

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Evaluation des Verfahrens zur Zulassung von Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen gemäß § 31 der Gewerbeordnung

Erfahrungsbericht des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie und der Bundespolizei

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Gegenstand und Ziele der Evaluation	5
1. Evaluationsauftrag und Gegenstand der Untersuchung	5
2. Evaluationszweck	5
3. Vorgehen	6
II. Das Zulassungsverfahren	7
1. Nationaler und internationaler Kontext	7
1.1 National	7
1.2 International	8
2. Ziele des Verfahrens	8
3. Verfahren	9
3.1 Allgemeines	9
3.2 Verfahrensstruktur	10
3.2.1 Die Antragsprüfung	10

	Seite
3.2.2 Überwachung	10
a) Auflagenprüfung	11
b) Anzeigen und Meldungen	11
c) Auskunft und Nachschau	11
d) Ordnungswidrigkeiten	11
3.3 Zusammenarbeit mit anderen Behörden	12
3.3.1. Bundespolizei See	12
3.3.2. Waffenbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg	12
3.3.3. Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH)	12
III. Erfahrungsberichte	13
1. Bericht des Bundesamtes	13
1.1 Erreichte Unternehmen	13
1.2 Bürokratischer Aufwand	13
1.3 § 1 SeeBewachDV – Ernennung eines Verantwortlichen	13
1.3.1 Zweck der Regelung	13
1.3.2 Erfahrungen	14
1.3.3 Wertung	14
1.4 § 2 SeeBewachDV – Aufbauorganisation	14
1.4.1 Zweck der Regelung	14
1.4.2 Erfahrungen	14
1.4.3 Wertung	15
1.5 § 3 SeeBewachDV – Ablauforganisation	15
1.5.1 Zweck der Regelung	15
1.5.2 Erfahrungen	16
1.5.3 Wertung	16
1.6 §§ 4 bis 7 SeeBewachDV – Personalbezogene Prozesse	16
1.6.1 Zweck der Regelungen	16
1.6.2 Erfahrungen	16
1.6.3 Wertung	17
1.7 § 8 SeeBewachDV – Rechtsberatung	17
1.7.1 Zweck der Regelung	18
1.7.2 Erfahrungen	18
1.7.3 Wertung	18
1.8 § 9 SeeBewachDV – Dokumentierte Kontroll- und Prüfprozesse	18
1.8.1 Zweck der Regelung	18
1.8.2 Erfahrungen	18
1.8.3 Wertung	19

	Seite
1.9 § 10 SeeBewachDV – Dokumentationssystem	19
1.9.1 Zweck der Regelung	19
1.9.2 Erfahrungen	19
1.9.3 Wertung	19
1.10 § 11 SeeBewachDV – Kommunikationssystem	19
1.10.1 Zweck der Regelung	20
1.10.2 Erfahrungen	20
1.10.3 Wertung	20
1.11 § 12 Absatz 8 SeeBewachDV – Beschaffung, Transport, An- und Von-Bord-Bringen, Aufbewahrung und Sicherung gegen Verlust, Gebrauch und Entsorgung der Ausrüstung	20
1.11.1 Zweck der Regelung	20
1.11.2 Erfahrungen	21
a) Allgemein.....	21
b) Besondere Aspekte.....	21
1.11.3 Wertung	21
1.12 § 13 SeeBewachDV – Dienstanweisungen	21
1.12.1 Zweck der Regelung	21
1.12.2 Erfahrungen	21
1.12.3 Wertung	22
1.13 § 14 Absatz 3 und 4 SeeBewachDV – Ausrüstungsbezogene Regelungen	22
1.13.1 Zweck der Regelung	22
1.13.2 Erfahrungen	22
1.13.3 Wertung	23
2. Bericht der Bundespolizei See	23
2.1 § 12 Absatz 1 bis 7 SeeBewachDV – Anforderungen an die Planung und Durchführung von Einsätzen auf See (Verfahrensabläufe)	23
2.1.1 Zweck der Regelung	23
2.1.2 Erfahrungen	24
2.1.3 Wertung	24
2.2 § 14 Absatz 2 SeeBewachDV - Ausrüstung	24
2.2.1 Zweck der Regelung	25
2.2.2 Erfahrungen	25
2.2.3 Wertung	25

	Seite
IV. Schlussfolgerungen	26
1. Zu dem bisherigen Verfahren	26
2. Änderungsvorschläge	26
2.1 Personalüberprüfungsprozess	26
2.2 Personalweiterbildungsprozess	26
2.3 Dokumentierte Kontroll- und Prüfprozesse	26
2.4 Lieferkette	26
2.5 Ausrüstung	26

Stand: 22. Juni 2015

I. Gegenstand und Ziele der Evaluation

1. Evaluationsauftrag und Gegenstand der Untersuchung

Am 16. Mai 2013 stimmte der Deutsche Bundestag der Verordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie¹ über die Zulassung von Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen (Seeschiffbewachungsverordnung, SeeBewachV) zu und billigte ferner die Verordnung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle² über die Durchführung der Seeschiffbewachungsverordnung (Seeschiffbewachungsdurchführungsverordnung, SeeBewachDV). Auf Empfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (Bundestagsdrucksache 17/13525) forderte der Bundestag sodann das Bundeswirtschaftsministerium auf, zwei Jahre nach Inkrafttreten der Seeschiffbewachungsverordnung die Erfahrungen mit den Regelungen der SeeBewachV zu prüfen und dem Bundestag insbesondere darüber zu berichten, ob nach den ersten praktischen Erfahrungen des Bundesamtes eine Ausdehnung der Zulassungsdauer auf drei Jahre möglich wäre. Das Bundesamt wurde aufgefordert, im Einvernehmen mit dem Bundespolizeipräsidium und dem Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) dem Bundeswirtschaftsministerium spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der SeeBewachDV einen Bericht über die Erfahrungen mit dieser Verordnung vorzulegen, welcher dann vom Bundeswirtschaftsministerium unverzüglich dem Deutschen Bundestag vorzulegen ist.

Mit dem hier vorgelegten Bericht kommt das Bundesamt der Forderung des Deutschen Bundestages nach. Die SeeBewachDV wurde am 26. Juni 2013 im Bundesgesetzblatt³ verkündet und trat damit gemäß § 15 am 27. Juni 2013 in Kraft. Im vorliegenden Bericht war zu berücksichtigen, dass die Regelungen der SeeBewachDV einzelne Regelungen der SeeBewachV konkretisieren, indem sie festlegen, welche inhaltlichen Anforderungen mit diesen Regelungen verbunden werden. Eine inhaltliche Trennung und damit gesonderte Untersuchung der Regelungen der SeeBewachDV und der korrespondierenden Regelungen der SeeBewachV war daher nicht möglich. Es handelt sich dabei um folgende Regelungen der SeeBewachV:

- § 4 Betriebliche Organisation,
- § 5 Absatz 1 Anforderungen an die Planung und Durchführung von Einsätzen auf See (Verfahrensabläufe),
- § 5 Absatz 2 Dienstanweisungen sowie
- § 6 Ausrüstung.

Gegenstand des Berichtes sind somit die §§ 4, 5 Absatz 1 und 2, 6 SeeBewachV in Verbindung mit den Regelungen der SeeBewachDV.

Da aufgrund ihrer maritimen und polizeifachlichen Kompetenz die Prüfungszuständigkeit für diese Regelungen teilweise bei der Bundespolizei liegt, gliedert sich der Erfahrungsbericht in einen von der Bundespolizei und in einen vom Bundesamt bearbeiteten Teil. Die Bundespolizei prüft insbesondere nach § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 6 SeeBewachV in Verbindung mit § 12 Absatz 1 bis 7 SeeBewachDV sowie § 6 SeeBewachV in Verbindung mit § 14 Absatz 1 und 2 SeeBewachDV. Die Erfüllung der übrigen Vorschriften wird durch das Bundesamt geprüft.

Der Bericht wurde mit dem Bundespolizeipräsidium und dem BSH abgestimmt.

2. Evaluationszweck

Wie bereits der Wirtschaftsausschuss in seiner oben genannten Empfehlung feststellte, wurde mit dem in § 31 geregelten Zulassungsverfahren für private Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen ein sowohl in rechtlicher als auch sachlicher Hinsicht völlig neues Verfahren in die Gewerbeordnung (GewO) eingefügt.

Erstmals wurde eine gewerberechtliche Angelegenheit in der Zuständigkeit einer Bundesoberbehörde belassen.

Neu im Gewerberecht ist ferner der unternehmensbezogene Prüfungsansatz des Zulassungsverfahrens. Die privaten Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen müssen hierbei darlegen, dass sie die bestimmten Anforderungen an die betriebliche Organisation und Verfahrensabläufe erfüllen und aufrechterhalten können. Mit der Anforderung von Konzepten zur Personalauswahl, Personalüberprüfung und Personalweiterbildung wird vom Bundesamt im Benehmen mit der Bundespolizei ferner geprüft, ob das Unternehmen in der Lage ist sicherzu-

¹ Im Folgenden Bundeswirtschaftsministerium

² Im Folgenden Bundesamt

³ BGBl. I S. 1623 vom 26. Juni 2013

stellen, dass nur geeignetes, zuverlässiges und sachkundiges Personal an Bord von Seeschiffen eingesetzt wird.

Die Neuartigkeit des Verfahrens macht es erforderlich zu untersuchen, wie die Normen in der Praxis angewendet werden und welche Wirkungen sie entfalten. Es gilt herauszufinden, ob die angestrebten Ziele des Gesetzgebers erreicht werden, welche Stärken die Regelungen aufweisen, aber auch welche ungewollten Nebeneffekte, Probleme, Schwachstellen und Lücken erkannt wurden. Die dadurch gewonnenen Erkenntnisse können dann Grundlage für die Bestätigung von Regelungen oder auch für mögliche Nachbesserungen der Regelungen sein, um so deren Effektivität in der Praxis zu steigern.

3. Vorgehen

Ausgehend von der Forderung des Deutschen Bundestages nach einem Erfahrungsbericht des Bundesamtes mit den Regelungen der SeeBewachDV erfolgte die Untersuchung in erster Linie im Wege der Dokumentenanalyse. Grundlage für die Erhebungen bildeten die innerhalb der vergangenen zwei Jahre eingegangenen Anträge sowie die Kommunikation mit Verbänden, Unternehmen oder Einzelpersonen außerhalb eines Antragsverfahrens. Auch die von den zugelassenen Unternehmen abzugebenden Anzeigen und Meldungen und die wegen Verstößen eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren wurden untersucht.

Die Fallzahlen stellen sich derzeit folgendermaßen dar:

Antragszahlen:

Anträge insgesamt:	20
Von Unternehmen mit Sitz in Deutschland:	11
Von Unternehmen mit Sitz im Ausland:	9
Davon positiv beschieden:	13
Von Unternehmen mit Sitz in Deutschland:	8
Von Unternehmen mit Sitz im Ausland:	5
Davon abgelehnt:	1
Davon zurückgezogen:	5
Noch offen mangels Entscheidungsreife:	1

Einsatzanzeigen gemäß § 14 Absatz 1 SeeBewachV: 337

Anzeigen gemäß § 14 Absatz 3 SeeBewachV:

Wechsel des Verantwortlichen:	6
Änderungen in der betrieblichen Organisation:	2
Änderungen in den Verfahrensabläufen:	3

Ordnungswidrigkeitsverfahren: 7

Die Auswertung dieser Erhebungen erfolgte dann anhand der oben genannten Evaluationsziele.

II. Das Zulassungsverfahren

1. Nationaler und internationaler Kontext

1.1 National

Die rechtliche Grundlage des Verfahrens stellt das Gesetz zur Einführung eines Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen vom 4. März 2013 (BGBl. I S. 362) dar. Bei der gesetzlichen Neuregelung, die sich eng an den Leitlinien der Internationalen Schifffahrtsorganisation (IMO)⁴ orientiert, handelt es sich um eine Bereichsausnahme des bis dahin geltenden § 34a Gewerbeordnung (GewO). Für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen trat an die Stelle der Erlaubnispflicht des § 34a GewO das Zulassungsverfahren des neuen § 31 GewO. Die Einzelheiten des Zulassungsverfahrens regeln die vom Bundeswirtschaftsministerium im Benehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und dem Bundesministerium des Innern erlassene Seeschiffbewachungsverordnung sowie die vom Bundesamt im Benehmen mit der Bundespolizei und dem BSH erlassene Seeschiffbewachungsdurchführungsverordnung.

Das Gesetz vom 4. März 2013 (BGBl. I S. 362) enthält überdies eine Änderung des Waffengesetzes. Bewachungsunternehmen, die auf Seeschiffen unter deutscher Flagge tätig werden wollen, benötigen hierfür eine waffenrechtliche Erlaubnis. Mit der Einführung des § 28a Waffengesetz (WaffG) sollte ein einheitliches Verfahren für die Erteilung waffenrechtlicher Erlaubnisse zum Schutz von Seeschiffen, die die Bundesflagge führen, in Anlehnung an das Verfahren nach § 31 GewO und unabhängig vom Sitz des Bewachungsunternehmens geschaffen werden.⁵ Zudem wurde mit der Änderung des § 48 WaffG die Waffenbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg zur zentralen Waffenbehörde für Bewachungsunternehmen mit einer Zulassung nach § 31 GewO und einem Tätigkeitsbereich auf Seeschiffen unter deutscher Flagge.

