

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Verfahren zur Zulassung privater Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen gemäß § 31 der Gewerbeordnung

Erfahrungsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Benehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und dem Bundesministerium des Innern

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Zusammenfassung	2
2. Im Einzelnen	2
2.1. Gegenstand und Zielsetzung des Berichts.....	2
2.2. Die Neuregelung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz privater Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen.....	3
2.3. Ziele des Verfahrens nach § 31 GewO	3
2.4. Erfahrungen von BAFA und Bundespolizei	4
2.5. Erfahrungen des BMWi	4
2.5.1. Zielerreichung	4
2.5.2. Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahmen.....	5
2.5.3. Möglichkeit einer Ausdehnung der Dauer der Zulassung (§ 3 SeeBewachV)	6
2.5.3.1 Zweck der Regelung des § 3 SeeBewachV.....	7
2.5.3.2. Vorteile einer Ausdehnung der Zulassungsdauer.....	7
2.5.3.3. Nachteile einer Ausdehnung der Zulassungsdauer	7
2.5.3.4. Wertung.....	8
2.6. Schlussfolgerungen	9

1. Zusammenfassung

Mit dem in § 31 Gewerbeordnung (GewO) geregelten Zulassungsverfahren für private Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen wurde 2013 ein sowohl in rechtlicher als auch sachlicher Hinsicht völlig neues Verfahren in die Gewerbeordnung eingeführt.

Der vorliegende Bericht stellt die Erfahrungen mit den Regelungen der SeeBewachV aus Sicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) dar. Schwerpunkt des vorliegenden Berichts bildet entsprechend dem Prüfauftrag des Bundestages (vgl. Bundestagsdrucksache 17/13525) die Möglichkeit zur Ausdehnung der Zulassungsdauer von bisher zwei auf drei Jahre. Der Bericht baut auf dem Bericht des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) auf, der am 1. Juli 2015 veröffentlicht wurde und in dem BAFA und Bundespolizei ihre Erfahrungen mit den einzelnen Regelungen des Zulassungsverfahrens ausführlich beleuchten (Bundestagsdrucksache 18/5456).

Gut zwei Jahre nach Inkrafttreten des Zulassungsverfahrens für private Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen lässt sich feststellen, dass sich das deutsche Zulassungsverfahren nach § 31 GewO bewährt hat und national wie international Anerkennung erfahren hat. Das neue Verfahren hat das Ziel erreicht, zum Schutz der Besatzung vor Piratenangriffen beizutragen und den Reedern und Bewachungsunternehmen Rechtssicherheit zu bieten. Die seit Einführung des Zulassungsverfahrens gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass die Regelungen geeignet und erforderlich sind, um das vom Gesetzgeber angestrebte Maß an Qualität und Rechtssicherheit sicherzustellen. Als Ergebnis der Prüfung sind daher keine substantiellen Veränderungen des Zulassungsverfahrens geplant. Insbesondere wird eine Verlängerung der in § 3 Seeschiffbewachungsverordnung geregelten Zulassungsdauer von zwei auf drei Jahre abgelehnt. Es werden lediglich im üblichen Rahmen vereinzelt Nachjustierungen erwogen.

2. Im Einzelnen

2.1. Gegenstand und Zielsetzung des Berichts

Am 16. Mai 2013 stimmte der Deutsche Bundestag der Verordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) über die Zulassung von Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen (Seeschiffbewachungsverordnung, SeeBewachV) zu und billigte ferner die Verordnung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle über die Durchführung der Seeschiffbewachungsverordnung (Seeschiffbewachungsdurchführungsverordnung, SeeBewachDV). Auf Empfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (Drs. 17/13525) forderte der Bundestag das BAFA auf, im Einvernehmen mit dem Bundespolizeipräsidium und dem Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) dem BMWi spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der SeeBewachDV einen Bericht über die Erfahrungen mit der SeeBewachDV vorzulegen, welcher dann vom BMWi unverzüglich dem Deutschen Bundestag vorzulegen sei. Auf Empfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (Bundestagsdrucksache 17/13525) forderte der Bundestag ferner das BMWi auf, zwei Jahre nach Inkrafttreten der SeeBewachV 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.

Die Prüfung der Möglichkeit zur Ausdehnung der Zulassungsdauer bildet daher auch den Schwerpunkt des vorliegenden Berichts, mit dem das BMWi der Forderung des Deutschen Bundestages nachkommt.

Der am 1. Juli 2015 veröffentlichte Bericht des BAFA ist unter Bundestagsdrucksache 18/5456 nachzulesen (im Folgenden: BAFA-Bericht). Er behandelt nicht lediglich die einzelnen Normen der SeeBewachDV, sondern das Zulassungsverfahren insgesamt. Er bildet die Grundlage für den vorliegenden Bericht. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die umfassenden Ausführungen des BAFA zur konkreten Ausgestaltung und Bewertung des Zulassungsverfahrens verwiesen.

Ziel der Untersuchung war es herauszufinden, ob die angestrebten Ziele des Gesetzgebers erreicht worden sind und ob Bedarf für mögliche Nachbesserungen der Regelungen besteht, insbesondere mit Blick auf die Regelung der Zulassungsdauer von bisher zwei Jahren.

