Titel:

Beschäftigung einer Person im Bewachungsgewerbe - einstweilige Anordnung

Normenkette:

GG Art. 2 Abs. 1

VwGO § 44a, § 42 Abs. 2, § 123 Abs. 1 S. 2, Abs. 5

GewO § 11b Abs. 1, Abs. 2 Nr. 8 lit. a, Abs. 6 S. 1, Abs. 7 Nr. 6, § 34a Abs. 1 S. 4 Nr. 4 lit. b, S. 10, Abs. 1a S. 1 Nr. 1, S. 3, S. 4, S. 7, Abs. 2 Nr. 4b, Abs. 3, Abs. 4, § 144 Abs. 2 Nr. 1b

BewachV § 1 Abs. 2 S. 1, § 16 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2, Abs. 4, § 22 Abs. 1 Nr. 1, § 23 Abs. 5

BayVwVfG Art. 28, Art. 35

Leitsätze:

1. Die hoheitlichen Maßnahmen der Mitteilung des Ergebnisses der Zuverlässigkeitsüberprüfung durch die Betriebssitzbehörde an den Bewachungsgewerbetreibenden und dessen Anhörung zu einer beabsichtigten Beschäftigungsuntersagung sind ebenso wenig anfechtbare Verwaltungsakte wie die Feststellung des Ergebnisses der Regelüberprüfung über die Zuverlässigkeit einer Wachperson und die Übermittlung dieses Ergebnisses an das Bewacherregister durch die Wohnsitzbehörde (vgl. VG München BeckRS 2021, 27726 Rn. 16-22). (Rn. 18 – 23) (redaktioneller Leitsatz)
2. Da es die betroffene Wachperson nicht in der Hand hat, dass es der Bewachungsgewerbetreibende nach Mitteilung des negativen Ergebnisses der Zuverlässigkeitsüberprüfung und seiner Anhörung zur beabsichtigten Beschäftigungsuntersagung auf den Erlass einer Untersagungsverfügung nach § 34a Abs. 4 GewO ankommen lässt, die dann (wohl) auch der betroffenen Wachperson zuzustellen und von ihr angefochten werden könnte, kann ihr Rechtsschutz hiergegen nicht versagt werden, auch wenn sie als behördliche Verfahrenshandlungen nach § 44a VwGO gewertet würden. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Betriebssitzbehörde hat hinsichtlich des Ergebnisses der Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit durch die Wohnsitzbehörde und der Mitteilung an den Gewerbetreibenden weder ein Ermessen noch eine Prüfpflicht. Lediglich dann, wenn das Ergebnis der Überprüfung der Zuverlässigkeit durch die Wohnsitzbehörde schlechterdings nicht haltbar ist, entfällt diese Bindungswirkung und damit auch die Mitteilungspflicht. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)
4. Will die Betriebssitzbehörde auch die für die Zuverlässigkeitsüberprüfung erforderlichen Daten an den Gewerbetreibenden übermitteln, um ihn zu arbeitsrechtlichen Konsequenzen zu veranlassen, bedarf es einer tiefgehenden Kontrolle der Zuverlässigkeitsüberprüfung. Erachtet sie das (negative) Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung durch die Wohnsitzbehörde für fehlerhaft, kann die Datenübermittlung ermessenswidrig sein. Erachtet sie das Ergebnis dagegen für nachvollziehbar, wird sie in der Regel ein Verfahren zur Untersagung der (Weiter-) Beschäftigung der Wachperson einleiten, das allerdings keine von Gesetz wegen notwendige Folge des negativen Ergebnisses der Zuverlässigkeitsüberprüfung ist, auch wenn das Merkmal der Unzuverlässigkeit ein unbestimmter Rechtsbegriff ist, der der Behörde weder einen Beurteilungs- noch einen Ermessensspielraum eröffnet und das Ermessen zum Erlass der Untersagungsverfügung bei Vorliegen von Unzuverlässigkeitsgründen intendiert sein kann. (Rn. 34 – 36) (redaktioneller Leitsatz)
5. Bei der Überprüfung der Zuverlässigkeit einer Bewachungsperson ist in die Bewertung einzustellen, dass eine Wachperson einer spezifischen Zuverlässigkeit bedarf, die sich aus der besonderen Stellung des Bewachungsgewerbes mit Blick einerseits auf seine Konflikträchtigkeit sowie die Nähe zur Ausübung von Gewalt und andererseits mit Blick auf das der Wachperson zur Bewachung anvertraute Eigentum oder Vermögen fremder Personen ergibt. (Rn. 49) (redaktioneller Leitsatz)
6. Die unter anderem in § 34a Abs. 1 S. 4 Nr. 4 GewO eingeführten Regelbeispiele „für die Unzuverlässigkeit des Unternehmers und des Personals“ lassen den Zuverlässigkeitsbegriff unverändert. Die fehlende Zuverlässigkeit ist demnach nicht auf die Verletzung der dort genannten Tatbestände beschränkt; die Vorschrift lässt die Möglichkeit offen, sowohl die Unzuverlässigkeit auf andere, hier nicht genannte Tatbestände zu stützen, als auch den Betreffenden wegen besonderer Umstände noch als zuverlässig anzusehen, obwohl er wegen der genannten Straftaten rechtskräftig verurteilt worden ist. (Rn. 57) (redaktioneller Leitsatz)

7. Der Vollzug des § 34a GewO durch Eintragung des Ergebnisses der Überprüfung als unzuverlässig und der Mitteilung dieses Ergebnisses an den Bewachungsgewerbetreibenden führt dazu, dass eine Beschäftigung oder Weiterbeschäftigung der Wachperson faktisch nicht mehr in Betracht kommt, womit ein Eingriff in ihre Berufswahlfreiheit vorliegt, wenngleich es an einer verbindlichen Regelung mit Außenwirkung noch fehlt, so dass ihr ein Anspruch auf Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zusteht. In der Rechtsprechung ist allerdings anerkannt, dass eine den gesetzlichen Anforderungen der Gewerbeordnung entsprechende Untersagungsverfügung allenfalls in extremen Ausnahmefällen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn verstoßen kann (vgl. VGH München BeckRS 2019, 22554 Rn. 23 mwN). (Rn. 62 und 63) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Einstweilige Anordnung, Bewachungsgewerbe, Unzuverlässigkeit einer Wachperson, Regelüberprüfung, Betriebssitzbehörde, Zuverlässigkeitsüberprüfung, anfechtbare Verwaltungsakte, Bindungswirkung, Datenübermittlung, Beschäftigungsuntersagung, unbestimmter Rechtsbegriff, spezifische Zuverlässigkeit, Regelbeispiele für Unzuverlässigkeit, faktisches Berufsverbot, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, extreme Ausnahmefälle

Fundstelle:

BeckRS 2021, 19872

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Der Streitwert wird auf 3.750 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller begehrt, den Antragsgegner im Weg des einstweiligen Rechtsschutzes zu verpflichten, seinem Arbeitgeber, einem Bewachungsgewerbetreibenden, zu gestatten, ihn weiter als Wachperson zu beschäftigen.

2

Der Antragsteller war seit Ende 2014 bei einem Bewachungsunternehmen tätig, das seinen Betriebssitz im Landkreis ... hat. Nach dem Vorbringen des Bevollmächtigten des Antragstellers wurde diesem vor der Beschäftigungsaufnahme ein „Zuverlässigkeits-Attest“ erteilt (vgl. auch Auszug aus dem Bewacherregister mit Stand v. 1.2.2021 - Erstbefüllung; Verfahren M 16 E 21.444).

3

Mit E-Mail vom 22. September 2020 teilte die Wohnsitzbehörde des Antragstellers der für den Vollzug des § 34a GewO zuständigen Behörde am Betriebssitz des Bewachungsgewerbetreibenden, dem Landratsamt ..., mit, dass dem Antragsteller mit Wirkung vom 22. September 2020 die Zulassung für Bewachungstätigkeiten aufgrund neuer Erkenntnisse hinsichtlich vorliegender Straftaten entzogen worden sei. Es werde daher gebeten ein Verfahren zur Beschäftigungsuntersagung gegenüber dem Bewachungsgewerbetreibenden anzuregen (Anlage ASt 8).

4

Daraufhin teilte das Landratsamt ... mit Schreiben vom 16. Oktober 2020 dem Bewachungsgewerbetreibenden das Ergebnis der Zuverlässigkeitsprüfung durch die Wohnsitzbehörde mit und hörte diesen zur beabsichtigten Untersagung der Weiterbeschäftigung des Antragstellers als Wachperson an. Zur Begründung führte das Landratsamt aus, während der Zuverlässigkeitsprüfung durch die Wohnsitzbehörde des Antragstellers seien negative Tatsachen bekannt geworden, die dazu geführt hätten, dass der Antragsteller von der Wohnsitzbehörde als unzuverlässig eingestuft worden sei. Sollte bis zum 30. Oktober 2020 keine die Vorwürfe entkräftende Stellungnahme oder eine Bestätigung, dass der

Antragsteller nicht mehr als Wachperson beschäftigt werde, eingehen, werde von der Richtigkeit des Sachverhalts ausgegangen und nach Aktenlage entschieden (Bl. 4 f. der Behördenakte des Landratsamts).

5

Mit Schreiben vom 29. Oktober 2020 teilte der Bewachungsgewerbetreibende dem Landratsamt mit, dass der Antragsteller zum morgigen Tag abgemeldet werde. Der Bewachungsgewerbetreibende kündigte das Arbeitsverhältnis mit dem Antragsteller mit Schreiben vom 25. November 2020 (Anlagen ASt 5 und ASt 7).

6

Mit Schriftsatz vom 29. Dezember 2020 ließ der Antragsteller den gegenständlichen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz stellen, nachdem ihm behördlicherseits Akteneinsicht gewährt worden war.

