

Private Sicherheitsdienste im Einsatz gegen Piraten – Feuer mit Feuer bekämpfen?

Doris König/Tim René Salomon*

A. Vorüberlegungen	303	1. Aufbringen im Rahmen der Selbsthilfe und Hilfeleistungspflicht	316
I. Hintergründe des bewaffneten Schutzes ziviler Schiffe und heutige Praxis	304	2. Kaperei	317
II. Diskussion in Deutschland und Bewaffnung der Besatzung	306	V. Ergebnis	318
B. Zulässigkeit und Modalitäten nach dem Völkerrecht	308	C. Anforderungen im deutschen Recht ...	319
I. Flaggenstaatsjurisdiktion	308	I. Gewerberecht und Gewaltmonopol	319
II. Friedliche Durchfahrt und Küstenstaatsjurisdiktion	308	1. Gesetzliche Konzeption und Anwendbarkeit auf maritime Sicherheitsdienste	319
1. Friedliche oder unfriedliche Durchfahrt (Art. 19 SRÜ)	309	2. Das Gewaltmonopol als Grenze	322
2. Küstenstaatsjurisdiktion	309	3. Würdigung der Rechtslage	323
a) Gesetze zur friedlichen Durchfahrt (Art. 21 SRÜ) ...	310	II. Waffengesetz	325
b) Durchsetzung der territorialen Strafgerichtsbarkeit (Art. 27 SRÜ)	311	III. Strafbarkeit der Sicherheitsdienste bei Waffeneinsatz	327
c) Vereinzelte Staatenpraxis von Küstenstaaten	312	1. Gegenwärtigkeit des Angriffs ...	328
d) Versicherungsrechtlicher Exkurs	313	2. Schusswaffengebrauch und Notwehr mit Todesfolge	328
III. Hafenstaatsregelungen	314	3. Umgang mit Irrtümern	329
IV. Die Berechtigung zum Aufbringen von Seeräuberschiffen	315	4. Zwischenergebnis	329
		D. Nutzen von Sicherheitsdiensten und abschließende Betrachtungen	330

A. Vorüberlegungen

Im Rahmen des weltweiten Anstiegs der Piraterie versuchen Reeder mit verschiedenen Maßnahmen verstärkt die Sicherheit ihrer Schiffe zu gewährleisten, um dieser neuaukeimenden Bedrohung zu begegnen. Der internationale Handel nimmt hierdurch zunehmend nicht nur wegen der Höhe der Lösegeldzahlungen in den erfolgreichen Fällen von Schiffsentführungen Schaden. Die Schiffseigner und letztlich auch die Verbraucher sind betroffen, wenn Reeder auf kostenintensive Umwege ausweichen müssen, gestiegene Versicherungsprämien zahlen, in bauliche Veränderungen

* Prof. Dr. Doris König, M.C.L., lehrt Öffentliches Recht, Allgemeine Staatslehre, Völker- und Europarecht, Tim Salomon ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Bucerius Law School in Hamburg. Die Verfasser danken Herrn Thilo Neumann für seine hilfreichen Gedanken und Anmerkungen, mit denen er zu diesem Aufsatz beigetragen hat, sowie für die Hilfe bei der Fertigstellung. Herrn Sebastian tho Pesch wird für die Hilfe bei der redaktionellen Fertigstellung gedankt. Alle verbleibenden Fehler und Unzulänglichkeiten liegen selbstverständlich allein in der Verantwortung der Verfasser. Der Aufsatz ist Teil des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekts "Piraterie und maritimer Terrorismus als Herausforderung für die Seehandelsicherheit: Indikatoren, Perzeptionen und Handlungsoptionen" (PiraT) (www.maritimesicherheit.eu), welches in das Forschungsprogramm für die zivile Sicherheit zur Bekanntmachung „Sicherung der Warenketten“ (www.sicherheitsforschungsprogramm.de) eingegliedert ist.

an Schiffen investieren und Schwierigkeiten haben Personal zu finden.¹ Unabhängig von dem volkswirtschaftlichen Schaden, den die Seeräuberei verursacht, ist in letzter Zeit auch die Sorge um die Geiseln gestiegen. Im Fall der jüngst entführten US-amerikanischen Yacht *Quest* war eine deutliche Eskalation der Gewalt zu verfolgen, als die Seeräuber wohl in Erwartung einer militärischen Befreiungsaktion die vier Geiseln töteten.² Ferner wird neuerdings vermehrt von Misshandlungen und sogar Folter von Geiseln berichtet. Im Fall der entführten *Beluga Nomination* wurde ferner die begrenzte Absicherungswirkung von baulichen Veränderungen, etwa der Einrichtung eines geschützten Raums (Zitadelle) deutlich – die Seeräuber hatten genug Zeit die Decke des Raums aufzuschweißen, bzw. durch Opfer anderer Schiffsentführungen mit technischem Sachverstand aufschweißen zu lassen.³ Immer stärker tritt nun die Beschäftigung privater Sicherheitsdienste in den Fokus. Diesbezüglich ist zwischen dem Einsatz privater Dienste an Bord von Handelsschiffen und an Bord von Begleitbooten⁴ sowie dem neuesten Vorschlag aus den USA, Private mit Kaperbriefen auszustatten und sie als *Piratenjäger* einzusetzen, zu unterscheiden.

I. Hintergründe des bewaffneten Schutzes ziviler Schiffe und heutige Praxis

Der Gedanke die Handelsflotte durch bewaffnete Einheiten an Bord der Handelsschiffe zu schützen ist nicht neu, sondern geht auf eine amerikanische Praxis im 1. und 2. Weltkrieg zurück. Marinesoldaten (*United States Navy Armed Guards*) begleiteten Handelsschiffe, da die Flotte der *US Navy* nicht groß genug war, um den Schutz der Handelsschiffahrt vor Bedrohungen aus der Luft und aus dem Wasser zu gewährleisten.⁵ Im Rahmen der generellen Tendenz der Privatisierung sicher-

1 Nach einer Umfrage von *PricewaterhouseCoopers* (PWC) lassen ca. 40 % der Reeder ihre Schiffe Umwege fahren (2009: 21 %); 62 % berichteten über nochmals gestiegene Versicherungsprämien (2009 berichteten dies bereits 52 %); ca. 50 % investieren in bauliche Veränderungen, Mannschaftsschulungen und ähnliches und ca. 25 % haben Schwierigkeiten Personal für gefährliche Routen zu finden (2009: 20 %), PWC, Deutsche Schifffahrt: Wege aus der Krise, 2010. Auch im Rahmen des Projekts PiraT wurden Befragungen von Reedern und Versicherern unternommen, deren Ergebnisse auf der Projekt-homepage (www.maritimesicherheit.eu) veröffentlicht werden.

2 I. Gatsiounis, Ruthless new breed of Somali pirates craves riches, not revenge, *Washington Times* v. 28.2.2011, S. 1.

3 C. Höges/H. Stark/A. Ulrich, Messer am Hals, *Der Spiegel* v. 31.1.2011, S. 32 (33); zu den Todesopfern auf der *Beluga Nomination* S. Schaaf, Reederei wappnet sich gegen Piraten, *Financial Times Deutschland* v. 7.2.2011, S. 9; J. Ritter, ‚Die Piraten haben den Bootsmann erschossen‘, *FAZ* v. 1.2.2011, S. 15.

4 Die *SeaMarshals*, ein von einer schwedischen Familie mit Hintergrund im Schrotthandel geführtes Unternehmen, nutzen bspw. ausrangierte Patrouilleboote, die mit ehemaligen ukrainischen Kommandosoldaten besetzt werden, unter der Flagge der Mongolei stehen und zu einem vergleichsweise günstigen Preis angeboten werden, D. Osler, *Sea Marshals is offering protection in the Gulf of Aden using converted naval vessels crewed by Ukrainian former special forces soldiers*, *Lloyd's List* (LL) v. 15.9.2010. Die *Jardine Lloyd Thompson Group*, eine Versicherungsgesellschaft, plant eine deutliche Aufstockung der vorhandenen privaten Schiffe um 20 Begleitschiffe, die auf Abruf stehen sollen; siehe dazu zuletzt D. Osler, *Dobson to run private anti-piracy scheme*, LL v. 21.1.2011.

