die für eine Verbesserung der derzeitigen Situation geeignet scheinen. Für alle diese Vorschläge gilt, dass die ausreichende personelle und technische Ausstattung als notwendige Vorbedingung gewährleistet sein muss, um eine effektive Gewerbeüberwachung zu ermöglichen.

1.2.1 Option 1: Konsolidierung des Status quo

Dieser Vorschlag beinhaltet, dass die Gewerbeüberwachung bei der Polizei verbleibt, aber eine dezentrale Anbindung des GAD (regionale Kommissariate bzw. Ansprechpersonen) erfolgt. Die Fachaufsicht verbleibt bei der SenWiEnBe, die Dienstaufsicht bei der Innenverwaltung. Im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung sollen die Ziele bzgl. der zu kontrollierenden Gewerbe (Verwaltungsverfahren & Personaleinsatz) festgeschrieben werden. Im ZustKat Ord sollte eine Klarstellung der Zuständigkeitsverteilung erfolgen.

Zieladäquatheit

Ob durch diese Option sichergestellt werden kann, dass sich die Gewerbeüberwachung an den vom Gesetzgeber vorgegebenen Zielen (also in erster Linie dem Schutz von Wettbewerber-, Verbraucher- und Arbeitnehmer:innen vor unzuverlässigen Gewerbetreibenden) orientiert und dadurch der problematischen polizeilichen Schwerpunktsetzung der Gewerbeüberwachung effektiv begegnet werden kann, bleibt zweifelhaft. Möglicherweise ist dem polizeilichen Handeln eine entsprechende Tendenz immanent. Letztlich hängt diese Frage bei Option 1 maßgeblich davon ab, wie die Verwaltungsvereinbarung ausgestaltet wird und wie deren Umsetzung sichergestellt werden kann.

Zuständigkeitsklarheit

Durch Änderungen im ZustKat Ord ließe sich weitgehend Zuständigkeitsklarheit herstellen. Problematisch bleibt, dass die Zuständigkeit für Verwaltungsverfahren, wie bspw. im Rahmen von Untersagungen, bei Option 1 weiterhin bei den Bezirksämtern liegt und damit von der Zuständigkeit für die Gewerbeüberwachung getrennt ist. Bliebe die Trennung so bestehen, wären die Bezirksämter im Rahmen ihrer Verwaltungsverfahren auf die Mitwirkung der Polizei angewiesen (insb. für Auskunft und Nachschau im Rahmen der Sachverhaltsermittlung). Alternativ könnten die Ordnungsämter vollumfänglich zuständig sein, sobald ein Verwaltungsverfahren eröffnet wird (also insb. für die anlassbezogene Auskunft und Nachschau). In diesem Fall bliebe aber eine gewisse Abgrenzungsschwierigkeit zur Zuständigkeit der Polizei bestehen, da der Zeitpunkt der Eröffnung nicht immer evident und eindeutig bestimmbar ist.

Steuerbarkeit (zur Erreichung von Einheitlichkeit und Zieladäquatheit)

Bei Option 1 ist eine zentrale Steuerung der Gewerbeüberwachung durch das Instrument der Fachaufsicht grundsätzlich möglich. Allerdings fallen Fachaufsicht und Dienstaufsicht hier auseinander, was die Steuerungsmöglichkeiten beschränkt.

Fachexpertise und Wissen

Über eine stärkere dezentrale Anbindung des GAD könnte dem derzeit beanstandeten Mangel an lokalem Wissen über die Gewerbestrukturen in einzelnen Stadtteilen abgeholfen werden. Der Abfluss an Fachwissen durch Mitarbeiter:innen, die in Ruhestand gehen, könnte durch die Ein-bindung ebenjener in Fachfortbildungen für neue Kolleg:innen vorgebeugt werden.

Umsetzungsaufwand

Der rechtliche Umsetzungsaufwand ist bei Option 1 gering. Es bedarf nur einiger Anpassungen im ZustKat Ord. Der tatsächliche Umsetzungsaufwand ist ebenfalls gering, da keine strukturellen Änderungen vorgenommen werden müssen.

1.2.2 Option 2: Gewerbeüberwachung als Aufgabe der bezirklichen Ordnungsämter

Dieser Vorschlag besteht darin, die Gewerbeüberwachung den bezirklichen Ordnungsämtern als alleinige Aufgabe zuzuweisen, wobei eine Fachaufsicht von SenWiEnBe über die Bezirke einzurichten wäre und die Bezirke eine zieladäquate Personalbereitstellung sicherstellen müssten. Daneben sollte eine Fachdienststelle „Gewerbekriminalität" beim LKA die Verfolgung von Straftaten übernehmen, wobei eine dezentrale Anbindung an die Direktionen sinnvoll erscheint, um die Kooperation mit den bezirklichen Ordnungsämtern zu erleichtern und um bei heiklen Einsätzen Amtshilfe leisten zu können.

Zieladäquatheit

Bei Option 2 ist zu erwarten, dass die Tendenz zur polizeilichen Schwerpunktsetzung zu Gunsten einer stärkeren Orientierung an den Zielen der Gewerbeordnung abgelöst werden kann. Gleichwohl ist dies auch hier keine Selbstverständlichkeit und bedarf einer zentralen Steuerung. Anderenfalls könnte es in den verschiedenen Bezirken zu unterschiedlichen und möglicherweise ebenfalls problematischen Schwerpunktsetzungen und einer insgesamt uneinheitlichen Praxis der Gewerbeüberwachung kommen.

Zuständigkeitsklarheit

Durch die Übertragung der Gewerbeüberwachung auf die Bezirke wären sämtliche Zuständigkeitsunklarheiten beseitigt und eine klare Abgrenzung zur Aufgabe der Bekämpfung und Verfolgung von Straftaten sichergestellt.

Steuerbarkeit (zur Erreichung von Einheitlichkeit und Zieladäquatheit)

Eine Steuerbarkeit ist nur gegeben, wenn die Einrichtung einer Fachaufsicht über die Bezirke gelingt. Anderenfalls ist mit einer starken bezirklichen Schwerpunktsetzung und „Kleinstaaterei" zu rechnen. Ferner würden bei Option 2 auch nach Einrichtung der Fachaufsicht die Dienst- und Fachaufsicht auseinanderfallen, was die Verbindlichkeit der zentralen Steuerung verringert. Aufgrund der Vielzahl der Bezirke wäre die zentrale Steuerung zudem komplexer als bei der Zuständigkeit nur einer einzelnen Behörde.