Durch eine Änderung der See-Eigensicherungsverordnung⁶ wird durch eine entsprechende Verpflichtung der Reeder sichergestellt, dass nunmehr nur noch nach § 31 GewO zugelassene Unternehmen auf Seeschiffen unter deutscher Flagge tätig werden.

Parallel zu dem neuen Zulassungsverfahren müssen Bewachungsunternehmen, die ihre Ausrüstung und Waffen aus Deutschland vorübergehend ausführen möchten, die relevanten Exportkontrollbestimmungen beachten. Diese Bestimmungen gelten für jedes Unternehmen, das der Exportkontrolle unterliegende Güter aus Deutschland ausführen will. Es handelt sich hier nicht um eine Besonderheit des Zulassungsverfahrens. Bewachungsunternehmen benötigen also zusätzlich zur gewerberechtlichen Zulassung und zur waffenrechtlichen Erlaubnis eine Ausfuhrgenehmigung des Bundesamtes, wenn Rüstungsgüter des Teils I Abschnitt A der Ausfuhrliste (Anhang zur Außenwirtschaftsverordnung⁷) aus Deutschland mitgeführt werden sollen. In der Praxis betraf dies bisher nur in Deutschland niedergelassene Unternehmen. Auch ausländische Unternehmen können allerdings von der Regelung betroffen sein, sofern sie die relevante Ausrüstung in Deutschland lagern. Die Lieferung oder die Mitnahme von Waffen und gelisteter Ausrüstung aus Deutschland zu und für Einsätze auf Schiffen in internationalen Gewässern stellt eine Ausfuhr dar, die nach § 8 Absatz 1 Nummer 1 Außenwirtschaftsverordnung (AWV) genehmigungspflichtig ist. Da die Waffen und die für die Sicherheitsfirmen sonstige erforderliche Ausrüstung nicht in Drittländern dauerhaft verbleiben sollen, handelt es sich dabei um vorübergehende Ausfuhren dieser Güter, für die ebenfalls Ausfuhrgenehmigungen zu beantragen sind.

Das Bundesamt bietet für wiederholte vorübergehende Ausfuhren die Genehmigungsart der Sammelgenehmigung (SAG) an, welche Ausfuhren und Verbringungen von genehmigungspflichtigen Gütern in verschiedene Länder und an verschiedene Empfänger erlaubt. Die Beantragung einer solchen SAG verlangt insbesondere das Vorhandensein eines funktionsfähigen betriebsinternen Exportkontrollsystems (Internal Compliance Programme – ICP). Für private Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen geht es in diesem Zusammenhang in

⁴ „Revised Interim Guidance to shipowners, ship operators and shipmasters on the use of privately contracted armed security personnel on board ships in the High Risk Area“ (MSC.1/Circ. 1405/Rev.2) sowie die Interimsleitlinien „Interim Guidance to private maritime security companies providing privately contracted armed security personnel on board ships in the High Risk Area“ (MSC.1/Circ. 1443)

⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache. 17/10960: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen vom 10. Oktober 2012, S. 14 f.

⁶ Vgl. Artikel 1 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe b der Verordnung zur Änderung der See-Eigensicherungsverordnung und der Gebührenverordnung für Amtshandlungen des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie vom 29. Juli 2013, BGBl. I S. 2812.

⁷ Außenwirtschaftsverordnung vom 2. August 2013 (BGBl. I S. 2865), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 31. Oktober 2014 (BAnz. 2014 AT 06.11.2014 V1) geändert worden ist

Wesentlichen um die eigenverantwortliche Installation eines ICP mit dem Ziel, eine genehmigungskonforme Abwicklung der erteilten SAGen gewährleisten zu können.

Sofern die Beschaffung der Ausrüstung im Ausland erfolgt, sind die dortigen Ausführregelungen zu beachten und entsprechende Genehmigungen im Rahmen des gewerberechtlichen Zulassungsverfahrens vorzulegen.

Das Verfahren zur Erteilung der SAG ist ein eigenständiges, neben dem gewerberechtlichen Zulassungsverfahren bestehendes Verfahren. Für beide Verfahren sind daher im Bundesamt auch unterschiedliche Ansprechpartner zuständig.

1.2 International

Für die Weiterentwicklung des Zulassungsverfahrens ist der aktuelle internationale und europäische Kontext zu beachten.

Die IMO hat mit den in Fußnote 4 genannten Interims-Leitlinien sowie den „Revised Interim Recommendations for Flag States Regarding the Use of Privately Contracted Armed Security Personnel on Board Ships in the High Risk Area“⁸ Empfehlungen ausgesprochen, die die Mitgliedstaaten bei ihrer Entscheidung über den Einsatz von bewaffneten Wachpersonen auf Seeschiffen in ihre Überlegungen einbeziehen können. Eine verpflichtende Regelung durch die IMO kam aufgrund der mitgliedstaatlichen Zuständigkeit bei der Entscheidung über den Einsatz von privaten Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen⁹ und der unterschiedlichen Rechtssysteme nicht in Betracht.

Das deutsche Zulassungsverfahren, das eng an die IMO Guidance angelehnt ist, ist weltweit eines der ersten Verfahren dieser Art. Diverse Staaten innerhalb und außerhalb der europäischen Union haben inzwischen nationale Zertifizierungsverfahren eingeführt, wie beispielsweise Frankreich, Griechenland, Zypern, Panama oder Liberia. Diese sind nach derzeitigen Erkenntnissen nicht mit dem deutschen Zulassungsverfahren vergleichbar.

Eine einheitliche Regelung in der EU zum Einsatz privater Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen existiert bislang nicht. Eine Einführung eines solchen Standards, der zwangsläufig lediglich ein Minimalstandard wäre, wird von der Bundesregierung kritisch gesehen, da in einem solchen Fall Sicherheits- und Qualitätsstandards hinter wirtschaftlichen Interessen zurücktreten könnten. Je nach Marktpräsenz der in den Mitgliedstaaten niedergelassenen Bewachungsunternehmen und der damit verbundenen wirtschaftlichen Interessen wird zum Teil auf eine staatliche Regulierung und Überwachung verzichtet zugunsten einer Selbstregulierung des Wirtschaftszweiges. Hier findet der Industriestandard ISO 28007-1:2015¹⁰ Anwendung, an dessen Erarbeitung Vertreter der beteiligten Wirtschaftszweige mitwirken konnten. Deutschland befürwortet hingegen die Stärkung nationaler Zulassungsverfahren, da sie aufgrund von verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten bei Zuwiderhandlungen einen hohen Schutzstandard gewährleisten. Ferner sollen Flaggenstaaten entsprechend der Empfehlungen der IMO weiterhin einen Anreiz haben, eigene, höherwertige Zulassungsverfahren zu entwickeln. So unterliegen diese – im Gegensatz zu einem Industriestandard – einer staatlichen Kontrolle. Zudem bieten nationale Zulassungsverfahren aufgrund eines höheren Detailgrades der Regelungen mehr Rechtssicherheit angesichts der gefahrgeneigten Tätigkeit. Diese Auffassung wird von vielen IMO-Mitgliedstaaten innerhalb und außerhalb der EU geteilt.

2. Ziele des Verfahrens

Mit der Einführung des Zulassungsverfahrens sollte der besonderen Situation von Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen Rechnung getragen werden. Maritime Bewachungsunternehmen werden zur Abwehr von Angriffen durch Piraten eingesetzt, die durchaus über Kriegswaffen mit erheblicher Zerstörungskraft verfügen und nicht zuletzt durch den Einfluss von Drogen eine hohe Gewaltbereitschaft bei stark herabgesetzter Hemmschwelle aufweisen. Ziel dieser Angriffe ist die Geiselnahme der Besatzung zum Zwecke der Lösegelderpressung oder der Raub der Ladung bzw. von Wertgegenständen der Besatzung, wobei Geiselnahmen sich bisher meist über Monate oder auch Jahre erstreckten. In einigen Fällen berichten Opfer von massiver Folter und Scheinhinrichtungen.¹¹ Bei Piraterie handelt es sich in den meisten Fällen um organisierte Krimina-

⁸ MSC.1/Circ.1406/Rev. 2

⁹ MSC.1/Circ.1443 Nr. 1.2 mit Verweis auf Artikel 92 und 94 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (BGBl. 1994 II S. 1799)

¹⁰ Die ISO 28007-1:2015 wurde von der Internationalen Standardisierungsorganisation (ISO) auf Wunsch der IMO erarbeitet. Mit ihr sollten die IMO Leitlinien ausdifferenziert und näher definiert werden.

¹¹ So z. B. im Fall der Entführung des deutschen Chemietankers Marida Marguerite oder des Raubüberfalls auf das MS Paterna

lität. Nicht nur für die Wachpersonen selbst, sondern auch für die Schiffsbesatzung und Dritte besteht damit ein hohes Gefährdungspotential. Einsatzgebiet der Wachpersonen ist die Hohe See, wo im Notfall nicht mit der schnellen Unterstützung durch hoheitliche Kräfte gerechnet werden kann. Die Wachpersonen sind bei der Abwehr eines Angriffes zunächst auf sich allein gestellt; bis zum Eintreffen von Hilfe können Tage vergehen. Diese Situation – hohes Gefährdungspotential auf der einen Seite und keine schnelle staatliche Unterstützung auf der anderen Seite – unterscheidet sich erheblich von der Situation an Land tätiger Bewachungsunternehmen und macht damit die Regelung hoher Standards zum Schutz von Leben und Eigentum notwendig. Dies erforderte nicht nur die Regelung einer geeigneten Ausrüstung der Wachpersonen. Auch an die Sachkunde des Wachpersonals stellt die Aufgabe hohe Anforderungen, denen der Katalog des § 34a Absatz 2 Nummer 2 GewO in Verbindung mit § 4 Bewachungsverordnung nicht gerecht wurde. So müssen neben ausreichenden maritimen Kenntnissen auch spezielle taktische Kenntnisse, Kenntnisse des relevanten Rechts der Flaggen-, Hafen- und Küstenstaaten, medizinische Kenntnisse sowie Kenntnisse der englischen Sprache vorhanden sein. Es muss zudem sichergestellt sein, dass die Wachpersonen auch persönlich geeignet und zuverlässig sind.

Letzteres gilt umso mehr als die Wachpersonen sich mit Waffen in sensiblen Regionen der Erde bewegen. Der Missbrauch oder das Abhandenkommen von Waffen oder Munition muss vermieden werden, um den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen zu verhindern. Vorfälle dieser Art wären geeignet, das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland in der Welt zu gefährden. Dies bedingt auch hohe Anforderungen an das Bewachungsunternehmen selbst. Seine betriebliche Organisation und die festgelegten Verfahrensabläufe müssen gewährleisten können, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen der Internationalen Gemeinschaft, des Herkunftslandes sowie der Flaggen-, Hafen- und Küstenstaaten eingehalten werden, die Zuverlässigkeit, Geeignetheit und Sachkunde der Wachpersonen für die Dauer der Tätigkeit fortbesteht und eine entsprechende Ausrüstung vorhanden ist. Nur qualifizierte und zuverlässige Unternehmen sollen in diesem sensiblen und zugleich anspruchsvollen Tätigkeitsbereich agieren dürfen.

Ein weiteres Ziel im Rahmen der Qualitätssicherung war es, bei der Einführung des Verfahrens sowohl den Bewachungsunternehmen als auch den Reedern Rechtssicherheit zu bieten, indem die Anforderungen an Bewachungsunternehmen und deren Mitarbeiter klar geregelt werden. Nach Angaben der Reeder sahen sich insbesondere die Kapitäne der zu schützenden Schiffe vor Einführung des deutschen Zulassungsverfahrens als Inhaber der obersten Anordnungsbefugnis an Bord einem hohen Haftungsrisiko ausgesetzt, wenn unzureichend ausgebildete und ausgerüstete Wachpersonen den Bewachungsauftrag ausführten.

3. Verfahren

3.1 Allgemeines

Das Bundesamt nimmt seit dem 21. Juni 2013 als zuständige Behörde Anträge auf Zulassung von privaten Bewachungsunternehmen entgegen, die Bewachungsaufgaben auf Seeschiffen seewärts der Begrenzung der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone ausüben wollen. Das Verfahren ist dabei elektronisch gestaltet und erfolgt bezüglich der relevanten Prüfpunkte in enger Zusammenarbeit mit der Bundespolizei.

Mit Einführung des Zulassungsverfahrens wurde auch ein Novum in der deutschen Verwaltungspraxis geschaffen: Da ein Großteil der im maritimen Bewachungsgewerbe tätigen Unternehmen im Ausland angesiedelt ist, wurde das Verwaltungsverfahren zweisprachig aufgestellt. Das heißt, dass die meisten Antragsunterlagen sowohl in deutscher als auch in englischer Sprache eingereicht werden können.