5 Im ersten Weltkrieg wurden u.a. Offiziere und Schützen auf insgesamt 384 Schiffen eingesetzt. Während des zweiten Weltkriegs stieg die Zahl auf 6.236 Schiffe und insgesamt 144.970 Soldaten, *U.S. Congress*, *Congressional Record*, 106th Congress, 2nd Session, Vol. 146, Part 12, 6.9.2000, S. 17117.

heitsrelevanter Tätigkeitsfelder⁶ erscheint es zunächst wenig verwunderlich, dass auch der Schutz der Handelsschiffe heute von privaten Unternehmen durchgeführt werden soll.

Seit langem ermutigen ranghohe Offiziere der britischen und amerikanischen Marine die Reeder über private Sicherheitsdienstleister nachzudenken.⁷ Auch Versicherer, die zunächst zurückhaltend auf bewaffnete Sicherheit reagierten,⁸ beginnen sich auf eine kommende Praxis mit Sicherheitsdienstleistern einzustellen,⁹ und selbst die *International Maritime Organization* (IMO), die lange Zeit von bewaffnetem Schutz konsequent abriet,¹⁰ verabschiedete mittlerweile vorläufige Empfehlungen zum Einsatz bewaffneter Kräfte an Bord von Handelsschiffen.¹¹ Aktuelle Schätzungen zufolge befinden sich bereits auf mindestens 10 % der Schiffe, die den Indischen Ozean passieren, bewaffnete Sicherheitsdienste,¹² ein ansteigender Trend, der sich fortsetzen dürfte.

Schiffe der US-amerikanischen Handelsflotte sind nach der *MARSEC Directive 104-6* der *US Coast Guard*, deren Inhalt im Detail geheim ist, sogar verpflichtet einen „security plan to prevent and defend against pirate attacks“ vorzuweisen, der auch die Bewaffnung der Handelsschiffe vorsehen kann.¹³ In den *Coast Guard Port Security Advisories 4-09* und *8-09* sind Informationen zu bewaffneten Sicherheits-

6 Grundlegend J. Artelt, Verwaltungskooperationsrecht, Köln 2009; J. A. Kämmerer, Privatisierung, Tübingen 2001, S. 388 ff.

7 Eine Auflistung der Befürworter zu denen auch *General Petraeus* gehört findet sich bei C. Spearin, Private Security, Somali Piracy, and the Implications for Europe, 2009, S. 3, abrufbar unter: http://www.chathamhouse.org.uk/files/16621_1109esdf_spearin.pdf (letzter Zugriff: 30.5.2011).

8 J. Guy, Armed Guards prove a sticking point as insurers try to clarify cover, LL v. 7.7.2010.

9 Z. Phillips, Pirate attacks trigger armed guard coverage, Business Insurance v. 14.12.2009, S. 4; für Beispiele von Kooperationen siehe J. Harrelson, Comment: Blackbeard meets Blackwater, Am. U. Int'l L. Rev. 25 (2009-2010), S. 283 (297); M. L. Mineau, Pirates, Blackwater and Maritime Security: The Rise of Private Navies in Response to Modern Piracy, JIBL (2010), S. 63 (71). Auch die *Jardine Lloyd Thompson Group* will herabgesetzte Prämien an die Nutzung vor Ort stationierter Begleitboote knüpfen.

10 IMO, MSC.1/Circ.1333, Recommendation to Governments for Preventing and Suppressing Piracy and Armed Robbery Against Ships v. 26.6.2009, Annex, Rn. 5, 7; IMO, MSC.1/Circ.1334, Guidance to shipowners and ship operators, shipmasters and crews on preventing and suppressing acts of piracy and armed robbery against ships v. 23.6.2009, Annex, Rn. 60, 63.

11 S. Matthews, IMO to consider guidelines for armed guards on ships, LL v. 9.5.2011; M. Wiese Bockmann, Security guidelines proposed at IMO committee, LL v. 11.5.2011. Am 20. Mai 2011 verabschiedete das *Maritime Safety Committee* der IMO vorläufige Empfehlungen für Flaggenstaaten hinsichtlich der Nutzung von bewaffneten Sicherheitsdiensten an Bord von Handelsschiffen im Hochrisikogebiet, MSC.1/Circ.1406, und entsprechende vorläufige Leitlinien für Schiffseigner, -betreiber und Kapitäne, MSC.1/Circ. 1405. Im September 2011 sollen die letztgenannten Leitlinien überprüft und ggf. ergänzt werden. Außerdem sind weitere Empfehlungen für die Regierungen der Flaggen-, Küsten- und Hafenstaaten geplant.

12 Siehe M. Wiese Bockmann, Private security tackles pirates but fears raised over industry 'cowboys', LL v. 11.5.2011.

13 Bericht des *Government Accountability Offices (GAO)*, Maritime Security, Actions Needed to Assess and Update Plan and Enhance Collaboration among Partners Involved in Countering Piracy off the Horn of Africa, 2010, S. 58, abrufbar unter: <http://www.gao.gov/products/GAO-10-856> (letzter Zugriff: 30.5.2011).

diensten enthalten und die Küstenwache verpflichtet US-Handelsschiffe, die das Horn von Afrika passieren, einen Sicherheitsdienst an Bord zu haben, wobei sie die Entscheidung, ob dieser bewaffnet oder unbewaffnet ist, beim Schiffseigner belässt.¹⁴ Andernorts in der Straße von Malakka wird die Nutzung privater Sicherheitsdienste gegen Piraten bereits seit Jahren erprobt.¹⁵

II. Diskussion in Deutschland und Bewaffnung der Besatzung

In Deutschland wurde die Diskussion über Sicherheitsdienste auf Schiffen lange unter der Hand geführt, bis sie Anfang 2011 virulent wurde, als der von Reedern lange erwartete sog. Anti-Piratengipfel, unter der Leitung des maritimen Koordinators der Bundesregierung Hans-Joachim Otto, mit der Schlussfolgerung endete, Reeder müssten sich selber schützen.¹⁶ Der Verband Deutscher Reeder (VDR) bevorzugt den Einsatz der deutschen Polizei oder der Marine und macht auf die Rechtsunsicherheit im Zusammenhang mit der Beschäftigung privater Sicherheitsdienstleister aufmerksam.¹⁷ Wenn der Einsatz hoheitlicher Sicherheitskräfte auf Handelsschiffen auch wünschenswert erscheint, so ist die Umsetzbarkeit doch fraglich. Die Deutsche Marine hat nicht genügend Personal, um die Schutzaufgaben in dem gewünschten Umfang auch nur annähernd zu übernehmen. Selbst für die Begleitung von Schiffen unter deutscher Flagge würden die ausgebildeten Kräfte kaum reichen, geschweige denn für alle Schiffe deutscher Reeder, gleich unter welcher Flagge diese fahren. Für die Polizei dürfte selbiges gelten, zumal Polizisten nur äußerst selten für derartige Einsätze ausgebildet sein dürften. Selbst wenn man diesen Schutz nur für die gefährträchtigsten Strecken einsetzen würde, so müsste man mittlerweile wegen des erweiterten Aktionsradius der Piraten¹⁸ eine große Fläche abdecken. Ein Schutzsystem, welches dies täte, würde eine große Zahl vor Ort stationierter Einsatzkräfte erfordern, damit diese auf Abruf vor der Passage einer kritischen Region an Bord der Handelsschiffe gelangen könnten. Zwar wären diese Probleme wohl letztlich überbrückbar, sie würden aber ein hohes Maß an politischem Willen und vor allem an öffentlichen Geldern erfordern.

14 Siehe GAO, Security (Fn. 13), S. 58, Fn. 6.

15 C. Liss, Privatising the Fight Against Somali Pirates, Asia Research Centre, Working Paper 152 (2008), S. 7 m.w.N.; C. Liss, The Role of Private Security Companies in Securing the Malacca Straits, Maritime Studies 157 (2007), S. 14.

16 VDR-Pressemitteilung v. 30.1.2011; Reeder müssen Schiffe selbst vor Seeräubern schützen, dpa-Meldung v. 25.1.2011.

17 P. Hagen, German call for police guards, LL v. 7.10.2010; P. Hagen, German owners flag out to carry private security forces, LL v. 15.6.2010; seit kurzem schließt der VDR die Anstellung von Sicherheitsdiensten nicht mehr kategorisch aus.