Die vorliegende Untersuchung erfolgte auf Grundlage des BAFA-Berichtes in erster Linie im Wege der Dokumentenanalyse in enger Zusammenarbeit mit dem BAFA sowie den übrigen beteiligten Ressorts. Grundlage der Untersuchung bildeten ferner die Stellungnahmen und sonstige Kommunikation mit betroffenen Unternehmen, Verbänden, weiteren Institutionen im In- und Ausland sowie Einzelpersonen.

Der vorliegende Bericht ist mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und dem Bundesministerium des Innern (BMI) abgestimmt.

2.2. Die Neuregelung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz privater Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen

Rechtliche Grundlage des gewerberechtlichen Zulassungsverfahrens für private Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen ist das Gesetz zur Einführung eines Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen vom 4. März 2013 (BGBl. I S. 362). Bei der gesetzlichen Neuregelung, die sich eng an den Leitlinien der Internationalen Schifffahrtsorganisation (IMO) orientiert, handelt es sich um eine Bereichsausnahme des bis dahin geltenden § 34a Gewerbeordnung (GewO). Für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen ist an die Stelle der Erlaubnispflicht des § 34a GewO das Zulassungsverfahren des neuen § 31 GewO getreten.

§ 31 GewO gilt für inländische und ausländische Bewachungsunternehmen, die auf Seeschiffen unter deutscher Flagge tätig werden sowie für deutsche Bewachungsunternehmen, die auf Seeschiffen unter ausländischer Flagge tätig werden. Die Pflicht zur Einhaltung des § 31 GewO besteht seit dem 1. Dezember 2013. Die Einzelheiten des Zulassungsverfahrens regeln die vom BMWi im Benehmen mit dem BMVI und dem BMI erlassene SeeBewachV sowie die vom BAFA im Benehmen mit der Bundespolizei und dem BSH erlassene SeeBewachDV.

Das BAFA 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 elektronisch gestaltet und erfolgt bezüglich der relevanten Prüfpunkte in enger Zusammenarbeit mit der Bundespolizei.

Die Einzelheiten des Verfahrens sind im Bericht des BAFA ausführlich dargestellt.

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.

Parallel zu dem neuen Zulassungsverfahren müssen Bewachungsunternehmen, die ihre Ausrüstung und Waffen aus Deutschland vorübergehend ausführen möchten, die relevanten deutschen Exportkontrollbestimmungen beachten. Hierbei handelt es sich nicht um ein Novum des Zulassungsverfahrens nach § 31 GewO. Die relevanten Exportkontrollbestimmungen mussten von den Bewachungsunternehmen bereits vor Einführung des neuen Zulassungsverfahrens beachtet werden.

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

Ferner wurde durch eine Änderung der See-Eigensicherungsverordnung sichergestellt, dass nur nach § 31 GewO zugelassene Unternehmen auf Seeschiffen unter deutscher Flagge tätig werden; seit dem 1. Dezember 2013 dürfen Reeder auf Schiffen unter deutscher Flagge nur bewaffnete Wachpersonen von nach § 31 GewO zugelassenen Bewachungsunternehmen einsetzen.

2.3. Ziele des Verfahrens nach § 31 GewO

Piraterie und bewaffnete Raubüberfälle auf See sind eine enorme und sehr ernst zu nehmende Bedrohung für Leib, Leben und bedeutende Vermögensgüter im Seeverkehr.

Mit der Einführung des Zulassungsverfahrens nach § 31 GewO hat die Bundesregierung das Ziel verfolgt, einen Beitrag zum Schutz der Besatzung insbesondere deutschflaggiger Schiffe vor Piratenangriffen zu leisten und den Reedern und Bewachungsunternehmen Rechtssicherheit zu bieten.

Wie das BAFA in seinem Bericht ausführlich darlegt, sollte mit der Einführung des Zulassungsverfahrens der besonderen Situation von Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen Rechnung getragen werden. Die Ausgangssituation für maritime Bewachungsunternehmen unterscheidet sich insgesamt erheblich von der an Land tätiger Bewachungsunternehmen.

Piratenangriffe zeichnen sich häufig durch ihre extreme Brutalität aus. Regelmäßig verfügen Piraten über Kriegswaffen mit erheblicher Zerstörungskraft und sind Teil gut organisierter Netzwerke. Zugleich werden Piraten gerade dort tätig, wo die Schiffsbesatzung nicht mit schneller Hilfe von dritter Seite rechnen kann.

Vor diesem Hintergrund müssen maritime Bewachungsunternehmen in der Lage sein, sehr gefährliche und gewalttätige Angriffe selbständig, zuverlässig, effizient und verhältnismäßig (insbesondere hinsichtlich der Anwendung von Gewalt) in Situationen abzuwehren, in denen Unterstützung durch hoheitliche Hilfe im Zweifel nicht oder erst mit erheblicher Verzögerung zu erwarten ist. Ferner hat die maritime Bewachungstätigkeit mit Blick auf die Einsatzgebiete der Unternehmen zwangsläufig Auslandsbezug.

