



Prüfung – Beratung – Revision
RECHNUNGSPRÜFUNGSAMT

Dieser Prüfbericht wird gem. § 6 Abs. 3 der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Düren nach der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 07.07.2025 veröffentlicht. Personen- oder unternehmensbezogene Daten wurden hierbei, soweit vorhanden, anonymisiert.

BERICHT

DER

ÖRTLICHEN RECHNUNGSPRÜFUNG

Gewerberecht

"Gewerbeuntersagung und Wiedergestattung"

Drs. Nr. 176/25

Kreis Düren
Rechnungsprüfungsamt
Bismarckstraße 16, 52351 Düren
www.kreis-dueren.de
E-Mail: amt14@kreis-dueren.de

1. Prüfungsauftrag

Die örtliche Rechnungsprüfung ist u.a. für die Prüfung des Jahresabschlusses, der Finanzbuchhaltung und Zahlungsabwicklung, der Allgemeinen Verwaltungsprüfung, der Innenrevision oder der Prüfung interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems zuständig (§§ 102, 104 GO, RPO). Im Rahmen der Allgemeinen Verwaltungsprüfung werden regelmäßig unterschiedliche Verwaltungsbe- reiche aus sämtlichen Organisationseinheiten der Verwaltung auf Rechtmäßigkeit und Wirtschaft- lichkeit überprüft. Auch im Rahmen der Korruptionsprävention erfolgen prüfungsseitige Betrachtun- gen einzelner Aufgabenbereiche. Der Prüfauftrag erfolgte im Rahmen der jährlichen Prüfplanung durch die Amtsleitung des Rechnungsprüfungsamtes.

Die Prüfung wurde durchgeführt von Verwaltungsprüfer Christoph Kreutz.

2. Einleitung

Prüfungsgegenstand ist der Bereich der Gewerbeuntersagung und der Wiedergestattung nach § 35 Gewerbeordnung (GewO). Der Kreis Düren ist als Kreisordnungsbehörde für die Durchführung der Gewerbeuntersagungsverfahren zuständig. Einzige Ausnahme bilden die im Stadtgebiet Düren lie- genden Gewerbebetriebe. Für diese ist die Stadt Düren als örtliche Ordnungsbehörde selbst zustän- dig.¹

Gewerbeuntersagungs- und Wiedergestattungsverfahren sind Bestandteil des Gewerberechts und allgemein in § 35 GewO geregelt. Die sachliche Zuständig der Kreisordnungsbehörde ergibt sich aus § 2 Gewerberechtsverordnung (GewRV) i.V.m. mit 1.17 der Anlage zur GewRV.

Gem. § 35 Abs. 1 GewO ist die Ausübung des Gewerbes von der zuständigen Behörde ganz oder teil- weise zu untersagen, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit u.a. des Gewerbetrei- benden auf diese Gewerbe dartun, sofern die Untersagung zum Schutze der Allgemeinheit oder der im Betrieb Beschäftigten erforderlich ist.

Untersagungsgründe wegen Unzuverlässigkeit können dabei Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Steuerschulden, die Verletzung sozialversicherungs- rechtlicher Pflichten sowie mangelnde Sachkunde sein.²

Die überwiegende Zahl der Untersagungsverfahren wird hier auf Grund von Zahlungsrückständen, davon überwiegend Steuerschulden, eingeleitet.

Gem. § 35 Abs. 6 GewO ist die Ausübung des Gewerbes auf Antrag wieder zu gestatten, wenn Tatsa- chen die Annahme rechtfertigen, dass die Gründe für die Unzuverlässigkeit entfallen sind.

3. Prüfungsauftrag und Prüfungsverlauf

Die anstehende Prüfung wurde am 17.09.2024 telefonisch angekündigt und bereits ein erster erör- ternder Gesprächstermin für den 24.09.2024 vereinbart.

Am 23.09.2024 wurde zudem ein Auftaktschreiben mit ersten Fragen an die Organisationseinheit übermittelt. Die Beantwortung des Auftaktschreibens erfolgte am 01.10.2024.

¹ Vgl. <https://www.kreis-dueren.de/kreishaus/amt/amt30/Gewerbeuntersagungen.php>

² Vgl. BeckOK GewO/Brüning GewO § 35 Rn. 23

Das Fachamt hat eine kurze Beschreibung der Prozesse vorgelegt, diese wurden zur besseren Veranschaulichung von hier visualisiert und auf Zweckmäßigkeit und Optimierungsmöglichkeiten hin untersucht.

Im Prüfungsverlauf fanden mehrere Unterredungen zur Erörterung offener Fragen statt.

Weiterhin wurde Einsicht in Einzelfälle genommen.

Zum Haushalt erfolgten auf Grund der geringen Ertragslage vorliegend keine Prüfungstätigkeiten. Erträge werden laut Rückmeldung des Fachamtes lediglich aus der Erhebung von Buß- und Zwangsgeldern erzielt. Zwangsgelder dienen dabei als Beugemittel und werden in der Regel nach Zweckerreichung wieder abgesetzt. In den Jahren 2021 - 2023 lagen die Erträge unter 5.000,00 Euro.

4. Zahlen – Daten – Fakten

Die Aufgabenwahrnehmung für den Aufgabenbereich Gewerbeuntersagung und Wiedergestattung ist in Amt 30, Amt für Recht, Ordnung und Straßenverkehr, im Sachgebiet 30/1 „Ordnung“ angesiedelt.

Die Leitung des Sachgebietes erfolgt im Rahmen des Jobsharings durch 2 Sachgebietsleiterinnen. Die Sachgebietsleiterin, die federführend für den Aufgabenbereich Gewerbeuntersagung und Wiedergestattung zuständig ist, hat diesen Aufgabenbereich bis 14.07.2022 als Sachbearbeiterin betreut. Nach Bestellung zur Sachgebietsleiterin am 15.07.2022 wurde der Aufgabenbereich interimisweise wegen Stellenvakanz noch bis zur Neubesetzung der Stelle durch die Sachgebietsleiterin weiter betreut.

Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt seit 15.10.2022 durch eine Mitarbeiterin in Vollzeit (Beamtin, 41 Stunden). Die Stelle beinhaltet noch weitere Aufgaben (Schwarzarbeit, Erteilung von Maklererlaubnissen, Prüfberichte von Maklern, Namensänderungen). Der Zeitanteil für die Bearbeitung der Aufgaben im Bereich der Gewerbeuntersagung und Wiedergestattung wird mit ca 10-15 Wochenstunden beziffert. Dies wird vom Fachamt allerdings als unterdimensioniert betrachtet. Nach Aussage der Mitarbeiterin könnte diese sich realistisch betrachtet vorstellen, mit dem Aufgabenumfang im Bereich Gewerbeuntersagung eine Vollzeitstelle auszufüllen.

Es wäre zu empfehlen, hinsichtlich des Stellenumfangs eine Organisationsuntersuchung durchzuführen und festzustellen, ob der Stellenumfang im Bezug zur Aufgabe noch angemessen ist. Ggf. wäre auch die Aufgabenverteilung zu überdenken und anzupassen.

Allgemein sind Aufgaben, die lediglich von einer Person wahrgenommen werden, kritisch zu betrachten. Das Vorhalten von Fachkenntnissen konzentriert sich hierbei auf eine Person. Bei urlaubs- und krankheitsbedingten Ausfällen, vor allem von längerer Dauer, gestaltet sich eine Vertretung schwierig bis unmöglich. In der Folge entsteht Arbeitsstau und Fristen werden möglicherweise versäumt. Die Vertretung im Urlaubs- und Krankheitsfall der Sachbearbeiterin wird durch die Sachgebietsleitung sichergestellt. Da diese die Stelle auch selbst als Sachbearbeiterin wahrgenommen hat, ist fachliche Expertise im Vertretungsfall vorhanden.

Nach Ansicht der Rechnungsprüfung ist die dauerhafte Vertretungsregelung zwischen Sachbearbeitern und Führungskräften nicht als optimale Lösung zu betrachten. Hier sollte eine Vertretungsregelung auf der Ebene der Sachbearbeiter implementiert werden. Die Problematik ist bekannt und wurde bereits überdacht. Eine tragfähige Lösung konnte jedoch noch nicht gefunden werden.

Auf die Fallzahlen hat das Fachamt keinen Einfluss, Gewerbeuntersagungsverfahren werden auf Anregung Dritter, Wiedergestattungsverfahren auf Antrag durchgeführt.

In den Jahren 2021 bis 2023 wurden 53 Gewerbeuntersagungsverfahren angeregt. In 5 Fällen führten bestandskräftige Ordnungsverfügungen zu einer Untersagung der gewerblichen Tätigkeit.

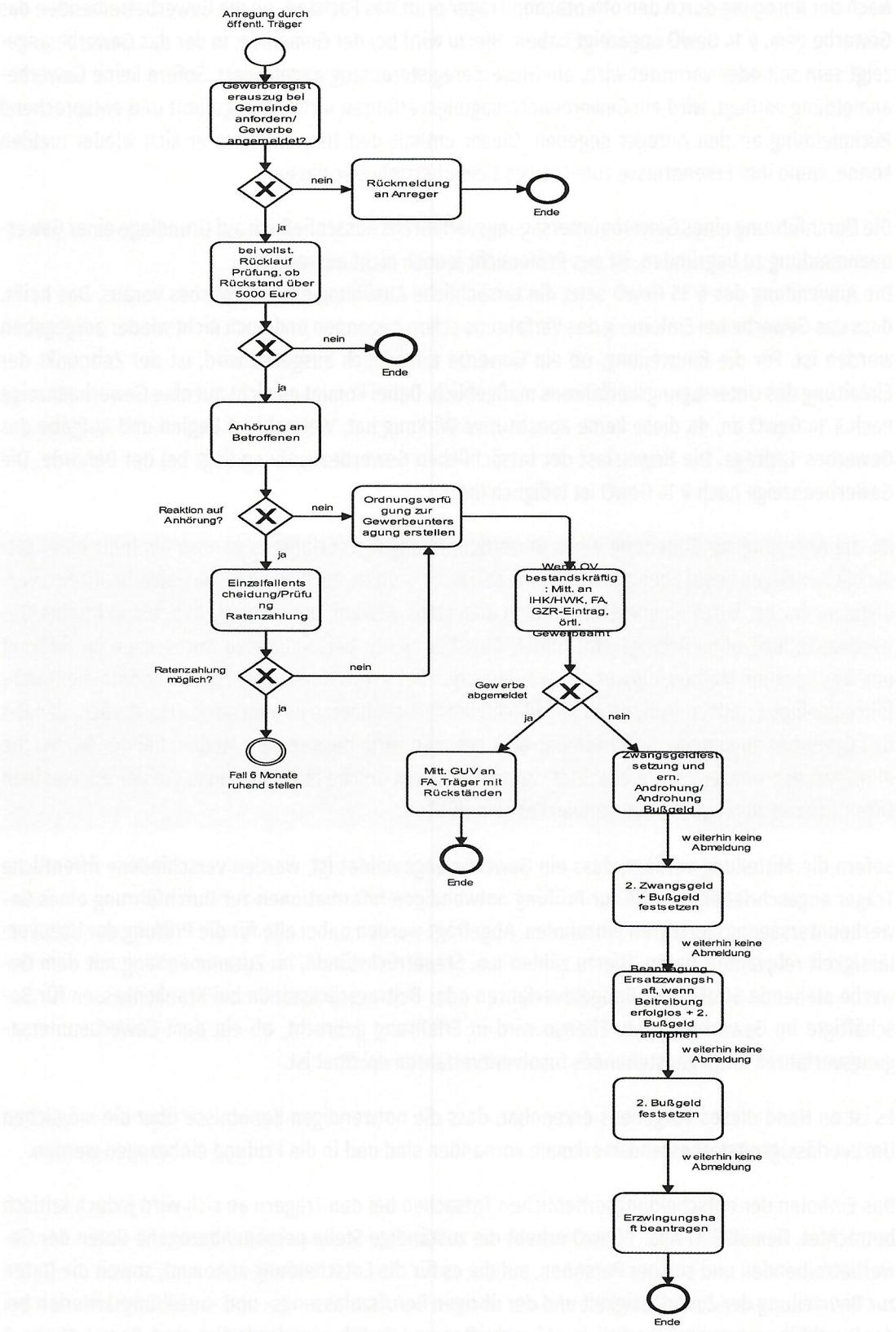
In einem Fall gibt es ein noch nicht abgeschlossenes Klageverfahren.