Fachexpertise und Wissen

Die Verlagerung auf die Bezirke würde das lokale Wissen um die Gewerbestrukturen in den Stadtteilen und auch die Beziehungsarbeit mit den Gewerbetreibenden erheblich stärken. Gleichwohl wäre ein erheblicher Fortbildungsaufwand bei den bezirklichen Mitarbeiter:innen (meist im mittleren Dienst) notwendig, um das nötige Fach- und Normwissen aber auch praktisches Wissen strategischer Überwachungsarbeit zu vermitteln. Zudem wäre eine intensive Kooperation mit

dem LKA notwendig, um stadtweite Gewerbestrukturen und Kriminalitätsentwicklungen im Auge zu behalten.

Umsetzungsaufwand

Der rechtliche Umsetzungsaufwand ist bei Option 2 hoch. Zum einen bedarf es einiger Anpassungen im ZustKat Ord und der ZustVO-OWiG. Zum anderen müssten für die Einrichtung einer Fachaufsicht weitere Änderung vorgenommen werden. Der tatsächliche Umsetzungsaufwand ist ebenfalls erheblich, da eine strukturelle und personelle Verlagerung von der Polizei zu den Bezirken notwendig wäre und auch bei den Bezir-ken die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um die Aufgaben der Gewerbeüberwachung vollständig und zusätzlich zu den bisherigen Aufgaben wahrnehmen zu können.

1.2.3 Option 3: Gewerbeüberwachung in geteilter Verantwortung

Dieser Vorschlag beinhaltet eine geteilte Aufgabenwahrnehmung der Gewerbeüberwachung zwischen Bezirken und Polizei entlang bestimmter Gewerbezweige, die im ZustKat Ord verbindlich festgelegt wird. Eine mögliche Aufteilung wäre, die Überwachung der Bereiche Prostitution, Bewacher und gewerbliches Spielrecht in der Verantwortung der Polizei zu belassen und die Überwachung aller übrigen Gewerbe an die bezirklichen Ordnungsämter zu geben. Auch dieser Vorschlag würde die Einführung einer Fachaufsicht von SenWiEnBe über die Bezirke beinhalten.

Bei dieser Option wären auch Untervarianten denkbar, die in der Diskussion mit der Polizei, SenInnDS und den Bezirken zur Sprache kamen. So wäre es beispielsweise denkbar, die hier den Bezirken zugedachten Aufgaben auf ein Landesamt zu übertragen (z. B. dem LABO). Eine weitere Variante könnte in der Regionalisierung bezirklicher Aufgaben bestehen, wie es bereits bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit Praxis ist, die für alle Bezirke vom BA Pankow wahrgenommen wird.

Zieladäquatheit

Da Option 3 der Polizei die Zuständigkeit in von ihr als besonders kriminogen eingeschätzten Bereichen belässt, bleibt zweifelhaft, ob so die polizeiliche zu Gunsten einer gewerberechtlichen Schwerpunktsetzung zurückgedrängt werden kann. Vielmehr liegt die Vermutung nahe, dass sich der polizeiliche Fokus für diese Bereiche eher noch weiter verfestigt.

Zuständigkeitsklarheit

Die Zuständigkeitsabgrenzung entlang bestimmter Gewerbebereiche ist trennscharf möglich, wodurch sich Zuständigkeitsklarheit herstellen lässt. Genau wie bei Option 1 verbleibt aber die Zuständigkeit für Verwaltungsverfahren, wie bspw. im Rahmen von Untersagungen, weiterhin bei den Bezirksämtern und ist somit von der Zuständigkeit für die Gewerbeüberwachung getrennt.

Bliebe die Trennung so bestehen, wären die Bezirksämter im Rahmen ihrer Verwaltungs-verfahren auf die Mitwirkung der Polizei angewiesen (insb. für Auskunft und Nachschau im Rahmen der Sachverhaltsermittlung). Alternativ könnten die Ordnungsämter vollumfänglich zuständig sein, sobald ein Verwaltungsverfahren eröffnet wird (also insb. für die anlassbezogene Auskunft und Nachschau). In diesem Fall bliebe aber eine gewisse Abgrenzungsschwierigkeit zur Polizei bestehen, da der Zeitpunkt der Eröffnung nicht immer evident und eindeutig bestimmbar ist.

Steuerbarkeit (zur Erreichung von Einheitlichkeit und Zieladäquatheit)

Die Möglichkeiten der zentralen Steuerung sind zum einen dadurch limitiert, dass für die Bereiche, in denen die Polizei die Zuständigkeit für die Gewerbeüberwachung behält, Dienst- und Fachaufsicht auseinanderfallen. Hinsichtlich der zentralen Steuerung der Bezirke wäre die Einrichtung einer Fachaufsicht unbedingt erforderlich. Auch hier würden Dienst- und Fachaufsicht aber auseinanderfallen. Hinzu kommt, dass die zentrale Steuerung hier aufgrund der Vielzahl der beteiligten Akteur:innen besonders komplex wäre.

Fachexpertise und Wissen

Die Teilung nach Gewerbebereichen würde ein optimale Anwendung von Fachexpertise und Wissen der beteiligten Akteur:innen an den geeigneten Stellen ermöglichen. Während die bezirklichen Ordnungsämter mit ihrem lokalen Wissen für die Breite der Gewerbetreibenden verantwortlich wären, könnte sich der GAD mit seinem Spezialwissen auf die Überwachung in, von der Polizei als kriminogen eingeschätzten Gewerbebereichen und auf komplexe Überwachungsaufgaben konzentrieren.

Umsetzungsaufwand

Der rechtliche Umsetzungsaufwand ist bei Option 3 hoch, soweit es die Einrichtung der Fachaufsicht über die Bezirke betrifft. Für die Zuständigkeitsverteilung an sich sind Änderungen im ZustKat Ord erforderlich. Insgesamt ist der tatsächliche Umsetzungsaufwand ebenfalls als hoch zu bewerten und kaum geringer als bei Option 2 (vollständige Verlagerung auf die Bezirke), da auch in diesem Fall die Bezirke für die Gewerbeüberwachung ertüchtigt werden müssen, gleichzeitig aber noch eine Doppelstruktur mit der Polizei aufrechterhalten werden muss.