Das Zulassungsverfahren stellt daher besonders hohe Qualitätsanforderungen an die Bewachungsunternehmen, was Zuverlässigkeit, Organisation, Ausrüstung und Kenntnisse betrifft.

Ein weiteres Ziel des Zulassungsverfahrens nach § 31 GewO ist es, im Rahmen der Qualitätssicherung sowohl den Bewachungsunternehmen als auch den Reedern Rechtssicherheit zu bieten, indem die Anforderungen an Bewachungsunternehmen und deren Mitarbeiter klar geregelt werden. Vor Einführung des Zulassungsverfahrens nach § 31 GewO sahen sich nach Angaben der Reeder insbesondere die Kapitäne der betroffenen Schiffe als Inhaber der obersten Anordnungsbefugnis an Bord einem hohen Haftungsrisiko ausgesetzt, wenn unzureichend ausgebildete und ausgerüstete Wachpersonen den Bewachungsauftrag ausführten.

2.4. Erfahrungen von BAFA und Bundespolizei

Am 1. Juli 2015 wurde der BAFA-Bericht unter Bundestagsdrucksache 18/5456 veröffentlicht. BAFA und Bundespolizei gehen hierin ausführlich auf die einzelnen Prüfungsbereiche und Etappen des Zulassungsverfahrens ein. Der vorliegende Bericht stimmt mit den im BAFA-Bericht vorgenommenen Wertungen und Schlussfolgerungen vollumfänglich überein.

Der BAFA-Bericht kommt zu dem Schluss, dass sich die Schaffung gewerbe- und waffenrechtlicher Rahmenbedingungen für maritime Bewachungsunternehmen bewährt hat. Das Zulassungsverfahren ist mit Aufwand für die beteiligten Unternehmen verbunden. Dieser Aufwand ist gerechtfertigt durch die erforderliche Qualitätsprüfung von Unternehmen, die in einem sehr sensiblen Bereich und in Situationen tätig werden, in denen hoheitliche Unterstützung nicht oder erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung zu erlangen ist. Die seit Einführung des Zulassungsverfahrens gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass die Regelungen geeignet und erforderlich sind, um das vom Gesetzgeber angestrebte Maß an Qualität und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Gerade die von deutschen maritimen Bewachungsunternehmen teilweise als zu hoch empfundenen Anforderungen an eine Mindestteamstärke von vier Personen (§ 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 SeeBewachV i. V. m. § 2 SeeBewachDV) und die Pflicht zum Tragen von Kurz Waffen (§ 14 Absatz 2 Nummer 5 SeeBewachDV) sind angesichts der Gefahrensituation unverzichtbarer Bestandteil einer effektiven und gleichzeitig verhältnismäßigen Bewachungsmaßnahme. Bei der Mindestteamstärke ist dabei zu berücksichtigen, dass die zu bewachenden Schiffe regelmäßig sehr groß sind, dass Piraten teilweise von zwei Seiten gleichzeitig attackieren, die Teammitglieder aufgrund der einzuhaltenden Ruhezeiten nach einem Schichtplan arbeiten und dass für den nicht unwahrscheinlichen Fall vorgesorgt werden muss, dass Teammitglieder aufgrund von Krankheit oder angriffsbedingten Verletzungen ausfallen. Kurz Waffen sind für die Selbstverteidigung der Bewachungsunternehmen unerlässlich. Es muss für den Fall vorgesorgt werden, dass es Piraten gelingt, an Bord zu kommen. Die Wachpersonen müssen hier auf engstem Raum effektiv und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgebotes beim Einsatz von Gewalt den Angriff abwehren können. Für Bewachungsunternehmen gilt – im Gegensatz zur Besatzung – dabei nicht in jedem Fall die Empfehlung, sich kampflös in die Zitadelle zurückzuziehen.

Die Bundesregierung hat sich bei Einführung des Zulassungsverfahrens bewusst für einen Ansatz entschieden, der die Sicherheit der Besatzung in den Vordergrund stellt. Dabei setzt sich die Bundesregierung auf EU-Ebene und international dafür ein, dass das deutsche Zulassungsverfahren von anderen Staaten als wegweisend wahrgenommen wird.

2.5. Erfahrungen des BMWi

Ebenso wie das BAFA kommt das BMWi zu dem Schluss, dass sich das deutsche Zulassungsverfahren nach § 31 GewO bewährt hat.

Daher sind als Ergebnis der Prüfung keine substantiellen Veränderungen des Zulassungsverfahrens geplant. Es werden lediglich im üblichen Rahmen vereinzelt Nachjustierungen – insbesondere in Form von Präzisierungen – erwogen, die aktuell von den beteiligten Ressorts geprüft werden.

2.5.1. Zielerreichung

Das Zulassungsverfahren hat das Ziel erreicht, zum Schutz der Besatzung vor Piratenangriffen beizutragen und den Reedern und Bewachungsunternehmen Rechtssicherheit zu bieten.