Jahr	Eingeleitetes Untersagungs- verfahren	Gewerbeuntersagung erfolgt
2021	20	0
2022	13	4
2023	20	1

Es wurden 2 Anträge auf die Wiedergestattung der gewerblichen Tätigkeit gestellt. Ein Antrag konnte dabei nach Prüfung des Sachverhaltes positiv beschieden werden, ein weiterer Antrag befindet sich zur Zeit noch in der Prüfung. Anträge auf Wiedergestattung sind laut Auskunft des Fachamtes selten.

5. Prozesse

Der Prozessablauf bzgl. des Gewerbeuntersagungsverfahrens stellt sich entsprechend der Mitteilung des Fachamtes wie folgt dar:



Die Prüfung, ob ein Gewerbeuntersagungsverfahren einzuleiten und durchzuführen ist, erfolgt auf Anregung eines öffentlichen Trägers. Der Träger teilt mit, dass er die Gewerbetreibenden für unzuverlässig erachtet und bittet um die Einleitung eines Gewerbeuntersagungsverfahrens.

Nach der Anregung durch den öffentlichen Träger prüft das Fachamt, ob die Gewerbetreibenden das Gewerbe gem. § 14 GewO angezeigt haben. Hierzu wird bei der Gemeinde, in der das Gewerbe angezeigt sein soll oder vermutet wird, ein Gewerberegisterauszug angefordert. Sofern keine Gewerbeanmeldung vorliegt, wird ein Gewerbeuntersagungsverfahren nicht durchgeführt und entsprechend Rückmeldung an den Anreger gegeben. Dieser enthält den Hinweis, dass er sich wieder melden könne, wenn ihm Erkenntnisse zum Ort des Gewerbetriebes vorlägen.

Die Durchführung eines Gewerbeuntersagungsverfahrens ausschließlich auf Grundlage einer Gewerbeanmeldung zu begründen, ist aus Prüfersicht jedoch nicht ausreichend.

Die Anwendung des § 35 GewO setzt die tatsächliche Ausübung eines Gewerbes voraus. Das heißt, dass das Gewerbe bei Einleitung des Verfahrens schon begonnen und noch nicht wieder aufgegeben worden ist. Für die Beurteilung, ob ein Gewerbe tatsächlich ausgeübt wird, ist der Zeitpunkt der Einleitung des Untersagungsverfahrens maßgeblich. Dabei kommt es nicht auf eine Gewerbeanzeige nach § 14 GewO an, da diese keine konstitutive Wirkung hat. Vielmehr ist Beginn und Aufgabe des Gewerbes Tatfrage. Die Beweislast der tatsächlichen Gewerbeausübung liegt bei der Behörde. Die Gewerbeanzeige nach § 14 GewO ist lediglich Indiz.³

Da die Anregung zur Einleitung eines Gewerbeuntersagungsverfahrens ebenso als Indiz einer tatsächlichen Gewerbeausübung gewertet werden kann, sollten, auch wenn keine Gewerbeanzeige vorliegt, zumindest kurze eigene Ermittlungen angestellt werden, um festzustellen, ob nicht eine Gewerbeausübung ohne Anzeige stattfindet. Denkbar wären beispielsweise Recherchen im Internet und den sozialen Medien, die auf die Ausübung des Gewerbes hindeuten. Ebenso könnte die Durchführung eines Ermittlungsdienstes angedacht werden, dazu wäre es allerdings erforderlich, den Ort des Gewerbes zu kennen. Sofern in Betracht gezogen wird, dass soziale Medien bei der Recherche hinzugezogen werden, sollte beachtet werden, dass nur solche Informationen, die der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich sind, verwertbar sein dürfen.

Sofern die Mitteilung vorliegt, dass ein Gewerbe angemeldet ist, werden verschiedene öffentliche Träger angeschrieben, um die zur Prüfung notwendigen Informationen zur Durchführung eines Gewerbeuntersagungsverfahrens einzuholen. Abgefragt werden dabei alle für die Prüfung der Unzuverlässigkeit relevanten Daten. Hierzu zählen u.a. Steuerrückstände, im Zusammenhang mit dem Gewerbe stehende Straf- oder Bußgeldverfahren oder Beitragsrückstände bei Krankenkassen für Beschäftigte im Gewerbetrieb. Ebenso wird in Erfahrung gebracht, ob ein dem Gewerbeuntersagungsverfahren entgegenstehendes Insolvenzverfahren eröffnet ist.

Es ist an Hand dieses Vorgehens erkennbar, dass die notwendigen Kenntnisse über die möglichen Unzuverlässigkeitstätbestandsmerkmale vorhanden sind und in die Prüfung einbezogen werden.