18 D. Osler, Naval action in the Gulf of Aden takes effect with 60 % fewer attacks, LL v. 16.7.2010; zur Ausweitung der westafrikanischen Piraterie D. Osler, Attacks suggest West African piracy shifting north, LL v. 15.6.2010; M. Hand, Success for Somali pirates as they venture further afield, LL v. 16.11.2009.

Aufgrund der praktischen Hindernisse gibt es nunmehr erste Beispiele dafür, dass Reedereien in Zukunft wegen der als ablehnend empfundenen Haltung Deutschlands zum Einsatz privater Sicherheitsdienste auf Handelsschiffen vermehrt ausflaggen.¹⁹ Als Grund für eine solche Maßnahme wird auch die Rechtsunsicherheit in Deutschland bei der Nutzung privater Sicherheitsdienste geltend gemacht.²⁰ Dies rechtfertigt eine genauere rechtliche Betrachtung.

Zu Recht kategorisch abgelehnt und deswegen im Folgenden nicht analysiert wird die Bewaffnung der Mannschaften an Bord von Handelsschiffen.²¹ Es stellen sich in diesem Kontext jedoch die gleichen rechtlichen Fragen, die auch hinsichtlich bewaffneter Dienstleister auf Handelsschiffen auftreten. Darüber hinaus sind Mannschaften von Handelsschiffen nicht an Waffen ausgebildet, was insbesondere im Zusammenspiel mit den üblichen Verständigungsschwierigkeiten an Bord zu einer gefährlichen Ineffizienz der Abwehr von Angriffen führen würde. Ferner würde die Bewaffnung der Besatzung zu einem erheblichen Sicherheitsrisiko z.B. bei der Eskalation von alltäglichen Konflikten führen, arbeits- sowie waffenrechtliche Schwierigkeiten mit sich bringen und das Potenzial haben die Autorität des Kapitäns zu untergraben.²²

Im Folgenden wird auf die Behandlung privater Sicherheitsdienste im Völkerrecht und im nationalen Recht eingegangen, um das rechtliche Regelungsgerüst zu beleuchten.

- 19 Beispielsweise ist die Reederei *Komrowski*, nachdem sie zunächst die *Taipan* für einen Trip durch den Golf von Aden zur liberianischen Flagge umflaggte (*Hagen*, Private security (Fn. 17)), mittlerweile wohl dauerhaft mit allen Schiffen zur liberianischen Flagge gewechselt, *Höges/Stark/Ulrich*, Messer am Hals (Fn. 3), S. 34. Liberia erlaubt die Nutzung privater Sicherheitsdienstleister und assistiert bei der Auswahl solcher Dienste,
- 20 Stellvertretend *Hagen*, Police (Fn. 17); *Hagen*, Private security (Fn. 17).
- 21 Befürwortend allein *D. J. Staub*, Letters of Marque: A Short-Term Solution to an Age Old Problem, JMLC 40 (2009), S. 261 (265), dessen Auseinandersetzung mit den Argumenten gegen eine Bewaffnung der Mannschaft jedoch oberflächlich bleibt.
- 22 Der Kapitän hat bei der Bewaffnung der Mannschaft ein Entscheidungsrecht (§ 111 Abs. 2 Satz 2 Seemannsgesetz), wobei das Seemannsamt die Zustimmung des Kapitäns ersetzen kann (§ 111 Abs. 2 Satz 3 Seemannsgesetz); zur Stellung des Kapitäns *C.-D. Bracher*, Gefahrenabwehr durch Private, Berlin 1987, S. 90 ff.; diese wird auch im Zusammenhang mit Sicherheitsdiensten problematisiert, weil sich die Machtverhältnisse an Bord eines Handelsschiffs entgegen der gesetzlichen Konzeption (Art. 34.1 *International Convention for the Safety of Life at Sea* (SOLAS); Art. 196 Seemannsgesetz) durch die Beschäftigung bewaffneter Sicherheitskräfte unweigerlich empfindlich verschieben würden, siehe *N. Carden* auf den von der Internationalen Stiftung für Seerecht ausgerichteten Maritime Talks 2009, zitiert nach *T. Neumann*, Piraterie-Geißel der Menschheit, abrufbar unter <http://www.iflos.org/media/40689/tagungsbericht.pdf> (letzter Zugriff: 30.5.2011), S. 9. Teils geäußerte Befürchtungen, der zum SOLAS-Regime gehörende *International Ship and Port Facility Security Code* (ISPS) verbote Waffen an Bord von Handelsschiffen, halten einer genaueren Betrachtung des Wortlauts nicht stand. Der ISPS-Code verbietet nur das "Anbordschaffen unerlaubter Waffen" (Art. 1.3.4) bzw. das Mitführen "nicht genehmigter" Waffen (Art. 9.4.1 und Art. 16.3.1). Auch Art. 16.7, der besondere Sicherheitsvorkehrungen bei der Benutzung von Waffen an Bord anmahnt, unterstützt eine solche Lesart.

B. Zulässigkeit und Modalitäten nach dem Völkerrecht

Grundsätzlich enthält das Völkerrecht weder für die Frage des Einsatzes privater Sicherheitsdienste noch für die Frage der Zulässigkeit von Waffen an Bord spezielle Regelungen. Allerdings weisen Teilaspekte der Beschäftigung bewaffneter Dienstleister durchaus Berührungspunkte mit dem Völkerrecht auf.

Relevant sind in diesem Zusammenhang besonders die Rechtsordnungen der Flaggenstaaten, der Küstenstaaten und der Hafenstaaten sowie die seevölkerrechtlichen Grenzen des Einsatzes privater Sicherheitsdienste.

I. Flaggenstaatsjurisdiktion

Von großer Bedeutung sind die Rechtsordnungen der Flaggenstaaten. Die Staatszugehörigkeit des Schiffs bestimmt gemäß Art. 92 UN-Seerechtsübereinkommens (SRÜ),²³ welches nationale Recht an Bord gilt und welcher Staat grundsätzlich gegen das Schiff auf Hoher See Zwangsmaßnahmen ergreifen darf.²⁴ Der Flaggenstaat ist verpflichtet, Rechtsvorschriften gegenüber Schiffen zu erlassen und durchzusetzen.²⁵ Diese enge Anbindung des Schiffs an seinen Flaggenstaat ist erforderlich, um die Beachtung internationaler und nationaler Regelungen auf Hoher See sicherzustellen. Da die Hohe See frei von territorialer Jurisdiktion ist und das internationale Seerecht unmittelbar nur Staaten verpflichtet, lässt sich die öffentliche Ordnung in diesem staatsfreien Raum lediglich durch die Flaggenstaatsjurisdiktion aufrechterhalten.²⁶ Die Rechtsordnungen der Flaggenstaaten sind somit rechtlich ein entscheidender Faktor bei der Zulassung des Einsatzes privater Sicherheitsdienste und des Tragens von Waffen an Bord von Handelsschiffen. Auf die deutsche Rechtsordnung wird im Verlauf des Beitrags noch eingegangen.²⁷

II. Friedliche Durchfahrt und Küstenstaatsjurisdiktion

Probleme können sich über die flaggenstaatlichen Rechtsordnungen hinaus ergeben, wenn Handelsschiffe mit bewaffneten Kräften an Bord durch fremde Küstenmeere fahren.

