Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

Organisationsuntersuchung zur

Struktur und Praxis der Gewerbeüberwachung im Land Berlin

Kurzfassung der Ergebnisse
für Entscheider:innen in Politik und Verwaltung

Verfasser:
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement
Alt-Friedrichsfelde 60
10315 Berlin

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

Unter der Mitarbeit von Sebastian Janßen und Philipp Görs

Berlin, im Oktober 2021

Zusammenfassung

Auf den Punkt gebracht:
Die Gewerbeüberwachung in Berlin wird nur unzureichend wahrgenommen. Alle beteiligten Akteur:innen sehen daher dringenden Handlungsbedarf. Die Verfasser:innen dieser Studie sehen in der Übertragung der Aufgaben von der Polizei auf ein Landesamt das größte Potenzial, die bestehenden Probleme anzugehen.

Eine **umfängliche und wirksame Gewerbeüberwachung** ist für die **Funktionsfähigkeit der Berliner Wirtschaft mit 490.000 Gewerbebetrieben** von wesentlicher Bedeutung und zentrale städtische Aufgabe. Sie schützt korrekt arbeitende Unternehmen vor unlauterer Konkurrenz und Verbraucher:innen vor unzuverlässigen Gewebetreibenden. Dies gilt besonders für diejenigen Gewerbebereiche, die durch die Rechtsordnung als besonders sensibel angesehen werden (z. B. Gaststätten, Bewachungsunternehmen, Spielhallen, Prostitutionsgewerbe).

Für die Gewerbeüberwachung (GÜ) im Land Berlin ist die Polizei – der Gewerbeaußendienst (GAD) beim Landeskriminalamt (LKA) – zuständig. **Diese Zuständigkeit ist historisch begründet und bundesweit einmalig.** Für den GAD besteht eine eigene Polizeilaufbahn, in der aber seit 2007 keine Polizeianwärter:innen mehr ausgebildet wurden. Die Fachaufsicht über den GAD hat die Senatswirtschaftsverwaltung. Die Dienstaufsicht liegt bei der Senatsinnenverwaltung.

Aus der Erkenntnis heraus, dass die Aufgaben der Gewerbeüberwachung von der Polizei nur partiell wahrgenommen werden, hat die Wirtschaftsverwaltung im Jahr 2020 die HWR Berlin beauftragt, ein fundiertes Lagebild zur Vollzugspraxis im Bereich des Gewerberechts zu erstellen.

Die Ergebnisse werden in diesem Papier vorläufig[1] vorgestellt:

Alle projektbeteiligten Akteure (SenWiEnBe, SenInnDS, LKA und Vertreter:innen von fünf Bezirksämtern) sind sich einig, dass die Gewerbeüberwachung in Berlin unzureichend wahrgenommen wird. Einige sensible Gewerbebereiche werden derzeit überhaupt nicht überwacht (z. B. Immobilienmakler, Güterhändler, Finanzanlagenvermittler), andere wiederum nur selektiv und nicht breitenwirksam (z. B. Gaststätten).

- Die **Ursachen** liegen in revisionsbedürftigen politischen und polizeitaktischen Schwerpunktsetzungen, sowie teilweise unklaren Zuständigkeitsregelungen.
- Die **Folgen** sind:
    - ineffektive Aufgabenwahrnehmung und selektive Überwachungspraxis
    - unzureichende (Personal-)Ressourcen
    - teilweise rechtstaatlich problematische Kontrollen durch Polizei und Ordnungsämter
    - fehlende Nähe zu Bürger:innen
    - berlinweit uneinheitlicher Vollzug
- **Der Handlungsbedarf ist offenkundig**. Deshalb sollten in der 19. Legislaturperiode die organisationsrechtlichen Zuständigkeitsregelungen angepasst werden. Hierfür wäre ein entsprechender politischer Handlungsauftrag in der anstehenden Koalitionsvereinbarung zielführend.

[1] Die ausführliche wissenschaftliche Dokumentation der Untersuchung wird im November 2021 fertiggestellt sein.