Das Einholen der entscheidungserheblichen Tatsachen bei den Trägern an sich wird jedoch kritisch betrachtet. Gemäß § 11 Abs. 1 GewO erhebt die zuständige Stelle personenbezogene Daten der Gewerbetreibenden und solcher Personen, auf die es für die Entscheidung ankommt, soweit die Daten zur Beurteilung der Zuverlässigkeit und der übrigen Berufszulassungs- und -ausbildungskriterien bei der Durchführung gewerberechtlicher Vorschriften und Verfahren erforderlich sind. Gem. § 11 Abs. 2

³ Vgl. BeckOK GewO/Brüning GewO § 35 Rn. 14/15, Landmann/Rohmer GewO/Marcks/Heß GewO § 35 Rn. 23-25, Ennuschat/Wank/Winkler/Ennuschat GewO § 35 Rn. 14, 15, 21

GewO sind die für die Zwecke des Absatzes 1 erforderlichen Daten jedoch bei der betroffenen Person zu erheben. Ohne ihre Mitwirkung dürfen sie nur erhoben werden, wenn die Entscheidung eine Erhebung bei anderen Personen oder Stellen erforderlich macht oder die Erhebung bei der betroffenen Person einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde. Als erforderlich kann die Datenerhebung bei anderen Personen oder Stellen angesehen werden, sofern die betroffene Person keine oder unvollständige Angaben macht, die Preisgabe der Daten ausdrücklich verweigert oder der Verdacht der falschen oder verfälschten Angabe der Daten besteht. In letzterem Falle ist es jedoch notwendig, dass der Verdacht durch konkrete Anhaltspunkte gestützt ist. Die Einholung von Auskünften aus dem Gewerbezentralregister, dem Schuldnerverzeichnis und dem Bundeszentralregister ist ungeachtet des § 11 Abs. 2 GewO möglich⁴

Es sollte überdacht werden, die Gewerbetreibenden unmittelbar nach Eingang der Anregung zunächst in Kenntnis zu setzen und ihnen unter angemessener Fristsetzung die Möglichkeit einzuräumen, die entscheidungserheblichen Tatsachen selbst beizubringen. Denkbar wäre hierbei auch die Einholung einer Vollmacht zur Kontaktaufnahme mit den jeweiligen Trägern. Das Anschreiben der Träger unmittelbar sollte jedenfalls erst erfolgen, wenn die o.g. Voraussetzungen vorliegen. Dies dient nicht nur der Einhaltung der Rechtmäßigkeit des Verfahrens, sondern auch dem Schutz der Mitarbeiter und der Verwaltung vor Beschwerden oder Rechtsmitteln wegen möglicher Datenschutzverstöße.

Im Zusammenhang mit dem bisherigen Verfahren der Datenerhebung wurde erläutert, dass die Prüfung des Gewerbeuntersagungsverfahrens fortgesetzt wird, wenn die Antworten aller Träger vorliegen. Dabei könnte es vorkommen, dass die Antworten zeitlich so verzögert eingehen, dass es erforderlich werde, die Träger, die kurzfristig geantwortet haben, nochmals anzuschreiben, um den Schulden- bzw. Sachstand zu aktualisieren. Dies verzögert den Verfahrensablauf.

Unabhängig davon, ob die erforderlichen Daten bei den Gewerbetreibenden oder den öffentlichen Trägern eingeholt werden, sollte überprüft werden, ob der Rücklauf aller Anfragen zur Beurteilung der Unzuverlässigkeit im Einzelfall erforderlich ist oder ob nicht aus den vorliegenden Daten bereits hinreichende Tatbestandsmerkmale hervorgehen, die eine Fortsetzung des Verfahrens in Form der Anhörung der Gewerbetreibenden rechtfertigen. Dies würde zum einen doppelte Arbeitsschritte in Form erneuter Anfragen ersparen und das Verfahren zudem beschleunigen. Die Thematik wurde vom Fachamt bereits überdacht und soll zukünftig umgesetzt werden.

Sobald alle Rückmeldungen vorliegen und Zahlungsrückstände unter 5.000,00 Euro bestehen, wird das Verfahren nicht weiter fortgeführt. Die Grenze von 5.000,00 Euro, die angelegt wird, wurde verwaltungsseitig aus einer Information zum Gewerbeuntersagungsverfahren (Ausdruck aus www.verwaltungspraxis.jurion.de) gegenüber der Rechnungsprüfung dokumentiert. Allerdings handelt es sich hierbei nur um einen Wert, der bei Steuerrückständen angelegt wird. Da die Anregungen überwiegend auf Grund von Steuerrückständen eingehen, wird auf Prüfungsmaßstäbe anderer Unzuverlässigkeitsgründe vorliegend nicht eingegangen.

Der Betrag stellt keinen normierten Wert dar. Entsprechenden Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes nach sind Steuerschulden nur dann geeignet, einen Gewerbetreibenden als unzuverlässig erscheinen zu lassen, wenn sie in der absoluten Höhe als auch im Verhältnis zur Gesamtbelastung des Gewerbetreibenden von Gewicht sind.

⁴ Vgl. hierzu BeckOK GewO/Pielow/Meineke GewO § 11 Rn. 22 - 44

Beträge unter 5.000,00 Euro reichen jedoch hierfür in der Regel nicht aus. Allerdings können auch geringere Steuerrückstände die Unzuverlässigkeit begründen, wenn etwa ständige schleppende Zahlungseingänge über einen längeren Zeitraum zu verzeichnen sind.⁵

5.000,00 Euro sollten nicht als starrer Wert bei der Prüfung angelegt werden. Dies ist, auf Rückfrage, auch grundsätzlich bekannt, für schleppende Zahlungen lägen in der Regel an Hand der eingereichten Unterlagen durch die Träger aber keine hinreichenden Belege vor. Dies sollte im Einzelfall kurz dokumentiert werden. Insofern wird auf die Ausführungen zu Vermerken unter Punkt 7 verwiesen.

Liegen die Zahlungsrückstände über 5.000,00 Euro, werden die Gewerbetreibenden zunächst angehört.