1.2.4 Option 4: Schaffung eines Landesamtes für Gewerbeüberwachung

Dieser Vorschlag beinhaltet die Zusammenfassung aller Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten sowie die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten in einem zentralen neuen Landesamt für Überwachungsaufgaben, welches der Fach- und Dienstaufsicht der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe unterliegt.

Auch bei dieser Option sind Untervarianten denkbar. So käme es in Betracht, nicht alle Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten (was z. B. auch Erlaubniserteilung und Gewerbeuntersagung umfasst) auf das neue Landesamt zu übertragen, sondern nur ausgewählte Bereiche, allen voran die Gewerbeüberwachung. Ferner wäre auch denkbar, die Aufgaben (z. B. die Gewerbeüberwachung) auf ein bestehendes Landesamt wie das LABO zu übertragen. Das LABO hat bereits Erfahrungen bei Überwachungsaufgaben, z. B. der Wettbüros und der Taxibetriebe. Zudem verfügt es schon über eine Querschnittsverwaltung (Personal, Finanzen, IT, Facility Management). Schließlich besteht eine Variante darin, in einem neuen Landesamt noch weitere Aufgaben anzusiedeln, die über den Bereich der Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten hinausgehen. Als verwandte Aufgaben sind hier von SenWiEnBe der Verbraucherschutz und die Marktüberwachung genannt worden, da sie ähnliche rechtliche Schutzziele, fachliche Schnittmengen und vergleichbare Verwaltungsabläufe zur Gewerbeüberwachung aufwiesen. Zudem ließe sich mit Blick auf die Querschnittsaufgaben („Verwaltung der Verwaltung“) annehmen, dass so große Synergieeffekte erzeugt werden können.

Zieladäquatheit

Bei Option 4 ließe sich sicherstellen, dass die Gewerbeüberwachung an den Zielen des Gewerberechts ausgerichtet wird und die Aufgaben insoweit zieladäquat wahrgenommen werden.

Zuständigkeitsklarheit

Option 4 würde zudem für Zuständigkeitsklarheit sorgen, insb. wäre eine klare Trennung zu den Aufgaben der Bekämpfung und Verfolgung von Straftaten sichergestellt.

Steuerbarkeit (zur Erreichung von Einheitlichkeit und Zieladäquatheit)

Eine zentrale Steuerung lässt sich hier insgesamt am besten verwirklichen, da Dienst- und Fachaufsicht in einem neuen Landesamt in einer Hand liegen könnten.

Fachexpertise und Wissen

Die Einführung eines spezialisierten Landesamtes würde eine Stärkung der Fachexpertise mit sich bringen und es wäre vor allem eine hohe Expertise bzgl. gewerberechtlicher Spezialregelungen zu erwarten. Der Aufbau und die Sicherung des lokalen Wissens über die stadtteilbezogenen Gewerbestrukturen müsste über eine regionale Zuordnung und eine intensive Kooperation mit den Bezirken sichergestellt werden.

Umsetzungsaufwand

Der rechtliche Umsetzungsaufwand wäre hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung gering, da auch hier nur Änderungen im ZustKat Ord und in der ZustVO-OWiG notwendig sind. Hinzu kommt jedoch noch der rechtliche Aufwand, den die Gründung eines neuen Landesamts mit sich bringt.

Der tatsächliche Umsetzungsaufwand für die Schaffung eines neuen Landesamts ist dafür sehr hoch. Bei Anbindung der Gewerbeüberwachung an ein existierendes Landesamt, wie bspw. dem LABO, wäre der Aufwand vergleichsweise geringer.

1.3 Diskussion

Die vier skizzierten Optionen der Neugestaltung sollen im Folgenden noch einmal den herausgearbeiteten Kriterien einer effektiven Gewerbeüberwachung gegenübergestellt werden, um die Vor- und Nachteile der Modelle erkennen zu können.

Tabelle 8: Zusammenfassende Übersicht zur Bewertung der Neugestaltungsoptionen

Bewertungskategorie	Status quo	Option 1 Konsolidierung des Status quo	Option 2 Gewerbeüberwachung als Aufgabe der bezirklichen Ordnungsämter	Option 3 Gewerbeüberwachung in geteilter Verantwortung	Option 4 Schaffung eines Landesamts für Gewerbeüberwachung
Zielorientierung					
Zieladäquatheit (möglichst zieladäquat)	Polizeiliche Ausrichtung und Schwerpunktsetzung trotz Wissens um gewerberechtliche Ziele	Polizeiliche Zielsetzung und keine rein gewerberechtliche Ausrichtung	Rein gewerberechtliche Ausrichtung	Partiell weiterhin polizeiliche Zielsetzungen (Gefahr der Perpetuierung)	Rein gewerberechtliche Ausrichtung
Aufgabenabdeckung (möglichst hoch)	Schwerpunkte: Bewacher, Glücksspiel, Prostitution, Gaststätten (Verbundeinsätze) – keine Überwachung von Maklern (schwierig), Pfandleiher (nicht mehr interessant), Versteigerern, Versicherungs- und Finanzanlagenvermittler uvm	möglw. Nicht-Wahrnehmung bestimmter Überwachungsaufgaben, polizeiliche Schwerpunktsetzung, Überwachungsfremde Zusatzaufgaben, persönliche Vorlieben	möglw. Nicht-Wahrnehmung bestimmter Überwachungs-aufgaben, bezirkliche Schwerpunktsetzung	Hohe Aufgabenabdeckung wahrscheinlich, aber möglw. mangelnde Flexibilität und weiterhin bezirkliche Schwerpunktsetzung	Hohe Aufgabenabdeckung wahrscheinlich, Skalierungseffekte in der Expertise und bei Unterstützungsaufgaben (hier wie bei allen Optionen aber starke Abhängigkeit von personeller und sachlicher Ausstattung)