- Es bestehen vier Lösungsoptionen:

  1. **Optimierung im Status quo:** Die GÜ verbleibt beim LKA, wird aber personell verstärkt und organisatorisch neu ausgerichtet.

  2. **Übertragung der GÜ auf die Bezirke**

  3. **Mischmodell:** LKA für die Bereiche Bewacher, Bordelle, Spielhallen; Bezirke oder Landesamt für die übrigen Aufgaben.

  4. **Aufbau eines neuen Landesamtes für GÜ** oder Überführung der Aufgaben in ein bestehendes Landesamt (hier bietet sich das LABO an); diese Lösung bietet aus Sicht der Verfasser:innen das größte Potential.

- Bei allen vier Lösungsmodellen sind Anpassungen im Bereich des ZustKat Ord des ASOG erforderlich.

1 Ausgangssituation

Gewerbeüberwachung ist ein Kernbereich des gewerberechtlichen Ordnungsrechts und umfasst die Kontrolle von Gewerbebetrieben bzgl. der Einhaltung der für sie geltenden gewerberechtlichen Normen zum Schutz von Wettbewerber:innen, Verbraucher:innen und Arbeitnehmer:innen. In einer prosperierenden Weltstadt wie Berlin mit insgesamt 490.000 Gewerbebetrieben ist diese Funktion überaus wichtig und stellt eine zentrale städtische Aufgabe dar.

In Berlin ist die Zuständigkeit für die Umsetzung des gewerberechtlichen Ordnungsrechts derzeit aufgeteilt: Die bezirklichen Ordnungsämter sind für einen großen Teil der Ordnungsaufgaben in Gewerbeangelegenheiten zuständig, z. B. Erlaubniserteilungen, Rücknahme und Widerruf von erteilten Erlaubnissen und Gewerbeuntersagungen. Darüber hinaus sind sie verantwortlich für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten auf diesem Gebiet und für zahlreiche andere Aufgaben mit gewerberechtlichem Bezug, v. a. im allgemeinen Ordnungsrecht (Jugendschutzgesetz, Lärmbekämpfung, Nichtraucherschutzgesetz, Ladenöffnungsgesetz, Sonn- und Feiertagsschutz).

Die Zuständigkeit für die Gewerbeüberwachung ist in Berlin teilweise unklar geregelt (Zuständigkeitskatalog im ASOG). Die überwiegende Zuständigkeit liegt aber bei der Polizei. Sie ist insbesondere damit betraut, anlasslose Kontrollen auf Grundlage der gewerberechtlichen Auskunfts- und Nachschaurechte durchzuführen. Innerhalb der Polizei fallen diese Aufgaben dem GAD zu. Die zentralen Kommissariate im LKA 33 überprüfen ohne vorherige Ankündigung Gewerbebetriebe mit speziell ausgebildeten Mitarbeiter:innen, die hierfür mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet sind. Dabei festgestellte Straftaten und Ordnungswidrigkeiten werden anschließend der Staatsanwaltschaft oder Amtsanwaltschaft bzw. den bezirklichen Ordnungsbehörden zur Ahndung übergeben. Der GAD unterliegt der Fachaufsicht der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, die Dienstaufsicht hat jedoch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport. Diese Organisationstruktur ist deutschlandweit einmalig und historisch fundiert.

Die Gewerbepolizei wurde in Berlin schon 1848 gegründet, um Kompetenzdefiziten im Bereich der Marktüberwachung durch eine spezialisierte polizeiliche Einheit zu begegnen (Petersen, 2019, S. 165). Der Begriff „Gewerbeaußendienst“ wurde dann ab den 1920er Jahren verwendet, um eine polizeiliche Spezialeinheit zu bezeichnen (ebd.). 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 Polizei:anwärterinnen mehr spezifisch für den GAD ausgebildet.