Erfolgt auf die Anhörung keine Reaktion, wird die Gewerbeausübung per Erlass einer Ordnungsverfügung untersagt. Insofern wird nach Aktenlage entschieden.

Vor der Untersagung ist § 35 Abs. 4 GewO zu beachten. Hiernach sollen vor Untersagung besondere staatliche Aufsichtsbehörden, sofern sie bestehen, die zuständige Industrie- und Handelskammer oder Handwerkskammer und bei Genossenschaften der Prüfungsverband angehört werden. Den vorgenannten Stellen soll unter Mitteilung des vorliegenden Ermittlungsergebnisses die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben werden, jedoch ohne dass den geäußerten Rechtsauffassungen zu folgen wäre. Ein rechtswidriges Ausbleiben der Anhörung führt zur formellen Rechtswidrigkeit der Untersagungsverfügung. Der Rechtsfehler wäre zwar heilbar, sollte aber vermieden werden.⁶

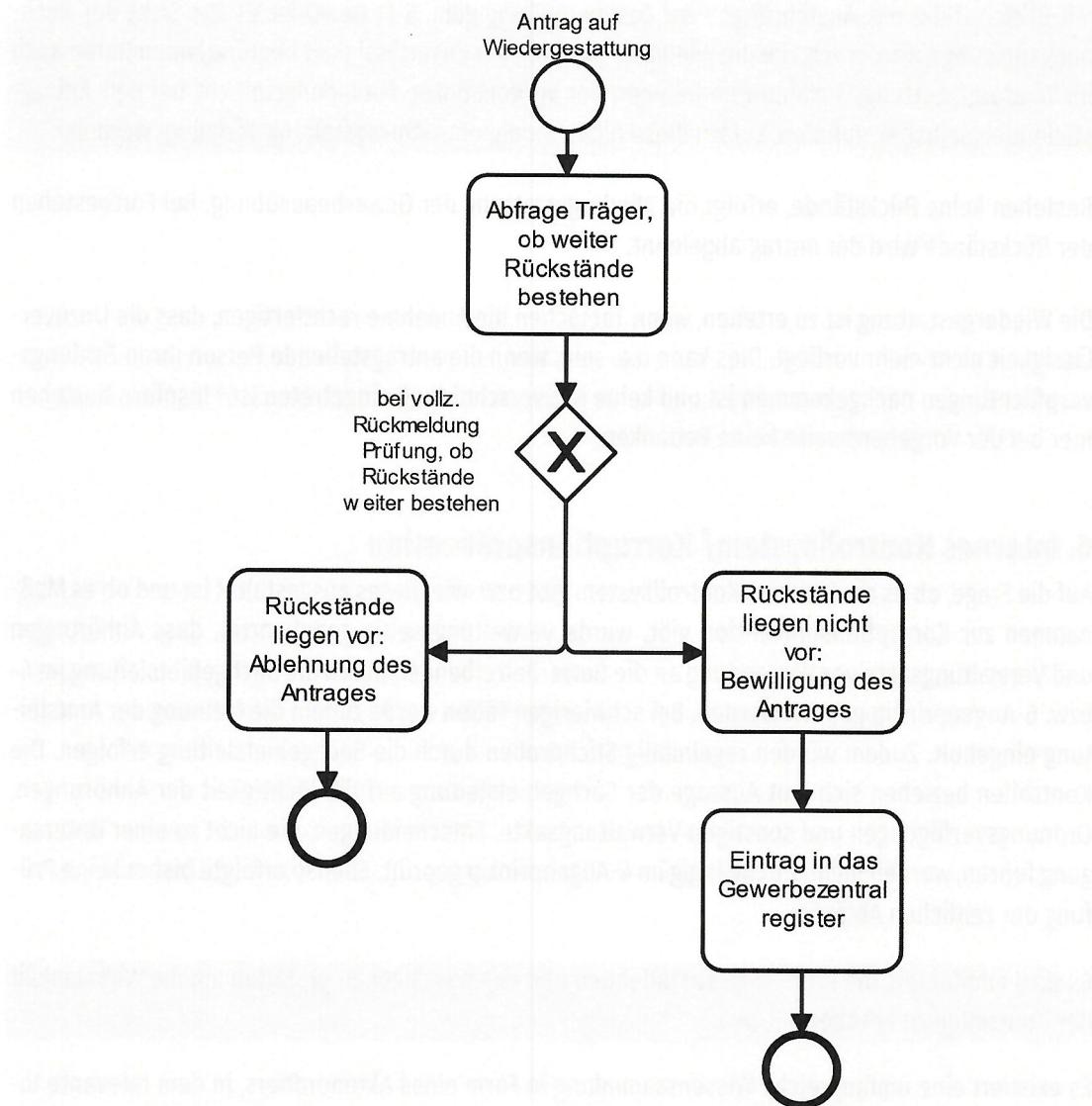
Dieser Schritt fehlt in der Prozessbeschreibung und sollte aufgenommen und beachtet werden.

Sofern, und das ist laut Fachamt der Regelfall, sich die Gewerbetreibenden zu den Tatsachen äußern, erfolgt eine Prüfung im Einzelfall. Wird von dem Gewerbetreibenden ein tragfähiges Konzept zur Tilgung der Rückstände in Form von Ratenzahlungen beigebracht, die eine Abtragung der Rückstände in angemessener Zeit erkennen lassen, werde von einer Gewerbeuntersagung abgesehen. Als angemessener Zeitraum wird auf Nachfrage ein Zeitraum von bis zu 6 Monaten genannt. Mit dem Betroffenen soll eine entsprechende Vereinbarung festgehalten werden. Das Verfahren wird dann i.d.R. zunächst ruhend gestellt. Durch monatliche Vorlage der Kontoauszüge soll in dieser Zeit die Rückführung der Zahlungsrückstände belegt werden. Sofern Nachweise ausbleiben, werde noch einmal erinnert. Wenn Rückmeldungen dann weiterhin ausbleiben, werde das Verfahren fortgesetzt. Das Vorgehen ist prüfungsseitig grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die Untersagung stellt die Ultima Ratio dar. Allerdings sollte es, wenn eine Erinnerung erforderlich würde, bei einer Erinnerung bleiben.