Zum Stichtag der Zulassungspflicht (1. Dezember 2013) stand nach Aussage des Verbands Deutscher Reeder (VDR) eine ausreichende Anzahl an nach § 31 GewO zugelassenen Bewachungsunternehmen zur Verfügung, um insbesondere den Schutz der Schiffe unter deutscher Flagge zu gewährleisten. Dies ist nach wie vor der Fall.

Es gibt aktuell keine Anhaltspunkte dafür, dass zukünftig die Zahl an nach § 31 GewO zugelassenen Bewachungsunternehmen nicht für den Schutz der betroffenen deutschflaggigen Schiffe ausreichen könnte.

Aktuell sind zwölf maritime Bewachungsunternehmen nach § 31 GewO zugelassen, davon sieben deutsche und fünf ausländische. Eine Übersicht über die zugelassenen Unternehmen ist auf der Homepage des BAFA unter www.bafa.de/bafa/de/weitere_aufgaben/seeschiffbewachung/zugelassene_betriebe/ veröffentlicht.

2.5.2. Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahmen

Das Zulassungsverfahren ist mit Aufwand sowohl für die Unternehmen als auch die beteiligten Behörden verbunden. Die seit Einführung des Zulassungsverfahrens gemachten Erfahrungen haben jedoch deutlich gemacht, dass die Regelungen geeignet und erforderlich sind, um das vom Gesetzgeber angestrebte Maß an Qualität und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Auch lässt die aktuelle Sicherheitslage keine Senkung der Standards für den Einsatz privater Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen zu.

Die Erfahrungen von BAFA und Bundespolizei haben gezeigt, dass viele Antragsteller erheblichen Klärungsbedarf hatten, was die Anforderungen der Zulassung nach § 31 GewO betrifft, aber vor allem auch, was bereits vor Einführung des Zulassungsverfahrens bestehende Anforderungen insbesondere des Waffen- und Ausfuhrkontrollrechts betrifft. Dies konnte im Einzelfall zu Verzögerungen bei der Erteilung der Zulassungen führen.

Die der Ausgestaltung des Zulassungsverfahrens zugrundeliegende Einschätzung der weltweit von Piraterie ausgehenden Gefährdung hat keine Änderungen erfahren. So hat sich die Gefahrenlage am Golf von Aden auch zwei Jahre nach Inkrafttreten des Zulassungsverfahrens nach § 31 GewO nicht gebessert. Der Einsatz qualifizierter privater Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen hat sich zwar zusammen mit weiteren See-eigensicherungsmaßnahmen der Reeder und der Militäroperation ATALANTA bewährt und zu einem drastischen Rückgang der Piratenangriffe in den letzten Jahren geführt. Gleichwohl kann nicht von einer Abnahme der durch Piraterie ausgehenden Gefahr für den Seeverkehr gesprochen werden. Zunächst kann nicht ausgeschlossen werden, dass mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen einer erhöhten Pirateriegefährdungslage – beispielsweise auf die Höhe der Versicherungspolicen – Piratensichtungen ungemeldet bleiben (sog. „Underreporting“), sodass ein unrichtiges Bild von der Lage entsteht. Es ist ferner davon auszugehen, dass die von somalischen Piraten ausgehenden Angriffe jederzeit wieder aufleben können, sobald die Anstrengungen zur Piraterieabwehr nachlassen.

Hinzu kommt, dass in den letzten Jahren weltweit die Zahl von Piraterievorfällen und Fällen von bewaffneten Raubüberfällen auf See zugenommen hat, insbesondere am Golf von Guinea und in Südostasien.

Angesichts dieser Situation ist an den Qualitätsanforderungen des Zulassungsverfahrens nach § 31 GewO festzuhalten.

Das deutsche Zulassungsverfahren hat international eine Vorreiterrolle eingenommen und national wie international Beachtung erfahren. Die Bundesregierung hat sich auf EU-Ebene und international – u. a. bei der IMO – dafür eingesetzt, dass das deutsche Zulassungsverfahren als wegweisend wahrgenommen wird.

Die Bundesregierung hat sich ferner erfolgreich bei der IMO für die Stärkung nationaler Zulassungsverfahren gegenüber Industriestandards im Bereich der Zertifizierung privater Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen eingesetzt, da allein nationale Zulassungsverfahren aufgrund von verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten bei Zuwiderhandlungen den gebotenen Schutzstandard gewährleisten. Ferner sollen Flaggenstaaten entsprechend den Empfehlungen der IMO weiterhin einen Anreiz haben, eigene, höherwertige Zulassungsverfahren zu entwickeln. Zudem bieten nationale Zulassungsverfahren aufgrund eines höheren Detailgrades der Regelungen mehr Rechtssicherheit angesichts der gefahrgeneigten Tätigkeit. Viele inner- und außereuropäische IMO-Mitgliedstaaten teilen die Bewertung der Bundesrepublik.