Dieser Umstand ist einer von mehreren seit Langem bekannten Faktoren, die zu einer unzureichenden Gewerbeüberwachung in Berlin beitragen. Aus diesem Grund wurde die Hochschule für Wirtschaft und Recht von der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe (SenWiEnBe) beauftragt, eine Analyse zur Struktur und Praxis der Berliner Gewerbeüberwachung durchzuführen. Ziel war es, den Status quo mithilfe von qualitativen Interviews, teilnehmenden Beobachtungen und einer Fachtagung unter Beteiligung von Vergleichsstädten aus ganz Deutschland umfassend aufzuarbeiten und darauf basierend Handlungsoptionen abzuleiten. Die Zwischenergebnisse wurden mit den beteiligten Behörden Anfang September diskutiert. Die Erkenntnisse hieraus sind in die Ergebnisse der Gesamtuntersuchung eingeflossen. So haben sich v. a. Variationen der Handlungsoptionen ergeben und Präferenzen bei den verschiedenen Interessenträger:innen herauskristallisiert.

2 Analyse des Status quo

Personalmangel und ineffektive Aufgabenwahrnehmung

Entgegen der Ausweisung von knapp 148 Personalstellen für Gewerbeüberwachung im Berliner Haushaltsplan 2020/2021 (bis 2019 waren sogar noch 195 Stellen vorgesehen) werden die Aufgaben der Gewerbeüberwachung von nur vier Kommissariaten (LKA 331, 332, 333 und 334) wahrgenommen. Die übrigen Stellen wurden von der Polizei u. a. in die Bereiche des polizeilichen Staatsschutzes verlagert. Begründet wird das mit der politischen Schwerpunktsetzung auf die Bekämpfung terroristischer Bedrohungen, der Internetkriminalität und der sogenannten Clan-Kriminalität.

Der GAD arbeitet folglich mit einem Bruchteil des eigentlich dafür vom Haushaltgesetzgeber vorgesehenen Personals. Die vorhandenen Beamt:innen sind zwar qualifiziert und flexibel einsetzbar, können aber die Breite und Masse der Gewerbebetriebe nicht abdecken (siehe Anhang 1). Hinzu kommt, dass der GAD seine beschränkten Mittel nicht ausschließlich für die Gewerbeüberwachung einsetzen kann, sondern weitere überwachungsfremde Zusatzaufgaben wahrnehmen muss (insb. Verfolgung von Straftaten). Auch in den bezirklichen Ordnungsämtern herrscht insgesamt Personalmangel für ihre Aufgaben im Bereich des Gewerberechts (z. B. Erlaubnisverfahren, Untersagungsverfahren, Ahndung von Ordnungswidrigkeiten), allerdings variieren hier die konkreten Bedarfe stark zwischen den Bezirken.

Polizeiliche Schwerpunktsetzung

Die Verortung der Gewerbeüberwachung beim GAD zieht eine polizeiliche und nicht ordnungsrechtliche Schwerpunktsetzung nach sich. In einem polizeiinternen Beitrag zur Geschichte des Gewerbeaußendienstes heißt es, dass der GAD „[...] mit einer Vielzahl von Synergieeffekten für die gesamtpolizeilichen Aufgaben aufwarten kann. Die zusätzlichen Betretungs-, Auskunfts- und Nachschaurechte für die Gewerbeüberwachung und ein direkter Zugriff auf die Daten der Gewerbetreibenden ermöglichen der Berliner Polizei ein Höchstmaß an Informationsgewinnung“ (Petersen 2019, S. 164). Das genannte Ziel der polizeilichen Informationsgewinnung, was in den durchgeführten Interviews wiederholt bestätigt wurde, widerspricht jedoch dem Ziel der Gewerbeordnung, wonach in erster Linie Wettbewerber:innen und Verbraucher:innen vor unzuverlässigen Gewerbetreibenden zu schützen sind. Somit liegt bereits bezüglich der Ziele der Gewerbeüberwachung eine problematische Orientierung vor, die dem Willen des Gesetzgebers widerspricht.