Bewertungskategorie	Status quo	Option 1 Konsolidierung des Status quo	Option 2 Gewerbeüberwachung als Aufgabe der bezirklichen Ordnungsämter	Option 3 Gewerbeüberwachung in geteilter Verantwortung	Option 4 Schaffung eines Landesamts für Gewerbeüberwachung
Stadtweite Einheitlichkeit der Gewerbeüberwachung und Bebußung (möglichst einheitlich)	Keine Einheitlichkeit/Bezirke übernehmen teilweise Aufgaben des GAD, Bebußung unterscheidet sich von Bezirk zu Bezirk	stadtweit einheitliches Vorgehen bei Gewerbeüberwachung (bei Fachaufsicht SenWiEnBe) jedoch nicht bei Bebußung	stadtweit einheitliches Vorgehen bei Gewerbeüberwachung (bei Fachaufsicht SenWiEnBe) und evtl. auch bei Bebußung	Unterschiedliche Überwachung von verschiedenen Gewerbezweigen, aber evtl. stadtweit einheitliches Vorgehen bei Bebußung (bei Fachaufsicht SenWiEnBe)	Bündelung gleichartiger Aufgaben in einer Hand, stadtweit einheitliches Vorgehen bei Gewerbeüberwachung und ggf. auch Bebußung
Koordination und Kooperation					
Zuständigkeitsklarheit (möglichst hoch)	Zuständigkeiten unklar/unverständlich und von Akteuren unterschiedlich interpretiert (Polizei vs. Bezirke)	Durch Notwendigkeit der Zuständigkeitsabgrenzung zw. Polizei und Bezirken bleiben Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen; Zuständigkeiten für Verfolgung von OWis bleiben aufgespalten	Eindeutige Zuständigkeit (alle Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten in einer Hand); klare Abgrenzung zur Verfolgung von Straftaten; Zuständigkeit für Verfolgung (und Ahndung) von OWis in einer Hand	Durch Notwendigkeit der Zuständigkeitsabgrenzung zw. Polizei und Bezirken bleiben Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen; Zuständigkeiten für Verfolgung von OWis bleiben aufgespalten; zudem ggü Vorschlag 1 noch weitere Abgrenzung nach Gewerbezweigen erforderlich (hier aber hohe Trennschärfe)	Eindeutige Zuständigkeit (alle Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten in einer Hand); klare Abgrenzung zur Verfolgung von Straftaten; Zuständigkeit für Verfolgung (und Ahndung) von OWis in einer Hand

Bewertungskategorie	Status quo	Option 1 Konsolidierung des Status quo	Option 2 Gewerbeüberwachung als Aufgabe der bezirklichen Ordnungsämter	Option 3 Gewerbeüberwachung in geteilter Verantwortung	Option 4 Schaffung eines Landesamts für Gewerbeüberwachung
Koordination/Steuerung (Anzahl zu koordinierender Akteure) (möglichst einfach)	Komplexe Steuerung, keine Dienstaufsicht über GAD bei SenWiEnBe, keine Fachaufsicht über Bezirke	Komplexe Steuerung bleibt erhalten (Bezirke + LKA)	Steuerung/Koordination mit und zwischen Bezirken	Komplexe Steuerung da Vielzahl an Akteuren (Bezirke + LKA)	Klare Koordination und Personaleinsatzplanung der Gewerbeüberwachung (Fach- und Dienstaufsicht in einer Hand)
Verbindlichkeit der Lösung (möglichst verbindlich)	Keine Verbindlichkeit, da erst seit einem ½ Jahr Überwachungsplan	keine hohe Verbindlichkeit bei polizeilicher Dienstaufsicht	keine hohe Verbindlichkeit bei bezirklicher Dienstaufsicht	keine hohe Verbindlichkeit bei bezirklicher Dienstaufsicht	hohe Verbindlichkeit da gebündelte Fach- und Dienstaufsicht
Zusammenarbeit/ Vernetzung (möglich reibungslos)	Funktionsweise nur bei persönlichen Beziehungen, Wissens- und Informationsverlust zwischen den zuständigen Behörden, Bezirksämtern	Wissens- und Informationsverlust zwischen den zuständigen Behörden erwartbar; Probleme der Zusammenarbeit zwischen LKA und Bezirken bleiben bestehen	Wissens- und Informationsverlust zwischen den zuständigen Behörden erwartbar; möglw. weitere „Kleinstaaterei“ und bezirkliche Unterschiede	möglw. weitere „Kleinstaaterei“ und bezirkliche Unterschiede; Probleme der Zusammenarbeit zwischen LKA und Bezirken bleiben bestehen	Möglw. Gefahr einer eindimensionalen Perspektive aufgrund geringer interdisziplinärer Zusammenarbeit
Interdisziplinäre Zusammenarbeit und fachliche Breite (möglichst interdisziplinär)	Ist aufgrund der Verbundeinsätze und komplexer Akteurs-konstellationen gegeben	Bleibt aufgrund komplexer Akteurskonstellationen gegeben	Interdisziplinarität durch Aufgabenbündelung gefährdet	Interdisziplinarität durch aufgeteilte Zuständigkeit erwartbar	Interdisziplinarität durch Aufgabenbündelung gefährdet