7

Zur Begründung des Anordnungsanspruchs wird im Wesentlichen ausgeführt, in den letzten fünf Jahren vor dem 22. September 2020 sei der Antragsteller nur einmal wegen einer in § 34a Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 Buchst. a bis d GewO aufgeführten Straftat verurteilt worden, jedoch lediglich zu einer Geldstrafe von 50 Tagessätzen. Das in diesem Zeitraum weitere geahndete Vergehen der Beförderungser schleichung sei keine Katalogstraftat im vorstehenden Sinn, weshalb keine (widerlegbare) Regelvermutung seiner Unzuverlässigkeit vorliege. Davon abgesehen seien diese Straftaten auch nicht bewachungsrelevant. Umstände, die eine Unzuverlässigkeit sonst begründen könnten, würden nicht vorliegen. Der Antragsteller sei nach der letzten Tatbegehung am 13. April 1999 über 15 Jahre straffrei geblieben und habe nach dem Jahr 2000, insbesondere nach dem Ende seiner Drogenabhängigkeit, eine Verhaltensänderung gezeigt, wobei diese Taten nur wegen der im Jahr 2000 ausgesprochenen, zur Bewährung ausgesetzten und seit dem 4. November 2000 rechtskräftigen zweijährigen Freiheitsstrafe zum Zeitpunkt des Erlasses des Strafbefehls vom 11. Dezember 2015 nicht bereits getilgt gewesen seien. Die letzte Verurteilung des Antragstellers wegen Schwarzfahrens liege mehr als vier Jahre zurück, der hierdurch verursachte Gesamtschaden habe 10,80 Euro betragen. Die Verurteilung dennoch zu 100 Tagessätzen trotz der zugunsten des Antragstellers sprechenden Umstände sei allein in der Berücksichtigung der Vorstrafen begründet, lasse zudem die gebotene Auseinandersetzung mit der Auswirkung der Strafe auf die berufliche Zukunft vermissen und rangiere im Vergleich zu den Regelbeispielen für die Unzuverlässigkeit im unteren Schwerebereich. Damit sei die vom Amtsgericht berücksichtigte Auswirkung des Strafausspruchs auf die Zuverlässigkeit des Antragstellers als Wachperson korrigierend bei deren Feststellung zu berücksichtigen, da andernfalls die über 15 Jahre zurückliegenden Straftaten schlichtweg doppelt - nämlich einmal zur Begründung der Anzahl der Tagessätze und ein weiteres Mal zur Begründung einer Unzuverlässigkeit - zum Nachteil des Antragstellers gewertet würden. Insgesamt seien die über 14 Jahre vor dem Dezember 2014 liegenden, auf anderen Sachverhalten beruhenden Straftaten nicht mehr zu berücksichtigen und der Strafbefehl wegen nicht unverzüglicher Meldung der Aufnahme einer Tätigkeit sowie das viermalige Schwarzfahren angesichts der zwischenzeitlichen Beanstandungslosigkeit und auch des Resozialisierungsgedankens nicht geeignet, die auch vom Arbeitgeber bescheinigte Zuverlässigkeit des Antragstellers als Wachperson seit über sechs Jahren mit der Folge infrage zu stellen, dass diesem faktisch eine sofortiges Berufsverbot erteilt werde. Schließlich erfordere die Überprüfung der Zuverlässigkeit nach rechtsstaatlichen Grundsätzen die Anhörung des Betroffenen, um aus vorhandenen tatsächlichen Umständen auf ein künftiges Verhalten des Antragstellers schließen zu können.

8

Der Antragsteller beantragt,

den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, dem Bewachungsgewerbetreibenden zu gestatten, den Antragsteller als Wachperson weiter zu beschäftigen.

9

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

10

Der Antrag sei mangels Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig, weil der Antragsteller sein Ziel schneller und effizienter erreichen könne, wenn er seine Zuverlässigkeit als Wachperson bei seiner Wohnsitzbehörde feststellen lasse. Für die Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit von Wachpersonal sei die Behörde am Hauptwohnsitz des Antragstellers zuständig. Das Landratsamt ... als Betriebssitzbehörde stelle die

Zuverlässigkeit des Antragstellers nicht fest. Eine Untersagung der Weiterbeschäftigung des Antragstellers sei gegenüber dem Bewachungsgewerbetreibenden im Übrigen nicht ergangen. Der Antrag sei deshalb auch nicht begründet. Eine Gestattung der Weiterbeschäftigung sei nicht geboten, weil diesbezüglich zwar eine Anhörung des Gewerbetreibenden erfolgt, aber keine Entscheidung ergangen sei. Wolle der Antragsteller die Wiederzulassung für Bewachungstätigkeiten erreichen, habe er sich an die zuständige Wohnsitzbehörde zu wenden.

11

Hierauf replizierte der Antragsteller mit Schriftsatz vom 27. Januar 2021, ein Antrag auf Feststellung der Zuverlässigkeit sei entgegen der Auffassung des Antragsgegners weder vorgesehen noch notwendig. Vielmehr werde unmittelbar in eine bestehende Rechtsposition der Wachperson eingegriffen, wenn deren (angebliche) Unzuverlässigkeit festgestellt werde. Die Wohnsitzbehörde vollziehe zwar die Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit der Wachperson, sie treffe aber keine Entscheidung darüber, ob die Wachperson beschäftigt werden dürfe. Dies obliege vielmehr der Betriebssitzbehörde. Die Wohnsitzbehörde gebe zwar ihre Einschätzung der Zuverlässigkeit ab, nach außen werde diese Entscheidung jedoch durch die Betriebssitzbehörde vertreten.

12

Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten, auch im Verfahren M 16 E 21.444, sowie auf den Inhalt der Behördenakten in beiden Verfahren verwiesen.

II.

13

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

14

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist statthaft und auch sonst zulässig.

15

Der Antrag des Antragstellers hat das Leistungsbegehren zum Ziel, den Antragsgegner zur Mitteilung an den Bewachungsgewerbetreibenden zu verpflichten, den Antragsteller als Wachperson (einstweilen) weiter zu beschäftigen.

16

Hiergegen bestehen keine grundsätzlichen Bedenken, auch wenn der Antrag auf die Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet ist (nachfolgend Nr. 2). Jedenfalls käme eine Verpflichtung des Antragsgegners in Betracht, eine Weiterbeschäftigung des Antragstellers als Wachperson durch seinen ehemaligen Arbeitgeber einstweilen nicht weiter zu beanstanden, falls das negative Ergebnis der Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit des Antragstellers durch die Wohnsitzbehörde keinen Bestand haben könnte.

17

a) § 123 Abs. 5 VwGO steht der Statthaftigkeit des Antrags nicht entgegen. Danach gelten die Vorschriften in § 123 Abs. 1 bis 3 VwGO nicht für die Fälle der §§ 80 und 80a VwGO, wenn also ein den Antragsteller belastender Verwaltungsakt in Rede stünde, dessen Aufhebung im Hauptsacheverfahren mit der Anfechtungsklage zu verfolgen wäre. Dies ist aber nicht der Fall.

18

aa) Die hoheitlichen Maßnahmen der Mitteilung des Ergebnisses der Zuverlässigkeitsüberprüfung durch die Betriebssitzbehörde an den Bewachungsgewerbetreibenden und dessen Anhörung zu einer beabsichtigten Beschäftigungsuntersagung sind ebenso wenig anfechtbare Verwaltungsakte wie die Feststellung des Ergebnisses der Regelüberprüfung über die Zuverlässigkeit einer Wachperson und die Übermittlung dieses Ergebnisses an das Bewacherregister durch die Wohnsitzbehörde (vgl. B.v. 16.4.2021 im Verfahren M 16 E 21.444).

19

Die Mitteilung des Ergebnisses der Regelüberprüfung (einschließlich der für die Beurteilung der Zuverlässigkeit erforderlichen Daten) an den Bewachungsgewerbetreibenden durch die Betriebssitzbehörde (§ 1 Abs. 1 der Verordnung über das Bewachungsgewerbe v. 3.5.2019, BGBl I 2019, 692 - BewachV) nach § 34a Abs. 1a Satz 3 GewO, § 16 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 BewachV sowie dessen Anhörung nach Art. 28 BayVwVfG zu einer beabsichtigten Untersagung der Beschäftigung einer Wachperson gemäß § 34a Abs. 4

GewO haben keinen Regelungscharakter und sind danach weder in Ansehung des Gewerbetreibenden noch der Wachperson Verwaltungsakte.

20

(1) Die Mitteilung des Ergebnisses der (negativen) Zuverlässigkeitsprüfung an den Gewerbetreibenden ist ebenso wenig ein Verwaltungsakt wie dessen Anhörung in einem Verfahren zur Untersagung der Weiterbeschäftigung.