Die Zulassungspflicht gilt nunmehr seit dem 1. Dezember 2013 für in Deutschland niedergelassene Bewachungsunternehmen unabhängig von der Flagge der Schiffe, auf denen sie eingesetzt sind, sowie für im Ausland niedergelassene Bewachungsunternehmen, die Bewachungsaufgaben auf Seeschiffen unter deutscher Flagge durchführen wollen.

Damit sich die Unternehmen vor einer Antragstellung umfassend über das Verfahren informieren können, hat das Bundesamt auf seiner Webseite alle wesentlichen Informationen eingestellt. Auch über das neben der Zulassungspflicht bestehende Erfordernis der waffenrechtlichen Erlaubnis und einer ggf. einzuholenden Ausföhrgenehmigung wird in enger Abstimmung mit den jeweiligen zuständigen Ansprechpartnern informiert und die entsprechenden Kontaktdaten werden zur Verfügung gestellt. Mittels einer auf der Webseite abrufbaren Checkliste, dem sog. Self-Assessment, können die Unternehmen prüfen, ob sie die Voraussetzungen für die Erteilung einer Zulassung erfüllen. Sie dient dem Unternehmen zugleich als Kontrollinstrument, ob die benötigten Unterlagen vollständig vorliegen. Der Internationalität der Antragsteller wird Rechnung getragen, indem die Webseite und nahezu alle eingestellten Dokumente in deutscher und englischer Sprache abgefasst wurden.

Ferner führte das Bundesamt am 29. August 2013 zwei Informationsveranstaltungen durch. Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, der Bundespolizei, der Waffenbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg sowie dem für die Zulassung von Sammelgenehmigungen zuständigen Referat 223 des Bundesamtes wurden Sicherheitsunternehmen über die Einzelheiten der Antragstellung in deutscher und englischer Sprache informiert und hatten Gelegenheit, Fragen zu stellen.

Ziel dieses Maßnahmenpakets war der Abbau bürokratischer Hürden mittels umfassender Information der antragstellenden Unternehmen über alle die Bewachungsaufgabe auf Seeschiffen betreffenden Anforderungen. Die Information aus einer Hand ermöglichte den Unternehmen einen schnellen Überblick über notwendige Antragstellungen, die darüber hinaus durch die zur Verfügung gestellten Hilfsmittel erleichtert wurden.

Bis zum Stichtag 1. Dezember 2013 konnte das Bundesamt nach Aussage des Verbands Deutscher Reeder (VDR) eine ausreichende Anzahl an Sicherheitsunternehmen zulassen, um insbesondere den Schutz der deutschen Flagge zu gewährleisten.

3.2 Verfahrensstruktur

Das Verfahren lässt sich in zwei große Abschnitte einteilen:

1. die Antragsprüfung, die idealerweise mit der Zulassung des Unternehmens abgeschlossen wird und
2. die anschließende Aufsicht über die zugelassenen Unternehmen.

3.2.1 Die Antragsprüfung

Für die Antragstellung hat das Bundesamt ein elektronisches System eingerichtet, welches ebenfalls über die Webseite erreichbar ist. Das Antragsformular wird vom Unternehmen online ausgefüllt. Hier werden insbesondere Angaben zum Unternehmen, zum Verantwortlichen, zur Haftpflichtversicherung sowie zu ggf. vorliegenden ausländischen Zulassungen, deren Anerkennung beantragt wird, gefordert. Im Anschluss kann der Antragsteller die Antragsunterlagen hochladen und dann gemeinsam mit dem Formular abschicken.

Für das nachträgliche Zusenden von Unterlagen steht ein Upload-Formular zur Verfügung, welches ebenfalls über die Webseite erreichbar ist.

Die Antragsunterlagen werden im Bundesamt in einer elektronischen Akte gespeichert. Die Prüfung der Unterlagen erfolgt ebenfalls elektronisch.

Aufgrund der unterschiedlichen Fallgestaltungen handelt es sich bei der Entscheidung über die Erteilung einer Zulassung ausschließlich um Einzelfallentscheidungen. Der Umfang der Antragsunterlagen von mehreren hundert Seiten verursacht bei der Antragsprüfung einen beträchtlichen Zeitaufwand und bedarf einer hohen Aufmerksamkeit der Sachbearbeiter /-innen. Zudem ist wegen der Korruptionsgefährdung in diesem Bereich eine Zweitprüfung der Unterlagen erforderlich. Das – gerade in der Anlaufphase des Zulassungsverfahrens häufige – Fehlen von entscheidungserheblichen Unterlagen oder die Vorlage inhaltlich unzureichender Unterlagen erhöhen den Bearbeitungsaufwand zusätzlich. In Verbindung mit dem Zeitbedarf der Unternehmen für die Zusendung der nachgeforderten Unterlagen resultiert daraus eine Bearbeitungszeit von in der Regel mehreren Monaten für die Prüfung eines Antrages.

Eine Zulassungsvoraussetzung stellt der Abschluss einer Betriebshaftpflichtversicherung dar. Aufgrund der ausländischen Versicherer und des somit zum Tragen kommenden ausländischen Versicherungsrechts erfordert deren Prüfung vertieftes Wissen in diesem Rechtsgebiet, um feststellen zu können, ob die ausländische Versicherung den Anforderungen des § 12 SeeBewachV entspricht. In der Regel kann jedoch die Prüfung durch Vorlage einer Bestätigung des Versicherers über die Einhaltung der deutschen Regelung vereinfacht werden.

3.2.2 Überwachung

Die im Anschluss an die Zulassung gebotene Aufsicht über die zugelassenen Unternehmen hinsichtlich der Einhaltung der betreffenden Vorschriften macht einen erheblichen Teil der Prüfungsleistung der zuständigen Mitarbeiter des Bundesamtes aus. Sie umfasst mehrere Themenbereiche. Erster Themenbereich ist die Prüfung der Erfüllung der mit der Zulassung erteilten Auflagen. Der zweite Themenbereich betrifft die Prüfung der eingehenden Anzeigen und Meldungen. Die Einhaltung der im Rahmen des Antragsverfahrens übermittelten Konzepte kann im Wege der Auskunft und Nachschau gemäß § 29 GewO überprüft werden, dem dritten Themenbereich der Überwachung. Die Aufklärung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten schließlich stellt den vierten Themenbereich dar.

a) Auflagenprüfung

Die bisherigen Zulassungen wurden zumeist mit umfangreichen Auflagen erteilt. So wurde beispielsweise im Falle von noch nicht am Markt tätigen Unternehmen die Vorlage der eingeholten Ausfuhr-, Einfuhr und Durchfuhrgenehmigungen oder die Vorlage einer einsatzspezifischen Dienstanweisung mit Frist vor der Durchführung des ersten Einsatzes zur Auflage gemacht. Die Auflagenerteilung zieht eine zum Teil aufwendige Auflagenkontrolle nach sich.

Eine in allen Zulassungsbescheiden enthaltene Auflage betrifft den Nachweis über das Bestehen einer Betriebshaftpflichtversicherung. Da diese vom Bewachungsunternehmen in der Regel nur für ein Jahr abgeschlossen wird, ist sicherzustellen, dass für den gesamten zweijährigen Zulassungszeitraum ununterbrochen eine Betriebshaftpflichtversicherung aufrechterhalten wird. Zugelassene Unternehmen müssen daher vor dem Ablauf der Betriebshaftpflichtversicherung die Verlängerung des Versicherungsvertrages bzw. den Abschluss einer neuen, § 12 SeeBewachV entsprechenden Betriebshaftpflichtversicherung nachweisen.

b) Anzeigen und Meldungen

Die Zulassung eines Unternehmens ist mit diversen Anzeige- und Meldepflichten verbunden. Nach § 14 Absatz 1 SeeBewachV sind Einsätze anzuzeigen. Ferner sind der Schusswaffengebrauch (§ 14 Absatz 2 SeeBewachV) und der Verlust von Waffen oder Munition zu melden (§ 14 Absatz 4 SeeBewachV) sowie wesentliche Änderungen wie der Wechsel des Verantwortlichen oder Änderungen in der betrieblichen Organisation oder der Verfahrensabläufe (§ 14 Absatz 3 SeeBewachV) anzuzeigen. Das zahlenmäßige Aufkommen dieser Anzeigen und Meldungen kann Punkt I. 3. entnommen werden.

Der Prüfaufwand differiert innerhalb dieser Anzeigen und Meldungen. So verursacht die Anzeige eines Wechsels des Verantwortlichen aufgrund der vollständig neu durchzuführenden Prüfung der Zuverlässigkeit, Eignung und Sachkunde des neuen Verantwortlichen einen hohen Prüfaufwand. Bei Anzeigen von Änderungen in der betrieblichen Organisation oder in den Verfahrensabläufen hingegen ist der Prüfaufwand abhängig von der jeweiligen Änderung.

c) Auskunft und Nachschau

Auf die in den Einsatzanzeigen erfolgten Angaben stützt sich die stichprobenweise Überprüfung gemäß § 29 GewO im Wege der Auskunft und Nachschau. Das Bundesamt fragt hier vor allem wachpersonenbezogene oder vertragsspezifische Unterlagen ab, wie beispielsweise Sachkundenachweise oder Bewachungs- und Arbeitsverträge.

Dieses Instrument ermöglicht zu kontrollieren, ob das Unternehmen seiner Verantwortung zur Überprüfung von Zuverlässigkeit, Eignung und Sachkunde der einzelnen Mitarbeiter nachkommt und darüber hinaus die sonstigen Anforderungen an private Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen einhält. Die Notwendigkeit dieser Prüfung ergibt sich aus der Ausgestaltung des Antragsverfahrens in Form einer Konzeptprüfung (siehe auch I. 2.), bei der die einzelnen Wachpersonen einer nachträglichen Prüfung unterzogen werden.

Es stellt damit neben den Vorschriften über Ordnungswidrigkeiten und Straftaten eines der wichtigsten Instrumente zur Durchsetzung des mit der gesetzlichen Regelung eingeführten Qualitätsstandards dar.

d) Ordnungswidrigkeiten

Ferner ist das Bundesamt für die Aufklärung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zuständig. Grundlage hierfür sind die im Rahmen der Überwachung erlangten Informationen sowie Hinweise von externen Quellen wie beispielsweise ausländischen Behörden, deutschen Behörden oder Presseartikeln.

Erlangt das Bundesamt Informationen zu möglichen Straftaten, werden diese an die zuständigen Behörden weitergegeben.

Hinsichtlich der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ist das Bundesamt bereits mehrfach tätig geworden, so beispielsweise wegen der Durchführung von Bewachungsaufgaben ohne Zulassung, der Nichterfüllung von Auflagen oder der Verwendung einer unvollständigen Ausrüstung aufgrund des Fehlens von Kurzwaffen.

Bisher wurden in jeweils einem Fall der Verdacht einer Straftat nach dem Außenwirtschaftsgesetz¹² an das zuständige Hauptzollamt und der Verdacht einer Straftat nach dem Waffengesetz an die zuständige Staatsanwaltschaft weitergegeben.

3.3 Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Das Bundesamt arbeitet im Rahmen des Zulassungsverfahrens eng mit anderen Behörden zusammen. Neben dem schriftlichen und telefonischen Austausch finden auch regelmäßige Treffen statt, bei denen Probleme behandelt oder Fragen der Zusammenarbeit geklärt werden. Durch den regen Austausch konnten unter anderem bereits widersprüchliche Angaben von Unternehmen in parallel gestellten Anträgen auf Erteilung einer waffenrechtlichen Erlaubnis oder Sammelgenehmigung aufgedeckt und geklärt werden.

3.3.1. Bundespolizei See

Bei der Antragsprüfung wird das Bundesamt von der Bundespolizei See (Direktionsbereich See der Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt) unterstützt. Eine zwischen dem Bundespolizeipräsidium und dem Bundesamt abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung regelt detailliert die Zusammenarbeit der beiden Behörden. Die jeweiligen Aufgaben wurden festgelegt und der Daten- und Informationsaustausch geregelt. Am Ende ihrer Prüfung gibt die Bundespolizei eine Empfehlung ab, die vom Bundesamt bei seiner Entscheidung berücksichtigt wird. Auch bei Anfragen außerhalb eines Antragsverfahrens, die in den Kompetenzbereich der Bundespolizei fallen, unterstützt diese mit ihrer Expertise das Bundesamt.

3.3.2. Waffenbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg

Auf der Grundlage von § 28a Absatz 3 Satz 3 und Absatz 4 WaffG steht das Bundesamt auch im regelmäßigen Austausch mit der Waffenbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Regelungen erlauben beiden Behörden auch ohne Ersuchen die Übermittlung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten, soweit dies zur Erfüllung der waffenbehördlichen Aufgaben erforderlich ist. Unterlagen und Informationen, die das Bundesamt im Rahmen eines Antragsverfahrens oder der Überwachung erhält und die ebenfalls von Prüfungsrelevanz für die Waffenbehörde sind, werden dieser übermittelt. Dadurch wird der Bürokratieaufwand für die Unternehmen verringert.