Entsprechend dieser Orientierung werden vor allem Gewerbezweige kontrolliert, die als kriminogen eingeschätzt werden (Bewachungsgewerbe, Prostitutionsgewerbe, Gaststättengewerbe und Betriebe im Bereich des gewerblichen Spielrechts, insb. Spielhallen), wobei ein besonderer Fokus auf der Clan-Kriminalität liegt. Die Befugnisse der Gewerbeüberwachung (insb. verdachtsunabhängige Nachschaurechte) werden dabei zur Informationsgewinnung und als Frühwarnsystem bezüglich der Kriminalitätsentwicklung genutzt, was in den durchgeführten Interviews durch Begrifflichkeiten wie „Ohr auf der Schiene“, „Türöffner“ und „Trojanisches Pferd“ deutlich wurde. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist dies problematisch, weil hier eine unzulässige Vermischung von Aufgaben stattfindet, die streng voneinander zu trennen sind: Das ordnungsrechtliche Gewerberecht ist von seiner Zielsetzung kein Türöffner für die Strafverfolgung und die gewerberechtlichen Eingriffs- und Überwachungsbefugnisse sind immer durch den gewerberechtlichen Schutzzweck begrenzt.

Als Folge der polizeilichen Schwerpunktsetzung findet in weiten Bereichen keine oder kaum Überwachung statt, z. B. bei Immobilienmakler:innen, Güterhändler:innen, Finanzanlagevermittler:innen, Pfandleiher:innen, Versteigerern, Autohändler:innen und Trödelmärkten. Diese selektive Überwachungspraxis ist nicht im Sinne des Gewerberechts, weshalb hier inzwischen eine stärkere Steuerung durch die für die Fachaufsicht zuständige SenWiEnBe vorgenommen wird. Seit Ende 2019 werden halbjährlich gemeinsam mit dem LKA Überwachungspläne erstellt, um zumindest ansatzweise die Breite der Gewerbebetriebe abzudecken.

Zuständigkeitsprobleme und bezirkliche Unterschiede

Auch wenn der Berliner Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord) die Gewerbeüberwachung als Aufgabe der Polizei definiert, bestehen in der Praxis ganz erhebliche Zuständigkeitsabgrenzungsprobleme. Diese wurzeln zum Teil darin, dass der im Gesetz nicht näher definierte Begriff der Gewerbeüberwachung von den Akteur:innen unterschiedlich verstanden wird und aus rechtlicher Sicht auch tatsächlich in Teilen unklar ist (insb. Zuständigkeit für die anlassbezogene Überwachung durch Auskunft und Nachschau sowie Zuständigkeit für die Überwachung nach § 38 GewO). Hinzu kommt, dass einzelne Bezirke damit begonnen haben, Aufgaben, die aufgrund des Personalmangels der Polizei nicht wahrgenommen wurden, durch eigene Sachbearbeiter mit besonderen Kontrollaufgaben (SBK) zu übernehmen. Als rechtliche Begründung hierfür wird auf Seiten einzelner Bezirke auf eine „Doppelzuständigkeit“ verwiesen, die sich aus ihren Befugnissen im gewerblichen Ordnungsrecht ergeben würde. Doppelzuständigkeiten sind in der Rechtsordnung allerdings nicht vorgesehen.

In der Praxis lassen sich somit zwischen den Bezirken höchst unterschiedliche Vorgehensweisen im Bereich der Gewerbeüberwachung feststellen: Während einige Bezirke zusammen mit dem GAD Verbundeinsätze durchführen, geben andere nur Prüfaufträge weiter, die dann aufgrund des Personalmangels im GAD nur langsam abgearbeitet werden. In wieder anderen Bezirken gibt es keine Zusammenarbeit mit dem GAD, sondern SBKs führen gemeinsam mit der Unterstützung durch schutzpolizeiliche Einheiten eigene anlassunabhängige Kontrollen durch.