21

Zwar kann die verbindliche Festschreibung eines behördlichen Subsumtionsvorgangs - hier durch die Wohnsitzbehörde - ein feststellender Verwaltungsakt sein (vgl. VG Berlin, B.v. 9.2.2021 - 4 L 546/20 - juris Rn. 17 m.w.N.). Die Bewertung einer Wachperson als unzuverlässig bezweckt aber keine Regelung i.S.d. Art. 35 BayVwVfG, weil sie nicht darauf gerichtet ist, gegenüber der betroffenen Wachperson eine Rechtsfolge mit bindender Wirkung, insbesondere keine Rechtsfolge mit dem Ziel der Bestandskraft zu setzen (vgl. BVerwG, U.v. 5.11.2009 - 4 C 3.09 - juris Rn. 15 m.w.N.), sondern die bloße Feststellung eines behördeninternen Überprüfungsergebnisses ist (vgl. VG Schleswig-Holstein, B.v. 27.3.2017 - 12 B 9/17 - juris Rn. 10 m.w.N.). Dass der örtlich zuständigen Wohnsitzbehörde überdies eine eigenständige (Verwaltungsakt-) Befugnis zur bestandskräftigen Feststellung der Unzuverlässigkeit einer Wachperson eingeräumt wäre, ist § 34a Abs. 1a GewO und den entsprechenden Bestimmungen der Bewachungsverordnung nicht zu entnehmen; dies gilt gleichermaßen für die Mitteilung dieses Ergebnisses durch die Betriebssitzbehörde. Vielmehr ist die Zuverlässigkeit bzw. Unzuverlässigkeit die tatbestandliche Voraussetzung für die gegenüber dem Gewerbetreibenden nach § 34a Abs. 4 GewO mögliche Untersagung der Beschäftigung einer Wachperson (vgl. OVG NW, B.v. 17.1.2019 - 4 E 779/18 - juris Rn. 6 zur gewerberechtl. Erlaubnis für den Bewachungsgewerbetreibenden). Auch gegenüber dem Bewachungsgewerbetreibenden liegt kein Regelungswille vor; er ist an die Feststellung der Unzuverlässigkeit durch die Wohnsitzbehörde im Rahmen der Regelüberprüfung nicht gebunden. Zwar darf der Gewerbetreibende keine Wachperson (weiter-) beschäftigen, die unzuverlässig ist (§ 34a Abs. 1a Satz 1 GewO, § 16 Abs. 1 Nr. 1 BewachV). Ob die Wachperson unzuverlässig ist, ergibt sich mit bindender Wirkung gegenüber dem Gewerbetreibenden aber erst, wenn ihm gegenüber eine Untersagung der weiteren Beschäftigung der Wachperson ausgesprochen wurde, die für sofort vollziehbar erklärt wurde oder bestandskräftig geworden ist (§ 34a Abs. 4 GewO, § 80 VwGO). Eine „bindende Entscheidung über die Zuverlässigkeit“ besteht demnach allenfalls im Verhältnis zur Betriebssitzbehörde und betrifft auch insoweit lediglich die Aufgabenverteilung unter mehreren in örtlicher Hinsicht infrage kommenden Behörden, denen der Vollzug des § 34a GewO aufgegeben ist. Mit der Festlegung der eindeutigen örtlichen Zuständigkeit der Wohnsitzbehörde als die für den Vollzug des § 34a GewO für Wachpersonen zuständige Behörde (s. auch § 1 Abs. 2 der Verordnung über das Bewachungsgewerbe v. 3.5.2019, BGBl I 2019, 692 - BewachV) bezweckt der Gesetzgeber im Verhältnis zur bisherigen Rechtslage, der Prüfung der Zuverlässigkeit durch die jeweiligen Betriebssitzbehörden, die Vermeidung von Mehrfachüberprüfungen der Zuverlässigkeit, die Unterbindung missbräuchlicher Mehrfachanfragen durch das Anfragen bei mehreren Behörden sowie die Verhinderung von Mehrfacheintragungen und Dubletten zu derselben Wachperson im Register (vgl. BT-Drs. 19/3829 S. 25). Einen Regelungsgehalt gegenüber der Wachperson oder dem Bewachungsgewerbetreibenden hat die Bewertung einer Wachperson als unzuverlässig als Ergebnis der Regelüberprüfung durch die Wohnsitzbehörde danach ebenso wenig wie die Mitteilung des Ergebnisses durch die Betriebssitzbehörde an den Gewerbetreibenden oder dessen Anhörung vor Erlass einer Beschäftigungsuntersagungsverfügung. Trotz einer etwaig gegenüber der Betriebssitzbehörde eintretenden Bindung folgt keine selbständige Maßnahme im Vollzug des § 34a Abs. 1a GewO im Verhältnis zur hierdurch mittelbar betroffenen Wachperson oder zum Gewerbetreibenden.

22

(2) Die Mitteilung nach § 34a Abs. 3 GewO dient der Information des Gewerbetreibenden, die dieser für etwaige arbeitsrechtliche Konsequenzen benötigt (vgl. BT-Drs. 13/9109 S. 14 zur Vorgängerregelung in § 34a Abs. 4 GewO, die mit Gesetz vom 16.6.1998 § 34a GewO angefügt wurde) und im Einzelfall - wie hier - zugleich der Anhörung des Gewerbetreibenden vor Erlass einer an ihn gerichteten Verfügung zur Untersagung einer Weiterbeschäftigung der Wachperson nach § 34a Abs. 4 GewO. Ein verbindliches Verbot der Weiterbeschäftigung der Wachperson durch den Gewerbetreibenden ergibt sich aus der Mitteilung nach § 34a Abs. 3 GewO aber nicht, auch nicht unter Berücksichtigung der Regelung in § 16 Abs. 1 BewachV. Danach darf der Gewerbetreibende eine Wachperson u.a. nicht beschäftigen, bevor ihm die

Betriebssitzbehörde nach § 16 Abs. 2 Satz 3 BewachV das Ergebnis der Überprüfung der Zuverlässigkeit mitgeteilt hat. Anhaltspunkte dafür, dass diese Beschäftigungsvoraussetzung in § 16 Abs. 1 BewachV nicht nur bei der Neuanschaffung einer Wachperson, sondern auch im Fall der Regelüberprüfung von Bestandspersonal Anwendung findet, bestehen nicht (vgl. etwa BR-Drs. 90/19 [neu] S. 28 f.). Insbesondere ergibt sich dergleichen nicht aus § 16 Abs. 4 BewachV, wonach § 16 Abs. 2 BewachV für die Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit von Wachpersonen entsprechend gilt. Hieraus folgt in Bezug auf das Merkmal „Regelüberprüfung“ lediglich, dass die Betriebssitzbehörde dem Gewerbetreibenden das Ergebnis der Überprüfung mit weiteren Daten auch im Regelüberprüfungsverfahren mitteilt und der Gewerbetreibende die Bewachungsperson über diese Mitteilung zu unterrichten hat. Dass der Gewerbetreibende im Übrigen auch für Bestandspersonal das Anmeldeverfahren durchzuführen hat, ergibt sich bereits aus § 16 Abs. 2 BewachV (vgl. auch Marcks in Landmann/Rohmer, GewO, Stand September 2020, Nr. 240 § 16 BewachV Rn. 7; Eisenmenger, „Bewacherregister - quo vadis?“, GSZ 2020, 66 Nr. II.3.a).

23

(3) Eine regelnde Wirkung vorgenannter Maßnahmen ergibt sich auch nicht mit Blick auf § 22 Abs. 1 Nr. 1 BewachV i.V.m. § 144 Abs. 2 Nr. 1b GewO, wonach ordnungswidrig handelt, wer entgegen § 16 Abs. 1 BewachV, auch in Verbindung mit § 16 Abs. 5 BewachV, eine Person beschäftigt. Der Tatbestand des § 22 Abs. 1 Nr. 1 BewachV ist nicht schon allein deswegen verwirklicht, weil dem Gewerbetreibenden ein negatives Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung mitgeteilt wurde; die Mitteilung der Betriebssitzbehörde an das den Antragsteller beschäftigende Bewachungsunternehmen vom 16. Oktober 2020 führt den Ordnungswidrigkeitstatbestand deshalb zu Recht als „Hinweis“ auf, wenngleich abschließend die Auffassung vertreten wird, die Weiterbeschäftigung des Antragstellers erfülle den Tatbestand dieser Ordnungswidrigkeit. Ob dies zutrifft, kann dahinstehen, weil diese Mitteilung jedenfalls keine Regelungswirkung hat.

24

bb) Von Vorstehendem abgesehen steht jedenfalls ein Leistungs- bzw. Verpflichtungsbegehren inmitten und bedarf der Antragsteller nicht nur der „Aufhebung“ der Mitteilung an den Bewachungsgewerbetreibenden und/oder die „Aufhebung“ der Anhörung, sondern eine positive Mitteilung an den Gewerbetreibenden, dass die weitere Beschäftigung des Antragstellers trotz negativen Ergebnisses der Überprüfung seiner Zuverlässigkeit vorübergehend unbeanstandet bleibt. Steht - wie hier - eine Mitteilung des negativen Ergebnisses der Regelüberprüfung sowie eine Anhörung zur Untersagung der Weiterbeschäftigung auf Grundlage strafrechtlicher Verfehlungen im Raum, würde den Antragsteller ohne eine solche weitere Mitteilung der Betriebssitzbehörde derzeit wohl kein Bewachungsgewerbetreibender mit Bewachungsaufgaben weiterbeschäftigen (§ 34a Abs. 1a Satz 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 4b und Abs. 3 GewO, § 16 Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 und Abs. 2 Satz 3, § 22 Abs. 1 Nr. 1 BewachV).

25

Entgegen der Auffassung des Antragsgegners fehlt es dem Antragsteller nicht am Rechtsschutzbedürfnis, weil er sein Ziel schneller und effizienter erreichen könne, indem er bei der Wohnsitzbehörde seine Zuverlässigkeit feststellen lasse. Auch wenn es angesichts der Kritik des Antragstellers am Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung naheliegt, zunächst eine erneute Zuverlässigkeitsüberprüfung durch die Wohnsitzbehörde etwa anhand dieser nicht bekannter Tatsachen zu veranlassen, muss sich der Antragsteller hierauf nicht beschränken. Denn die von der Betriebssitzbehörde aus Anlass des negativen Ergebnisses der Zuverlässigkeitsüberprüfung getroffenen weiteren hoheitlichen Maßnahmen sind im Einzelfall geeignet, Rechte der Wachperson zu verletzen, sind der Betriebssitzbehörde zuzurechnen und können nur durch diese korrigiert werden. Insoweit ist der Betriebssitzbehörde auch das negative Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung zuzurechnen, das die eigentliche Grundlage der hoheitlichen Maßnahmen ist. Schließlich haben erst die Maßnahmen der Betriebssitzbehörde - der gesetzgeberischen Intention folgend - dazu geführt, dass der Gewerbetreibende das Anstellungsverhältnis mit dem Antragsteller gekündigt hat (vgl. BT-Drs. 13/9109 S. 14 zur Vorgängerregelung in § 34a Abs. 4 GewO, die mit Gesetz vom 16.6.1998 § 34a GewO angefügt wurde).