- 23 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen v. 10.12.1982, BGBl. 1994 II, 1798; 1833 U.N.T.S. 397. Das SRÜ kodifiziert bezüglich des Flaggenstaatsgrundsatzes und der Vorschriften zur Pirateriebekämpfung geltendes Völkergewohnheitsrecht. Die einschlägigen Rechtsnormen sind somit auch über den Unterzeichnerkreis des SRÜ hinaus bindend.
- 24 Ausnahmen hierzu sind beispielsweise das Recht der Nacheile (Art. 111 SRÜ), das Interdiktionsrecht gegenüber der Piraterie und des Sklavenhandels verdächtiger Schiffe (Art. 110 SRÜ) und das Recht Seeräuberschiffe aufzubringen (Art. 105 SRÜ).
- 25 Art. 94 SRÜ; ausführlich zu den Pflichten von Flaggenstaaten J.-A. Witt, *Obligations and Control of Flag States*, Münster 2007, S. 50 ff.; D. Anderson, *Modern Law of the Sea*, Leiden: Nijhoff 2008, S. 254 ff.
- 26 A. S. Kolb/T. Neumann/T. R. Salomon, *Die Entführung deutscher Seeschiffe: Flaggenrecht, Strafanwendungsrecht und diplomatischer Schutz*, ZaöRV 71 (2011), II. 1 m.w.N.; R. Churchill/A. Lowe, *The Law of the Sea*, Yonkers, NY: Juris Publ. 1999, S. 208 ff.
- 27 Dazu unten C.

Hierbei ist zwischen dem Recht auf friedliche Durchfahrt, den nationalen Regeln diesbezüglich und der Durchsetzung bestehender nationaler Strafgesetze an Bord eines durch das Küstenmeer fahrenden Schiffs zu unterscheiden.

1. Friedliche oder unfriedliche Durchfahrt (Art. 19 SRÜ)

Grundsätzlich besteht für Schiffe aller Flaggen nach geltendem Völkergewohnheitsrecht ein Recht auf friedliche Durchfahrt durch die Küstenmeere fremder Staaten, welches in Art. 17-32 des SRÜ seinen Ausdruck gefunden hat.²⁸ Eine Durchfahrt ist gem. Art. 19 Abs. 1 SRÜ friedlich, „solange sie nicht den Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaats beeinträchtigt“. Art. 19 Abs. 2 SRÜ listet Aktivitäten auf, die als nicht friedlich im Sinne der Art. 17 ff. SRÜ gesehen werden. Art. 19 Abs. 2 b) nennt „eine Übung oder ein Manöver mit Waffen jeder Art“, Art. 19 Abs. 2 l) SRÜ führt „eine andere Tätigkeit, die nicht unmittelbar mit der Durchfahrt zusammenhängt“ auf. Die bloße Existenz bewaffneter Sicherheitsdienstleister an Bord wird man jedoch noch nicht unter den Wortlaut des Art. 19 Abs. 2 SRÜ subsumieren können, zumal ein „Manöver“ und eine „andere Tätigkeit“ eine aktive Handlung voraussetzen würde.²⁹

Allerdings lässt es sich im Hinblick auf den breiten Katalog des Art. 19 Abs. 2 SRÜ auch nicht ausschließen, dass Küstenstaaten das Tragen von Waffen dennoch als unfriedliche Tätigkeit sehen und die Durchfahrt eines derart bewaffneten Schiffs zu unterbinden suchen.³⁰

2. Küstenstaatsjurisdiktion

Auch küstenstaatliche Regelungen können dem Einsatz privater Sicherheitsdienstleister entgegenstehen.³¹ Entgegen dem sog. Lotusprinzip, der einem Staat völkerrechtlich alles erlaubt, was nicht explizit verboten ist,³² kann der Küstenstaat nicht

28 K. Hakapää, Innocent Passage, in: R. Wolfrum (Hrsg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (MPEPIL), Rn. 4 ff.; im Fall der Straße von Malakka gelten hingegen die Regeln der Transitdurchfahrt durch Meerengen gem. Art. 37 ff. SRÜ, J. A. Roach, Malacca, Straits of, *ebenda*, Rn. 8, 15 ff.; zur friedlichen Durchfahrt auch IGH, Corfu Channel Case, ICJ Reports 1949, S. 28 ff.; *Churchill/Lowe*, Law of the Sea (Fn. 26), S. 82 ff.

29 Art. 19 Abs. 2 lit. a-g erfassen „feindselige Aktivitäten“, E. Beckert/G. Breuer, Öffentliches Seerecht, Berlin 1991, Rn. 309; *Churchill/Lowe*, Law of the Sea (Fn. 26), S. 85; grundsätzlich auch L. Johnson, Coastal State Regulation of International Shipping, Dobbs Ferry, NY: Oceana Publ. 2004, S. 64 ff.

30 So, allerdings wie gezeigt im Widerspruch zu den Regeln des SRÜ, P. Chalk/L. Smallman/N. Burger, Countering Piracy in the Modern Era, RAND Conference Notes, 2009, S. 5; auch die IMO erinnert in ihren Empfehlungen an Schiffseigner (Fn. 10, Annex, Rn. 59) und ihren Empfehlungen bzgl. Privater Dienstleister (Fn. 11, Annex, Rn. 4) an die Beachtung küstenstaatlicher Regelungen; zu dem Recht die Durchfahrt zu verweigern und aufzuheben *Churchill/Lowe*, Law of the Sea (Fn. 26), S. 87.

31 Im Fall Somalias ist problematisch, dass 200 Seemeilen als Küstenmeer beansprucht werden, wobei nicht klar erscheint, ob dies weiterhin aufrecht erhalten wird, vgl. UN Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Table of claims to maritime jurisdiction, abrufbar unter: http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/table_summary_of_claims.pdf (letzter Zugriff: 30.5.2011); dazu J. A. Roach/R. W. Smith, Excessive Maritime Claims, International Law Studies, US Naval War College, Vol. 66 (1994), S. 97 ff.

32 StGH, *The Case of the S.S. „Lotus“*, PCIJ Ser. A, No. 10, 44.

nach freiem Belieben spezifisch an Schiffe gerichtete Vorschriften zur Regelung der friedlichen Durchfahrt in seinem Küstenmeer erlassen. Auch Vorschriften über die Nutzung bewaffneter Sicherheitsdienste bei der Durchfahrt durch sein Küstenmeer fallen unter diese Kategorie. Eine freie Regelungsbefugnis des Küstenstaats würde das Recht der freien Durchfahrt durch Küstenmeere gem. Art. 17 ff. SRÜ konterkarieren. Das Recht dritter Staaten zur friedlichen Durchfahrt ist somit gerade eine an Küstenstaaten gerichtete Verbotsnorm im Sinne des Lotusprinzips mit dem Inhalt, Regelungen zur Vereitelung des Rechts nicht zu erlassen. Art. 21 SRÜ eröffnet dem Küstenstaat jedoch unter bestimmten Voraussetzungen eine Befugnis zur Regelung der friedlichen Durchfahrt durch sein Küstenmeer. Auch die Durchsetzung allgemeiner strafrechtlicher Vorschriften, die sich grundsätzlich auch auf durchfahrende Schiffe erstrecken, unterliegt engen Grenzen, die in Art. 27 SRÜ niedergelegt sind. Bevor Beispiele für die bisherige Staatenpraxis in diesem Kontext aufgeführt werden, sollen kurz die einschlägigen seevölkerrechtlichen Regeln vorgestellt werden.

a) Gesetze zur friedlichen Durchfahrt (Art. 21 SRÜ)

Art. 21 SRÜ listet die Bereiche auf, für die der Küstenstaat hinsichtlich der friedlichen Durchfahrt Regelungen erlassen darf.³³ Für den hier in Frage stehenden Regelungsgegenstand der Beschäftigung bewaffneter Sicherheitsdienste könnte eine derartige Befugnis bereits vor dem Hintergrund des Art. 21 Abs. 2 SRÜ zu verneinen sein. Dieser regelt, dass sich die nationalen Gesetze und Vorschriften in Bezug zur friedlichen Durchfahrt nicht auf den Bau, die Bemannung oder die Ausrüstung (*Construction, Design, Equipment, Manning*) von fremden Schiffen erstrecken dürfen.³⁴ Grundsätzlich ist es der Zweck der Vorschrift ein Gewirr von Küstenstaatsregelungen in diesen Bereichen und die daraus resultierenden Beschränkungen der Navigationsfreiheit zu vermeiden.³⁵ Allerdings erfasst Art. 21 Abs. 2 SRÜ seinem Zweck nach Umstände, die während der Fahrt nicht veränderbar sind und somit geeignet wären einem Schiff das Recht auf friedliche Durchfahrt gänzlich zu verwehren.³⁶ Bewaffnete Sicherheitsdienste, die für einzelne Strecken an Bord genommen und wieder abgesetzt werden können, unterfallen dem Art. 21 Abs. 2 SRÜ somit bereits deswegen nicht.