3.3.3. Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH)

Im Zuge der Änderung der Seeeigensicherungsverordnung (SeeEigensichV) wurde in § 7 Absatz 2a Satz 1 Nummer 2 Buchstabe b für die Kapitäne die Pflicht eingeführt, die in den Leitlinien der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation „Überarbeitete vorläufige Leitlinien für Reeder, Schiffsbetreiber und Schiffsführer über den Einsatz von bewaffnetem privaten Wachpersonal an Bord von Schiffen im Hochrisikogebiet“ in der Fassung der Bekanntmachung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 15. Mai 2013 (VkB1. 2013 S. 640) vorgesehenen Berichte und Aufzeichnungen anzufertigen.¹³ Dem Bundesamt sind diese auf Anforderung über das BSH zur Verfügung zu stellen. Die Kapitänsberichte sollen dazu dienen, Angaben der Bewachungsunternehmen zu Einsätzen abgleichen zu können. Dieses Prüfinstrument ist von hervorgehobener Bedeutung aufgrund der fehlenden Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Erfüllung der Bewachungsaufgabe auf hoher See sowie in den befahrenen Hafen- und Küstenstaaten. Es ermöglicht, die Angaben der Bewachungsunternehmen durch Berichte von dritter Seite zu überprüfen.

Daneben unterstützen sich die beiden Bundesämter bei der Klärung von Rechtsfragen oder Aufklärung von Ordnungswidrigkeiten.

¹² Außenwirtschaftsgesetz vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482)

¹³ Artikel 1 Verordnung zur Änderung der See-Eigensicherungsverordnung und der Gebührenverordnung für Amtshandlungen des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie vom 29. Juli 2013 (BGBl. I S. 2812)

III. Erfahrungsberichte

Im Folgenden werden die Erfahrungen des Bundesamtes und der Bundespolizei See mit dem Verfahren insgesamt sowie zu den einzelnen Regelungen der SeeBewachDV dargestellt und ausgehend von ihrem jeweiligen Zweck ausgewertet.

1. Bericht des Bundesamtes

1.1 Erreichte Unternehmen

Mit dem Zulassungsverfahren wurde die anfangs erwartete Anzahl von antragstellenden Unternehmen mit Sitz in Deutschland erreicht. Bei dem Entwurf des Einführungsgesetzes war der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass ca. 10 deutsche Unternehmen einen Antrag stellen werden¹⁴. Dies ist erfolgt. Elf der 20 antragstellenden Unternehmen haben ihren Sitz in Deutschland. Allerdings waren die Erwartungen hinsichtlich der Gesamtzahl der Anträge aufgrund der Marktdominanz ausländischer, insbesondere britischer und amerikanischer, Unternehmen höher.

Unter den Antragstellern waren sowohl bereits im Markt tätige kleine bis große Unternehmen als auch neu in den Markt eintretende Unternehmen.

1.2 Bürokratischer Aufwand

Das neue Zulassungsverfahren ist mit bürokratischem Aufwand verbunden. Dies ist jedem unternehmensbezogenen Prüfungsverfahren immanent.

Zudem orientieren sich die Prüfungsanforderungen an internationalen Standards zur betrieblichen Organisation des COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Internal Control – Integrated Framework) und dem vom Institut der Wirtschaftsprüfer entwickelten IDW Prüfungsstandard: Grundsätze ordnungsmäßiger Prüfung von Compliance Management Systemen (IDW PS 980 vom 11.03.2011). Dort wurden die wesentlichen Schritte zur Prüfung der betrieblichen Organisation identifiziert, die jedes gut organisierte Unternehmen aufweisen sollte. Ferner ist die Prüfung von ausländischen Unternehmen durch Wegfall von Vor-Ort-Kontrollen aus rechtlichen, finanziellen und faktischen Gründen nur begrenzt möglich. Allerdings geben die Aufzeichnungen von Unternehmen umfassend über die geschäftlichen Bewegungen Aufschluss. Alternativen erscheinen nicht ersichtlich.

1.3 § 1 SeeBewachDV – Ernennung eines Verantwortlichen

Das Bewachungsunternehmen muss gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 SeeBewachV einen leitenden Angestellten zum Verantwortlichen ernennen und mit den dort genannten Aufgaben betrauen. Die konkreten Anforderungen an diese Ernennung regelt § 1 SeeBewachDV. Er bestimmt, wer leitender Angestellter ist und wie die Ernennung zu dokumentieren und bekanntzugeben ist.

1.3.1 Zweck der Regelung

Dem Verantwortlichen kommt eine Vorbildfunktion zu. Er muss alle von den Wachpersonen zu erfüllenden Anforderungen an deren Zuverlässigkeit, Geeignetheit und Sachkunde auch in seiner Person erfüllen. Im Rahmen der unternehmensbezogenen Prüfung wird er vollumfänglich und im Vorfeld stellvertretend für die Wachpersonen geprüft. Wie bereits unter Punkt 3.2.2. Buchstabe c dargelegt, erfolgt die Kontrolle der einzelnen Wachpersonen im Rahmen der Auskunft und Nachschau gemäß § 29 GewO.

Der Verantwortliche nimmt im privaten Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen eine Schlüsselrolle ein. Ihm obliegt die Überwachung der einzelnen Prozesse. Mit seiner Ernennung stellt das Unternehmen die interne und externe Kommunikation durch einen konkreten Ansprechpartner mit Entscheidungsbefugnis und vertieftem Wissen sicher.

¹⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen, Bundestagsdrucksache 17/10960, S. 3

1.3.2 Erfahrungen

Die Ernennung eines § 5 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz entsprechenden leitenden Angestellten zum Verantwortlichen im Unternehmen erfolgte unproblematisch und wurde gut angenommen. Gleiches gilt für die Erbringung der Nachweise über die Zuverlässigkeit und persönliche Eignung des Verantwortlichen. In einigen Fällen wurde ein einfaches Führungszeugnis vorgelegt statt eines Führungszeugnisses zur Vorlage bei einer Behörde. Diese konnten auf Nachforderung rasch nachgereicht werden, ebenso die in wenigen Fällen fehlende Auflistung der früheren Arbeitgeber sowie die Eigenerklärung zu laufenden Strafverfahren oder staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren.

Das Bundesamt hat hingegen festgestellt, dass der Nachweis der geforderten Sachkunde die Unternehmen noch vor Herausforderungen stellt. In den meisten Fällen waren diese Nachweise zunächst unvollständig. Hier bedurfte es regelmäßig mehrerer Nachforderungen durch das Bundesamt. Teilweise waren die Zertifikate aufgrund fehlender Angaben zum Kursinhalt und zur Kursdauer unzureichend.

Die Dokumentation der Ernennung und die Bekanntgabe an die Mitarbeiter wurden zumeist unproblematisch nachgewiesen.

In einigen wenigen Fällen musste auf die Funktion des Verantwortlichen als Ansprechpartner für das Bundesamt hingewiesen werden.

Das Bundesamt erhielt bislang keine Kenntnis von eventuell bei den Unternehmen vorhandener Kritik an der Institution des Verantwortlichen.

1.3.3 Wertung

Insgesamt sind die Wirkungen dieser Regelung als positiv zu betrachten. Der Verantwortliche konnte als fester Ansprechpartner für das Bundesamt etabliert werden. Damit wird eine sehr gute Erreichbarkeit und zeitnahe Bearbeitung von Anforderungen gewährleistet.

Darüber hinaus ermöglicht die Prüfung des Verantwortlichen mit seiner Vorbildfunktion für die Anforderungen an die Wachpersonen die Möglichkeit, Unklarheiten über die zu erbringenden Nachweise zu beseitigen.

1.4 § 2 SeeBewachDV – Aufbauorganisation

In § 2 SeeBewachDV werden die Anforderungen an die Aufbauorganisation eines Bewachungsunternehmens geregelt, welche von § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 SeeBewachV verlangt wird. Verantwortlichkeiten im Unternehmen und Weisungsbefugnisse sind zu regeln und den Mitarbeitern bekannt zu geben sowie die ausreichende personelle Ausstattung der Bewachungsteams und der Niederlassung an Land sicherzustellen. Über Änderungen sind die Mitarbeiter zu informieren.

1.4.1 Zweck der Regelung

Durch das Einrichten einer geeigneten Aufbauorganisation soll die Erfüllung der Bewachungsaufgabe gewährleistet werden. Sie ermöglicht Effizienz, indem die interne Arbeitsverteilung sowie das Beziehungsgerüst zwischen den einzelnen Arbeitseinheiten klar definiert sind.

Für die Erfüllung der Bewachungsaufgabe müssen jedoch auch seitens des Unternehmens ausreichend Ressourcen bereitgestellt werden, um alle notwendigen Positionen besetzen zu können. Das Unternehmen muss hier darstellen, dass es dies gewährleisten kann.

1.4.2 Erfahrungen

Hinsichtlich der Festlegungen der Aufbauorganisation konnte die Mehrzahl der Unternehmen diesen Nachweis zunächst nur unvollständig erbringen. Es fehlte regelmäßig die Bekanntgabe an die Mitarbeiter.

Die Besetzung der Positionen innerhalb des Bewachungsteams wurde vom Großteil der Unternehmen ausreichend geregelt, ebenso die personelle Ausstattung der Niederlassungen an Land.

Die unverzügliche Unterrichtung der Mitarbeiter über relevante Änderungen in der Aufbauorganisation war bei der Mehrzahl der Unternehmen nicht erkennbar.

Als einer der Hauptkritikpunkte der deutschen Bewachungsunternehmen an der deutschen Regelung hat sich die Festlegung der Mindestteamgröße auf vier Wachpersonen erwiesen. Das deutsche Zulassungsverfahren schreibt beim Einsatz von privaten Sicherheitskräften eine Mindestzahl von vier Bewachungspersonen pro Einsatzteam vor. Dies entspricht dem empfohlenen Mindeststandard des Sicherheitskonzeptes in internationa-

len Regelungen und Standards (vgl. ISO 28007-1:2015¹⁵ sowie Guardcon – Mustervertrag für Reeder¹⁶). Es muss sichergestellt werden, dass jederzeit eine ausreichende Anzahl von Bewachungspersonen einsatzbereit ist, um Piratenangriffe effektiv abzuwehren. Für diese Analyse zugrunde gelegte Faktoren sind nicht allein die Größe der zu bewachenden Schiffe, sondern auch die Art der möglichen Angriffe, sowie die Einsatzfähigkeit der Bewachungspersonen mit Blick auf einzuhaltende Ruhezeiten und mögliche Ausfälle während des Einsatzes (beispielsweise krankheitsbedingt oder durch Verletzungen aufgrund von Piratenangriffen).

Nach Aussage von deutschen Bewachungsunternehmen beeinträchtigt die Regelung zur Mindestteamstärke deren Wettbewerbsfähigkeit bei Einsätzen auf ausländisch beflaggten Schiffen enorm, da ausländische Unternehmen – soweit sie nicht Bewachungsaufgaben auf deutsch-beflaggten Schiffen wahrnehmen – nicht einer solchen Regelung unterworfen seien. Viele Reeder – auch deutsche unter ausländischer Flagge – würden aus wirtschaftlichen Gründen auf ausländisch-beflaggten Schiffen auf den Einsatz von zugelassenen deutschen Bewachungsunternehmen verzichten. Beauftragt würden dann ausländische Unternehmen, die Teams von zwei bis drei Wachpersonen einsetzen. Begründet wird dies mit Argumenten finanzieller Art und dem derzeitigen Rückgang der Vorfälle am Horn von Afrika. Die Akzeptanz eines damit einhergehenden Sicherheitsrisikos liegt in der Verantwortung der Reeder.

Insbesondere im Hinblick auf die oftmals enorme Schiffsgröße und die von den Wachpersonen einzuhaltenen Ruhezeiten, erscheint eine wirksame Bewachung mit weniger als vier Wachpersonen effektiv nicht möglich. Die ständige (24 h) Besetzung der Brücke mit nur einer Wachperson, die dann u. U. sofort in mehrere Stunden dauernde Verteidigungshandlungen übergehen kann, birgt das Risiko der Unterlegenheit, von Qualitätsverlusten hinsichtlich der objektiven Lageeinschätzung und des Sorgfaltsverlustes bei der Anwendung von Verteidigungsmaßnahmen.

1.4.3 Wertung

Mit der Regelung zur Aufbauorganisation wird dafür gesorgt, dass nur klar strukturierte Unternehmen mit festgelegten hierarchisch gegliederten Einheiten, eindeutig zugeordneten Aufgaben und Vertretungsregelungen Bewachungsaufgaben auf Seeschiffen wahrnehmen. Offen bleibt, ob die Bewachungsunternehmen lediglich ihre Aufbauorganisation bisher nicht schriftlich fixiert hatten oder die Unternehmen tatsächlich Defizite in der Aufbauorganisation hatten. Letztlich konnte jedoch der Mangel regelmäßig behoben und dadurch mehr Transparenz erreicht werden.