26

b) Dass der Antrag sonst unzulässig sein könnte, ist nicht ersichtlich. Der Antragsteller ist antragsbefugt, weil er entsprechend dem Rechtsgedanken des § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen kann, infolge Mitteilung des negativen Ergebnisses der Zuverlässigkeitsüberprüfung an den Bewachungsgewerbetreibenden und

dessen Anhörung zur beabsichtigten Beschäftigungsuntersagung in eigenen Rechten verletzt zu sein. Auch wenn die Mitteilung des negativen Ergebnisses der Zuverlässigkeitsüberprüfung an den Gewerbetreibenden und dessen Anhörung durch die Betriebssitzbehörde als behördliche Verfahrenshandlungen nach § 44a VwGO gewertet würden, kann dem Antragsteller Rechtsschutz hiergegen nicht versagt werden. Wie der Fall zeigt, hat es der Antragsteller als betroffene Wachperson nicht in der Hand, dass es der Bewachungsgewerbetreibende auf den Erlass einer Untersagungsverfügung nach § 34a Abs. 4 GewO ankommen lässt, die dann (wohl) auch dem Antragsteller zuzustellen und von diesem angefochten werden könnte (vgl. etwa VG Leipzig, B.v. 23.5.2003 - 2 K 218/00 - juris Rn 5 ff. zum Beschäftigungsverbot des § 18 Abs. 1 HeimG m.w.N.). Ein Abwarten bis zum Ergehen einer nur hypothetisch denkbaren Hauptsachentscheidung durch die zuständige Behörde am Betriebssitz des Bewachungsgewerbetreibenden ist dem Antragsteller daher nicht zuzumuten.

27

2. Der Antrag auf Verpflichtung des Antragsgegners, dem Bewachungsgewerbetreibenden mitzuteilen, dass er den Antragsteller (vorläufig) weiterbeschäftigen dürfe, ist mangels eines glaubhaft gemachten Anordnungsanspruchs nicht begründet.

28

Eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis i.S.v. § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist zulässig, wenn eine solche Regelung nötig erscheint, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen. Sowohl das Bestehen des zu sichernden Anspruchs (Anordnungsanspruch) wie auch die Dringlichkeit einer gerichtlichen Eilentscheidung (Anordnungsgrund) hat der Antragsteller nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO glaubhaft zu machen.

29

Da es dem Zweck des Verfahrens nach § 123 Abs. 1 VwGO, nur vorläufige Regelungen zu treffen, zuwiderläuft, die Hauptsache endgültig vorwegzunehmen, kann der Antrag des Antragstellers nur Erfolg haben, sofern ihn eine Versagung schwer und unzumutbar oder irreparabel belasten würde (vgl. Kuhla in BeckOK, VwGO, Stand Juli 2020, § 123 Rn. 156 m.w.N.). Das Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache steht einer Anordnung nach § 123 VwGO jedenfalls dann nicht entgegen, wenn dies zur Gewährung des effektiven Rechtsschutzes geboten ist und ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit dafür spricht, dass der mit der Hauptsache verfolgte Anspruch begründet ist (vgl. BVerwG, U.v. 18.4.2013 - 10 C 92.12 - juris Rn. 22 m.w.N.).

30

Daran gemessen hat der Antragsteller einen Anspruch auf Verpflichtung des Antragsgegners, dem Bewachungsgewerbetreibenden zu „gestatten“, den Antragsteller als Wachperson (vorläufig) weiter zu beschäftigen, nicht glaubhaft gemacht.

31

a) Das (negative) Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung ist, obschon es von der Wohnsitzbehörde ermittelt wird, der Betriebssitzbehörde ganz oder teilweise zuzurechnen, je nachdem welche hoheitlichen Maßnahmen sie auf dieser Grundlage trifft.

32

aa) § 16 Abs. 2 Satz 3, § 1 Abs. 1 BewachV verpflichtet die Betriebssitzbehörde, das Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung durch die Wohnsitzbehörde dem Gewerbetreibenden mitzuteilen; dies gilt für das Ergebnis der Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit entsprechend (§ 16 Abs. 4 BewachV). Insoweit hat die Betriebssitzbehörde weder ein Ermessen noch eine Prüfpflicht. Insbesondere obliegt es der Betriebssitzbehörde nicht, eine eigenständige Zuverlässigkeitsüberprüfung vorzunehmen oder das Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung der Wohnsitzbehörde auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen (vgl. BT-Drs. 19/3829 S. 25: „bindende Entscheidung [der Wohnsitzbehörde] über die Zuverlässigkeit“; BR-Drs. 90/19 [neu] v. 25.2.2019, S. 28 f.: „Mitteilung ... zu erfolgen hat“; BR-Drs. 90/19 [Beschluss] v. 12.4.2019, S. 7). Lediglich dann, wenn das Ergebnis der Überprüfung der Zuverlässigkeit durch die Wohnsitzbehörde schlechterdings nicht haltbar ist, entfällt die vonseiten des Gesetzgebers angestrebte Bindungswirkung für die Betriebssitzbehörde und damit auch die Mitteilungspflicht, weil andernfalls der weitere Vollzug durch die Betriebssitzbehörde unter keinen Umständen mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit vereinbar wäre. Davon ist der gegenständliche Fall aber weit entfernt.

33

bb) Nach Einholung der unbeschränkten Auskünfte nach § 41 Absatz 1 Nummer 9 des Bundeszentralregistergesetzes (BZRG) zur Überprüfung der Zuverlässigkeit können die zuständigen Behörden das Ergebnis der Überprüfung einschließlich der für die Beurteilung der Zuverlässigkeit erforderlichen Daten an den Gewerbetreibenden übermitteln (§ 34a Abs. 3 GewO). Zuständige Behörde in diesem Sinn ist zumindest auch die Betriebssitzbehörde, die nach § 1 Abs. 1 BewachV für den Vollzug des § 34a GewO für Gewerbetreibende zuständig ist, auch wenn die Betriebssitzbehörde weder die in § 34a Abs. 3 GewO genannte unbeschränkte Auskunft nach § 41 Abs. 1 Nr. 9 BZRG über die Wachperson einholt (§ 34a Abs. 1a Satz 3 GewO), noch die Entscheidung über das Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung trifft. § 34a Abs. 3 GewO regelt insbesondere die datenschutzrechtliche Grundlage für die Weitergabe dieser Daten an den Gewerbetreibenden (nicht etwa des gesamten Auszugs aus dem BZRG).

34

Bezweckt die Betriebssitzbehörde über die bloße Mitteilung des Ergebnisses der Zuverlässigkeitsprüfung nach § 16 Abs. 2 Satz 3 BewachV hinaus, den Gewerbetreibenden entsprechend der gesetzgeberischen Intention zu arbeitsrechtlichen Konsequenzen zu veranlassen (vgl. BT-Drs. 13/9109 S. 14 zur Vorgängerregelung in § 34a Abs. 4 GewO, die mit Gesetz vom 16.6.1998 § 34a GewO angefügt wurde), kommt sie im Regelfall nicht umhin, dem Gewerbetreibenden die hierzu erforderlichen Daten zu übermitteln; dies kann auch mündlich erfolgen. Denn der Gewerbetreibende ist bei seiner Entscheidung auf die Information des Gewerbebeamten angewiesen, weil er über keine eigenen Erkenntnisquellen hinsichtlich der Zuverlässigkeit einer Wachperson verfügt (vgl. Marcks in Landmann/Rohmer, GewO, Stand September 2020, § 34a Rn. 43). Da die Übermittlung der Daten an den Gewerbetreibenden im Ermessen der zuständigen - hier - Betriebssitzbehörde liegt („können“), bedarf es einer tiefergehenden Kontrolle des negativen Ergebnisses der Zuverlässigkeitsüberprüfung durch die Betriebssitzbehörde auf seine Plausibilität als bei der bloßen Mitteilung dieses Ergebnisses an den Gewerbetreibenden, auch weil die Übermittlungsbefugnis auf die Daten beschränkt ist, die der Beurteilung der Zuverlässigkeit zugrunde zu legen sind (vgl. BT-Drs. 13/9109 S. 14). Erachtet die Betriebssitzbehörde das (negative) Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung durch die Wohnsitzbehörde für fehlerhaft, kann es deshalb ermessenswidrig sein, dem Gewerbetreibenden gleichwohl die diesem Ergebnis zugrunde liegenden Daten zu übermitteln. Denn die Übermittlungsbefugnis verfolgt keinen Selbstzweck, sondern dient - wie ausgeführt - dazu, dem Gewerbetreibenden vor Einleitung eines behördlichen Verfahrens zur Beschäftigungsuntersagung die Grundlage für „etwaige arbeitsrechtliche Konsequenzen“ an die Hand zu geben.

35

cc) Erachtet die Betriebssitzbehörde das Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung durch die Wohnsitzbehörde für nachvollziehbar, wird sie in der Regel ein Verfahren zur Untersagung der (Weiter-) Beschäftigung der Wachperson einleiten (Art. 22 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG), sofern der Gewerbetreibende nicht selbst die behördlicherseits für erforderlich gehaltenen arbeitsrechtlichen Konsequenzen zieht. Die Mitteilung nach § 16 Abs. 2 Satz 3 BewachV kann dabei auch zusammen mit der Datenübermittlung nach § 34a Abs. 3 GewO und einer Anhörung des Gewerbetreibenden zur beabsichtigten Untersagung der (Weiter-) Beschäftigung der Wachperson in einem einheitlichen Anschreiben erfolgen.

36

Die Einleitung oder Durchführung eines Verfahrens zur Beschäftigungsuntersagung durch die Betriebssitzbehörde ist keine von Gesetz wegen notwendige Folge des negativen Ergebnisses der Zuverlässigkeitsüberprüfung durch die Wohnsitzbehörde. Insbesondere ist die Betriebssitzbehörde allein aufgrund einer in der Regel ohne vertiefende Begründung getroffenen Unzuverlässigkeitsfeststellung der Wohnsitzbehörde nicht verpflichtet, eine Untersagungsverfügung nach § 34a Abs. 4 GewO gegenüber dem Gewerbetreibenden auszusprechen oder diesen unter Hinweis auf die Einstufung der Wachperson durch die Wohnsitzbehörde als unzuverlässig anzuhören. Denn tatbestandlich setzt die Befugnis zur Untersagung der Weiterbeschäftigung Tatsachen voraus, die (im Zeitpunkt des Bescheidserlasses) die Annahme rechtfertigen, dass die Wachperson die für ihre Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt. Dies erfordert im Fall des Erlasses der Untersagungsverfügung eine Begründung, in der die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitgeteilt werden, die die Betriebssitzbehörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben (Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG). Wenngleich das Merkmal der Unzuverlässigkeit ein unbestimmter Rechtsbegriff ist, der der Behörde weder einen Beurteilungs- noch einen Ermessensspielraum eröffnet und das Ermessen zum Erlass der Untersagungsverfügung bei Vorliegen von

Unzuverlässigkeitsgründen intendiert sein kann, ist die Untersagung der Weiterbeschäftigung einer Wachperson eine Ermessensentscheidung („kann“), die als solche ebenfalls zu begründen ist (Art. 39, 40 BayVwVfG).