Art. 21 Abs. 1 SRÜ müsste ferner eine positive Regelung treffen, die den Küstenstaat ermächtigt das Recht der friedlichen Durchfahrt mit Blick auf bewaffnete Sicherheitsdienste zu regeln. Einschlägig könnte insbesondere die Ermächtigung in Art. 21 Abs. 1 lit. a SRÜ sein. Dazu müsste man die Frage der Zulässigkeit bewaffneter Sicherheitsdienste dem Bereich „Sicherheit der Schifffahrt und Regelung des Seever-

33 M. Nordquist, United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 – A Commentary, Bd. 2, Dordrecht: Nijhoff 1995, S. 186.

34 Dazu Johnson, Regulation (Fn. 29), S. 73 ff.

35 L. D. M. Nelson, Maritime Jurisdiction, in: Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL (Fn. 28), Rn. 11.

36 Churchill/Lowe, Law of the Sea (Fn. 26), S. 94.

kehr“ (lit. a) zuordnen können. Auf den ersten Blick erscheint eine Regulierung bewaffneter Dienstleister im Küstenmeer unter den Begriff „*Sicherheit der Schifffahrt*“ zu fallen. Allerdings sind bei der Auslegung des Begriffs „*Sicherheit*“ der Wortlaut der englischen Sprachfassung und die Systematik zu berücksichtigen. Nach dem englischen Wortlaut „*safety of navigation*“ betrifft die durch Art. 21 Abs. 1 lit. a SRÜ gewährte Regelungshoheit des Küstenstaats gerade nicht vollumfänglich Regeln zur Gewährleistung maritimer Sicherheit, sondern lediglich zur Sicherheit der Navigation, also der Verkehrsvorgänge. Dieses Ergebnis wird durch die Systematik gestützt. Der Zusatz von lit. a betrifft „Regelungen des Seeverkehrs“ („*the regulation of maritime traffic*“). Hierbei wird die navigationsspezifische Zielsetzung des Art. 21 Abs. 1 lit. a SRÜ deutlich, worunter Regelungen zur Zulässigkeit privater Sicherheitsdienste nicht fallen. Auch die historische Auslegung deutet in die Richtung, dass lediglich verkehrsbezogene Regeln gemeint sind.³⁷

Somit sind Küstenstaaten nicht nach Art. 21 SRÜ berechtigt die Zulässigkeit privater Sicherheitsdienste bei der Ausübung der friedlichen Durchfahrt zu regeln.

b) Durchsetzung der territorialen Strafgerichtsbarkeit (Art. 27 SRÜ)

Küstenstaaten könnten jedoch gem. Art. 27 SRÜ ermächtigt sein ihre Strafgerichtsbarkeit wegen einer an Bord eines durchfahrenden Schiffs begangenen Straftat auszuüben, um Festnahmen oder Untersuchungen vorzunehmen. Dies kann insbesondere für strafbewehrte Vorschriften des jeweiligen nationalen Waffenrechts überaus praxisrelevant werden. Grundsätzlich kann ein Staat seine Strafgerichtsbarkeit gegenüber friedlich durch das Küstenmeer fahrenden Schiffen nicht ausüben, da die friedliche Durchfahrt hierdurch deutlich über das in Art. 21 SRÜ geregelte Maß hinaus beschnitten würde.³⁸ Für die ausnahmsweise zulässige Ausübung der Strafgerichtsbarkeit in diesem Sinne muss ein Fall des Art. 27 Abs. 1 SRÜ vorliegen. In Frage käme, dass sich die Folgen der Straftat auf den Küstenstaat erstrecken (Art. 27 Abs. 1 lit. a SRÜ) oder dass die Straftat geeignet ist den Frieden des Landes oder die Ordnung im Küstenmeer zu stören (Art. 27 Abs. 1 lit. b SRÜ).

Hinsichtlich lit. a ist zweifelhaft, ob sich die Beschäftigung bewaffneter Dienstleister wirklich auf den Küstenstaat auswirkt. Bei im Sinne der friedlichen Durchfahrt passierenden Schiffen, die nicht die Häfen des Küstenstaats anlaufen, liegt dies eher fern. Allerdings könnte man argumentieren, dass die Beschäftigung privater Sicherheitsunternehmen, soweit nach dem Recht des Küstenstaats strafbar, geeignet wäre die Ordnung im Küstenmeer zu stören. Wenn auf Handelsschiffen bewaffnetes Personal

37 “International Law has long recognized the right of the coastal State to enact in the general interest of international navigation, special regulations [...]” (Hervorhebung hinzugefügt) ILC Bericht (A/3159), Articles concerning the Law of the Sea with commentaries, 1956, Art. 18, Rn. 2.

38 W. G. Vitzthum, Handbuch des Seerechts, München 2006, S. 125, Rn. 126; ILC-Bericht, 1956 (Fn. 37), Art. 10, Rn. 1.

führe, welches durch die Bewaffnung befähigt wäre anderen Schiffen irrtümlich oder vorsätzlich Schaden zuzufügen, könnte dies die Ordnung im Küstenmeer stören. Jedenfalls erhöht es die Risikopotenziale im Küstenmeer. Auch hier ist jedoch fraglich, ob lit. b schon beim bloßen Mitführen der Waffen erfüllt ist. Unproblematisch erscheint, dass ein Staat berechtigt ist Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen, wenn Schusswaffen von Handelsschiffen aus in seinem Küstenmeer eingesetzt werden. Der Einsatz solcher Waffen ist in der Tat geeignet die Ordnung des Küstenmeers zu stören. Allein der Besitz wird im Regelfall jedoch keine solche Störung beinhalten, da er zumeist gänzlich ohne Außenwirkung bleiben wird.

Mithin ist ein Küstenstaat nach Art. 27 SRÜ nicht berechtigt Durchsetzungsmaßnahmen wegen des bloßen Waffenbesitzes gegen private Sicherheitsdienste auf Handelsschiffen zu ergreifen.

c) Vereinzelte Staatenpraxis von Küstenstaaten

Misst man die bisherigen vereinzeltten Berichte über Staatenpraxis anhand der dargestellten Maßstäbe, so werden praktische Probleme für Schiffseigner offenbar. Beispielsweise gab *Saudi-Arabien* eine Erklärung ab, nach welcher es Schiffseignern erlaubt sein soll zum Zwecke der Selbstverteidigung gegen Piraterie Waffen auf Handelsschiffen bereitzuhalten, wenn die Waffen in saudi-arabischen Territorialgewässern weggeschlossen und versiegelt werden.³⁹ Eine derartige Erlaubnis scheint zunächst grünes Licht für den Einsatz privater Sicherheitsdienste zu geben, ist jedoch auf den zweiten Blick ein klarer Beleg für die Rechtsüberzeugung eines Staats, die Zulassung bewaffneter Handelsschiffe in seinem Küstenmeer regulieren zu dürfen.

Grundsätzlich muss deshalb damit gerechnet werden, dass Küstenstaaten Regelungen zu bewaffnetem Schiffspersonal erlassen haben bzw. erlassen und diese gegenüber Schiffen, die ihre Hoheitsgewässer durchqueren, auch durchsetzen werden. Auch in anderen piraterieträchtigen Regionen war die Beschäftigung bewaffneter Dienste grundsätzlich verboten, wobei Küstenstaaten sich teils für die Ausstellung von Ausnahmegenehmigungen bezahlen ließen.⁴⁰

Aktuell entschied auch die *Suez Canal Authority* im Juli 2010 keine Handelsschiffe mit Waffen an Bord mehr passieren zu lassen.⁴¹ Der Suez-Kanal unterfällt als künstlicher Wasserweg allerdings nicht den Regelungen der friedlichen oder Transitdurchfahrt des SRÜ, sondern der *Convention respecting the Free Navigation of the Suez*

39 D. Osler, Weapons allowed in Saudi waters, LL v. 26.5.2010.

40 Dies ist in den Piraterieregionen von Südostasien bereits gängige Praxis, Liss, Privatising (Fn. 15), S. 13 und scheint nun auch in Ostafrika zu beginnen; für Malaysias Einstellung hierzu siehe J. Kraskal/B. Wilson, Piracy Repression, Partnering and the Law, JMLC 40 (2009), S. 43 (47).