Die Festlegung einer Mindestteamgröße hat sich mit Blick auf den durch Sicherheitsinteressen geprägten Charakter des Zulassungsverfahrens als unverzichtbar erwiesen. Die Bewachung von Seeschiffen soll auf einem hohen Qualitätsniveau erfolgen, um so Zwischenfälle, die internationale Dimensionen erreichen können, zu vermeiden. Zu diesem hohen Qualitätsniveau gehört, dass der Erfolg der Abwehr eines Piratenangriffs durch eine Mindestzahl an Einsatzkräften sichergestellt werden kann. Ein Herabsenken der Mindestzahl von vier Einsatzkräften lässt sich ohne einen Verzicht auf Sicherheitsstandards nicht erreichen.

1.5 § 3 SeeBewachDV – Ablauforganisation

In logischer Folge zur Aufbauorganisation müssen die Unternehmen nach § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 SeeBewachV eine angemessene Ablauforganisation einrichten. Der korrespondierende § 3 SeeBewachDV regelt hierzu die Erstellung eines Prozesshandbuches zu den Verfahrensabläufen auf See und im Unternehmen. Die weitere Gestaltung der innerbetrieblichen Ablauforganisation liegt mit Blick auf die unternehmerische Verantwortung im Ermessen des Bewachungsunternehmens.

1.5.1 Zweck der Regelung

Mit der Erstellung eines Prozesshandbuches soll gewährleistet werden, dass die nach § 5 Absatz 1 SeeBewachV festzulegenden Verfahrensabläufe gebündelt schriftlich fixiert werden und den Wachpersonen jederzeit zugänglich sind. Dadurch sollen sie in die Lage versetzt werden, unter Einhaltung der rechtlichen Anforderungen schnell handeln zu können.

¹⁵ Nummer 5.2.2, Fußnote 2

¹⁶ Part II, Section 2, 3.

1.5.2 Erfahrungen

Die schriftliche Fixierung der Verfahrensabläufe war in allen Anträgen gegeben. In wenigen Fällen war die Risikoanalyse als Ausgangspunkt für die Einsatzplanung nicht ausreichend dargestellt. Hingegen war in der Mehrzahl der Anträge die unverzügliche Eintragung von Änderungen in das Prozesshandbuch und deren Bekanntgabe an die Mitarbeiter zunächst aus den Unterlagen nicht erkennbar, wurde jedoch von den Unternehmen unproblematisch nachgeholt.

1.5.3 Wertung

Insgesamt ist die Handhabung der Regelung in der Praxis unproblematisch. Sie verlangt von den Unternehmen nur verhältnismäßig geringen Aufwand. Die vom Bewachungsunternehmen geforderten Festlegungen sind ihrerseits unverzichtbar für die effektive und vor allem rechtmäßige Durchführung der Bewachungsaufgabe.

1.6 §§ 4 bis 7 SeeBewachDV – Personalbezogene Prozesse

Gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 SeeBewachV muss das Bewachungsunternehmen Prozesse zur Personalauswahl, Personalüberprüfung sowie Personalweiterbildung einrichten. Die Einzelheiten hierzu regeln die §§ 4 bis 7 SeeBewachDV.

So verlangt § 4 SeeBewachDV für den Personalauswahlprozess die Vorlage eines Anforderungsprofils und macht Vorgaben hinsichtlich der zu dokumentierenden Unterlagen. Die Vorschrift korreliert mit den Anforderungen an die Zuverlässigkeit, Geeignetheit und Sachkunde der Wachpersonen sowie an die Personaleinarbeitung. Während die Zuverlässigkeit und Geeignetheit der Wachpersonen bereits bei der Einstellung bzw. bei Vertragsabschluss vorliegen müssen, können noch fehlende Sachkundenachweise im Rahmen der Einarbeitung, jedoch vor dem ersten Einsatz, erworben werden. Personalauswahlprozess und Personaleinarbeitungsprozess müssen daher aufeinander abgestimmt sein.

§ 5 SeeBewachDV regelt, dass die Zuverlässigkeit und Geeignetheit der Wachpersonen im Abstand von höchstens zwölf Monaten gemäß den §§ 8 und 9 SeeBewachV überprüft werden müssen.

Als Teil der Personalweiterbildung wird in § 6 SeeBewachDV die Einarbeitung der Wachpersonen geregelt. Die Inhalte der Einarbeitung, deren Dokumentation sowie die Kenntnissgabe an den Verantwortlichen werden geregelt.

Für die Personalweiterbildung verlangt § 7 SeeBewachDV die jährliche Auffrischung der Schulungen, regelmäßige Schießtrainings sowie die Einholung und Verarbeitung aktueller Lagekenntnisse zur Weitergabe an die Wachpersonen im Einsatz.

1.6.1 Zweck der Regelungen

Die Regelungen dienen der Sicherstellung des ausschließlichen Einsatzes von zuverlässigem, geeignetem und sachkundigem Personal für Bewachungsaufgaben auf Seeschiffen. Ferner soll der dauerhafte Fortbestand der Zuverlässigkeit, Geeignetheit und Sachkunde gewährleistet werden.

1.6.2 Erfahrungen

Die Erfüllung der Anforderungen der §§ 4 bis 6 SeeBewachDV stellte für die Unternehmen größtenteils keine besondere Herausforderung dar.

Ein geeignetes Anforderungsprofil war bei nahezu allen Unternehmen vorhanden. Bei wenigen Unternehmen musste das Bundesamt einzelne Punkte in Bezug auf die Dokumentation nachfragen.

Hinsichtlich der Überprüfung des Personals auf die weiterhin bestehende Zuverlässigkeit und Geeignetheit fehlten in einigen Anträgen Angaben zur Umsetzung dieser Anforderung. Oftmals wurde pauschal von einer jährlichen Überprüfung gesprochen, was jedoch nicht der gesetzlichen Regelung „im Abstand von höchstens 12 Monaten“ entspricht. In einigen Anträgen war die Dokumentation unklar. Nach dem Wortlaut der Verordnungen muss bei der Personalüberprüfung aufgrund des uneingeschränkten Verweises auf § 8 SeeBewachV insbesondere die Übersicht über die bisherigen Arbeitgeber jährlich angefordert werden, selbst wenn die Wachperson ausschließlich für das betreffende Bewachungsunternehmen tätig ist. In der Praxis hat sich dies als nicht erforderlich erwiesen. In diesem Punkt ist im Rahmen der Ordnungsänderung eine entsprechende Einschränkung der Regelungen zur Personalüberprüfung durch den Ordnungsgeber Bundesamt geplant.

Auch bei der Beschreibung des Einarbeitungskonzeptes gab es in den meisten Anträgen Anlass für Nachfragen und Nachforderungen des Bundesamtes. Teilweise hatten die Bewachungsunternehmen nicht umfassend die geforderten Inhalte der Einarbeitung berücksichtigt, teilweise fehlte es an der Kenntnisnahme der Dokumentation der Einarbeitung durch den Verantwortlichen.

Wesentlich problematischer war hingegen die Erfüllung der Anforderungen an die Personalweiterbildung. Die Schulungskonzepte waren in der Regel nicht ausreichend dargestellt. Oftmals wurden nicht die konkreten Inhalte beschrieben oder waren nicht alle Inhalte der Sachkunde, wie sie die Anlage zu § 10 SeeBewachV detailliert vorschreibt, enthalten. Ferner fehlten teilweise Stundenangaben bezüglich der geforderten Schulungsdauer. Verkannt wurde zuweilen, dass die Ausbildung nach § 34a GewO in Verbindung mit der Bewachungsverordnung die Rechtskenntnisse der Nummer 1 der Anlage nicht vollständig abdeckt.

In der Antragsbearbeitung wurde ferner ersichtlich, dass es detaillierterer Regelungen der Auffrischungsschulungen bedarf, da die Konzepte hier weit auseinander gingen.

Bei der Beschreibung der Schießtrainings wurden bei der Mehrzahl der Unternehmen Schießtrainings an Bord von Seeschiffen beschrieben. Die Unternehmen mussten hier darauf hingewiesen werden, dass Schießtrainings an Bord deutscher Seeschiffe ohne Vorliegen einer Erlaubnis nach § 10 Absatz 5 WaffG verboten sind.

Hinsichtlich der Informationsbeschaffung sahen nahezu alle Unternehmen in ihren Konzepten Prozesse vor. Nachfragen waren bzgl. der Dokumentation, der unverzüglichen Weitergabe an die Wachpersonen sowie der beim Bundesamt einzureichenden Nachweise erforderlich. Unklarheiten konnten regelmäßig beseitigt werden.

1.6.3 Wertung

Bei dem Personalauswahlprozess handelt es sich um eine für die Bewachungsunternehmen leicht umsetzbare Regelung, die keine überhöhten Anforderungen an die Dokumentationspflicht der Unternehmen stellt, sondern vielmehr die bereits gängige Praxis widerspiegelt.

Auch die Personaleinarbeitung stellt die Unternehmen vor keine unüberwindbaren Hürden. Defizite konnten leicht behoben werden. Dem gegenüber steht die Bedeutung der Regelung, die für ein Funktionieren des Wachteams im Einsatz unverzichtbar ist.

Die Vorschrift zum Personalüberprüfungsprozess wies mit dem uneingeschränkten Verweis auf § 8 SeeBewachDV eine – wenn auch geringfügige – Schwäche auf, die im Rahmen der vorgesehenen Veränderungsmaßnahme beseitigt werden soll.

Unverzichtbar ist ferner die Pflicht der Unternehmen zur Vorlage von Schulungskonzepten. Aufgrund der Internationalität des Zulassungsverfahrens bzw. der Antragsteller wurde zugunsten einer praktikablen Lösung auf die Benennung von bestimmten Ausbildungseinrichtungen verzichtet. Die Herausforderungen der Unternehmen angesichts dieser Regelung resultierten nach Ansicht des Bundesamtes aus der Neuartigkeit der Sachkunderegelung, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens noch keine etablierten Fachschulungen gegenüberstanden. Diese Lücken mussten z. T. durch Inhouse-Schulungen geschlossen werden. Zwischenzeitlich hat sich allerdings ein Markt für entsprechende Schulungen herausgebildet.

Eine Stärke der Regelungen wurde am Beispiel der Schießübungen auf See sichtbar. Ein möglicher Verstoß gegen die waffenrechtliche Erlaubnispflicht kann – zumindest sofern das Bewachungsunternehmen vor Beginn der Zulassungspflicht noch keine Einsätze auf deutsch-beflaggten Seeschiffen durchgeführt hat – rechtzeitig erkannt und unterbunden werden. Das Schießen mit erlaubnispflichtigen Waffen ohne eine entsprechende Schießerlaubnis stellt gemäß § 53 Absatz 1 Nummer 3 WaffG eine Ordnungswidrigkeit dar, die gemäß Absatz 2 mit einer Geldbuße von bis zu 10 000 Euro geahndet werden kann. Bei den Unternehmen wurde zudem das Bewusstsein für bestehende Erlaubnisvorbehalte geschärft.

Als nachteilig hat sich die geringe Flexibilität der Sachkunderegelungen in der Anlage der SeeBewachV erwiesen. So erfolgte zum 1. April 2015 eine Reform der Erste-Hilfe-Ausbildung mit einer Reduzierung der Inhalte und damit auch der Kursdauer von 16 auf 9 Unterrichtsstunden. Erst mit der Änderung der SeeBewachV kann auf die Reform durch eine Korrektur der Regelung reagiert werden.

Deutlich wurde, dass eine detaillierte Regelung der Auffrischungsschulungen sinnvoll wäre.

1.7 § 8 SeeBewachDV – Rechtsberatung

In § 8 SeeBewachDV wird für die nach § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 SeeBewachV einzurichtende Rechtsberatung ein Zugang rund um die Uhr sowie eine Beratung durch dazu befähigte Personen verlangt. Ferner werden Informationspflichten des Bewachungsunternehmens hinsichtlich der Kontaktdaten geregelt.

1.7.1 Zweck der Regelung

Mit der Regelung sollte Nr. 4.3.8 der IMO Seeschiffbewachungsleitlinien¹⁷ Rechnung getragen werden, welche die Gewährleistung einer Rechtsberatung rund um die Uhr vorsieht.¹⁸ Grund ist die komplexe, risikoreiche Tätigkeit, die aufgrund des internationalen Einsatzgebietes der Bewachungsunternehmen Kenntnisse in den unterschiedlichsten Rechtsordnungen voraussetzt. Hier sind die Bewachungsunternehmen einem erheblichen Sanktionsrisiko ausgesetzt, gerade auch aufgrund von – insbesondere versehentlichen – Rechtsverletzungen. Zudem führen die Bewachungsunternehmen den Schutz von Seeschiffen ebenfalls rund um die Uhr aus; es müssen also Zeitverschiebungen berücksichtigt werden.