Aus dieser heterogenen Praxis ergibt sich selbst für die Gewerbebereiche, die aktuell noch überwacht werden, eine höchst unterschiedliche Kontrollhäufigkeit. Ob und wie eine Zusammenarbeit zwischen den Bezirken und dem GAD zustande kommt, scheint allein von den persönlichen Beziehungen der Akteur:innen untereinander abzuhängen. Eine derartige selektive Kooperationspraxis bedarf einer dringenden Revision. Hinzu kommt, dass sich auch die Höhe der Bußgelder und die Praktiken der Bebußung zwischen den Bezirken stark unterscheiden und aufgrund der fehlenden Fachaufsicht der Senatsverwaltung über die Bezirke auch keine Einheitlichkeit verordnet werden kann. In der Gesamtbetrachtung führt dies jedoch dazu, dass es bspw. für Gewerbetreibende an einer Bezirksgrenze bzgl. Kontrollhäufigkeit und Bußgeldhöhe entscheidend sein kann, auf welcher Straßenseite sie ihren Gewerbebetrieb ansiedeln. Verdrängungs- und Umgehungseffekte sind unter diesen Rahmenbedingungen höchst wahrscheinlich und auch real existent. Auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung ist eine solch heterogene Praxis der Gewerbeüberwachung weder haltbar noch wünschenswert.

Selektive Überwachungspraxis und fehlende Bürgernähe

Hinsichtlich der konkreten Überwachungspraxis kann festgestellt werden, dass Überwachung vor allem als Vor-Ort-Nachschau verstanden wird, was dem Charakter der Polizei als Vollzugsbehörde entspricht. Eine Überwachung per Auskunft findet nur bei denjenigen Mitarbeiter:innen statt, die aus verschiedenen Gründen nicht im Außendienst eingesetzt werden können. Der bereits angesprochene Personalmangel im Gewerbeaußendienst beim LKA („aus der Not geboren“) und die von den Akteur:innen proklamierte zunehmend höhere Eskalationsgefahr bei Gewerbekontrollen hat dazu geführt, dass die Kontrollpraxis im Wesentlichen heteromatisch (d. h. hinweisbezogen)

in Form sogenannter monatlicher Verbundeinsätze („Allheilmittel“) stattfindet. Hierbei führen mehrere Behörden (u. a. LKA, Finanzamt, Steuerfahndung, bezirkliches Ordnungsamt) gemeinsame Kontrollen durch. Den Vorteilen der Absicherung der Kontrolleur:innen und der Bündelung von Kontrollen für den Gewerbetreibenden („Rundum-Sorglos-Paket“) steht jedoch ein teilweise ineffektiver Personaleinsatz gegenüber, da alle Beteiligten warten müssen, bis jede Behörden ihrem Kontrollauftrag nachgekommen ist. Auch unter dem Aspekt der Sanktionswirkung auf alle Gewerbetreibende sind Verbundeinsätze kritisch zu betrachten, da die empirische Forschung zeigt, dass allein die Sanktionswahrscheinlichkeit eine Wirkung nach sich zieht, während einzelne symbolische Kontrollen und Sanktionen kaum wirksam sind (Bliesener, 2015, S. 94). Automatische Kontrollen, die systematisch und unabhängig von konkreten Hinweisen ausgestaltet sind und sich auf die gewerberechtlichen Aspekte konzentrieren, wären aus dieser Perspektive weitaus zielführender und würden weit mehr Gewerbebetriebe erfassen können.

Ein weiteres Problem der derzeitigen Überwachungspraxis besteht darin, dass es sich in erster Linie um eine repressive Herangehensweise handelt, bei der Gewerbetreibende nur als potentielle „Ordnungsbrecher“ oder „Straftäter“ erscheinen. Sowohl das personalintensive Auftreten bei Verbundeinsätzen, als auch der zeitliche Druck führen dazu, dass für das beratende Gespräch mit dem Gewerbetreibenden weder Raum noch Zeit bleibt. Diese repressive Praxis ist vor dem Hintergrund des primären Ziels der Gewerbeordnung, die Gewerbefreiheit zu ermöglichen, zu beanstanden.