Die Bundesregierung hat sich bei Einführung des Zulassungsverfahrens nach § 31 GewO bewusst für eine Lösung entschieden, die die Sicherheit von Leib und Leben der Besatzung sowie den Schutz der Reeder vor bedeutenden Vermögensverlusten in den Fokus stellt. Daher stellt das Zulassungsverfahren nach § 31 GewO an Bewachungseinsätze unter deutscher Flagge sowie an von deutschen maritimen Bewachungsunternehmen ausgeführten Bewachungseinsätzen auf Seeschiffen unter ausländischer Flagge im internationalen Vergleich besonders hohe Anforderungen.

Von Seiten ausländischer Bewachungsunternehmen ist keine Kritik am deutschen Zulassungsverfahren bekannt. Von Teilen der deutschen maritimen Bewachungsunternehmen ist hingegen kritisiert worden, dass die hohen Qualitätsanforderungen die deutschen Bewachungsunternehmen im Wettbewerb um Aufträge unter ausländischer Flagge benachteiligen würden. Die Kritik richtet sich insbesondere gegen die Pflicht zum Tragen

von Kurzwaffen (§ 6 Absatz 1 SeeBewachV i. V. m. § 14 Absatz 2 Nummer 5 SeeBewachDV), die Mindestteamstärke von vier Personen (§ 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 SeeBewachV i. V. m. § 2 Absatz 1 Nummer 2 SeeBewachDV) und die Ausfuhrkontrollbestimmungen. Das BAFA hat die Hintergründe dieser Anforderungen sowie die Erfahrungen mit diesen Regelungen bereits ausführlich in seinem Bericht dargelegt.

Es liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor, inwieweit die hohen Qualitätsstandards des Zulassungsverfahrens nach § 31 GewO kausal dafür sind, dass einige deutsche Bewachungsunternehmen nach eigenen Angaben sowohl auf Seeschiffen unter deutscher Flagge wie auch auf Seeschiffen unter ausländischer Flagge Schwierigkeiten damit haben, eine ausreichende Zahl an Aufträgen zu erhalten. Dass der Markteintritt in einem sich entwickelnden und immer stärker Regulierungen unterworfenen Markt wie dem der maritimen Sicherheitsdienstleistungen nicht nur Chancen, sondern auch Herausforderungen mit sich bringt, kann der Gesetzgeber nicht verhindern. Dabei ist jedoch erneut auf die Erfahrung von BAFA und Bundespolizei hinzuweisen, dass der Klärungsbedarf der Antragsteller – der z. T. Verzögerungen im Zulassungsverfahren nach sich ziehen konnte – sich häufig auf Normen der Ausfuhrkontrolle oder des Waffenrechts bezog, die bereits vor Einführung des Zulassungsverfahrens zu beachten waren.

Das Zulassungsverfahren in seiner aktuellen Form soll Seeleuten und Reedern größtmöglichen Schutz bieten und den Erfüllungsaufwand für Bewachungsunternehmen in einem zumutbaren Maß halten. Wie das BAFA in seinen Schlussfolgerungen unter Punkt IV. 1. ausführt, hat der Gesetzgeber sich bei der Ausarbeitung des Zulassungsverfahrens nach § 31 GewO an den Anforderungen orientiert, welche die Sicherheitswirtschaft ihm gegenüber als Standard ausgewiesen hatte. Ziel der Einführung des Zulassungsverfahrens nach § 31 GewO war allerdings nicht der Aufbau und die Förderung eines Marktes für maritime Bewachungsdienstleistungen. Ziel war es vielmehr, eine Qualitätsprüfung der bis dahin ohne staatliche Aufsicht operierenden Unternehmen herzustellen. Deshalb wurden die Sicherheitsanforderungen bewusst mit der Bundespolizei erarbeitet, die langjährige Erfahrung mit strategischen und operativen Einsätzen auf See besitzt.

Eine Qualitätsprüfung und damit einhergehende einzuhaltende Standards wirken sich zwangsläufig auf die Kosten und die Ausführungsmodalitäten der Bewachungsdienstleistung aus. Es ist damit unvermeidbar, dass Unternehmen, die höhere Standards einzuhalten haben, im Wettbewerb mit unregulierten oder geringer regulierten Unternehmen Nachteile erfahren können.

Weltweit ist der Prozess der Regulierung privater Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen noch bei Weitem nicht abgeschlossen. Längst nicht alle Flaggenstaaten erlauben den Einsatz privater Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen oder haben sich für eine Regulierung dessen entschieden. Die Bundesregierung setzt sich wie bereits erwähnt auf EU-Ebene und international dafür ein, dass sich andere Staaten am deutschen Zulassungsverfahren orientieren und sich damit weltweit ein hoher Standard durchsetzt.

Die durch das Verfahren nach § 31 GewO aufgestellten Anforderungen, die sich am Schutz von Leib und Leben der Beteiligten sowie Vermögensgütern der Reeder orientieren, können bei gleichbleibender Gefahrenlage nicht allein deshalb gesenkt werden, weil zum Teil auf Schiffen unter ausländischer Flagge möglichst kostengünstige Bewachungslösungen gesucht werden. Dies würde dem Zweck des Zulassungsverfahrens nach § 31 GewO nicht gerecht werden.