Der weitere Verfahrensfortgang bzgl. Buß- und Zwangsgeldern wurde vorliegend prüfungsseitig unter Bezug auf die Ausführungen zur geringen Ertragslage nicht betrachtet.

Das Verfahren im Bereich der Gewerbewiedergestattung stellt sich deutlich kürzer dar.

⁵ Vgl. Landmann/Rohmer GewO/Marcks/Heß GewO § 35 Rn. 52b, Ennuschat/Wank/Winkler/Ennuschat GewO § 35 Rn. 54a
⁶ Vgl. Ennuschat/Wank/Winkler/Ennuschat GewO § 35 Rn. 222-226



Gemäß § 35 Abs. 6 GewO ist den Gewerbetreibenden auf Antrag die Wiederausübung des Gewerbes zu gestatten, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Gründe für die Unzuverlässigkeit nicht mehr vorliegen.

Nach Eingang des Antrages erfolgt, ähnlich dem Vorgehen beim Untersagungsverfahren, eine Anfrage bei allen Trägern, bei denen Rückstände bestanden haben, ob diese weiterhin bestehen. Ggf. werden auch weitere in Frage kommende Träger angeschrieben.

Soll ein Antrag auf Wiedergestattung abgelehnt werden, trägt die zuständige Behörde die Beweislast, dass die Gründe für die Unzuverlässigkeit immer noch vorliegen. Gleichwohl treffen die Gewerbetreibenden Mitwirkungspflichten, so dass sie darlegen müssen, dass die Zuverlässigkeit wiederhergestellt ist.⁷

⁷ Vgl. Ennuschat/Wank/Winkler/Ennuschat GewO § 35 Rn. 203

Mit Blick auf die o.g. Ausführungen zur Datenerhebung gem. § 11 GewO ist es aus Sicht der Rechnungsprüfung erforderlich, die die Wiederherstellung der Zuverlässigkeit begründenden Daten auch im Wiedergestattungsverfahren im Rahmen der vorgenannten Mitwirkungspflicht bei den Antragstellenden selbst einzuholen, sofern diese nicht ohnehin mit Antragstellung vorgelegt werden.

Bestehen keine Rückstände, erfolgt die Wiedergestattung der Gewerbeausübung. Bei Fortbestehen der Rückstände wird der Antrag abgelehnt.

Die Wiedergestattung ist zu erteilen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Unzuverlässigkeit nicht mehr vorliegt. Dies kann u.a. sein, wenn die antragstellende Person ihren Zahlungsverpflichtungen nachgekommen ist und keine Neuverschuldung eingetreten ist.⁸ Insofern bestehen hier bei der Vorgehensweise keine Bedenken.

6. Internes Kontrollsysteem/ Korruptionsprävention

Auf die Frage, ob es ein Internes Kontrollsysteem gibt bzw. wie dieses ausgestaltet ist und ob es Maßnahmen zur Korruptionsprävention gibt, wurde verwaltungsseitig geantwortet, dass Anhörungen und Verwaltungsakte vor Versendung an die Gewerbetreibenden durch die Sachgebietsleitung im 4- bzw. 6-Augenprinzip geprüft werden. Bei schwierigen Fällen werde zudem die Meinung der Amtsleitung eingeholt. Zudem würden regelmäßig Stichproben durch die Sachgebietsleitung erfolgen. Die Kontrollen beziehen sich laut Aussage der Sachgebietsleitung auf die Richtigkeit der Anhörungen, Ordnungsverfügungen und sonstigen Verwaltungsakte. Entscheidungen, die nicht zu einer Untersagung führen, werden nicht durchgängig im 4-Augenprinzip geprüft. Ebenso erfolgte bisher keine Prüfung der zeitlichen Abläufe.

Es wird empfohlen, die Prüfdichte auszudehnen und engmaschiger zu gestalten um die Wirksamkeit der Kontrollen zu erhöhen.

Es existiert eine umfangreiche Wissenssammlung in Form eines Aktenordners, in dem relevante Informationen zum Thema Gewerbeuntersagungen abgelegt sind. Der Ordner wurde der Rechnungsprüfung zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt. Es findet sich ein umfangreicher Fundus an Mustern, Vermerken, E-Mail -Schriftverkehr, Auszügen aus Gesetzestexten und Kommentaren, Seminarunterlagen u.s.w..

Im Rahmen der Einführung der digitalen Akte (Enaio) wird angeregt, das Wissensmanagement sukzessive zu digitalisieren und ggfls. dabei auch bei Bedarf zu aktualisieren, da die gesammelten Informationen teilweise recht alt sind (z.B. aus 2015). Durch die in Enaio vorhandene Suchfunktion unter Angabe entsprechender Verschlagwortung würde sich die Suche nach entsprechenden Informationen erheblich leichter, schneller und übersichtlicher gestalten lassen.

Interne Dienstanweisungen, Arbeits- und Prüfhilfen gibt es nicht, ebenso wenig Checklisten zur Dokumentation des Prüfungsverlaufs und der Prüfungsergebnisse.

⁸ Vgl. Ennuschat/Wank/Winkler/Ennuschat GewO § 35 Rn. 204 und 205

Auf Grund des tiefgreifenden und sehr umfangreichen Rechtsgebietes würde es sich aus Sicht der Rechnungsprüfung anbieten, zur Vereinheitlichung der Bearbeitungsstandards und auch mit Blick auf zukünftige Einarbeitungen, einhergehend mit der Digitalisierung des Wissensmanagements, das Vorgenannte auszuarbeiten und anzulegen.