1.7.2 Erfahrungen

In den meisten Anträgen wurde eine Rechtsberatung benannt. Teilweise wurde als erster Ansprechpartner das ebenfalls rund um die Uhr besetzte Hauptquartier angegeben, welches die Anfrage nach Prüfung an den beauftragten Juristen weiterleitet. Häufig war den Antragstellern das Erfordernis einer rund um die Uhr zu gewährleistenden Rechtsberatung nicht klar, ebenso wenig wie die Informationspflichten bzgl. der Kontaktdaten.

Die Anforderung der Bereitstellung einer Rechtsberatung war für die Unternehmen ein neu zu etablierender Prozess, dessen Erforderlichkeit einigen wenigen Unternehmen, besonders bei bereits langjähriger Geschäftstätigkeit in diesem Bereich, nur schwer einsichtig war.

1.7.3 Wertung

Die Regelung als solche hat sich nicht als problematisch erwiesen. Dennoch könnte ihre Erforderlichkeit überdacht werden. Bei einer sorgfältigen Einsatzplanung und Ausbildung der Wachpersonen, wie sie ein zugelassenes Unternehmen sicherstellen muss, rückt die Bedeutung einer jederzeit erreichbaren Rechtsberatung in den Hintergrund. So sind die Wachpersonen im Vorfeld eines Einsatzes zu den relevanten Regelungen der Flaggen-, Hafen- und Küstenstaaten zu schulen.¹⁹ In der Anlage zur einsatzspezifischen Dienstanweisung ist ferner eine Übersicht der für den Einsatz zu beachtenden Regelungen aufzunehmen.

Denkbar wäre beispielsweise eine Abhängigkeit des Erfordernisses der Rechtsberatung rund um die Uhr von der Risikobewertung (befahrene Hafen- und Küstenstaaten, Wahrscheinlichkeit eines Angriffs, etc.).

1.8 § 9 SeeBewachDV – Dokumentierte Kontroll- und Prüfprozesse

Die Vorschrift konkretisiert § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 SeeBewachV. Die Unternehmen müssen zum einen Kontrollmechanismen für ihre täglichen Betriebsabläufe hinsichtlich der Einhaltung der Anforderungen der §§ 4 bis 6, 13 und 14 SeeBewachV festlegen und zum anderen regelmäßig eine Systemprüfung von geeigneten Personen durchführen lassen. Erkannte Mängel sind mittels eines festgelegten Prozesses zu beseitigen. Sind die Mängel nicht kurzfristig zu beseitigen, sind Eskalationsstufen und Notfallprozeduren vorzusehen.

1.8.1 Zweck der Regelung

Es bedarf einer regelmäßigen Überprüfung, ob die eingerichteten betrieblichen Abläufe die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen noch gewährleisten. Daher enthalten auch internationale Standards derartige Kontroll- und Prüfprozesse als Bestandteil des Internal Compliance Systems. Die Prozesse dienen nicht nur der Aufrechterhaltung des Internal Compliance Systems, sondern auch seiner Verbesserung.

1.8.2 Erfahrungen

Die Überprüfung der internen Kontroll- und Prüfprozesse hat fast regelmäßig einen Schwerpunkt des Prüfaufwands in der Antragsbearbeitung dargestellt, da die Antragsunterlagen hier oft unvollständig waren. Prüfprozesse waren zwar oft vorhanden, meist jedoch nicht in der erforderlichen Detailliertheit oder nicht abge-

¹⁷ MSC.1/Circ. 1405/Rev.2, deutsche Übersetzung in VkB1. 2013 S. 640, 651: „Überarbeitete vorläufige Leitlinien für Reeder, Schiffsbetreiber und Schiffsführer über den Einsatz von privatem bewaffnetem Bewachungspersonal an Bord von Schiffen im Hochrisikogebiet“ in der Fassung der Bekanntmachung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 15. Mai 2013 (IMO-Seeschiffbewachungsleitlinien)

¹⁸ Ebenso Nr. 4.2.4 ISO 28007-1:2015

¹⁹ Vgl. Nr. 7.3 der Anlage zu § 10 SeeBewachV

stimmt auf die neuen Regelungen der SeeBewachV beschrieben. So wurde oftmals nicht deutlich, dass sich die Kontrollen auf die o. g. Vorschriften beziehen. Teilweise entsprachen die prüfenden Personen nicht den Anforderungen des § 9 Absatz 2 Satz 2 und 3 SeeBewachDV. Danach sollte ein Mitarbeiter, der nicht unmittelbar mit der Routinearbeit der Fachabteilung Einsatzplanung beschäftigt ist, mit der Systemprüfung betraut sein. Auch externe Sachkundige können mit der Systemprüfung beauftragt werden.

Bei den Prozessen zum Umgang mit festgestellten Mängeln stellten die einzurichtenden Eskalationsstufen und Notfallprozeduren für die Antragsteller die größte Herausforderung dar. Die Bedeutung dieser Eskalationsstufen und Notfallprozeduren wurde von den Unternehmen zunächst oft nicht verstanden und mit den Eskalationsstufen im Rahmen der Regeln zur Anwendung von Gewalt verwechselt. Im Übrigen gab es hier keine nennenswerten Probleme.

1.8.3 Wertung

Die Notwendigkeit regelmäßiger Kontrollen als Voraussetzung für dauerhafte Gesetzeskonformität einerseits und die bei den Antragstellern beobachteten Herausforderungen in der Antragsbearbeitung andererseits machen deutlich, dass es einer detaillierten Regelung der Kontrollpflichten des Unternehmens bedarf. Die Vorschrift trägt dazu bei, dass mangelhafte Kontrollen und damit die Gefahr von unbemerkten Gesetzesverstößen aufgedeckt und dadurch in Zukunft vermieden werden. So können mangelhafte Betriebsabläufe und darüber hinaus mangelhafte oder gar fehlende Kontrollen innerhalb des Unternehmens dazu führen, dass Waffen ohne eine entsprechende Genehmigung ausgeführt werden.

Zudem liegt auch hier die Stärke der Regelung in der Bewusstseinschärfung für einzuhaltende Vorschriften, indem die Unternehmen zu einer angemessenen Selbstkontrolle angehalten werden.

Erläuterungsbedürftig sind jedoch die Eskalationsstufen und Notfallprozeduren, was in der geplanten Überarbeitung der Verordnungen zu berücksichtigen ist.

1.9 § 10 SeeBewachDV – Dokumentationssystem

§ 10 SeeBewachDV regelt die Anforderungen, denen das Dokumentationssystem des Bewachungsunternehmens genügen muss.

1.9.1 Zweck der Regelung

Das Dokumentationssystem dient der systematischen Aufbewahrung von Unterlagen und damit dem Nachweis der Erfüllung der Unternehmenspflichten im Rahmen der Ausübung der Bewachungsaufgabe. Die Unterlagen sollen einerseits geschützt und andererseits schnell auffindbar aufbewahrt werden.

1.9.2 Erfahrungen

Bei der Umsetzung der Regelung sind keine größeren Schwierigkeiten aufgetreten. Die Dokumentation an sich ist durch die Unternehmen gewährleistet. Es bestanden lediglich Unklarheiten hinsichtlich einzelner Punkte, wie den Maßnahmen zur Kennzeichnung, zum Schutz und zur Wiederauffindbarkeit der Dokumente, die jedoch behoben werden konnten.

1.9.3 Wertung

Mit der Regelung konnten z. T. noch bestehende Defizite in der bisherigen Dokumentationspraxis beseitigt und dadurch mehr Transparenz geschaffen werden.

1.10 § 11 SeeBewachDV – Kommunikationssystem

In § 10 SeeBewachDV wird die Einrichtung und Aufrechterhaltung eines betriebsinternen Kommunikationssystems geregelt. Dieses muss die Einrichtung einer weiteren Anlaufstelle für Meldungen von Verstößen – einer sog. Whistleblower Stelle – sowie Berichtspflichten des Verantwortlichen gegenüber der Geschäftsleitung enthalten.

1.10.1 Zweck der Regelung

Ein funktionierendes betriebsinternes Kommunikationssystem ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für reibungslose Abläufe im Unternehmen. Es sorgt dafür, dass jeder Mitarbeiter seine Verantwortlichkeiten kennt und relevante Vorgänge auch der Geschäftsleitung zur Kenntnis gebracht werden.

Mit der Einrichtung der weiteren Anlaufstelle soll es Mitarbeitern, die Repressalien befürchten, leichter gemacht werden, über festgestellte Verstöße oder Verbesserungsvorschläge zu berichten. Dadurch kann ein möglicher Schadenseintritt verhindert oder zumindest in seinen Auswirkungen gemindert werden. Die Dokumentationspflicht soll die zeitnahe Bearbeitung der Hinweise sicherstellen.

Die Berichtspflicht des Verantwortlichen gewährleistet die Kenntnisnahme der Geschäftsleitung über wesentliche Vorgänge in den Betriebsabläufen und damit deren Planungs- und Entscheidungsfähigkeit.

1.10.2 Erfahrungen

Die Umsetzung der Vorschrift bereitete den Unternehmen insgesamt nur wenige Probleme. So wurde die Beschreibung teilweise lediglich auf die Kommunikation innerhalb eines Einsatzteams an Bord eines Seeschiffes beschränkt, nicht jedoch die unternehmensweite Kommunikation dargestellt. Zumeist mangelt es an einer zusammenhängenden Darstellung des Kommunikationssystems. Die Informationen müssen aus den anderweitigen Antragsunterlagen herausgefiltert werden, was zu einer zeitaufwendigen Prüfung führt.

In Bezug auf die im Unternehmen zusätzlich zu etablierende Anlaufstelle bedurfte es häufiger Nachfragen des Bundesamtes bei den Antragstellern, die oftmals - bedingt durch die Unternehmensgröße - eine solche Anlaufstelle nur unzureichend eingerichtet hatten.

Die Beschreibung der Berichtspflichten des Verantwortlichen gegenüber der Geschäftsleitung fehlte in einigen Anträgen. In den Fällen, in denen der Verantwortliche gleichzeitig auch der Geschäftsleitung angehörte, erübrigte sich die Regelung.

1.10.3 Wertung

Die Regelung verlangt nur ein Mindestmaß an Aufwand von den Unternehmen und verursacht keine größeren Umsetzungsprobleme. Demgegenüber sorgt sie für Transparenz im Unternehmen.

Die zusätzliche Anlaufstelle sollte aufgrund der auch international wachsenden Bedeutung des Whistleblowing erhalten bleiben.

1.11 § 12 Absatz 8 SeeBewachDV – Beschaffung, Transport, An- und Von-Bord-Bringen, Aufbewahrung und Sicherung gegen Verlust, Gebrauch und Entsorgung der Ausrüstung

Hinsichtlich dieser, nach § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 SeeBewachV festzulegenden, Verfahrensabläufe verlangt § 12 Absatz 8 SeeBewachDV zusätzlich die Beschreibung der gesamten Lieferkette sowie die Vorlage der eingeholten Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrgenehmigungen sowie Handels- und Vermittlungsgenehmigungen. Ferner sind die internen Regelungen zur Aufbewahrung von Waffen und Munition vorzulegen.

1.11.1 Zweck der Regelung

Durch die Darstellung der entsprechenden Vorgehensweisen und die Vorlage der eingeholten Genehmigungen soll sichergestellt werden, dass das Bewachungsunternehmen die nötigen Maßnahmen zur Beachtung der jeweils geltenden rechtlichen Vorschriften getroffen hat. Insbesondere im Hinblick auf die Ausfuhr von Waffen, Munition und anderen genehmigungsbedürftigen Ausrüstungsgegenständen in sensible Regionen der Erde ist diese Anforderung von großer praktischer Relevanz und nimmt eine Schlüsselfunktion im Bewachungskonzept ein. Der Gefährdung außen- und sicherheitspolitischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland durch nicht genehmigte Ausfuhren muss vorgebeugt werden. Daher stellt die Prüfung der diesbezüglichen unternehmenseigenen Konzepte einen Schwerpunkt in der Antragsprüfung dar.

Im Zusammenspiel mit den waffenrechtlichen Pflichten soll ferner vermieden werden, dass die Bewachungsunternehmen ihre Waffen vor Einfahrt in einen Hafen auf Hoher See entsorgen.

1.11.2 Erfahrungen

a) Allgemein

Die Erfüllung der Anforderungen bereitete den Antragstellern teilweise große Schwierigkeiten. Insbesondere die Darstellung der Lieferkette war in allen Anträgen mangelhaft. Hierbei sind die Lieferanten der Ausrüstungsgegenstände mit Namen und Anschrift zu benennen, ferner die Lieferwege und Empfänger bzw. Lagerorte.

Auch die Beschreibung des Transports, der Aufbewahrung und des An- und Von-Bord-Bringens der Ausrüstung fehlte in einigen Anträgen oder war nicht ausreichend.