Es liegt im außenpolitischen Interesse der Bundesregierung, dass nach § 31 GewO zugelassene Unternehmen – gerade wenn sie in Deutschland niedergelassen sind – als zuverlässig wahrgenommen werden. Zwischenfälle mit deutschen nach § 31 GewO zugelassenen Unternehmen auf Schiffen unter ausländischer Flagge – z.B. durch nicht erfolgreich abgewehrte Angriffe oder unverhältnismäßige Gewaltanwendung – können dem internationalen Ansehen der Bundesrepublik großen Schaden zufügen. Auch das Abhandenkommen von Waffen und Munition und deren Verwendung in regionalen bewaffneten Konflikten kann dem internationalen Renommee der Bundesrepublik Deutschland schaden. Von daher besteht ein großes Interesse der Bundesregierung an der Einhaltung hoher Standards durch deutsche maritime Bewachungsunternehmen bei ihren Einsätzen im Ausland.

2.5.3. Möglichkeit einer Ausdehnung der Dauer der Zulassung (§ 3 SeeBewachV)

Im Folgenden wird gemäß dem Prüfauftrag des Bundestages die Bewertung des BMWi zur Frage der Verlängerung der Zulassungsdauer von zwei auf drei Jahre näher erläutert.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat gemäß dem Prüfauftrag des Bundestages auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen des BAFA mit dem Zulassungsverfahren nach § 31 GewO und unter Abwägung der vorhandenen Interessen die Möglichkeit einer Ausdehnung der in § 3 Seeschiffbewachungsverordnung geregelten Zulassungsdauer von zwei Jahren auf drei Jahre untersucht. Im Ergebnis wird eine Verlängerung der Zulassungsdauer von zwei auf drei Jahre aus den im Folgenden ausgeführten Erwägungen abgelehnt.

2.5.3.1. Zweck der Regelung des § 3 SeeBewachV

Die Regelung zur Befristung der Zulassungsdauer auf zwei Jahre in § 3 SeeBewachV beruht auf der Ermächtigungsgrundlage in § 31 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1, Satz 3 und 4 GewO. Bei Einführung des Zulassungsverfahrens wurde entschieden, dass die Zulassung aufgrund der Risikoneigung der Tätigkeit der Bewachungsunternehmen lediglich zwei Jahre Gültigkeit haben sollte, um eine regelmäßige Überprüfung der Unternehmensunterlagen zu ermöglichen.

Die Regelung in § 3 SeeBewachV trägt den besonderen Umständen Rechnung, in denen maritime Bewachungsunternehmen tätig werden. Aufgrund der besonderen Situation, in der maritime Bewachungsunternehmen tätig werden, ist keine Vergleichbarkeit mit anderen Verfahren gegeben, bei denen Aufgaben mit Schutzfunktionen Gegenstand der Regelung sind. Dies sind insbesondere das Verfahren hinsichtlich des landbasierten Bewachungsgewerbes nach § 34a GewO und der dazugehörigen Bewachungsverordnung sowie die Verfahrensregelung zur bewaffneten Sicherheitsbegleitung von Flugzeugen.

Für die Übernahme von Bewachungsaufgaben nach § 34a GewO bedarf es einer Erlaubnis des zuständigen Gewerbeamtes, die unbefristet erteilt wird. Anforderungen an landbasierte, regelmäßig innerhalb der Bundesrepublik tätige Unternehmen unterscheiden sich jedoch signifikant von denen an maritime Bewachungsunternehmen. Aufgrund des Einsatzgebietes Hohe See ist bei maritimen Bewachungsdienstleistungen im Gegensatz zu landbasierten Bewachungsdienstleistungen in der Regel keine schnelle staatliche Unterstützung bzw. Kontrolle gewährleistet. Maritime Wachpersonen müssen daher eine viel größere Selbständigkeit und Zuverlässigkeit aufweisen als landbasierte Wachpersonen. Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen müssen dabei umfassende Kenntnisse nicht nur der nationalen Regelungen, sondern insbesondere des Rechts dritter Hafen- und Küstenstaaten aufweisen. Ferner sind umfangreiche maritime, taktische und medizinische Kenntnisse Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung der Tätigkeit.

Auch ein Vergleich mit der Verfahrensregelung zur bewaffneten Sicherheitsbegleitung von Flugzeugen erscheint nicht sachdienlich, da es sich bei den an Bord deutscher Flugzeuge eingesetzten Sicherheitsbegleitern um speziell geschulte Beamte der Bundespolizei handelt.