37

Hiervon ausgehend wird die Betriebssitzbehörde bei der Einleitung eines Verfahrens zur Beschäftigungsuntersagung prüfen, ob das Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung durch die Wohnsitzbehörde (noch) zutrifft und ob die Wachperson ggf. zum Verfahren hinzuzuziehen (Art. 13 Abs. 2 BayVwVfG) und vor Erlass der Beschäftigungsuntersagungsverfügung anzuhören ist (Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG).

38

Weist die Betriebssitzbehörde den Gewerbetreibenden unter Bezugnahme auf die erforderliche Zuverlässigkeit einer Wachperson - wie hier - zugleich darauf hin, dass die Weiterbeschäftigung der Wachperson den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit erfüllt, sollte sie sich zuvor davon überzeugt haben, dass das negative Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung zutrifft.

39

b) Von Vorstehendem ausgehend hatte der Antragsgegner angesichts der aktenkundigen Auskünfte aus dem Zentralregister keine Veranlassung, das Ergebnis der Überprüfung der Zuverlässigkeit des Antragstellers als Wachperson infrage zu stellen.

40

aa) Die Durchführung des Verfahrens der Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit des Antragstellers als Wachperson durch die Wohnsitzbehörde begegnet keinen durchgreifenden Bedenken.

41

(1) Nach § 34a Abs. 1 und Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 GewO darf derjenige, der gewerbsmäßig Leben oder Eigentum fremder Personen bewachen will (Bewachungsgewerbe), mit der Durchführung von Bewachungsaufgaben nur Wachpersonen beschäftigen, die die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen (s. auch § 16 Abs. 1 Nr. 1 BewachV). Zur Feststellung, ob Erkenntnisse vorliegen, die die bei der ersten Überprüfung festgestellte Zuverlässigkeit infrage stellen, hat die am Hauptwohnsitz der Wachperson zuständige Gewerbeaufsichtsbehörde (Wohnsitzbehörde) die Wachperson in regelmäßigen Abständen, spätestens jedoch nach Ablauf von fünf Jahren, auf ihre Zuverlässigkeit zu überprüfen (sog. „Regelüberprüfung“; § 34a Abs. 1a Satz 7 i.V.m. Abs. 1 Satz 10 GewO i.V.m. § 23 Abs. 5 BewachV, § 1 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 37 Abs. 1 Nr. 1 der Zuständigkeitsverordnung - ZuStV; vgl. BT-Drs. 18/8558 S. 15 f.). Zu diesem Zweck holt die Wohnsitzbehörde gemäß § 34a Abs. 1a Satz 3 GewO mindestens eine unbeschränkte Auskunft nach § 41 Abs. 1 Nr. 9 BZRG sowie eine Stellungnahme der für den Wohnort zuständigen Landespolizei, einer zentralen Polizeidienststelle oder dem jeweils zuständigen Landeskriminalamt ein, ob und welche tatsächlichen Anhaltspunkte bekannt sind, die Bedenken gegen die Zuverlässigkeit begründen können, soweit Zwecke der Strafverfolgung oder Gefahrenabwehr einer Übermittlung der tatsächlichen Anhaltspunkte nicht entgegenstehen (bei der Wahrnehmung gefahrenträchtiger Aufgaben - wie hier - ist außerdem eine Stellungnahme bei der Landesbehörde für den Verfassungsschutz einzuholen, § 34a Abs. 1a Satz 5 i.V.m. Abs. 1 Satz 5 Nr. 4 GewO). Anhand dieser Erkenntnisse überprüft die am Hauptwohnsitz der Wachperson zuständige Behörde die Zuverlässigkeit der Wachperson und übermittelt u.a. das Datum, die Art und das Ergebnis der Überprüfung an das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhr (BAFA) als Registerbehörde, bei dem das Bewacherregister eingerichtet ist und geführt wird (§ 11b Abs. 1, Abs. 2 Nr. 8 Buchst. a, Abs. 6 Satz 1, Abs. 7 Nr. 6 GewO i.V.m. der Verordnung über das Bewacherregister v. 24.6.2019, BGBl I 2019, 882 - BewachRV). Die Übermittlung dieser Daten erfolgt nach § 2 Abs. 1 BewachRV über das Portal (Web-Anwendung) der Registerbehörde im Internet bzw. direkt an das Bewacherregister (§ 4 Abs. 1 Satz 4 BewachRV i.V.m. § 11b Abs. 2 Nr. 8 GewO). Diese Daten stehen den zuständigen Gewerbeaufsichtsbehörden im automatisierten Abrufverfahren nach § 9 Abs. 1 Satz 1 BewachRV zur Verfügung und können auch unmittelbar zwischen den Fachverfahren der für den Vollzug des § 34a GewO zuständigen Behörden übermittelt werden (§ 2 Abs. 2 BewachRV).

42

(2) Diesen Vorgaben entsprechend hat die Wohnsitzbehörde am 8. Juni 2020 von Amts wegen ein Verfahren zur Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit des Antragstellers eingeleitet (vgl. Auskünfte des

Bundesamts für Justiz vom 10.6.2020 aus dem Zentralregister sowie Schriftsatz der Wohnsitzbehörde im Verfahren M 16 E 21.444 v. 17.2.2021).

43

Die Überleitungsregelung in § 159 Abs. 3 GewO steht der Durchführung der Regelüberprüfung durch die Wohnsitzbehörde nicht entgegen. Danach war bzw. ist die zuständige Wohnsitzbehörde verpflichtet, bei Wachpersonen, die ab dem 1. Juni 2019 mit Aufgaben nach § 34a Abs. 1a Satz 5 GewO beauftragt sind (sog. Bestandspersonal) oder werden sollen, bis zum 30. September 2019 zwingend eine Stellungnahme bei der Landesbehörde für den Verfassungsschutz abzufragen (§ 34a Abs. 1a Satz 5 i.V.m. Abs. 1 Satz 5 Nr. 4 GewO). Dies war bzw. wäre auch beim Antragsteller veranlasst gewesen, dessen Daten von dem Bewachungsunternehmen bis zum Ablauf des 30. Juni 2019 über das Bewacherregister mitzuteilen waren (§ 159 Abs. 2 GewO). Denn der Antragsteller wurde ausweislich des ihm vom Bewachungsunternehmen ausgestellten Arbeitszeugnisses vom 31. Oktober 2020 (Anlage ASt 4) seit Ende 2014 als „Sicherheitsmitarbeiter“ u.a. in Asylunterkünften eingesetzt (vgl. ebs. Auszug aus dem Bewacherregister unter der Bezeichnung Rolle/Einsatzarten, „Bewachung Asylunterkünfte in nichtleitender Funktion“). Die Bewachungstätigkeit des Antragstellers umfasste demnach auch Aufgaben nach § 34a Abs. 1a Satz 5 Nr. 1 i.V.m. Satz 2 Nr. 4 GewO. Die Übergangsregelung in § 159 Abs. 3 GewO entbindet die Wohnsitzbehörde allerdings nicht davon, eine umfassende Regelüberprüfung nach § 34a Abs. 1a Satz 7 i.V.m. Abs. 1 Satz 10 GewO auch beim Antragsteller als Bestandspersonal durchzuführen. Da der Antragsteller nach seinen Angaben vor seiner Einstellung als Wachperson ein Zuverlässigkeitsattest erhielt, also Ende 2014, war die 5-jährige Frist zur (umfassenden) Regelüberprüfung im Zeitpunkt der Überprüfung durch die Wohnsitzbehörde im Zeitraum von Juni bis September 2020 bereits abgelaufen und musste die Regelüberprüfung folglich durchgeführt werden. Auch aus § 34a Abs. 1a Satz 6 GewO ergibt sich für Bestandspersonal nichts Anderes; diese Regelung betrifft - wie bislang - die Sicherheitsüberprüfung (vgl. Marcks in Landmann/Rohmer, GewO, Stand September 2020, § 34a Rn. 38 m.w.N.), schließt aber Bestandspersonal im Übrigen nicht von der gebotenen Regelüberprüfung ihrer Zuverlässigkeit aus, wie sich aus § 34 Abs. 1a Satz 7 GewO ergibt. Die Auffassung, bei Bestandspersonal könne aus Vertrauensschutz- und Verhältnismäßigkeitsgründen eine neue Zuverlässigkeits- und Qualifikationsprüfung unterbleiben (in diese Richtung Eisenmenger, „Bewacherregister - quo vadis?“, GSZ 2020, 66 Nr. II.3.a unter Hinweis auf BT-Drs. 19/4876, S. 12), findet weder im Gesetz noch in den Gesetzgebungsmaterialien eine Stütze, dürfte andererseits mit Blick auf die Erstbefüllung des Bewacherregisters richtig und auch so zu verstehen sein.

44

Auf Grundlage der von der Wohnsitzbehörde eingeholten unbeschränkten Auskunft aus dem Bundeszentralregister nach § 41 Abs. 1 Nr. 9 BZRG, die im Unterschied zum Führungszeugnis (§ 32 BZRG) alle strafrechtsrelevanten Vorgänge umfasst, gelangte die Wohnsitzbehörde am 22. September 2020 zum Ergebnis, der Antragsteller sei als Wachperson unzuverlässig und erfasste Datum und Ergebnis der Überprüfung als „unzuverlässig“ im Bewacherregister.

45

Da die Wohnsitzbehörde des Antragstellers örtlich nicht zuständig für den weiteren Vollzug ist, teilte sie das Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung der örtlich hierfür zuständigen Behörde am Betriebssitz des Bewachungsunternehmens mit, also dem Landratsamt ... Auch hiergegen ist nach Vorstehendem nichts zu erinnern.