Ebenso sind auf Grund der Schwierigkeit des Rechtsgebietes Fortbildungen empfehlenswert. Die Möglichkeit der Fortbildung ist gegeben, allerdings wird hierzu ausgeführt, dass zielführende Seminare selten sind. Eine eigene Kurzrecherche konnte diesen Eindruck bestätigen.

Bezüglich Korruptionsgefährdung ist dem Fachamt zu bescheinigen, dass ein ausgeprägtes Bewusstsein hierzu vorhanden ist. Der Rechnungsprüfung liegt hierzu ein Schreiben des Fachamtes vom 04.04.2024 an das Hauptamt vor, aus dem hervorgeht, dass der Bereich der Gewerbeuntersagung intern sogar als besonders korruptionsgefährdet beurteilt wird.

7. Einzelfallprüfung

Aus den Jahren 2021 bis 2023 wurden 10 Einzelfälle in Augenschein genommen. Die nachfolgenden Punkte wurden dabei mit dem Fachamt an Hand der Akten besprochen, auf eine detaillierte Einzelfalldarstellung kann daher verzichtet werden.

Bei Durchsicht der Akten ist festzustellen, dass die Prozesse wie beschrieben eingehalten werden.

In allen Akten wird ein Aktenvorblatt hinterlegt, auf dem notiert wird, wann welcher Träger zwecks Datenerhebung angeschrieben wurde, wann die jeweiligen Rückläufe erfolgt sind und auf welchen Betrag sich der jeweilige Forderungsbestand beläuft. Dies ist, wenn Träger im Verlauf des Verfahrens mehrmals angeschrieben werden, um Forderungsbestände zu aktualisieren, bisweilen hinsichtlich der aktualisierten Schuldenstände unübersichtlich. Es würde sich anbieten, für die Forderungsbestände eine separate Übersicht anzulegen.

Die Verfahren dauern allerdings zu lange. In den eingesehenen Fällen lagen die Bearbeitungszeiten regelmäßig über einem Jahr, teils länger. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Teils, wie unter Punkt 5 bereits erwähnt, ist dies mit zeitverzögerten Rückläufen zu begründen, die ein erneutes Anschreiben anderer Träger bedingen.

Allerdings ist ebenso festzustellen, dass in allen eingesehenen Fällen lange Liegezeiten zwischen den Arbeitsschritten zu Zeitverzögerungen führen. Dies führt zusätzlich dazu, dass Arbeitsschritte in Form von Sachstandsaktualisierungen wiederholt werden müssen und Antworten erneut abzuwarten sind. Die langen Verfahrensdauern bedingen die Gefahr weiterer Schadenseintritte.

Die Optimierung der zeitlichen Abläufe ist geboten. Hierzu wurden bereits erste Maßnahmen ergriffen. Zur Zeit werden alle Akten auf den aktuellen Sachstand hin geprüft. Hierzu hat sich das Fachamt eine Frist bis Ende Januar 2025 gesetzt.

Entscheidungen sind teilweise nicht nachvollziehbar, da es an entsprechenden Vermerken fehlt bzw. diese nicht aussagekräftig sind. Seitens des Fachamtes wird darauf verwiesen, dass sowohl in der Anhörung als auch, sofern erstellt, in der Ordnungsverfügung alle Gründe, die zur Entscheidung über

die Unzuverlässigkeit geführt haben, aufgeführt sind. Bei Einzelfallentscheidungen fehlt es aber bisweilen an nachvollziehbaren Entscheidungen und auch Vereinbarungen, obwohl diese, so erläutert, vorgesehen sind.

Zur Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen sollten vermehrt Aktenvermerke zur Akte genommen werden. Bei Ratenzahlungsvereinbarungen bieten sich verbindliche Verhandlungsniederschriften an.

Die Aktenführung ist optimierungsbedürftig, da die Zeitchronologie nicht immer eingehalten wird. So sind Dokumente teils nicht nach Eingangsstempel oder Erstelldatum abgeheftet, was die Lesbarkeit der Akte teilweise erschwert.

Auf den Anhörungen und Ordnungsverfügungen sind teilweise die Gegenzeichnungen der Vorgesetzten ersichtlich, teils nicht.

Zur durchgehenden Dokumentierung der Wahrung des 4-Augenprinzips sollte darauf geachtet werden, dass die Gegenzeichnung immer erfolgt.

8. EDV

Im Rahmen der Anforderung der Gewerbeanmeldungen/ Gewerberegisterauszüge bei den Gemeinden wurde erfragt, ob kein eigener Zugriff auf das Gewerberegister eingerichtet sei. So würde ein Arbeitsschritt eingespart werden können, Rücklaufzeiten entfielen. Verwaltungsseitig wurde hierzu mitgeteilt, dass kein Zugriff auf das Gewerberegister besteht. Ein EDV-Fachverfahren, über das auch ein Zugriff das Gewerberegister möglich wäre, kommt gegenwärtig im geprüften Bereich nicht zum Einsatz. Prüfungsseitig wird der nicht zum Zuge kommende Einsatz eines EDV-Fachverfahrens, vor allem mit Blick auf die immer weiter fortschreitende Digitalisierung, grundsätzlich kritisch betrachtet, allerdings hat das Fachamt den Bedarf bereits erkannt und den Einsatz eines solchen Fachverfahrens auch langfristig angedacht.