2.5.3.2. Vorteile einer Ausdehnung der Zulassungsdauer

Eine Ausdehnung der Zulassungsdauer würde den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft und der Verwaltung senken. Durch eine Ausdehnung der Zulassungsdauer auf drei Jahre könnten insbesondere die privaten Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen entlastet werden. Die Ausdehnung der Zulassungsdauer würde sowohl den bürokratischen Aufwand als auch die damit für das Bewachungsunternehmen verbundenen Kosten senken:

Der Gebührenrahmen für eine Erstzulassung beträgt je nach entstandenem Verwaltungsaufwand 10.297 € bis 19.400 Euro. Für eine Folgezulassung ist der Gebührenrahmen aufgrund des geringeren Verwaltungsaufwands bei der Prüfung des Antrags wesentlich niedriger bemessen. Er beträgt 2.949 Euro bis 10.632 Euro. Über einen Zeitraum von sechs Jahren müsste ein Bewachungsunternehmen bei einer dreijährigen Zulassungsgeltung einen Folgeantrag weniger stellen als bei einer zweijährigen Zulassungsdauer. Neben dem finanziellen Aufwand würde sich dadurch auch der administrative Aufwand für das Bewachungsunternehmen verringern.

Ebenso müsste die Verwaltung über einen Zeitraum von sechs Jahren bei einer dreijährigen Zulassungsdauer einen Folgeantrag weniger prüfen als bei einer zweijährigen Zulassungsdauer.

Gleichwohl ist dabei zu berücksichtigen, dass der administrative Erfüllungsaufwand von Verwaltung und Bewachungsunternehmen bei einem Folgeantrag ohnehin geringer ist als im Falle eines Erstantrags, insbesondere mit Blick auf die Zusammenstellung der erforderlichen Antragsunterlagen. So dürften die vorzulegenden Unterlagen in Folge der Erstzulassung sowie der Aufgabebearbeitung regelmäßig beim Unternehmen vollständig vorliegen. Darüber hinaus hat der für die Dauer der Zulassung vom Unternehmen zu benennende Verantwortliche das Bundesamt ohnehin über Änderungen in den wesentlichen Antragsvoraussetzungen zu informieren und die entsprechende Dokumentation zu aktualisieren.

2.5.3.3. Nachteile einer Ausdehnung der Zulassungsdauer

Mit Blick auf den Sinn und Zweck der Einführung des Zulassungsverfahrens nach § 31 GewO hätte eine Verlängerung der Zulassungsdauer erhebliche Nachteile für die Interessen der Bundesrepublik und derjenigen, deren Schutz das Verfahren nach § 31 GewO bezweckt. Das Zulassungsverfahren soll zur Qualitätssicherung der

maritimen Bewachungsunternehmen beitragen. So heißt es in der Begründung zu § 3 SeeBewachV ausdrücklich:

„Die Zulassung behält aufgrund der Risikoneigung der Tätigkeit der Bewachungsunternehmen lediglich zwei Jahre Gültigkeit, um eine regelmäßige Überprüfung der Unternehmensunterlagen zu ermöglichen.“

Dabei ist zu bedenken, dass schon allein durch das Einsatzgebiet Hohe See sowie die international angelegte Tätigkeitsstruktur und die zum Teil im Ausland befindliche Niederlassung der Unternehmen nach erfolgter Zulassung die Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten für die Behörde beschränkt sind.

Die Möglichkeiten des BAFA zur Kontrolle der Bewachungsunternehmen würden bei einer Ausdehnung der Zulassungsdauer empfindlich aufgeweicht werden.

Denn allein im Zulassungsverfahren findet eine umfängliche Unternehmenskontrolle statt. Nach erfolgter Zulassung bleiben die Kontroll- bzw. Sanktionsmöglichkeiten punktuell. Die Prüfung der Erfüllung der mit der Zulassung erteilten Auflagen, die Prüfung der eingehenden Anzeigen und Meldungen, die Prüfung der Einhaltung der im Rahmen des Antragsverfahrens übermittelten Konzepte im Wege der Auskunft und Nachschau gemäß § 29 GewO und schließlich die Möglichkeit zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens, das unter Umständen in Strafverfahren münden kann, sind alles unverzichtbare Elemente einer kontinuierlichen Kontrolle bzw. einer darauf aufbauenden Sanktionierung des Unternehmens. Nichtsdestotrotz bleibt es wichtig, in regelmäßigen Abständen das Unternehmen einer umfänglicheren Kontrolle zu unterziehen und in diesem Rahmen auch die Möglichkeit zu erhalten, eine Zulassung zu verwehren .

Ferner ist zu berücksichtigen, dass eine Kontrolle der Geschäftsräume der im Ausland niedergelassenen Unternehmen auf Grundlage von § 29 GewO für das BAFA nur höchst begrenzt und nur durch Überwindung zahlreicher – nicht zuletzt finanzieller – Hürden in Betracht käme.

Die Erfahrungen von BAFA und Bundespolizei im Rahmen des Zulassungsverfahrens haben gezeigt, dass die Antragsteller Aufklärungsbedarf oder zumindest Klärungsbedarf bezüglich bestehender gesetzlicher Regelungen haben. Dies betrifft nicht nur die Anforderungen des Zulassungsverfahrens selbst, sondern auch die Erfüllung ausfuhrrechtlicher und waffenrechtlicher Vorschriften. Die Einleitung von sieben Ordnungswidrigkeitsverfahren sowie die weiteren wegen Verdachts je einer Straftat nach dem Außenwirtschaftsgesetz und nach dem Waffengesetz an die Staatsanwaltschaft bzw. das zuständige Hauptzollamt weitergegebenen Verdachtsfälle im Verhältnis zu der geringen Antragstellerzahl und dem kurzen Zeitraum der neuen gesetzlichen Regelung verdeutlichen das Kontrollbedürfnis.