Bewertungskategorie	Status quo	Option 1 Konsolidierung des Status quo	Option 2 Gewerbeüberwachung als Aufgabe der bezirklichen Ordnungsämter	Option 3 Gewerbeüberwachung in geteilter Verantwortung	Option 4 Schaffung eines Landesamts für Gewerbeüberwachung
Wissensbezogene Kriterien					
Fachlichkeit (Fach-und Normwissen) (möglichst hoch)	Früher Fachlichkeit sehr hoch, eigene Laufbahn, GADler, Verlagerung in der andere Bereiche; heute immer mehr Verlust von Fachexpertise, Anlernproblematik	Hohe Expertise von Polizei bei Kontrolle & Überwachung (StPO, OWi), aber keine Bescheiderstellung in gewerberechtlichen Angelegenheiten, gewerberechtliches Spezialwissen beschränkt auf bestimmte Gewerbezweige; Qualifikationsniveau: höherer Dienst	Möglw. weniger Expertise bei der Verfolgung von O-Wis; Qualifikation und Wissen beim Personal nicht überall vorhanden (kein spezifisches Fachwissen zu den einzelnen Gewerbezweigen; Qualifikationsniveau: mittlerer Dienst)	Fach- und Normwissen an geeigneter Stelle; bei Bezirksämtern Qualifikation und Wissen beim Personal nicht überall vorhanden (kein spezifisches Fachwissen zu den einzelnen Gewerbezweigen; Qualifikationsniveau: mittlerer Dienst)	Stärkung der Fachexpertise; hohe Expertise bzgl. gewerberechtlicher Spezialregelungen erwartbar
Lokales Wissen (möglichst groß)	Lokales Wissen bei Bezirken aber nicht beim GAD (Zentralisierung in zwei örtlichen Dienststellen)	lokale Nähe zu Gewerbetreibenden und lokales Wissen der GÜ (bei dezentraler Anbindung)	lokale Nähe zu Gewerbetreibenden durch räumliche Nähe im Bezirk / Kiez	lokale Nähe zu Gewerbetreibenden und lokales Wissen an geeigneter Stelle	Verlust lokales Wissens (bei zentraler Organisation)
Überblickswissen/ Spezialwissen (möglichst groß)	Überblickswissen vorhanden/immer stärkerer Abfluss von Spezialwissen	Überblickswissen vorhanden/immer stärkerer Abfluss von Spezialwissen	Schwierigkeiten der Bündelung der Expertise der einzelnen Bezirke/ Wissensfragmentierung erwartbar	stadtweites Überblickwissen und Fachwissen an geeigneter Stelle	spezifisches Fachwissen zu den einzelnen Gewerbezweigen
Handlungsbezogene Kriterien					
Kontrollpraxis (möglichst Flächenüberwachung)	Ausschließlich Verbundeinsätze oder anlassbezogene Kontrollen	Abhängig von personaler Ausgestaltung	Abhängig von personaler Ausgestaltung	Abhängig von personaler Ausgestaltung	Abhängig von personaler Ausgestaltung

Bewertungskategorie	Status quo	Option 1 Konsolidierung des Status quo	Option 2 Gewerbeüberwachung als Aufgabe der bezirklichen Ordnungsämter	Option 3 Gewerbeüberwachung in geteilter Verantwortung	Option 4 Schaffung eines Landesamts für Gewerbeüberwachung
Schutz und Absicherung der überwachenden Mitarbeiter (möglichst gut)	Sehr gut gegeben da PVB Waffenträger, BA-Mitarbeiter holen sich Schutzpolizei in Amtshilfe	Sehr gut gegeben, da PVB Waffenträger	Keine Waffenträger (geringerer Schutz), Schutz bei riskanten Überwachungstätigkeiten verlangt Amtshilfe	Keine Waffenträger im Bezirk (geringerer Schutz), Schutz bei riskanten Überwachungs-tätigkeiten verlangt Amtshilfe	Keine Waffenträger (geringerer Schutz), Schutz bei riskanten Überwachungstätigkeiten verlangt Amtshilfe
Ressourcen					
Personalausstattung	Personalmangel beim GAD (max. 20 Mitarbeiter für ganz Berlin vs. 148 Planstellen) und in den meisten Bezirken (Ausnahme Treptow-Köpenick)	Personal muss innerhalb der Polizei umgelagert werden	Personelle Ausstattung bei den Bezirken nicht vorhanden = Verlagerung von Personal von der Polizei zu Bezirken, möglw. weitere „Kleinstaaterei“ und bezirkliche Unterschiede in Personalbereitstellung	Aufteilung von Personal schwierig, Zieladäquate Personalbereitstellung in den Bezirken und bei der Polizei muss abgesichert werden	Personal muss von LKA (und je nach Umfang der Aufgabenübertragung von Bezirken) umgelagert werden
Flexibilität des Personaleinsatz (möglichst flexibel) = Nachteinsatz	derzeit GAD flexibel einsetzbar	GAD-Mitarbeiter flexibel einsetzbar	Nachteinsätze außerhalb der üblichen Dienstzeiten schwierig, besondere Ausnahmegenehmigung	GAD-Mitarbeiter flexibel einsetzbar, besondere Ausnahmegenehmigung für BA-Mitarbeiter nötig	besondere Ausnahmegenehmigung für Landesamtsmitarbeiter nötig
Motivation des Personals	Motivation durch ganzheitliche Aufgabenwahrnehmung, aber erzeugt bürokratische Nacharbeit, behindert häufigere Kontrollen				

Bewertungskategorie	Status quo	Option 1 Konsolidierung des Status quo	Option 2 Gewerbeüberwachung als Aufgabe der bezirklichen Ordnungsämter	Option 3 Gewerbeüberwachung in geteilter Verantwortung	Option 4 Schaffung eines Landesamts für Gewerbeüberwachung
Aufsichtsmittel (Ausstattung)	Mangelhafte Mittel: Zwei Dienstfahrzeuge, zwei Handys aber kein mobiles Internet	Geeignete Aufsichtsmittel müssen verstärkt geschaffen werden	Geeignete Aufsichtsmittel müssen verstärkt geschaffen werden	Geeignete Aufsichtsmittel müssen verstärkt geschaffen werden	Ausstattung mit geeigneten Aufsichtsmitteln erwartbar
Räumliche Ausstattung	Unproblematisch/keine Aussagen	Eher unproblematisch	neue Räume für Personalaufwuchs bei Bezirken	neue Räume für Personalaufwuchs bei Bezirken	Neues Amt
Anfahrtszeiten (möglichst effizient)	Lange Anfahrtszeiten (ca. eine Stunde) – Einloggen auf Dienststelle	Kurze Anfahrtszeiten bei dezentraler Anbindung	Kurze Anfahrtszeiten bei bezirklicher Anbindung	Kurze Anfahrtszeiten bei bezirklicher/dezentraler Anbindung	Lange Anfahrtswege (erfordert Regionalstellen)
Umsetzungaufwand					
rechtlicher Umsetzungsaufwand (möglichst gering)		Verwaltungsvereinbarung Änderung im ZustKatOrd	Änderung im ZustKatOrd, Änderung in ZustVO-OWiG Einführung der Fachaufsicht SenWiEnBe über Bezirke	Änderung im ZustKatOrd Einführung der Fachaufsicht SenWiEnBe über Bezirke	Änderung im ZustKatOrd Änderung in ZustVO-OWiG Schaffung Landesamt
Umsetzungsaufwand organisational (möglichst gering)		Geringer Aufwand	Mittlerer Aufwand	Mittlerer Aufwand	Enorm hoch; Schaffung eines neuen Amtes, Kompetenzverlagerung von Bezirken zu Landesamt schwierig
Konfliktpotential (möglichst gering)		niedrig	mittel	niedrig	sehr hoch