Oftmals waren die vorgelegten Genehmigungen im Vergleich zur Lieferkette nicht vollständig oder fehlten ganz. Bei neu gegründeten Unternehmen, die noch keine Einsätze durchgeführt hatten, wurde das Nachreichen der Ausfuhrgenehmigungen unter Auflage gestellt

b) Besondere Aspekte

Im Rahmen der Antragsprüfung wurde deutlich, dass Bewachungsunternehmen in manchen Einsatzgebieten schwimmende Waffenlager, sog. Floating Armouries, nutzen wollen, um ihre Waffen vor oder nach der Einfahrt in das Hochrisikogebiet einzulagern. Hintergrund ist, dass bestimmte Hafenstaaten die Einfuhr solcher Ausrüstung und Lagerung an Land nicht erlauben. Unter exportkontrollrechtlicher Betrachtung sind im Rahmen einer Ausfuhr der Ausrüstung aus Deutschland Floating Armouries als Empfänger nur in Einzelfällen genehmigungsfähig, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen, sodass eine sichere Lagerung der Waffen gewährleistet ist. § 31 GewO an sich enthält keine Vorgaben zur Nutzung bzw. zur Unterlassung der Nutzung von Floating Armouries als Voraussetzung für die Erteilung der Zulassung.

1.11.3 Wertung

In der Anwendung dieser Vorschrift wurden aktuelle Herausforderungen bei der Beschaffung und Lagerung von Waffen und Ausrüstung wie die der Floating Armouries ersichtlich, welche das Bundesamt in Zusammenarbeit mit den zuständigen Ressorts einer Lösung zuführen konnte. Generell ist eine der besonderen Stärken des Verfahrens, dass es aktuell gerade international für Sicherheitsunternehmen bestehende Herausforderungen sichtbar werden lässt. Eine weitere Stärke, die sich an dieser Stelle erneut zeigt, ist dass das Zulassungsverfahren das Bewusstsein der Antragsteller für bestehende Regelungen auch außerhalb des Zulassungsverfahrens schärft. Die Unternehmen müssen sich aufgrund des deutschen Zulassungsverfahrens eingehend damit auseinandersetzen, welchen Anforderungen der Flaggen-, Hafen- und Küstenstaaten sie unterliegen. Dies beugt unbewussten Rechtsverstößen vor.

Der Vorschrift kommt damit eine herausragende Bedeutung zu. In ihrem Anwendungsbereich geht sie dabei nicht darüber hinaus, was ohnehin von Bewachungsunternehmen waffen- und exportkontrollrechtlich gefordert wird, wie beispielsweise das Einholen notwendiger Genehmigungen oder das Einhalten waffenrechtlicher Aufbewahrungsvorschriften. Allerdings hält das Bundesamt eine Änderung der dem Zulassungsverfahren zugrundeliegenden Verordnungen dahingehend für sinnvoll, dass klargestellt wird, welche Angaben von den Unternehmen hinsichtlich der Beschreibung der Lieferkette im Einzelnen verlangt werden.

1.12 § 13 SeeBewachDV – Dienstanweisungen

Für die in § 5 Absatz 2 SeeBewachV vorgeschriebene allgemeine und einsatzspezifische Dienstanweisung regelt § 13 SeeBewachDV den Mindestinhalt, den diese Dienstanweisungen wiedergeben müssen.

1.12.1 Zweck der Regelung

Mit dem Erlass von Dienstanweisungen soll das Verhalten der Mitarbeiter sowohl unternehmensintern als auch im Rahmen der Bewachungsaufgabe geregelt werden. Dies dient der Sicherstellung des regelkonformen Verhaltens der Mitarbeiter.

1.12.2 Erfahrungen

Das Erfordernis von Dienstanweisungen ist den Unternehmen bereits aus der Bewachungsverordnung bekannt. Demzufolge gab es bei der Umsetzung der Regelungen zur allgemeinen Dienstanweisung keine nennenswerten Schwierigkeiten. Dies gilt auch für Unternehmen mit Sitz im Ausland. Unerwartet problematisch

war jedoch die Erstellung einer Anlage mit den relevanten rechtlichen Bestimmungen der Bundesrepublik Deutschland. Erwartet wurde hier von den Unternehmen, diese als rechtlichen Rahmen für ihr Handeln selbst bestimmen zu können, um sie dann in einer Anlage den Wachpersonen an die Hand zu geben. Dies gelang nicht in jedem Fall sofort.

Die einsatzspezifische Dienstanweisung indes fehlte nur in wenigen Fällen. Teilweise waren die Inhalte auch nachbesserungsbedürftig. Weitaus größere Probleme bereitete die Anlage mit den relevanten rechtlichen Bestimmungen der Hafen- und Küstenstaaten. Diese enthielt oft nur vereinzelte Regelungen, in vielen Fällen fehlte sie ganz. In einigen Fällen wurden sie in Tabellenform gefasst mit generellen Angaben, welche Handlungen bzgl. Waffen erlaubt bzw. verboten sind ohne hingegen rechtliche Grundlagen oder entsprechende Quellen zu benennen. Eine solche Tabellenform entspricht nicht dem Wortlaut des § 13 Absatz 2 SeeBewachDV, welcher eine Darstellung in Textform impliziert. Da sich jedoch die komprimierte Darstellung in Tabellen nach Ansicht des Bundesamtes als sehr praktikabel erwiesen hat, wird eine entsprechende Änderung der SeeBewachDV erwogen.

1.12.3 Wertung

Die Unterscheidung zwischen allgemeiner und einsatzspezifischer Dienstanweisung war bereits gängige Praxis und ist von den Unternehmen im Rahmen des Verordnungsgebungsverfahrens gefordert worden. Sie hat sich sowohl für die landbasierte als auch die maritime Bewachungstätigkeit bewährt. Neu hinzugekommen sind Anlagen mit den jeweiligen rechtlichen Bestimmungen. Während für die landbasierte Tätigkeit die Aufzählung der Jedermannrechte ausreichend ist, so bedarf es bei der maritimen Bewachungstätigkeit, bei der die Wachpersonen mit wesentlich mehr Rechtsgebieten und auch Rechtsordnungen konfrontiert werden, einer umfangreicheren Darstellung. Dies stellte so manches Unternehmen zwar vor Probleme, ist jedoch unverzichtbar für die Sicherstellung des rechtmäßigen Handelns der Wachpersonen, insbesondere im Ausland. Auch vor dem Hintergrund, dass die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen bereits für die Schulungen nach den Nummern 1 und 7 der Anlage zu § 10 SeeBewachV bekannt und aufbereitet sein müssen, stellt die Regelung des § 13 SeeBewachDV keine übermäßige Belastung dar.

Die von den Unternehmen vorgeschlagene Tabellenform wird bei der Ordnungsänderung berücksichtigt.

Ferner ist geplant, die gemäß § 13 Absatz 1 SeeBewachDV in die Anlage zur Allgemeinen Dienstanweisung aufzunehmenden relevanten Bestimmungen der Bundesrepublik Deutschland zu konkretisieren. Hierfür werden die entsprechenden Nummern der Anlage zu § 10 SeeBewachV explizit genannt.

1.13 § 14 Absatz 3 und 4 SeeBewachDV – Ausrüstungsbezogene Regelungen

Nach diesen Vorschriften müssen die Unternehmen ausrüstungsbezogene Regelungen einhalten, insbesondere hinsichtlich der Auswahl der jeweiligen Modelle unter Berücksichtigung der betroffenen Ein-, Aus- und Durchfuhrbestimmungen, die regelmäßige Überprüfung der Funktionsfähigkeit der Ausrüstung, der gleichwertige Ersatz nicht funktionstüchtiger Ausrüstungsteile sowie die Anzeige von Änderungen gegenüber dem Bundesamt.

1.13.1 Zweck der Regelung

Die Vorschrift dient dazu, die rechtmäßige und bedarfsgerechte Ausrüstung der Wachpersonen sicherzustellen.

1.13.2 Erfahrungen

Von den Unternehmen werden hier lediglich allgemeine Erklärungen verlangt, dennoch fehlten sie in vielen Fällen zunächst. Insbesondere die Überprüfung der Funktionsfähigkeit der Ausrüstung vor jedem Einsatz und der gleichwertige Ersatz mangelhafter Ausrüstungsgegenstände waren oft nicht ersichtlich und mussten nachgefordert werden. Teilweise war eine Prüfung der Ausrüstung auf Funktionsfähigkeit durch das Unternehmen lediglich nach einem Einsatz erkennbar. Diese Vorgehensweise war nicht anerkennungsfähig. Vor allem bei einer längeren Einlagerung der Waffen kann deren Funktionsfähigkeit aufgrund der vor Ort z. T. extremen Witterungsbedingungen beeinträchtigt sein. Eine Prüfung unmittelbar vor dem Einsatz ist daher erforderlich.

In diesem Zusammenhang wurde von einigen Unternehmen kritisiert, dass durch die Pflicht zur Mitführung von Kurz Waffen Einreiseprobleme in bestimmte Hafen- und Küstenstaaten angesichts der dortigen Ein- und Ausfuhrkontrollbestimmungen entstanden seien. Belege hierfür wurden allerdings nicht erbracht.

Wegen der fehlenden Verwendung von Kurz Waffen, die im Rahmen des Zulassungsverfahrens bei einzelnen Unternehmen ersichtlich wurde, hat das Bundesamt bereits Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet.

Kurz Waffen werden aus polizeifachlicher Sicht der Bundespolizei als unverzichtbares, weil effektiveres Mittel für die Verteidigung der Crew und der Eigensicherung der Wachpersonen selbst angesehen, sollten die Piraten an Bord des Schiffes gelangt sein.

Die Notwendigkeit der Mitführung einer Kurz Waffe als Reservewaffe zur Sicherung von Leib und Leben in verschiedenen Szenarien ist unverzichtbar. Das Sicherheitsteam muss z. B. in der Lage sein, einen eventuellen Rückzug der Besatzung durch die engen Gänge eines Schiffes in die Zitadelle oder den Transport eines Verletzten unter Waffeneinwirkung auch in engen Räumen zu sichern. Außerdem muss eine sofort einsetzbare Reservewaffe zur Selbstverteidigung vorhanden sein. Hier steht in erster Linie die Sicherheit des eingesetzten Wachpersonals im Vordergrund, um im Falle der direkten Konfrontation mit Piraten das eigene Leben schützen zu können.

Die Möglichkeit einer direkten und unmittelbaren Konfrontation mit Piraten, denen es gelungen ist, an Bord zu kommen, wird in den Einsatzkonzeptionen dieser Unternehmen noch nicht einmal in Betracht gezogen. Ein Verzicht auf die Möglichkeit, das eigene Leben und darüber hinaus das der Besatzung auch innerhalb des Schiffes effektiv und mit Blick auf die Waffenwirkung von sonst nur verbleibenden Langwaffen (höhere Geschossenergie, Querschläger) verhältnismäßig zu schützen, ist aus Sicht der Bundespolizei nicht zu vertreten.

1.13.3 Wertung

Erklärungen zur rechtmäßigen und bedarfsgerechten Ausrüstung der Wachpersonen haben sich im Antragsverfahren für das Bundesamt als unverzichtbar erwiesen um den Schutzzweck der Norm zu gewährleisten.

2. Bericht der Bundespolizei See

2.1 § 12 Absatz 1 bis 7 SeeBewachDV – Anforderungen an die Planung und Durchführung von Einsätzen auf See (Verfahrensabläufe)

Nach § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 6 SeeBewachV muss das Bewachungsunternehmen für seine Einsätze auf Seeschiffen geeignete Verfahrensabläufe festlegen. Insbesondere sind Regelungen zu treffen über die:

1. Zusammensetzung und Qualifizierung der Wachpersonen und Aufgabenverteilung unter den Wachpersonen, die ein Bewachungsteam an Bord bilden, unter Festlegung eines Einsatzleiters und seines Vertreters (Einsatzplanung), wobei die Funktionen des Einsatzleiters und des Vertreters mindestens ein Jahr Berufserfahrung als Wachperson eines Bewachungsunternehmens zum Schutz von Seeschiffen voraussetzen, sowie Festlegung der Kommunikations- und Entscheidungswege zwischen dem Bewachungsteam und dem Verantwortlichen,
2. Festlegung des Zusammenwirkens des Einsatzleiters mit dem Kapitän zur Identifizierung eines Angriffs und zum Verhalten im Angriffsfall, wobei das Entscheidungsrecht des Kapitäns über Abwehrmaßnahmen unberührt bleibt,
3. Verfahrensregelung zur Anwendung von Gewalt und zum Gebrauch von Waffen,
4. Festlegung der Kommunikationswege zwischen den Wachpersonen und dem Kapitän,
5. Überwachung der Wachpersonen an Bord,
6. Fertigung von Berichten und Sicherung von Beweismitteln über den Ablauf von Einsätzen, bei denen Waffen zum Gebrauch kommen.