41 E. Kulisch, Suez gun law catches carriers in crosshairs, in American Shipper, Florida Carribean Connection v. 10.8.2010, abrufbar unter http://www.americanshipper.com/NewWeb/FC/FLC_story.asp?news=165758 (letzter Zugriff: 30.5.2011); Transport No-Arms-Rule in Suez Canal, Business Line v. 16.8.2010.

Canal (Constantinople Convention),⁴² wobei ägyptisches Recht über den Regelungsgehalt der Konvention hinaus anwendbar bleibt.⁴³ Die überragende Bedeutung des Kanals für die internationale Handelsschifffahrt ist offenkundig. Ein Schiff der *Mærsk Line Ltd.* musste in Folge der Neuregelung die an Bord befindlichen Waffen an ägyptische Behörden übergeben. Nach der Durchfahrt durch den Kanal wurden die Waffen zwar zurückgegeben, allerdings bedeutete die Durchsetzung der Entscheidung eine Verzögerung von acht bis zehn Stunden durch die lange Wartezeit auf ägyptische Behörden.⁴⁴

Wenn auch seevölkerrechtlich keine Durchsetzungsmaßnahmen ergriffen werden dürfen, muss also mit Maßnahmen und Regelungen der Küstenstaaten gerechnet werden.

d) Versicherungsrechtlicher Exkurs

Darüber hinaus ändert die Tatsache, dass bei friedlich durchfahrenden Schiffen keine strafrechtlichen Durchsetzungsmaßnahmen getroffen werden dürfen, nichts daran, dass auf dem Schiff rechtlich gesehen eine Straftat begangen wird, wenn Schutzpersonal beispielsweise im Widerspruch zu nationalen Waffengesetzen des Küstenstaats an Bord Waffen mit sich führt. Das Begehen einer Straftat an Bord des Handelsschiffs kann wiederum je nach einschlägigem Rechtssystem das Erlöschen des Versicherungsschutzes für die jeweilige Reise des Schiffs bedeuten.⁴⁵ Im Versicherungsfall kann dies weitreichende Konsequenzen für Schiffseigner und -betreiber nach sich ziehen, die den Einsatz privater Sicherheitsdienste ohne spezifische, darauf abgestimmte Versicherungsangebote riskant erscheinen lassen.⁴⁶

42 Abgedruckt in AJIL Supplements 3 (1909), S. 123 ff.; dazu M. Arcari, Suez Canal, in: Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL (Fn. 28).

43 Art. 13 der Constantinople Convention.

44 Kulisch, Crosshairs (Fn. 41); problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass nach dem nationalen Recht der USA der Besitz von Waffen an Bord als Export im Sinne der *International Traffic in Arms Regulations* gilt. Derart exportierte Waffen müssen jedoch an Bord des Schiffs verbleiben, so dass das den Suez Kanal passierende Handelsschiff mit bewaffnetem Personal einer Pflichtenkollision unterlag. Das State Department und die Küstenwache der USA reagierten und aktualisierten das pirateriespezifische *Port Security Advisory* dergestalt, dass in den Exportdokumenten auch die ägyptischen Behörden als Zwischenaufenthalter der Waffen genannt werden sollten: „*applications for a temporary export license should list both Port Said Shipping and Navigation Company and the Egyptian Customs Authority as Temporary Foreign Intermediate Consignees*“. Sollte sich die Praxis der Beschlagnahme von Waffen bspw. auf den Aufenthalt in Küstengewässern eines Staats ausweiten, so lägen die Konflikte mit dem nationalen Exportrecht der USA auf der Hand.

45 Gem. Art. 41 des britischen *Marine Insurance Acts*, 1906, besteht eine „*implied warranty*“, also eine implizite Erklärung, dass während des Vorhabens, für das Versicherungsschutz gewährt wird, keine rechtswidrigen Handlungen unter der Kontrolle des Versicherungsnehmers begangen werden.

46 Dazu auch D. Guilfoyle, The Legal Challenges in Fighting Piracy, in: B. van Ginkel/F.-P. van der Putten (Hrsg.), *The International Response to Somali Piracy*, Leiden: Brill 2010, S. 127 (143).

III. Hafenstaatsregelungen

Ferner sind die Regeln und Gesetze der Hafenstaaten relevant.⁴⁷ So hängt von den Regelungen des Hafenstaats die Frage ab, ob überhaupt Zugang zu den Häfen erlaubt wird⁴⁸ und inwieweit Verstöße gegen nationale Vorschriften des Hafenstaats auf fremden Schiffen sanktioniert werden. Zwar besteht der Grundsatz, dass interne Angelegenheiten nicht nach dem Recht des Hafenstaats beurteilt werden sollen,⁴⁹ allerdings basiert dieser nicht auf verbindlichen Abkommen oder Völkergewohnheitsrecht, sondern vielmehr auf der *Courtoisie* – also der Höflichkeit der Staaten im Umgang miteinander.⁵⁰ Darüber hinaus findet dieser Grundsatz nur Anwendung, wenn die internen Angelegenheiten den Frieden und die Sicherheit und Ordnung des Hafenstaats nicht stören. Diese Ausnahme könnte man durchaus weit verstehen und annehmen, dass ein Staat ein legitimes Interesse daran hat Risikopotenziale in seinen Häfen, welche sich durch Waffen erhöhen, einschätzen und verringern zu können, so dass eine Jurisdiktionsausübung gut zu begründen wäre. Ferner erscheint im Zuge des neuen Bewusstseins der Wichtigkeit von Hafensicherheit insbesondere im Zusammenhang mit der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus eine Abkehr von der zurückhaltenden Ausübung der Jurisdiktion zumindest möglich. Außerdem kann der mit der Beschäftigung bewaffneter Sicherheitsdienste einhergehende Transport von Waffen an Bord auch zu Problemen mit den jeweiligen nationalen Einfuhrgesetzen führen.

Aus den nationalen Regelungen der Küsten- und Hafenstaaten ergeben sich somit schwer einschätzbare Konsequenzen für Schiffseigner, die bewaffnete Sicherheitsdienste auf ihren Schiffen einsetzen, und für mit Sicherheitsdiensten besetzte Begleitboote. Von versicherungsrechtlichen Konsequenzen über die Verweigerung des Hafenzugangs und die strafrechtliche Sanktionierung des bewaffneten Personals hin zur Beschlagnahme der Waffen erscheint hier vieles möglich. All dies hätte jedenfalls die Konsequenz, dass es für Schiffseigner und -betreiber zu kostenintensiven Verzögerungen käme.

Um Konflikte mit den nationalen Gesetzen der Hafenstaaten zu umgehen, zeigen sich die Dienstleister erfahrungsgemäß erfinderisch. So werden Waffen teils vor Einfahrt

47 Allgemein hierzu *E. J. Molenaar*, Port State Jurisdiction, in: Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL (Fn. 28); *Anderson*, Modern Law (Fn. 25), S. 269 ff.

48 Es besteht kein allgemeines Recht auf Hafenzugang. Vielmehr regelt sich dies nach bilateralen und multilateralen Abkommen (z.B. Art. V GATT) oder ausnahmsweise Völkergewohnheitsrecht (*ships in distress*), *Molenaar*, Jurisdiction (Fn. 47), Rn. 7 ff.; *Johnson*, Regulation (Fn. 29), S. 55; *Churchill/Lowe*, Law of the Sea (Fn. 26), S. 61 f.