46

(3) Ob in dem vonseiten des Antragstellers beanstandeten Unterlassen seiner Anhörung durch die Wohnsitzbehörde im Rahmen der Regelüberprüfung seiner Zuverlässigkeit als Wachperson mit negativem Ergebnis ein Fehler des Verfahrens liegt, kann dahinstehen. Denn allein das Fehlen einer ggf. gebotenen oder im Ermessen stehenden vorherigen Anhörung des Antragstellers vermittelt diesem keinen Anspruch auf Feststellung seiner Zuverlässigkeit als Wachperson oder auf Mitteilung der Betriebssitzbehörde gegenüber dem Bewachungsgewerbetreibenden, die Weiterbeschäftigung des Antragstellers werde einstweilen nicht beanstandet. Insoweit kann dahinstehen, ob Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG entsprechend auch für Leistungsansprüche gilt oder sich eine Anhörungspflicht aus Art. 13 Abs. 2 oder Art. 24 ff. BayVwVfG ergeben kann (vgl. etwa Nr. 3.3.2 des Mustererlasses des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Vollzug des § 34a GewO und zur Bewachungsverordnung - BewachVwV mit Stand vom 1.1.2017 aus Landmann/Rohmer, GewO, Nr. 241).

47

bb) Der Antragsgegner war auch nicht gehalten, das Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung durch die Wohnsitzbehörde zu beanstanden.

48

(1) Nach § 34a Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 GewO darf der Gewerbetreibende mit der Durchführung von Bewachungsaufgaben nur Wachpersonen beschäftigen, die die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen. Insoweit gelten auch hinsichtlich der Zuverlässigkeit einer Wachperson die allgemeinen Grundsätze; sie müssen also die Gewähr dafür bieten, künftig das Bewachungsgewerbe (im Auftrag des Gewerbetreibenden) ordnungsgemäß auszuüben (vgl. Thiel in Enuschat/Wank/ Winkler, GewO, 9. Auflage 2020, § 34a Rn. 34), wobei sich die Unzuverlässigkeit nach der Neufassung des Gesetzes vom 29. November 2018 (BGBl I S. 2666) nunmehr aus den in § 34a Abs. 1a Satz 10 i.V.m. Abs. 1 Satz 4 GewO aufgezählten Regelbeispielen ergeben kann.

49

Bei der Überprüfung der Zuverlässigkeit einer Wachperson ist in die Bewertung einzustellen, dass einer Wachperson aufgegeben ist, Leben und Eigentum fremder Personen zu überwachen (§ 34a Abs. 1 Satz 1 GewO). Insoweit bedarf eine Wachperson einer spezifischen Zuverlässigkeit, die sich aus der besonderen Stellung des Bewachungsgewerbes mit Blick einerseits auf seine Konfliktrichtigkeit sowie die Nähe zur Ausübung von Gewalt (vgl. OVG NW, B.v. 25.5.2020 - 4 A 3600/19 - juris Rn. 6 m.w.N.) und andererseits mit Blick auf das der Wachperson zur Bewachung anvertraute Eigentum oder Vermögen fremder Personen ergibt (vgl. BayVGh, U.v. 20.2.2014 - 22 BV 13.1909 - juris Rn. 28 m.w.N.). Dass der Begriff des Eigentums i.S.d. § 34a Abs. 1 Satz 1 GewO auch das Vermögen fremder Personen umfasst, folgt zudem aus der Nennung der Straftaten u.a. des Betrugs und der Untreue in den Regelbeispielen des § 34a Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 Buchst. b GewO (vgl. auch BT-Drs. 18/8558 S. 15, 23). Dem entsprechend ist eine Unzuverlässigkeit i.S.d. § 34a GewO im Bewachungsgewerbe vor allem bei vermögensbezogenen Straftaten sowie Straftaten gegen das Leben und die körperliche Unversehrtheit anzunehmen (vgl. Marcks in Landmann/Rohmer, GewO, Stand September 2020, § 34a Rn. 23a m.w.N.).

50

Hiervon ausgehend lassen insbesondere die im Bundeszentralregister für den Antragsteller enthaltenen Straftaten des Betrugs (§ 263 StGB) und des Erschleichens von Leistungen in vier Fällen (§ 265a StGB) erhebliche Zweifel an der bewachungsrechtlichen Zuverlässigkeit des Antragstellers aufkommen. Der Antragsteller wurde mit am 31. Dezember 2015 rechtskräftig gewordenem Strafbefehl zu einer Geldstrafe von 50 Tagessätzen verurteilt, weil er es unterlassen hatte, der Agentur für Arbeit die Aufnahme seiner Beschäftigung bei einem Bewachungsunternehmen zu melden und - seiner Absicht entsprechend - Leistungen in Höhe von 557 € bezog, auf die er keinen Anspruch mehr hatte. Mit am 16. Dezember 2016 rechtskräftig gewordenem Urteil des Amtsgerichts wurde der Antragsteller zu einer Gesamtdenkmalsstrafe von 100 Tagessätzen verurteilt, weil er in einem Zeitraum von drei Monaten viermal mit öffentlichen Verkehrsmitteln gefahren war, ohne jeweils im Besitz eines gültigen Fahrausweises zu sein; in allen Fällen hatte der Antragsteller vor, den Fahrpreis nicht zu entrichten.

51

Der wirtschaftliche Schaden dieser Taten ist zwar überschaubar bzw. im Hinblick auf das Erschleichen von Leistungen mit 10,80 Euro sogar äußerst gering. Maßgeblich für die Bewertung der bewachungsrechtlichen Zuverlässigkeit des Antragstellers ist aber aus Sicht des Gerichts weniger der Umfang des herbeigeführten oder beabsichtigten Schadens, sondern vielmehr die in der Begehung der Straftat zum Ausdruck kommende Einstellung der Wachperson - hier - gegenüber fremdem Vermögen. Das Vorbringen des Antragstellers, der „angebliche Betrug“ sei nicht tatsächlich vorsätzlich, weil er davon ausgegangen sei, mit seiner Anmeldung zur Sozialversicherung werde die Agentur für Arbeit automatisch informiert und würde der Leistungsbezug enden, erklärt nicht, weshalb der Antragsteller sich die Leistung, von der er gewusst hat, dass sie ihm nicht zustand, hat ausbezahlen lassen. Ausweislich der Feststellungen im Strafbefehl vom 11. Dezember 2015, der als Beweismittel die Einlassung des Antragstellers bezeichnet, unterblieb die unverzügliche Mitteilung der Arbeitsaufnahme vielmehr mit der Folge, dass dem Antragsteller seiner Absicht entsprechend Leistungen bewilligt und ausbezahlt wurden, auf die er - wie er gewusst hatte - keinen Anspruch mehr hatte. Von einem „angeblichen“ Betrug oder einem solchen ohne „tatsächlichen“ Vorsatz ist danach nicht die Rede. Der weitere Einwand, die Annahme einer Bereicherungsabsicht sei lebensfremd, weil die Agentur für Arbeit absolut sicher von der Beschäftigungsaufnahme erfahre, lässt außer Acht, dass

es im Rahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht darauf ankommt, ob die in Bezug genommene Straftat durchdacht war. Was schließlich bei adäquater Verteidigung hätte nachgewiesen werden können oder an Strafe zu erwarten gewesen wäre, kann schon deshalb dahinstehen, weil im Strafbefehl die Einlassung des Antragstellers als Beweismittel benannt ist.

52

Soweit es die Verurteilung des Erschleichens von Leistungen in vier tatmehrheitlichen Fällen betrifft, spricht der kurze Zeitraum von drei Monaten, innerhalb dessen der Antragsteller vier Fälle des Erschleichens von Leistungen verwirklicht hatte, nicht für, sondern gegen dessen Zuverlässigkeit. Denn er hat sich, obschon er jeweils kurz zuvor beim Schwarzfahren erwischt worden war und wohl auch jeweils ein erhöhtes Beförderungsentgelt erhoben wurde, nicht davon abhalten lassen, weiterhin beim selben Verkehrsbetrieb mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu fahren, ohne dafür zu bezahlen. Dass der Antragsteller insoweit eine strafrechtliche Ahndung seines Verhaltens bereits wegen geringer Beträge in Kauf genommen hat, spricht jedenfalls nicht für seine bewachungsrechtliche Zuverlässigkeit.

53

Die beiden strafrechtlich geahndeten Verfehlungen aus dem Deliktsfeld Betrug (zu dem neben § 263 StGB auch die Straftaten nach § 265a und 263a StGB gezählt werden; vgl. Hefendehl in Münchener Kommentar zum StGB, 3. Auflage 2019, § 263 Rn. 48), lassen erkennen, dass das Verhältnis des Antragstellers zum Vermögen anderer nicht von der Achtung geprägt ist, die von einer Wachperson erwartet werden muss, der die Bewachung des Eigentums fremder Personen anvertraut wird.

54

Die Rechtsauffassung des Antragstellers, der Strafausspruch beim Vergehen des Erschleichens von Leistungen (100 Tagessätze) sei korrigierend zu berücksichtigen, weil andernfalls, die über 15 Jahre zurückliegenden Straftaten schlichtweg doppelt - nämlich einmal zur Begründung der Anzahl der Tagessätze und ein weiteres Mal zur Begründung einer Unzuverlässigkeit - zum Nachteil des Antragstellers gewertet würden, geht fehl. Die Einbeziehung von Vorstrafen bei der tatgerichtlichen Strafzumessung dient der Findung einer schuldangemessenen Strafe; insoweit ist auch das Vorleben des Täters von Belang, das in die richterliche Wertung einfließt (§ 46 StGB). Die prognostische Beurteilung des (künftigen) Verhaltens der Wachperson anhand von Tatsachen, die in der Vergangenheit eingetreten sind, wirkt im Fall der Gewerbe- oder Beschäftigungsverbotung zwar ebenfalls repressiv; weder die Beurteilung der (Un-)Zuverlässigkeit noch die Untersagung der weiteren Beschäftigung einer unzuverlässigen Wachperson bezwecken aber eine Bestrafung, sondern zielen allein auf die Abwehr von Gefahren für die Allgemeinheit. Die Feststellung der Unzuverlässigkeit setzt nach allgemeiner Meinung daher weder ein Verschulden im Sinne eines moralischen oder ethischen Vorwurfs noch einen Charaktermangel voraus (vgl. Marcks in Landmann/Rohmer, GewO, Stand September 2020, § 35 Rn 30 m.w.N.). Eine doppelte Bewertung im Sinn einer Doppelbestrafung des Antragstellers findet daher selbst dann nicht statt, wenn der Strafausspruch auch Eingang in die Beurteilung der bewachungsrechtlichen Zuverlässigkeit des Antragstellers findet. Davon abgesehen orientiert sich das Gericht nicht ausschließlich oder vorwiegend am Strafausspruch, sondern an der Bewertung des Vergehens im Hinblick darauf, dass Gegenstand der Bewachung u.a. der Schutz fremden Eigentums ist.