Das laut Mitteilung der Verwaltung derzeit für den Bereich gängige und sinnvollste Programm wäre MIGEWA, welches Ende des Jahres 2024 durch das Verfahren VOIS Geso abgelöst werde. Daher sei bislang von einer Beschaffung abgesehen worden. Langfristig war grundsätzlich angedacht, dass das Fachverfahren VOIS Geso eingesetzt werde. Zwischenzeitlich habe aber eine Versammlung der Ordnungsamtsleiter der umliegenden Kreise gegeben, in dem auch das Programm diskutiert wurde. Von Ordnungsämtern, die das Programm bereits im Einsatz hätten, sei die Rückmeldung nicht positiv gewesen. Sowohl der nach Einschätzung der Anwender geringe Nutzen als auch die sehr hohen Kosten wurden bemängelt, so dass man zur Zeit von einer Anschaffung wieder Abstand nehme. Darüber hinaus müsse man auch Module zusammenhängend einkaufen, die letztlich nicht benötigt würden. Ausweislich einer kurzen Internetrecherche seitens der Rechnungsprüfung sind die Bedenken zum Nutzen im hiesigen Bereich der Gewerbeuntersagung nachvollziehbar. Es handelt sich ausweislich des Internetauftritts um ein Antrags- und Überwachungsverfahren rund um das Gewerbe- und Erlaubniswesen. Ob auch Untersagungen und Wiedergestattungen mit dem Programm bearbeitet werden können, ist hingegen nicht ersichtlich.⁹ Man wolle sich zeitnah mit der Stadt Düren, die Ihre Gewerbeuntersagungsverfahren selbst durchführt, ins Benehmen setzen, um zu erörtern, ob und wenn ja welches Verfahren dort eingesetzt wird.

⁹ https://www.vois.org/wp-content/uploads/2022/06/Geso_web_10-2021-1.pdf

Seit 2024 erfolgt eine digitale Aktenführung. Dies ist mit Blick auf die deutlich höhere Revisionssicherheit der Akten im Vergleich zur Papierakte prüfungsseitig zu begrüßen.

9. Prüfungsergebnisse

Im Folgenden werden die Prüfungsergebnisse kurz zusammengefasst. Die Feststellungen wurden bereits während der Prüfungshandlung mit der Verwaltung besprochen. Für die nachfolgend genannten Punkte kann durchgängig ein Problembewusstsein bescheinigt werden.

1. Der Aufgabenbereich sollte im Hinblick auf den Stellenanteil einer Organisationsuntersuchung unterzogen werden. Auch die Aufgabenverteilung sollte überprüft werden.
2. Die Vertretung der Sachbearbeitung durch die Führungskraft ist dauerhaft keine zielführende Lösung. Es wurde bereits nach Lösungen gesucht. Ggf. kann die Thematik unter der unter Punkt 1 vorgeschlagenen Organisationsuntersuchung ebenfalls Berücksichtigung finden.
3. Die Durchführung eines Gewerbeuntersagungsverfahrens sollte nicht ausschließlich auf das Vorliegen einer Gewerbeanzeige nach § 14 GewO gestützt werden. Vielmehr sollten zur Verifizierung, ob tatsächlich ein Gewerbe ausgeübt wird oder nicht, kurze eigene Recherchen angestellt werden, sofern keine Gewerbeanzeige vorliegt.
4. Entscheidungsrelevante Daten sollten unter Beachtung von § 11 GewO sowohl bei Untersuchungs- als auch Wiedergestattungsverfahren zunächst bei den Gewerbetreibenden eingeholt werden. Nur wenn dies nicht möglich ist, sollte die Einholung der Daten unter Beachtung der rechtlichen Voraussetzungen bei öffentlichen Trägern erfolgen. In diesem Zusammenhang sollte überdacht werden, ob das Vorliegen aller Rückläufe zur Fortführung des Verfahrens grundsätzlich erforderlich ist, wenn bereits, möglicherweise schon aus der Anregung heraus, ausreichend entscheidungserhebliche Tatsachen vorliegen, um das Verfahren weiter zu betreiben.
5. Die Anhörung besonderer staatlicher Aufsichtsbehörden gem. § 35 Abs. 4 GewO sollte in der Prozessbeschreibung Berücksichtigung finden und beachtet werden.
6. Das 4-Augenprinzip sollte engmaschiger ausgestaltet werden und sich nicht ausschließlich auf Anhörungen und Verwaltungsakte beziehen, sondern auch auf die zeitlichen Arbeitsabläufe und die Entscheidungen im Einzelfall, die nicht zur Untersagung führen. Im Übrigen sollte das 4-Augenprinzip durchgängig dokumentiert werden. In der digitalen Akte gibt es hierzu einen elektronischen Workflow, dessen Nutzung nahegelegt wird.
7. Im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung bietet es sich durch die Einführung der digitalen Akte an, dass in Papierform vorhandene Wissensmanagement zu digitalisieren und aktualisieren. In diesem Zusammenhang sollte die Ausarbeitung von Arbeitshilfen, Checklisten, Prüfschemata, Leitfäden o.ä. überdacht werden.
8. Die Verfahrensdauer sollte optimiert werden. Erste Maßnahmen hierzu wurden bereits ergriffen.
9. Zur Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen sollten vermehrt Aktenvermerke und Niederschriften genutzt werden.
10. Dokumente sind nicht immer zeitchronologisch in der Akte hinterlegt, was die Lesbarkeit der Akten teilweise erschwert. Dokumente sollten nach Eingangs- bzw. Erstelldatum in der Akte abgelegt werden.

Letztlich ist positiv herauszustellen, dass das Fachamt den Prüfer zu jeder Zeit in der Prüfungshandlung kooperativ und konstruktiv unterstützt hat. Fragen wurde zeitnah beantwortet, Unterlagen ebenso zeitnah zur Verfügung gestellt. Hinweise und Anregungen wurden zu keiner Zeit als negative Kritik aufgefasst.

Der Bericht wurde dem Fachamt am 12.12.2024 zur Durchsicht übermittelt. In einem am 19.12.2024 geführten Gespräch wurde mitgeteilt, dass in allen Punkten Einigkeit herrscht. Da die vorgenannten Punkte bereits während der Prüfhandlung besprochen und erläutert wurden, bestand seitens des Fachamtes kein weiterer Gesprächsbedarf. Es wurde vereinbart, dass die Rechnungsprüfung über die weitere Entwicklung in Kenntnis gesetzt wird.