2.5.3.4. Wertung

Der Abbau von Bürokratie ist ein erklärtes Ziel sowohl der EU-Kommission als auch der Bundesregierung. Grundsätzlich sind daher Maßnahmen zu befürworten, die Unternehmen und Verwaltung vom Erfüllungsaufwand entlasten. Gleichwohl ist für den Abbau administrativer und finanzieller Belastungen nur dann Raum, wenn dem keine übergeordneten Interessen der Bundesrepublik oder Dritter entgegenstehen.

Vorliegend steht dem Interesse der Wirtschaft an einer Verringerung des Erfüllungsaufwands das Schutzbedürfnis der Besatzung sowie sonstiger im Falle eines Angriffs betroffener Personen und der Reeder gegenüber. Dieses Schutzbedürfnis ist – angesichts der Risikogeneignetheit der Tätigkeit insbesondere durch den Einsatz von Waffen außerhalb der Grenzen der Bundesrepublik sowie eines der Tätigkeit immanenten Risikos von Leib und Leben aller Beteiligten – als besonders hoch zu bewerten.

Wie im BAFA-Erfahrungsbericht unter Punkt II. 2. herausgehoben wurde, besteht aufgrund des modus operandi der Piraten und des Einsatzgebietes Hohe See nicht nur ein besonderes Gefährdungspotential für Leib und Leben der Schiffsbesatzung, Wachpersonen oder weiterer beteiligter Dritter, sondern auch für bedeutende Vermögensgüter und damit den Reeder. Seit Einführung des Zulassungsverfahrens hat sich die Bedrohungslage in den Pirateriegebieten dabei nicht verbessert.

In diesem Zusammenhang sind auch die bereits zuvor genannten außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu berücksichtigen, Zwischenfälle mit nach § 31 GewO zugelassenen Bewachungsunternehmen zu vermeiden.

Zur Vermeidung von Fehlverhalten seitens der Unternehmen oder der eingesetzten Wachpersonen ist es erforderlich, die Unternehmen dahingehend zu beaufsichtigen und zu kontrollieren, ob sie mit ihrer betrieblichen Organisation, ihren Verfahrensabläufen und der verwendeten Ausrüstung die rechtlichen Anforderungen dauerhaft einhalten.

Demgegenüber sind die Vorteile für die Wirtschaft durch eine Verlängerung der Zulassungsdauer überschaubar.

Insgesamt wiegen die Interessen an einer Kontrolle der Bewachungsunternehmen schwerer. Eine Verlängerung des Zulassungszeitraumes von zwei auf drei Jahre wird daher im Ergebnis abgelehnt.

2.6. Schlussfolgerungen

Piraterie und bewaffnete Raubüberfälle auf See bleiben eine enorme und sehr ernst zu nehmende Bedrohung für Leib, Leben und bedeutende Vermögensgüter im Seeverkehr.

Die Schaffung gewerbe- und waffenrechtlicher Rahmenbedingungen für die Zulassung privater Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen hat sich als Erfolg erwiesen. Das Zulassungsverfahren nach § 31 GewO hat sich bewährt, um den Schutz von Leib und Leben von Seeleuten sowie von Vermögensgütern von bedeutendem Wert zu gewährleisten und gleichzeitig Reedereien, Bewachungsunternehmen und weiteren Beteiligten Rechtssicherheit zu bieten. National und international hat das Verfahren eine gute Resonanz gefunden.

Das Zulassungsverfahren ist mit Aufwand sowohl für die Unternehmen als auch die beteiligten Behörden verbunden. Dieser Aufwand ist jedoch gerechtfertigt durch die erforderliche Qualitätsprüfung von Unternehmen, die in einem sehr sensiblen Bereich tätig werden, in Situationen, in denen hoheitliche Unterstützung nicht oder erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung zu erlangen ist. Die Erfahrungen des BAFA und der Bundespolizei haben deutlich gemacht, dass die in der SeeBewachV enthaltenen Regelungen geeignet und erforderlich sind, um das vom Gesetzgeber angestrebte Maß an Qualität und Rechtssicherheit sicherzustellen. Sie tragen nicht zuletzt zu einer unverzichtbaren Bewusstseinschärfung bei den Antragstellern hinsichtlich neuer – aber auch bereits bestehender – gewerbe-, waffen- und exportkontrollrechtlicher Normen bei. Damit hat das Zulassungsverfahren seine Stärke zur Qualitätssicherung unter Beweis gestellt.

Im Ergebnis sind daher keine substantiellen Veränderungen des Zulassungsverfahrens geplant. Insbesondere wird eine Verlängerung der Zulassungsdauer von zwei auf drei Jahre abgelehnt. Es werden lediglich im üblichen Rahmen vereinzelt Nachjustierungen – insbesondere in Form von Präzisierungen – erwogen.