49 Statt vieler *Churchill/Lowe*, Law of the Sea (Fn. 26), S. 65 ff. m.w.N.

50 *Mineau*, Blackwater (Fn. 9), S. 74; *Molenaar*, Jurisdiction (Fn. 47), Rn. 11; *B. H. Oxman*, Jurisdiction of States, in: Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL (Fn. 28), Rn. 48; vor allem Frankreich vertritt dagegen die Auffassung, dass bereits keine Gerichtsbarkeit des Hafenstaats über interne Vorgänge auf dem Schiff besteht. Die praktische Handhabung ist jedoch trotz der theoretischen Unterschiede der Positionen vergleichbar, *Churchill/Lowe*, Law of the Sea (Fn. 26), S. 66.

in den fremden Hafen von Bord geworfen, um sie andernorts günstig wieder zu beschaffen.⁵¹ Teils werden jedoch auch Schiffe als Waffenlager genutzt, die sodann nicht in die Häfen einfahren, sondern auf See verbleiben. Dies wurde beispielsweise von dem Sicherheitsunternehmen Protection Vessels International (PVI) praktiziert. Dass dieses Vorgehen nicht von potenziellen Schwierigkeiten mit Behörden der Hafenstaaten befreit, musste PVI im Dezember 2010 erfahren, als vier ihrer Sicherheitsleute zunächst wegen illegalen Waffenbesitzes durch eritreische Behörden festgenommen wurden. Die genaueren Umstände sind nicht zweifelsfrei bekannt, jedoch wurden die Briten, nachdem Überlegungen bestanden sie wegen Invasion, Spionage und Terrorismus anzuklagen, im Juni 2011 freigelassen. Somit befanden sie sich sechs Monate in eritreischem Gewahrsam.⁵² Ähnliche Probleme mit strafrechtlicher Verfolgung sind nur schwerlich auszuschließen und kriminalisieren potentiell vor allem auch den verantwortlichen Kapitän eines Handelsschiffes mit bewaffnetem Sicherheitspersonal.

IV. Die Berechtigung zum Aufbringen von Seeräuberschiffen

Auch darüber hinaus sind dem Einsatz privater Sicherheitsdienste völkerrechtliche Grenzen gesetzt. So stellt sich die Frage, ob und unter welchen Umständen Sicherheitsdienste zum Aufbringen eines Seeräuberschiffs befugt sind. Art. 107 SRÜ postuliert, dass lediglich Kriegsschiffe, Militärluftfahrzeuge oder andere Schiffe und Luftfahrzeuge, die als im Staatsdienst stehend gekennzeichnet und erkennbar sowie hierzu innerstaatlich berechtigt sind, Seeräuberschiffe aufbringen dürfen.⁵³ Diesbezüglich sind die verschiedenen relevanten Fallkonstellationen zu unterscheiden. Zum einen ist problematisch, ob und wann auf Handelsschiffen stationierte Sicherheitsdienste zur Aufbringung eines Seeräuberschiffs völkerrechtlich berechtigt sind und wann dies für Geleitschutz leistende Sicherheitsdienste in eigenen Booten gilt. Zum anderen wird auf aktuelle Tendenzen und Vorschläge eingegangen die Kaperei wiederzubeleben und private Sicherheitsunternehmen auf *Piratenjagd* zu schicken. Auch hier stellt sich die Frage, ob und wann derart eingesetzte private Unternehmer befugt wären ein Seeräuberschiff aufzubringen.

51 Hierzu und zu der Taktik ein Schiff als Waffenlager zu nutzen D. Osler, Eritrea arrests jeopardise private anti-piracy forces, LL v. 14.2.2011.

52 Ebenda.

53 Das Erfordernis der innerstaatlichen Befugnis gilt hierbei nicht für Kriegsschiffe und Militärluftfahrzeuge, was in der authentischen Sprachfassung deutlich wird; a.A. U. Jenisch, Pirateriebekämpfung vor Somalia auf dem Prüfstand, NordOeR 2009, S. 385 (386); A. Fischer-Lescamo/L. Kreck, Piraterie und Menschenrechte, ZERP-Diskussionspapier 3/2009, S. 30.

1. Aufbringen im Rahmen der Selbsthilfe und Hilfeleistungspflicht

Zunächst wird untersucht, ob das Aufbringen eines Seeräuberschiffs im Rahmen der Selbsthilfe⁵⁴ völkerrechtlich zulässig ist oder ob dafür gem. Art. 107 SRÜ Kriegsschiffe oder erkennbar im Staatsdienst stehende Schiffe ausschließlich zuständig sind.

Im wissenschaftlichen Diskurs wurde vereinzelt darauf hingewiesen, dass private Sicherheitsdienstleister im Einsatz selbst als Piraten einzuordnen wären, weil sie keine Eingriffsbefugnisse gegen Seeräuberschiffe hätten.⁵⁵ Dieser Ansicht ist nicht zu folgen. Grundsätzlich sind Abwehrmaßnahmen gegen einen Angriff von dem Selbsthilferecht der Sicherheitsdienstleister gedeckt. Dies umfasst auch ein Überwältigen der Piraten und eine Übergabe an ein Kriegsschiff oder die zuständigen Behörden.⁵⁶ Auf dem Handelsschiff selbst stationierte Sicherheitsdienstleister würden in Notwehr bzw. Nothilfe handeln. Gleiches gilt für Geleitschutz anbietende Sicherheitsdienste auf eigenen Schiffen. Die Ausübung dieses Rechts und die Einstufung einer Handlung als Piraterie schließen sich jedoch tatbestandlich gegenseitig aus, so dass auch das Aufbringen eines Seeräuberschiffs und die Ingewahrsamnahme der mutmaßlichen Piraten keinen Verstoß gegen internationales Recht darstellen würde.

Allerdings könnten sich für Reeder und Kapitäne wegen der Pflicht zur Hilfeleistung gem. Art. 98 SRÜ unerwünschte Folgen aus der Beschäftigung bewaffneter Sicherheitsdienste ergeben. Art. 98 SRÜ erlegt es jedem Staat auf den Kapitän eines seine Flagge führenden Schiffs unter bestimmten Voraussetzungen zur Hilfeleistung zu verpflichten. Erfährt ein Handelsschiff mit bewaffnetem Schutz von einem Angriff auf ein in der Nähe befindliches anderes Handelsschiff, so müsste es, soweit zumutbar, diesem Schiff zur Hilfe eilen. Die Zumutbarkeit wird man bei unbewaffneten Handelsschiffen grundsätzlich verneinen können, da diese kaum zu einer Hilfeleistung in der Lage wären und sich selbst in große Gefahr brächten. Wenn ein Handelsschiff jedoch bewaffnetes Personal an Bord hat oder bewaffnete Begleitboote engagiert, so ist nicht ersichtlich, warum eine Hilfeleistung völlig unzumutbar sein sollte. Bei Zuwiderhandlung eines Kapitäns, der unter deutscher Flagge fährt, könnte sich dieser sogar wegen unterlassener Hilfeleistung gem. § 323 c Strafgesetzbuch (StGB) strafbar machen. Hat ein Reeder die Anweisung gegeben, in derartigen Situationen nicht einzugreifen, könnte er wegen Anstiftung zur unterlassenen Hilfeleistung (§ 26 StGB) strafbar sein.

54 Selbsthilfe wird hier als Ausübung der privaten Rechte auf Selbstverteidigung und Nothilfe verstanden.

55 *Jenisch*, Pirateriebekämpfung (Fn. 53), S. 386; dahingehend auch *P. Ghiradani* in *D. Osler*, Lawyers warn owners that using hired guns may void insurance cover, LL v. 14.9.2010.

56 ILC-Bericht, 1956 (Fn. 37), Art. 45, Rn. 2; ferner *H. Türk*, The Resurgence of Piracy: A Phenomenon of Modern Times, U. Miami Int'l & Comp. L. 17 (2009), S. 1 (16).

2. Kaperei

Außerhalb einer Selbstverteidigungslage sind Sicherheitsdienstleister regelmäßig nicht befugt gegen verdächtige Schiffe vorzugehen. Nach oben genannten Grundsätzen ist das Aufbringen eines Seeräuberschiffs durch andere als Kriegsschiffe nur zulässig, wenn die Schiffe deutlich als im Staatsdienst stehend gekennzeichnet, als solche erkennbar und hierzu befugt sind (Art. 107 SRÜ).