55

Was die im Auszug aus dem Bundeszentralregister enthaltenen Verurteilungen des Antragstellers im Übrigen angeht, ist es zwar richtig, dass darin für einen Zeitraum von etwa 15 Jahren keine Eintragungen vorgenommen wurden und die insoweit letzte Eintragung aufgrund eines seit dem 4. November 2000 rechtskräftigen Urteils nur deswegen nicht getilgt wurde, weil der Antragsteller zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren (zur Bewährung) verurteilt wurde (§ 46 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 3 BZRG). Dass die vormaligen Verurteilungen schlichtweg keinerlei Relevanz mehr hätten, trifft aber nicht zu. Denn auch länger zurückliegendes rechtswidriges Verhalten kann nach den Umständen des Einzelfalls die Annahme der Unzuverlässigkeit rechtfertigen. Ob eine Tat, die zur Verurteilung geführt hat, dem Betroffenen im Rechtsverkehr und damit auch im Bereich des Verwaltungsrechts noch vorgehalten werden darf, richtet sich nach §§ 51, 52 BZRG. Vorliegend waren die insgesamt elf im Zentralregister eingetragenen Verurteilungen nach § 47 Abs. 3 BZRG nicht zu tilgen, weil danach die Tilgung bei Eintragung mehrerer Verurteilungen grundsätzlich erst zulässig ist, wenn für alle Verurteilungen die Voraussetzungen der Tilgung vorliegen (vgl. BVerwG, B.v. 23.5.1995 - 1 B 78.95 - juris Rn. 6). Wenngleich die zeitlich weit zurückliegenden Straftaten auch aus Sicht des Gerichts nicht unreflektiert zur Bewertung der Zuverlässigkeit des Antragstellers

herangezogen werden können, zeigen diese Eintragungen aber, dass der Antragsteller zwischen den Jahren 1993 und 2000 eine Zeitspanne seines Lebens durchlaufen hatte, in der er auffallend häufig straffällig wurde. Auch das ist ein Grund dafür, dass noch Verurteilungen aus den frühen 1990er Jahren im Zentralregister eingetragen sind. Eine Vielzahl kleinerer Gesetzesverletzungen, die jeweils für sich betrachtet noch keine ausreichende Grundlage für die Verneinung der Zuverlässigkeit bieten, können in ihrer Häufung aber eine solche Bewertung rechtfertigen. Dies zugrundegelegt ist es nicht zu beanstanden, dass die Wohnsitzbehörde auch ältere Eintragungen zur prognostischen Beurteilung des künftigen Verhaltens des Antragstellers herangezogen hat.

56

Soweit der Antragsteller weiter ausführt, eine Vielzahl der im Zentralregister eingetragenen Verurteilungen sei nicht bewachungsrelevant, mag dies zwar ggf. hinsichtlich der straßenverkehrsbezogenen Straftaten für sich betrachtet zutreffen. Hier stehen aber vermögensbezogene und damit auch das Bewachungsgewerbe betreffende Straftaten im Raum, wie die jüngsten Verurteilungen aus den Jahren 2015 und 2016 belegen, auf die sich die Feststellung der Unzuverlässigkeit des Antragstellers in erster Linie stützt. Bei der Beantwortung der Frage, ob der Antragsteller die Gewähr dafür bietet, dass er seine Bewachertätigkeit künftig dennoch ordnungsgemäß ausüben wird, ist - wie ausgeführt - auch eine Häufung von Straftaten, die eine Tendenz zur Nichtbeachtung geltender Vorschriften erkennen lässt, in den Blick zu nehmen und kann im Sinn der anzustellenden Gesamtwürdigung eine Prognosewirkung entfalten (vgl. Marcks in Landmann/Rohmer, GewO, Stand September 2020, § 35 Rn. 28 ff., 37 ff. m.w.N.). Insoweit ist es ebenfalls nicht zu beanstanden, dass die Wohnsitzbehörde auch das Verhalten des Antragstellers aus Verurteilungen lange vor dem Jahr 2015 heranzieht. Hiervon abgesehen sind die drei Verurteilungen wegen Diebstahls ebenso bewachungsrelevant wie die drei Verurteilungen wegen Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz (vgl. § 34a Abs. 1a Satz 7 i.V.m. Abs. 1 Satz 4 Buchst. b und c GewO; vgl. auch BT-Drs. 18/8558 S. 23 f.: „Zum Schutz der in Flüchtlingsunterkünften untergebrachten Asylbewerber muss es Ziel einer staatlichen Prävention sein, diese vor einer möglichen Kriminalisierung, zum Beispiel durch den Erwerb von Betäubungsmitteln durch diesbezüglich bereits polizeilich bekanntes Sicherheitspersonal, zu bewahren.“). Bedenken dagegen, die Ende 2016 in Kraft getretenen Bestimmungen des § 34a Abs. 1a Satz 7 i.V.m. Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 Buchst. b und c GewO zur Begründung der Relevanz der darin genannten Vergehen für das Bewachungsgewerbe heranzuziehen, bestehen nicht (vgl. ausführlich OVG NW, B.v. 17.1.2019 - 4 E 779/19 - juris Rn. 16 ff. m.w.N.).

57

Das Vorbringen des Antragstellers, der Gesetzgeber habe, indem er in § 34a Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 Buchst. b GewO ausdrücklich Mindeststrafen aufgenommen habe, bei deren Verhängung in der Regel erst von einer Unzuverlässigkeit auszugehen sei, klar zum Ausdruck gebracht, dass von einer Wachperson kein ausnahmslos allumfassend tadelloses Verhalten zu fordern sei, trifft jedenfalls in der Prämisse „erst“ nicht zu. Ist eines der Regelbeispiele erfüllt, liegt die erforderliche Zuverlässigkeit einer Wachperson in der Regel nicht vor (§ 34a Abs. 1a Satz 7 i.V.m. § 34a Abs. 1 Satz 4 GewO). Der vonseiten des Antragstellers gezogene Umkehrschluss, „bei deren Verhängung in der Regel erst von einer Unzuverlässigkeit auszugehen ist“, ist unzulässig. Gesetzgeberischer Zweck der u.a. in § 34a Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 GewO eingeführten Regelbeispiele „für die Unzuverlässigkeit des Unternehmers und des Personals“ ist nicht die Herabsetzung des Zuverlässigkeitsmaßstabs auf die darin genannten Tatbestände, sondern die Erleichterung des Vollzugs und die Verringerung des Aufwands für die Behörden (vgl. BT-Drs. 18/8558 S. 13, 15). Der Zuverlässigkeitsbegriff bleibt dabei unverändert, die fehlende Zuverlässigkeit ist demnach nicht auf die Verletzung der in § 34a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GewO genannten Tatbestände beschränkt. Die Vorschrift lässt die Möglichkeit offen, sowohl die Unzuverlässigkeit auf andere, hier nicht genannte Tatbestände zu stützen, als auch den Betroffenen wegen besonderer Umstände noch als zuverlässig anzusehen, obwohl er wegen der genannten Straftaten rechtskräftig verurteilt worden ist (vgl. Marcks in Landmann/Rohmer, GewO, Stand September 2020, § 34a Rn. 24 m.w.N.). Ein ausnahmslos allumfassend tadelloses Verhalten wird einer Wachperson bei der Prüfung ihrer Zuverlässigkeit nicht abverlangt. Wachpersonen bedürfen aber einer spezifischen Zuverlässigkeit, die sich u.a. aus ihrer Stellung ergibt, Leben und Eigentum anderer Personen zu bewachen. Insoweit können auch Eigentums- und Vermögensdelikte einer Wachperson darauf schließen lassen, dass sie dazu neigt, sich fremdes Eigentum oder Vermögen in strafbarer Weise zu verschaffen und die betroffenen Rechtsgüter nicht zu respektieren. Daher trifft es zu, dass die auf das spezifische Bewachungsgewerbe bezogenen Anforderungen besonders streng sind (vgl. BayVGh, U.v. 20.2.2014 - 22 BV 13.1909 - juris Rn. 22 ff., 28. m.w.N.).

58

Der weitere Einwand, die Zuverlässigkeitsanforderungen an eine Wachperson seien weniger streng als an den Wachunternehmer und Leitungspersonen, da diese die unmittelbare Verantwortung gegenüber den Auftragnehmern hätten und in deren Ausübung ihr Weisungsrecht gegenüber den Wachpersonen steuernd ausüben würden, während die Wachpersonen selbst an diese Weisungen gebunden und in das arbeitsrechtliche Sanktionssystem eingebunden seien, überzeugt nicht. Die Anforderungen an die Zuverlässigkeit von Bewachungsgewerbetreibenden und Wachpersonen sind zunächst unterschiedlicher Natur, soweit es „die für den Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit“ (§ 34a Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GewO), also die selbständige Ausübung des Betriebs eines Bewachungsgewerbes einerseits und die Durchführung von Bewachungsaufgaben (§ 34a Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 GewO) andererseits betrifft. Steht - wie hier - die Durchführung von Bewachungsaufgaben in Rede, ergeben sich im Hinblick auf die Zuverlässigkeit des (selbständigen) Gewerbetreibenden keine anderen Anforderungen als an die Zuverlässigkeit einer (unselbständigen) Wachperson. Einer unselbständigen Wachperson, die in der Vergangenheit in strafbarer Weise gezeigt hat, dass sie das Eigentum bzw. das Vermögen anderer Personen nicht respektiert, kann bei der Beurteilung ihres künftigen Verhaltens nicht generalisierend zugutegehalten werden, sie werde sich unter dem Druck der Weisungen des Gewerbetreibenden bzw. des arbeitsrechtlichen Sanktionssystems anders verhalten als unter dem Druck strafrechtlicher Sanktionen.