1.4 Fazit und Schlussfolgerungen

Abschließend möchten wir auf der Grundlage der bisherigen Ausführungen nun eine Empfehlung und Schlussfolgerung bezüglich des weiteren Vorgehens formulieren. Aufgrund des festgestellten Handlungsbedarfs sollte eine Neuordnung der Gewerbeüberwachung zeitnah in der 19. Legislaturperiode erfolgen. Eine Verknüpfung mit und Bindung an das Großprojekt „Zukunftsfähige Ordnungsämter" halten wir für nicht zielführend, da sich die Reform der Gewerbeüberwachung auch separat umsetzen lässt und ansonsten mit erheblichen Verzögerungen zu rechnen ist, die dem bestehenden Handlungsbedarf nicht gerecht werden.

Das größte Potential hat aus Sicht der Verfasser:innen die Option 4, also die Schaffung eines eigenen Landesamts (ggf. unter Einbeziehung der Untervarianten). Diese Schlussfolgerung ergibt sich daraus, dass wir eine zentrale Steuerung für wichtig erachten und der polizeilichen Schwerpunktsetzung der Gewerbeüberwachung kritisch gegenüberstehen. Beiden Aspekten trägt Option 4 am besten Rechnung, weil dort Dienst- und Fachaufsicht vereint sind und die Gewerbeüberwachung nicht mehr durch die Polizei als Sonderordnungsbehörde wahrgenommen wird. Auch die von der Stadt Leipzig auf der Fachtagung geschilderten positiven Erfahrungen mit einem ähnlichen Modell (zentrale Überwachungsbehörde für die ganze Stadt) zeigen das Potential einer solchen Lösung, wobei hier Einschränkungen hinsichtlich der Vergleichbarkeit der beiden Städte zu berücksichtigen sind und die Erhebung der Situation in Leipzig empirisch nur bedingt fundiert ist.

Option 2 (vollständige Übertragung der Gewerbeüberwachung auf die bezirklichen Ordnungsämter) sieht sich hingegen mit dem Problem konfrontiert, dass dort eine zentrale Steuerung nur schwer möglich ist, weil die Einrichtung einer Fachaufsicht mit hohen Hürden verbunden ist. Option 3 (Gewerbeüberwachung in geteilter Verantwortung) steht vor der gleichen Problematik und birgt zusätzlich die Gefahr, dass die polizeiliche Schwerpunktsetzung sogar noch perpetuiert wird. Bei Option1 bleibt ebenfalls fraglich, ob der polizeilichen Schwerpunktsetzung begegnet werden kann.

Da sowohl Option 4, aber auch die Optionen 2 und 3 mit erheblichem Umsetzungsaufwand verbunden sind, sollte in jedem Fall möglichst zeitnah Option 1 umgesetzt werden, damit einige der bestehenden Probleme – insbesondere die Zuständigkeitsunklarheiten – sofort angegangen werden. Die Umsetzung von Option 1 ist ohne größeren Aufwand möglich und beinhaltet auch keine Festlegung mit Blick auf weitere Reformbemühungen (Option 2 bis 4).

Eine abschließende Festlegung und eindeutige Empfehlung von Option 4 ist mit dem jetzigen Kenntnisstand nicht möglich. Die Studie zielte auf die Erfassung des Status quo, sodass aus wissenschaftlicher Sicht keine ausreichende Datengrundlage vorliegt, um die Optionen hinsichtlich

aller herausgearbeiteten Kriterien bewerten zu können. Hinzu kommt, dass die Gewichtung der Kriterien notwendigerweise eine politische Entscheidung bleiben muss. In einem zweiten Projektschritt werden die Verfasser:innen, abhängig von der künftigen Ausgestaltung, ein Ausbildungs- und Qualifizierungskonzept für Mitarbeiter:innen in der Gewerbeüberwachung erarbeiten. Abschließend sei angemerkt, dass grundsätzlich alle Optionen das Potential haben, eine effiziente Gewerbeüberwachung zu gewährleisten, die möglichst viele der herausgearbeiteten Kriterien positiv erfüllt. Entscheidend ist bei allen Optionen insbesondere eine ausreichende Ausstattung mit qualifiziertem Personal und geeigneten Aufsichtsmitteln.

F Literaturverzeichnis

Bliesener, Thomas (2015). Sanktionen und Sanktionswirkungen. In: W. Melzer, D. Hermann, U. Sandfuchs, M. Schäfer, W. Schubarth W. & P. Daschner (Hrsg.), *Handbuch Aggression, Gewalt und Kriminalität bei Kindern und Jugendlichen* (S. 92–95). Bad Heilbrunn: Julius Klinkhardt.

Byrne, Michelle (2001). Sampling for qualitative research. *AORN Journal*, Band 73, Ausgabe 2, 02.2001, S. 494–498, DOI: 10.1016/S0001-2092(06)61990-X.

Döring, Nicola & Bortz, Jürgen (2016). *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 5., vollständig überarbeitete, aktualisierte und erweiterte Auflage, Berlin, Heidelberg: Beltz. ISBN: 978-3-642-41088-8.

Flick, Uwe (2002). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung.* Vollständig überarbeitete und erweiterte Neuausgabe (6. Auflage), Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.

Flick, Uwe, von Kardorff, Ernst & Steinke, Ines (2008). *Qualitative Sozialforschung. Ein Handbuch.* 6., durchgesehene und aktualisierte Auflage, Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.

Korte, Stefan (2019). § 9 Gewerberecht. In: Schmidt, R. und Wollenschläger, F. (Hrsg.): *Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht.* (S. 423-472). Berlin: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-59430-8_9

Kowall, Sabine & O'Donell, Daniel (2008). Zur Transkription von Gesprächen. In: Flick, U., von Kardorff, E. & Steinke, I. (Hrsg.): *Qualitative Sozialforschung. Ein Handbuch.* 6., durchgesehene und aktualisierte Auflage, (S. 437-447), Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.