Konkretisiert wird § 5 Absatz 1 SeeBewachV durch § 12 SeeBewachDV, welcher im Einzelnen die Anforderungen an die Verfahrensabläufe auf See regelt.²⁰

2.1.1 Zweck der Regelung

Die detaillierte Festlegung von Anforderungen an die Verfahrensabläufe auf See soll die ordnungsgemäße Abwicklung der Einsätze auf Seeschiffen unter Beachtung aller maßgeblichen gesetzlichen Regelungen gewährleisten. Insbesondere wurde in § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 SeeBewachV deklaratorisch klargestellt,

²⁰ vgl. dazu die Begründungen in der Bundestagsdrucksache 17/13309, S. 13.

dass die in § 121 Absatz 1 Seearbeitsgesetz²¹ geregelte oberste Anordnungsbefugnis des Kapitäns unberührt bleiben muss.²²

Berücksichtigt werden hier die Nummern 3, 4.3, 4.5 bis 4.7 sowie 5.6 bis 5.15 der IMO-Seeschiffbewachungsleitlinien sowie die Best Management Practices (BMP) 4.²³

2.1.2 Erfahrungen

Die Erfüllung der Anforderungen des § 5 Absatz 1 SeeBewachV in Verbindung mit § 12 SeeBewachDV bereitete den Unternehmen häufig Probleme. Die Beschreibung der Verfahrensabläufe erfolgte in weitschweifiger und unstrukturierter Form. Konkrete Aussagen wurden kaum getroffen.

Dies führte zu einem hohen Prüfaufwand und damit zu vermeidbar langen Prüfzeiten seitens der Bundespolizei. Zum einen wurde die eindeutige Zuordnung zu den jeweiligen Vorgaben der Verordnung wesentlich erschwert. Zum anderen musste die umfangreiche Dokumentation zeitaufwendig auf zulassungsrelevante Angaben geprüft werden. Oftmals waren mehrere Nachforderungen erforderlich, bis die Darstellung der Verfahrensabläufe die rechtlichen Anforderungen in eindeutiger Weise widerspiegelte.

2.1.3 Wertung

Die Anforderungen an die Verfahrensabläufe auf See stellen eine wesentliche Zulassungsvoraussetzung dar, da sie den Kern der Tätigkeit von Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen, die operationelle Ausführung des Bewachungsauftrages, betreffen. Aufgrund der Internationalität der Bewachungsaufgabe und des inhärenten Risikos für Leib und Leben beteiligter Personen können Fehler zu weitreichenden Konsequenzen führen.

Unzureichend beschriebene Verfahrensabläufe erhöhen jedoch die Wahrscheinlichkeit des Abweichens von der intendierten (verhältnismäßigen) Verfahrensweise des Bewachungsunternehmens. Die kritisierten Unterlagen waren zum Teil unübersichtlich, ließen Interpretationsspielräume zu oder Handlungsanweisungen fehlten gänzlich.

Die Probleme der Unternehmen, entsprechende Verfahrensabläufe eindeutig und in prägnanter Form festzulegen, unterstreichen daher die Relevanz der Vorschrift. Dabei beschränkt sich diese auf ein Mindestmaß an Anforderungen.

2.2 § 14 Absatz 2 SeeBewachDV - Ausrüstung

In § 14 Absatz 2 SeeBewachDV wird geregelt, welche Gegenstände die Ausrüstung der im Einsatz befindlichen Wachpersonen umfassen muss. Im Einzelnen sind dies:

1. Nachtsichtgerät,
2. Entfernungsmesser,
3. Fernglas,
4. Langwaffe,
5. Kurzwaffe,
6. ausreichend Munition,
7. ballistischer Schutzhelm,
8. Kamera,
9. ballistische Schutzweste,
10. Funkgeräte mit Kopfsprechörer, Satellitentelefon,
11. medizinische Ausrüstung sowie
12. automatische Rettungsweste.

²¹ SeeArbG vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 868), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26. Juni 2013 (BGBl. 2013 II S. 763) geändert worden ist.

²² vgl. dazu die Begründungen in der Bundestagsdrucksache 17/13308 S. 19-20 zur SeeBewachV.

²³ Dabei handelt es sich um Empfehlungen der Schifffahrtsindustrie für Maßnahmen zum Schutz vor Piratenangriffen, die auf Seeschiffen zur Anwendung kommen können. In deutscher Übersetzung erhältlich: „Besten Strategien und Verhaltensweisen zum Schutz gegen somalische Piraten“ (Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy) in der Fassung der Bekanntmachung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 22. Mai 2013 (BMP; VkbI. 2013 S. 655).

Damit wird § 6 Absatz 1 SeeBewachV Genüge getan, welcher eine geeignete und funktionsfähige Ausrüstung der Wachpersonen zur Erfüllung der Bewachungsaufgabe fordert.

2.2.1 Zweck der Regelung

Mit der Regelung einer geeigneten Ausrüstung werden die Nummern 5.6, 5.11 und 5.12 der IMO-Seeschiffbewachungsleitlinien²⁴ berücksichtigt.

Die Ausstattung mit einer geeigneten Ausrüstung soll die Wachpersonen in die Lage versetzen, unter Einhaltung der zu beachtenden Rechtsordnungen die Bewachungsaufträge in ausreichendem Maße wahrzunehmen. Hierfür muss die Ausrüstung den speziellen Anforderungen an einen Einsatz im Seegebiet genügen. Dabei ist nicht nur der Schutz gegen Witterungseinflüsse im Seebereich ausschlaggebend, sondern auch die Wirksamkeit über große und kurze Distanzen, wie Erkennungsreichweite und angemessene Waffenwirkung und -reichweite.²⁵

2.2.2 Erfahrungen

Im Rahmen der Antragsprüfung wird anhand einer vom Bewachungsunternehmen einzureichenden Ausrüstungsliste mit Angaben zu den spezifischen Eigenschaften der Ausrüstungsgegenstände deren Geeignetheit mit Blick auf das geplante Vorgehen in Gefahrenlagen überprüft.

Diese Ausrüstungslisten enthielten jedoch oftmals nicht die für eine Prüfung der Geeignetheit notwendigen Angaben. So wurden lediglich Artikelnummern ohne nähere Angaben zu Typen oder Eigenschaften aufgeführt. Damit ist jedoch eine Recherche zu den Spezifika der Ausrüstungsgegenstände nicht möglich.

Teilweise widersprachen sich die Angaben zu den Waffen mit denen zur dafür vorgesehenen Munition oder die Ausrüstungsliste führte nur beispielhaft die einzelnen Gegenstände auf. In einigen Fällen verfügten die ballistischen Schutzwesten nicht über den notwendigen ballistischen Schutz oder die Rettungswesten nicht über den notwendigen Auftrieb.

In anderen Fällen enthielt die Ausrüstungsliste nicht alle in § 14 Absatz 2 SeeBewachDV geforderten Gegenstände oder es konnte anhand der Beschreibung nicht ausgeschlossen werden, dass es sich um einen verbotenen Gegenstand im Sinne des Abschnitts 1 der Anlage 2 zu § 2 Absatz 2 bis 4 WaffG handelt.

Es bedurfte daher häufig Nachforderungen, um die Geeignetheit der Ausrüstung prüfen zu können. Dennoch konnte die Prüfung in jedem Fall innerhalb der veranschlagten Zeit abgeschlossen werden.

Darüber hinaus wurde im Rahmen der Antragsbearbeitung deutlich, dass die Auflistung in § 14 Absatz 2 SeeBewachDV nicht im hinreichenden Maße abgrenzt, welche Ausrüstungsgegenstände lediglich pro Team und welche für jede Wachperson vorzusehen sind. Beispielsweise bedarf es nur eines Satellitentelefon pro Team. Dies wird bei der Überarbeitung der Verordnung berücksichtigt werden.

2.2.3 Wertung

Die Antragsprüfung hat verdeutlicht, dass die Prüfung der Geeignetheit der Ausrüstung zum Schutz der Wachpersonen und der zu bewachenden Personen unumgänglich ist. Ferner ist sie für den Ausschluss der Verwendung verbotener Gegenstände notwendig.

Für eine effizientere Gestaltung der Prüfung wird der Einsatz einer standardisierten Tabelle, welche die notwendigen Angaben zu den einzelnen Gegenständen aufführt, vorgeschlagen. Diese wäre vom Bewachungsunternehmen bei Antragstellung auszufüllen und anstelle einer selbst gefertigten Ausrüstungsliste hochzuladen.

Darüber hinaus wird bei der Änderung der Verordnung bezüglich der Liste der Ausrüstungsgegenstände in § 14 Absatz 2 SeeBewachDV eine Differenzierung hinsichtlich Ausrüstung des Teams und Ausrüstung der Wachpersonen vorgesehen.

²⁴ s. Fußnote 17

²⁵ Bundestagsdrucksache 17/13309, S. 14

IV. Schlussfolgerungen

Abschließend werden die Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen des Bundesamtes und der Bundespolizei zu dem bisherigen Verfahren zusammengefasst dargestellt sowie daraus resultierende Änderungserwägungen der SeeBewachDV.

1. Zu dem bisherigen Verfahren

Das Zulassungsverfahren ist zweifelsohne mit Aufwand sowohl für die Unternehmen als auch die beteiligten Behörden verbunden, sorgt jedoch für eine Qualitätsprüfung der bis dahin ohne staatliche Aufsicht operierenden Unternehmen. Trotz der Beschränkung der Anforderungen auf das Maß, das die Sicherheitswirtschaft bei der Ausarbeitung des Zulassungsverfahrens dem Gesetzgeber gegenüber als Standard ausgewiesen hatte, gelang den Unternehmen die Erfüllung der Anforderungen des Zulassungsverfahrens oftmals nicht auf Anhieb. Hier hat das Zulassungsverfahren seine Stärke zur Qualitätssicherung gezeigt.

Ferner hat das Zulassungsverfahren zu einer Bewusstseins-schärfung bei den Bewachungsunternehmen über schon bestehende rechtliche Regelungen geführt, insbesondere mit Blick auf den legalen Erwerb, die Ausfuhr und Lagerung der im Einsatz verwendeten Ausrüstung sowie das Einholen erforderlicher waffen- und exportkontrollrechtlicher Genehmigungen bzw. Erlaubnisse.

Die bisherige Erfahrung hat somit gezeigt, dass die Regelungen der SeeBewachDV – bis auf die wenigen, im vorliegenden Bericht genannten Ausnahmen - erforderlich sind. Verbesserungsmöglichkeiten in diesem Zusammenhang werden bei der Änderung der Verordnung berücksichtigt.

National und international hat das Verfahren eine gute Resonanz gefunden.

2. Änderungsvorschläge

Aus den bisherigen Erfahrungen mit dem Zulassungsverfahren resultieren folgenden Änderungsvorschläge:

2.1 Personalüberprüfungsprozess

Für die bisher nach § 5 SeeBewachDV in Verbindung mit § 8 Absatz 4 Nummer 1 SeeBewachV vom Bewachungsunternehmen jährlich anzufordernde Übersicht der bisherigen Arbeitgeber wird eine Ergänzung eingefügt. Danach soll die jährliche Anforderungspflicht entfallen, wenn zwischen dem Bewachungsunternehmen und der Wachperson ein Arbeitsvertrag in Vollzeit abgeschlossen wurde. Erforderlich ist die Anforderung dann lediglich im Rahmen der ersten Zuverlässigkeitsprüfung vor der Einstellung der Wachperson.

2.2 Personalweiterbildungsprozess

Im Rahmen des Personalweiterbildungsprozesses müssen die Anforderungen an die Auffrischungsschulungen näher konkretisiert werden. Bislang wird nur verlangt, dass sie jährlich durchgeführt werden, nicht jedoch, in welchem zeitlichen Umfang. Eine Konkretisierung wäre durch die Festlegung einer Mindestdauer für die Schulungen insgesamt möglich. Die Auffrischungen der Erste-Hilfe-Kenntnisse und der Kenntnisse des Sanitätshelfers müssten den dafür festgelegten Standards entsprechen.

2.3 Dokumentierte Kontroll- und Prüfprozesse

Es bedarf einer Erläuterung der in § 9 Absatz 4 SeeBewachDV geregelten Eskalationsstufen. Danach sind für den Fall, dass ein Mangel nicht rechtzeitig oder nicht durch die vorgesehenen Ansprechpartner behoben werden kann zuvor festgelegte weitere Kompetenzträger in den Mangelbeseitigungsprozess einzubeziehen.

2.4 Lieferkette

Es bedarf einer Klarstellung bezüglich des Inhalts der Beschreibung der Lieferkette nach § 12 Absatz 8 SeeBewachDV. Mindestangaben sind Namen und Anschriften der Lieferanten, Empfänger und Lagerorte sowie die Beschreibung der Lieferwege.

2.5 Ausrüstung

Hinsichtlich der in § 14 Absatz 2 SeeBewachDV aufgeführten Ausrüstungsgegenstände bedarf es einer Differenzierung zwischen der Ausrüstung des Teams und der Ausrüstung der einzelnen Wachpersonen.

Wie unter 2.2.3 dargestellt, wird hierzu die Verwendung einer standardisierten, von den Unternehmen hochzuladenden Liste mit den erforderlichen Ausrüstungsgegenständen angestrebt.