Schließlich wird in der Praxis ein weiteres Problem darin gesehen, dass für einige erlaubnispflichtige Gewerbereiche (z. B. Pfandleihgewerbe oder Versteigerungsgewerbe) seitens des Gesetzgebers Pflichten weggefallen sind oder keine eindeutigen Pflichten (z. B. Buchführungspflichten) beschrieben wurden, die als Ansatzpunkte für Kontrollen dienen könnten. Für den GAD ergibt sich daraus das Problem fehlender definierter Kontrollobjekte, mit der Konsequenz, dass diese Gewebebereiche dann auch nicht überwacht werden. Hier besteht evtl. die Notwendigkeit einer Anpassung des Gewerberechts.

Zentralisierung und Wissen

Aufgrund der inhaltlichen und räumlichen Zentralisierung der Gewerbeüberwachung konzentriert sich beim GAD ein umfassendes Wissen. So gibt es ein stadtweites Überblickswissen über bezirksübergreifende Gewerbestrukturen, Entwicklungen und Kriminalität, welches in Synergie mit den gesamtpolizeilichen Aufgaben genutzt werden kann. Parallel dazu liegt spezielles Fachwissen über einzelne Gewerbebereiche und umfassendes Normwissen über Regelungen der Gewerbeordnung und relevanter Nebengesetze vor. Die Kehrseite dieser Zentralisierung sind jedoch fehlendes Wissen über die stadtteilspezifischen Bedingungen sowie lange Anfahrtszeiten, da Kontrollen aktuell immer noch zunächst von der zentralen Dienststelle ausgehen müssen. Problematisch gestaltet sich zudem der Wissensverlust durch den bevorstehenden Ruhestand mehrerer Mitarbeiter:innen, der unter anderem aufgrund der fehlenden GAD-Ausbildung nur unzureichend aufgefangen werden kann.

Ressourcenmangel

Kontrolle benötigt immer auch geeignete Kontrollmittel. Ein zentrales Auskunftsmittel stellt im Bereich der Gewerbeüberwachung die Gewerbedatenbank migewa dar. Aufgrund des Personalmangels in den Bezirken sind bspw. eine Vielzahl an Gewerbeabmeldungen nicht eingepflegt, so dass die Datenbank nicht aktuell ist. Des Weiteren ist für Überwachende ein mobiler Zugriff auf die Datenbank notwendig, um vor Ort Angaben überprüfen zu können. Während einige Bezirke diesen Zugang mittlerweile über Tablets sicherstellen können, verfügt der GAD nicht über diese Technik. Eine mobile, internetfähige Ausstattung fehlt im GAD jedoch auch hinsichtlich anderer

Routineabfragen (z. B. Prüfnummern von Geldspielgeräten). Im Gegensatz zu den Bezirken verfügt der GAD allerdings über Fahrzeuge mit Ladebordwand und Lagermöglichkeiten, um Geldspielautomaten zu beschlagnahmen. Insgesamt beanstanden alle beteiligten Akteure, dass noch keine E-Akte existiert, die eine mobile und flexible Bearbeitung ermöglichen würde.

3 Optionen der Neugestaltung

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.

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 Einbindung 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.

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 müsste für die Einrichtung einer Fachaufsicht die Verfassung geändert werden und einige Änderung im einfachen Recht 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 Bezirken die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um die Aufgaben der Gewerbeüberwachung vollständig und zusätzlich zu den bisherigen Aufgaben wahrnehmen zu können.

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 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 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, da es hierfür einer Verfassungsänderung bedarf. Für die Zuständigkeitsverteilung an sich sind hingegen nur 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.

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.

4 Empfehlung und Schlussfolgerung

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 in der 19. Legislaturperiode erfolgen und dementsprechend Niederschlag in der neuen Koalitionsvereinbarung finden. 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 nicht empirisch 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 (vollständige Liste der Kriterien siehe Anhang 2) 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. Grundsätzlich haben alle Optionen das Potential, 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

5 Literatur

Bliesener, T. (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.

Petersen, W. (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.

6 Anhang

- Anhang 1: Tabelle der überwachungsrelevanten Gewerbearten
- Anhang 2: Übersicht über Bewertungskriterien der Neugestaltungsoptionen