Kuckartz, Udo (2016). *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. 3., überarbeitete Auflage, Weinheim/Basel: Juventa. ISBN: 978-3-7799-3344-1.

Lamnek, Siegfried (1995). *Qualitative Sozialforschung. Band 1 Methodologie*. 3., korrigierte Auflage. Weinheim: Beltz, PsychologieVerlagsUnion.

Littig, Beate & Wallace, Claire (1997). *Möglichkeiten und Grenzen von Fokus-Gruppendiskussionen für die sozialwissenschaftliche Forschung.* Reihe Soziologie / Institut für Höhere Studien, Abt. Soziologie 21, Wien: Institut für Höhere Studien. Verfügbar unter: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-222022

Mayring, Philipp (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. 12., überarbeitete Auflage, Weinheim/Basel: Juventa. ISBN: 978-3-407-25730-7.

Mayring, Philipp (2016). Einführung in die qualitative Sozialforschung: eine Anleitung zu qualitativem Denken. 6., überarbeitete Auflage, Weinheim/Basel: Juventa. ISBN: 978-3-407-25734-5.

Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (2009). Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Pickel, S. u.a. (Hrsg): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: neue Entwicklungen und Anwendungen*, Wiesbaden, 1. Aufl, 2009, S. 465–479, ISBN: 978-3-531-16194-5.

Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (2016). Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Dick, M. u.a. (Hrsg): *Handbuch Professionsentwicklung*, Bad Heilbrunn, 2016, S. 465–479, ISBN: 978-3-8252-8622-4.

Mey, Günter & Mruck, Katja (Hrsg) (2020). *Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie: Band 2: Designs und Verfahren.* Wiesbaden: Springer, abgerufen am 28.10.2021, http://link.springer.com/10.1007/978-3-658-26887-9, ISBN: 978-3-658-26886-2, DOI: 10.1007/978-3-658-26887-9.

Onwuegbuzie, Anthony J. & Leech, Nancy L. (2007). A Call for Qualitative Power Analyses *In: Quality & Quantity, 41,1*, 105–121. DOI: 10.1007/s11135-005-1098-1.

Petersen, Wolfgang (2019). Der Gewerbeaußendienst in Berlin. In: Förderkreis Polizeihistorische Sammlung e. V. (Hrsg.). *Berliner Kriminalpolizei. Von 1945 bis zur Gegenwart* (S. 164–178). Berlin: Saga Egmont.

Senatsverwaltung für Inneres und Sport (2021). Abfrage Gewerbedienst vom 17.12.2021.

Stein, Ekkehart (1967). *Die Wirtschaftsaufsicht.* Tübingen: Mohr.

VERBI Software (2019). *MAXQDA 2020*, Berlin, 2019, https://www.maxqda.com.

Weingarten, Joe (1989). *Staatliche Wirtschaftsaufsicht in Deutschland. Die Entwicklung der Apothekenaufsicht Preußens und Nordrhein-Westfalens von ihrer Gründung bis zur Gegenwart.* Opladen: Westdeutscher Verlag.

E Anhang

Anhang 1: Interviewleitfaden

Struktur und Ausbildung des Berliner Gewerbeaußendienstes (GAD)

Interview-Leitfaden

Interviewdaten	
Name:	Interviewnummer:
	Datum:
Träger:	Ort:
Telefon:	Uhrzeit:
E-Mail:	

Einleitung

- Vielen Dank für die Bereitschaft zu diesem Gespräch.
- Hinweis, konkrete Beispiele zu bringen, denn gerade die beispielhafte Darstellung eines Sachverhalts, das Anekdotenhafte, ist in jedem Fall von Interesse.
- Frage nach dem Einverständnis das Gespräch mitzuschneiden.
- Zusicherung von Diskretion und Vertraulichkeit (Nur Funktionsnennung)

Herr / Frau „Name“, bevor ich mit den Fragen beginne, möchte ich ganz kurz erklären, um was es in dem Gespräch geht:

Es geht uns darum, herauszufinden, wie die gewerbeordnungsrechtliche Überwachung in Berlin derzeit funktioniert, welche positiven und welche negativen Aspekte sie sehen und was noch zu bewältigende Probleme sind.

Themenbereich	Fragen
Eingangsfragen	Können sie zu Anfang kurz ihre Funktion und ihren Arbeitsbereich vorstellen und wie sie hier hingekommen sind? Wie lange arbeiten Sie schon in diesem Bereich? Wie kam es zu der Entscheidung in diesem Feld zu arbeiten?
	Welche Ausbildung haben Sie absolviert (Praktika, Laufbahn, „Praxisausbildung“)?
	Was ist Ihr Verständnis von „Gewerbeüberwachung“?
	Was sind Ihre Aufgaben und was genau beinhaltet die Fachaufsicht? Wie weit reicht die Fachaufsicht? (bzw. Dienstaufsicht)
Derzeitige Struktur der Gewerbeüberwachung	Bitte erläutern Sie doch mal wie die Gewerbeüberwachung in Berlin aus Ihrer Sicht strukturiert ist.
	Welche Aufträge hat der Gewerbeaußendienst konkret?
	Wie wird die Teilung der Zuständigkeiten empfunden? Zusammenarbeit in der Praxis zwischen Ordnungsämtern und GAD?
	Wie schätzen sie die bisherige Organisation der Gewerbeüberwachung ein?
Praxis der Gewerbeüberwachung	Wie läuft die Gewerbeüberwachung, an der sie beteiligt sind konkret ab! Erläutern Sie dies soweit möglich bitte an einem konkreten Beispiel!
	Wie sieht eine typische Routineüberprüfung aus? Wie viel Zeit verbringen Sie mit der Bürotätigkeit?
	Wie wird die Praxis dokumentiert? Gibt es Statistiken über die Kontrolltätigkeit?
	Wie wird die Überwachungstätigkeit geplant? Welche Rolle spielt der sogenannte Überwachungsplan?
	Wie würden Sie eine befriedigende Kontrolle beschreiben? Was macht Sie in ihrer Arbeit zufrieden?
Bestehende Zusammenarbeit mit anderen Akteuren	Mit wem und wie arbeiten Sie im Rahmen der Gewerbeüberwachung zusammen? Formell und informell
	Wie läuft diese Zusammenarbeit konkret ab? Können Sie bitte einige konkrete Fallbeispiele zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit erzählen?
	In welchem Bereich und auf welcher Ebene arbeiten sie zusammen? Welche Gelegenheiten für Kommunikation ergeben sich?
	Welche Ziele und Motive verfolgen sie bei der Zusammenarbeit?