59

An Vorstehendem gemessen ist das Gericht davon überzeugt, dass der Antragsteller derzeit nicht die für die Tätigkeit als Wachperson erforderliche Zuverlässigkeit besitzt. Die vermögensbezogenen Straftaten des Betrugs und des Erschleichens von Leistungen lassen erkennen, dass der Antragsteller fremdem Eigentum gegenüber nicht die gebotene Achtung entgegenbringt, die von einer Wachperson erwartet werden muss. Dass die Verurteilungen mehr als fünf Jahre (Betrug) bzw. mehr als vier Jahre (Erschleichen von Leistungen) zurückliegen, kommt dem Antragsteller angesichts seiner weiteren, zwar deutlich länger zurückliegenden aber wegen der vorgenannten Straftaten noch verwertbaren Vorstrafen nicht zugute. Sein langes Vorstrafenregister lässt den Schluss zu, dass der Antragsteller in strafbarer Weise zur Missachtung der Rechtsordnung tendiert oder für einen langen Zeitraum jedenfalls tendiert hat. Ein tiefgreifender Einstellungswandel wurde nicht glaubhaft gemacht. Soweit die zurückliegenden Straftaten mit einer Drogenproblematik des Antragstellers in Zusammenhang gebracht werden (s. auch Urteil des Amtsgerichts München v. 16.12.2016 zur Vorstrafe des unerlaubten Handelns mit Betäubungsmitteln: „Tat aufgrund Betäubungsmittelabhängigkeit“), wird nicht hinreichend deutlich, dass seine Drogenabhängigkeit auch tatsächlich beendet ist. Die Bezugnahme auf eine Strafflosigkeit von über 15 Jahren ergibt sich zwar aus den Eintragungen im Zentralregister, lässt aber unberücksichtigt, dass der Antragsteller im Strafverfahren wegen des Erschleichens von Leistungen angegeben hatte, nach einer selbständigen Tätigkeit in Griechenland seit 3 bis 3 ½ Jahren in Deutschland im Sicherheitsgewerbe tätig zu sein, sich also zeitweise im Ausland aufgehalten zu haben.

60

Darauf, dass die Straftaten des Antragstellers wohl keinen Tatbestand des § 34a Abs. 1a Satz 10 i.V.m. Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 Buchst. b GewO erfüllen, kommt es nach alledem nicht an.

61

(2) Das mithin aller Voraussicht nach zutreffende Ergebnis der Regelüberprüfung des Antragstellers als unzuverlässig begegnet auch mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen keinen durchgreifenden Bedenken.

62

Nicht ganz zu Unrecht führt der Bevollmächtigte des Antragstellers aus, dass das negative Ergebnis der behördlichen Überprüfung der Zuverlässigkeit einer Wachperson und die Eintragung dieses Ergebnisses in das Bewacherregister faktisch einem Berufsverbot gleichkommen kann (vgl. BVerfG, E.v. 19.12.2007 - 1 BvR 2175/07 - juris Rn. 34 zur sofortigen Vollziehung einer Anordnung des Ruhens der Approbation als Präventivmaßnahme „nach Art eines vorläufigen Berufsverbots“), deshalb ein Eingriff - hier - jedenfalls in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit vorliegt und der Antragsteller mithin einen Anspruch auf Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hat (vgl. BVerfG E.v. 19.12.2007 ebd. Rn. 20 f.). In Bezug auf die die Wachperson treffende Feststellung ihrer Unzuverlässigkeit gilt im Ergebnis nichts Anderes. Die für den Vollzug des § 34a GewO jeweils örtlich zuständige Behörde muss sich dessen bewusst sein, dass mit der Eintragung des Ergebnisses der Überprüfung als unzuverlässig und mit der

Mitteilung dieses Ergebnisses an den Bewachungsgewerbetreibenden eine Beschäftigung oder Weiterbeschäftigung der Wachperson faktisch nicht mehr in Betracht kommt, und damit ein Eingriff in die Berufswahlfreiheit der Wachperson vorliegt, wenngleich es an einer verbindlichen Regelung mit Außenwirkung noch fehlt. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit liegt aber nicht vor.

63

Der Ausschluss von unzuverlässigen Wachpersonen aus dem Bewachungsgewerbe dient dem Schutz der in § 34a Abs. 1 Satz 1 GewO genannten Rechtsgüter des Lebens und des Eigentums sowie aller weiteren Rechtsgüter, mit deren Bewachung oder Schutz eine Wachperson betraut wird und ist daher zur Erreichung eines legitimen Eingriffsziels gerechtfertigt. Die weitere Beschäftigung einer Wachperson, die sich wie der Antragsteller in der Vergangenheit zum eigenen Vorteil gezielt über die Rechtsordnung hinweggesetzt und hierdurch das Vermögen anderer geschädigt hat, ist danach geeignet, die wichtigen Rechtsgüter des Eigentums und Vermögens zu gefährden, deren Bewachung der Wachperson anvertraut ist. Ist danach im konkreten Einzelfall die Annahme gerechtfertigt, die Wachperson werde fremdem Eigentum und Vermögen auch künftig nicht die Achtung entgegenbringen, die ihr Beruf verlangt, steht das Ergebnis der gesetzlich gebotenen Zuverlässigkeitsüberprüfung als unzuverlässig fest und ist es danach zum Schutz dieser Rechtsgüter auch erforderlich, das negative Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung in das Bewacherregister einzutragen und es dem Bewachungsgewerbetreibenden mitzuteilen. Die behördliche Entscheidung muss darüber hinaus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn Rechnung tragen; die Maßnahme darf nicht außer Verhältnis zum damit angestrebten Erfolg stehen. Insoweit ist in der Rechtsprechung aber anerkannt, dass eine den gesetzlichen Anforderungen der Gewerbeordnung entsprechende Untersagungsverfügung allenfalls in extremen Ausnahmefällen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn verstoßen kann (vgl. BayVGH, B.v. 23.9.2019 - 22 CS 19.1417 - juris Rn. 23 a.E. m.w.N.). Auch insoweit gilt für die Feststellung der Unzuverlässigkeit einer Wachperson kein anderer Maßstab. Der Antragsteller hat keine durchgreifenden Gründe dargetan, die in seinem Fall eine andere Bewertung zulassen könnten. Dass seine wirtschaftliche Existenz gefährdet würde, stellt keinen Grund dar, von einer ansonsten gebotenen Feststellung seiner Unzuverlässigkeit abzusehen, insbesondere rechtfertigt die wirtschaftliche Lage des Antragstellers nicht dessen weitere Beschäftigung als Wachperson mit der Folge, das Eigentum und Vermögen Anderer zu gefährden. Hiervon abgesehen führt das derzeit negative Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht zu einem dauerhaften oder gar lebenslangen Verbot seiner Beschäftigung als Wachperson. Der Antragsteller kann auch schon vor Ablauf der 5-jährigen Maximalfrist zur Regelüberprüfung auf Grundlage geänderter Verhältnisse bei der Wohnsitzbehörde eine erneute Überprüfung seiner Zuverlässigkeit als Wachperson veranlassen (§ 34a Abs. 1a Satz 7 i.V.m. Abs. 1 Satz 10 GewO).

64

c) Hiervon ausgehend hat das Landratsamt München als Betriebssitzbehörde dem Gewerbetreibenden zu Recht das negative Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung der Wohnsitzbehörde nach § 34a Abs. 3 GewO, § 16 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 BewachV mitgeteilt und diesen jedenfalls im Ergebnis auch zu Recht zum Erlass einer Beschäftigungsuntersagung angehört.

65

Dass der Antragsteller von der Betriebssitzbehörde nicht angehört wurde, obschon dieser wohl im Verfahren zur Beschäftigungsuntersagung zu beteiligen gewesen wäre, begegnet im Hinblick auf Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG keinen durchgreifenden Bedenken, weil eine Untersagungsverfügung nicht erging. Davon abgesehen wurde der Antragsteller vom Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung durch den Gewerbetreibenden unterrichtet (vgl. § 16 Abs. 2 Satz 4, Abs. 4 BewachV). Auch hatte der Antragsteller Kenntnis von den seine Unzuverlässigkeit begründenden Umständen, angesichts der er nicht erwarten konnte, dass die anstehende Regelüberprüfung seiner Zuverlässigkeit als Wachperson zu seinen Gunsten ausfallen würde. Schließlich ergeben sich auch aus dem Vortrag im gerichtlichen Verfahren keine Anhaltspunkte dafür, dass das Ergebnis der Regelüberprüfung der Zuverlässigkeit unrichtig oder die hoheitlichen Maßnahmen der Betriebssitzbehörde unverhältnismäßig oder rechtswidrig gewesen wären.

66

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG und orientiert sich an Nr. 54.1 des Streitwerts für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Da der Antragsteller als Wachperson unselbständig beschäftigt ist, ist es interessengerecht, den in Nr. 54.1 bzw. 54.2 des Streitwertkatalogs empfohlenen Streitwert für eine

Gewerbeerlaubnis von 15.000 Euro zu halbieren, so dass im Hauptsacheverfahren ein Streitwert von 7.500 Euro in Ansatz zu bringen wäre. Da der Antragsteller aufgrund der auf die Wohnsitz- und die Betriebssitzbehörde verteilten örtlichen Zuständigkeit für den Vollzug des § 34a GewO zwei Anträge nach § 123 VwGO gestellt hat, wird der Hauptsachestreitwert von 7.500 Euro entsprechend auf jeweils 3.750 Euro geteilt. Eine Reduzierung des (Hauptsache-) Streitwerts im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes war wegen der angestrebten Vorwegnahme der Hauptsache nicht veranlasst (vgl. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013).