	Welche Erwartungen und Wünsche haben Sie an die einzelnen Kooperationspartner?
	Wie häufig treffen sie sich mit ihren Kooperationspartnern?
Konflikte und Probleme	Welche internen Konflikte oder Konkurrenzen ergeben sich in der Zusammenarbeit?
	Was macht Kooperation und Vernetzung in der derzeitigen Struktur schwierig?
Fördernde und Hemmende Faktoren	Welche Faktoren fördern die Zusammenarbeit?
	Welche Faktoren hemmen die Zusammenarbeit?
Ressourcen	Welche Ressourcen stehen Ihnen für die Gewerbeüberwachung zur Verfügung?
	Wie beurteilen sie die vorhandenen Ressourcen? (Zeit, Geld, Personal)?
Ausbildung	Wie gestaltet sich die Ausbildung für das Fachpersonal, dass die Gewerbeüberwachung vornimmt? (GAD/Ordnungsämter)?
	Wie bewerten Sie die bisherige Aus- und Weiterbildung für die Gewerbeüberwachung?
	Welche Ausbildungsinhalte sollten vermittelt werden? Wie sieht bzw. sähe ein Fortbildungskonzept aus?
Kultur	Wie gestaltet sich die interne Kultur des GAD?
	Wie würde man einen typischen Vertreter der Gewerbeüberwachung charakterisieren?
	Welchen Stellenwert hat die Aufgabe der Gewerbeüberwachung? (intern, extern, politisch)? Wofür gibt es Anerkennung und von wem?
	Wie attraktiv ist der Tätigkeit der Gewerbeüberwachung? Was daran ist attraktiv?
Wirksamkeit der Gewerbeüberwachung	Wie schätzen Sie die Wirksamkeit des bisherigen Systems der Gewerbeüberwachung insgesamt ein?
	Was sind für Sie Faktoren/Bedingungen der Wirksamkeit der Gewerbeüberwachung?
	Was sind die Vorteile und was sind die Nachteile des Berliner Modells (GAD bei der Polizei)?
Wunschvorstellungen	Welche Bedingungen müssen aus ihrer Sicht für eine effektive Gewerbeüberwachung geschaffen werden? Wie müsste die Organisationverändert werden?

	Was sind Ihre Wunschvorstellungen bzgl. einer effektiven Gewerbeüberwachung?
	Was wünschen Sie sich für die Zukunft des GAD?
	Was würden Sie in der Kooperation und Vernetzung zwischen den Beteiligten Akteuren gerne verändern? Wie kann Kooperation und Vernetzung gelingen?
Sonstiges	Welche Aspekte haben wir noch nicht angesprochen, die Sie uns jedoch zum Thema noch mitteilen möchten? Welche Fragen hätten wir stellen sollen?

Anhang 2: Tagungsprogramm

Online-Fachtagung

„Struktur und Praxis der Gewerbeüberwachung“

vom 24.-25.03.2021

Moderation:
Joachim Eckert, Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe,
Referatsleiter II E

Programm

24.03.2021

9.00-9.15 Uhr	Begrüßung und inhaltliche Einführung durch Hr. Joachim Eckert SenWEB
9.15- 10.00 Uhr	Vorstellung der Partnerstädte und des Gewerbeaußendienstes beim LKA Berlin
10.00-11.30 Uhr	Parallelworkshops zur **Struktur der Gewerbeüberwachung**
	Workshop 1/Moderation: Prof. Dr. Sabrina Schönrock Workshop 2/Moderation: Prof. Dr. Vincenz Leuschner Workshop 3/Moderation: Hr. Philipp Görs Workshop 4/Moderation: Hr. Sebastian Janßen
11.30-12.30 Uhr	Mittagspause und Come Together auf der Plattform wonder.me
12.30-14.00 Uhr	Parallelworkshops zum Thema **Überwachungspraxis**
	Workshop 1/Moderation: Prof. Dr. Sabrina Schönrock Workshop 2/Moderation: Prof. Dr. Vincenz Leuschner Workshop 3/Moderation: Hr. Philipp Görs Workshop 4/Moderation: Hr. Sebastian Janßen

14.00-14.30 Uhr	Kurze Ergebnispräsentation

25.03.2021

9.00-11.30 Uhr	Parallelworkshops zu den Themen **Praxis der Bebußung und Kooperation zw. Ordnungsbehörde und Polizei**
	Workshop 1/Moderation: Prof. Dr. Sabrina Schönrock Workshop 2/Moderation: Prof. Dr. Vincenz Leuschner Workshop 3/Moderation: Hr. Philipp Görs Workshop 4/Moderation: Hr. Sebastian Janßen
12.00-13.00 Uhr	Zusammenfassung & Ausblick

Anhang 3: Teilnehmendenliste Fachtagung

Teilnehmende (alphabetisch sortiert nach Behörden)		
Bundesland	**teilnehmende Behörde**	**Teilnehmende**
Baden-Württemberg	Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für öffentliche Ordnung	[redacted]
Bayern	Landeshauptstadt München, Hauptabteilung III	
Berlin	HWR Berlin	
	Landeskriminalamt Berlin	
	Ordnungsamt Charlottenburg-Wilmersdorf Bln	
	Ordnungsamt Friedrichshain-Kreuzberg Bln	
	Ordnungsamt Mitte Bln	
	Ordnungsamt Pankow Bln	
	Ordnungsamt Treptow-Köpenick Bln	
	SenWiEnBe	
		[redacted]
Hamburg	Behörde für Wirtschaft und Innovation, Wirtschaftsordnung, Berufszugangsrecht, Mess- und Eichwesen Hamburg	
	Bezirksamt Altona Hamburg	
	Bezirksamt Eimsbüttel Hamburg	
Hessen	Stadt Frankfurt a. Main - Ordnungsamt	
Sachsen	Gewerbebehörde Leipzig	
	Gewerbebehörde Leipzig	
	Gewerbebehörde Leipzig	
	Stadtverwaltung Dresden	