Die Befugnis zum Aufbringen von Seeräuberschiffen könnte einem Schiff aber beispielsweise durch Erteilung eines Kaperbriefs verliehen werden. Im Rahmen der Diskussion um Maßnahmen zur Bekämpfung der Piraterie wurde vor allem in den USA wiederholt vorgeschlagen private Sicherheitsdienstleister mit Kaperbriefen auszustatten, um sie dann auf *Piratenjagd* gehen zu lassen.⁵⁷ Die Kaperei sah traditionell vor, dass unter hoheitlicher Aufsicht stehende Privatschiffe (Kaper) ermächtigt wurden gegen feindliche Schiffe und gegen neutrale Handelsschiffe, die Konterbande führten, vorzugehen.⁵⁸ Die Kaper führten die Kriegsflagge ohne jedoch in die Kriegsmarine eingegliedert zu sein und unter militärischem Kommando zu stehen. Die befürwortenden Vorschläge lassen allerdings außer Acht, dass die Praxis Kaperbriefe auszustellen seit der *Erklärung betreffend das europäische Seerecht in Kriegszeiten* vom 16. April 1856 im Zuge der Pariser Seerechtskonferenz abgeschafft wurde, da den Staaten die negativen Folgen dieser Herangehensweise bewusst wurden. Zwar wurde die Pariser Erklärung nicht von den USA unterschrieben, aber auch die Vereinigten Staaten befürworteten die Abschaffung grundsätzlich und wollten sogar weitergehende Regelungen in die Erklärung aufnehmen, die es Staatsschiffen generell verboten hätten private Besitztümer zu beschlagnahmen.⁵⁹ Dieser Zusatz wurde jedoch insbesondere von Großbritannien abgelehnt, woraufhin sich die USA der Erklärung insgesamt nicht anschlossen.⁶⁰ Ferner ist der Verzicht auf Kaperbriefe auch von der gänzlich gleich gerichteten Staatenpraxis jedenfalls seit dem frühen 20. Jahrhundert gestützt, so dass es naheliegt das Verbot der Ausstellung von Kaperbriefen

57 T. Richard, Reconsidering the Letter of Marque, Utilizing Private Security Providers Against Piracy, Pub. Cont. L.J. 39 (2010), S. 411, der den amerikanische Kongressabgeordnete Ron Paul als Urheber der Idee nennt (413); B. A. Bornick, Bounty Hunters and Pirates: Filling in the Gaps of the 1982 U.N. Convention on the Law of the Sea, Flor. JIL 17 (2005), S. 259 (260 ff.); zur Geschichte der Kaperbriefe und heutigen Anwendungsmöglichkeiten, W. Young, A Check on Faint-Hearted Presidents: Letters of Marque and Reprisal, Wash. & Lee L. Rev. 66 (2009), S. 895; T. Cooperstein, Letters of Marque and Reprisal: The Constitutional Law and Practice of Privateering, JMLC 40 (2009), S. 221; den Einsatz von Kaperbriefen gegen Terroristen erwog R. P. DeWitte, Let Privateers Marque Terrorism: A Proposal for Reawakening, Ind. L. J. 82 (2007), S. 131.

58 Dazu F. v. Liszt, Völkerrecht, 5. Aufl., Berlin 1907, § 41 II, Rn. 1 (S. 351); Konterbande ist Material, dass jedenfalls mittelbar zur Kriegsführung genutzt wird.

59 Das sog. *Marcy-Amendment*, Cooperstein, Privateering (Fn. 57), S. 246, Fn. 153; Young, Letters of Marque (Fn. 57), S. 927 ff.; v. Liszt, Völkerrecht (Fn. 58), § 41 II, Rn. 2 (S. 352).

60 Cooperstein, Privateering (Fn. 57), S. 146; Young, Letters of Marque (Fn. 57), S. 927 ff.; v. Liszt, Völkerrecht (Fn. 58), § 41 II, Rn. 2 (S. 352).

als Völkergewohnheitsrecht zu klassifizieren.⁶¹ Selbst wenn im Widerspruch hierzu Kaperbriefe ausgestellt würden, so liefen deren Inhaber aber keine Gefahr selbst Piraten zu werden, denn die Verletzung des Völkerrechts wird allein dem ausstellenden Staat zugerechnet.⁶² Über die völkergewohnheitsrechtliche Unzulässigkeit der *Piratenjagd* durch mit Kaperbriefen ausgestattete Sicherheitsdienste hinaus ist auch zu bedenken, dass vor Ort beispielsweise im Golf von Aden kaum effektive Aufsichtsmöglichkeiten der Staaten gegenüber den Privaten bestehen würden. Ob es sich bei einem versenkten Schiff wirklich um ein Seeräuberschiff oder aber um ein Fischereiboat, welches im Kielwasser eines Handelsschiffs fuhr, gehandelt hat, wäre *ex post* nur schwer feststellbar.⁶³ Gerade vor dem Hintergrund der Praktiken privater Militärfirmen im Irak-Krieg erscheint dies problematisch.⁶⁴ Auch menschenrechtlichen Verpflichtungen kann ein Kampf privater bewaffneter Akteure gegen mutmaßliche Straftäter kaum genügen. Dabei ist vor allem zu beachten, dass Personen, die einer Straftat lediglich verdächtig sind, bis zu einer rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig gelten.⁶⁵ Schließlich werden Staaten vor der Erteilung von Kaperbriefen auch das Risiko einer völkerrechtlichen Haftung zu bedenken haben.⁶⁶ Eine Renaissance der Kaperei erscheint somit vor dem Hintergrund des geltenden Völkerrechts bedenklich.⁶⁷

V. Ergebnis

Die Beschäftigung privater Sicherheitsdienste zur offensiven und eigenverantwortlichen Bekämpfung der Piraterie ist völkerrechtlich hinsichtlich vieler Aspekte problematisch. Eine moderne Kaperei vermag internationalen Grundsätzen somit kaum genügen.

- 61 Richard, Private Security Providers (Fn. 57), S. 429; Young, Letters of Marque (Fn. 57), S. 928; so wohl schon v. Liszt, Völkerrecht (Fn. 58), § 41 II, Rn. 1 (S. 351 f.); diese Möglichkeit unterschlagen Staub, Letters of Marque (Fn. 21) und DeWitte, Terrorism (Fn. 57) gänzlich.
- 62 V. Liszt, Völkerrecht (Fn. 58), § 41 II, Rn. 2 (S. 352); a.A. Young, Letters of Marque (Fn. 57), S. 929, Fn. 199.
- 63 Young, Letters of Marque (Fn. 57), S. 920, verweist auf die Selbstkontrolle, erkennt jedoch selbst die faktischen Defizite seiner Idee; vgl. Liss, Privatising (Fn. 15), S. 9; Richard, Private Security Providers (Fn. 57), S. 454, ignoriert die beweisrechtliche Ebene einer rechtlichen Verantwortung völlig.
- 64 Dazu stv. B. Sheehy/J. N. Maogoto, The Private Military Company – Unravelling the Theoretical, Legal & Regulatory Mosaic, ILSA J Int'l & Comp L 15 (2008-2009), S. 147; H. Krieger, Der privatisierte Krieg: Private Militärunternehmen im bewaffneten Konflikt, AVR 44 (2006), S. 159.
- 65 Art. 66 Statut des IstGH; Art. 108 Charta der Grundrechte der Europäischen Union; Art. 6 Abs. 2 EMRK; Art. 14 Abs. 2 IPbürgR; Art. 8 Abs. 2 Amerikanische Menschenrechtskonvention; Art. 7 Abs. 1 lit. b Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker.
- 66 Young, Letters of Marque (Fn. 57), S. 934 ff.; es liegt nahe eine Haftung bei der Beilehung privater Akteure zu bejahen, vgl. Art. 5 Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen, Anlage der Res. der VN-Generalversammlung Nr. 56/83 v. 12.12.2001.
- 67 Darüber hinaus kritisch zur Zulässigkeit nach dem SRÜ N. B. Wagner, Pirata hostis generi humani, Humboldt Forum Recht, 3/2010, S. 31 (41); a.A. D. Wiefelspütz, Die Beteiligung der Bundeswehr am Kampf gegen Piraterie, NZWehrR 2009, S. 133 (135).

Auch der defensive Einsatz bewaffneter Sicherheitsleute und die Beschäftigung von Begleitbooten unter eigener Flagge kann zu Problemen, insbesondere mit den Rechtsvorschriften von Flaggen-, Küsten- und Hafenstaaten, führen, wobei die Durchsetzung dieser Vorschriften und die versicherungsrechtlichen Folgen von Verstößen die Schiffseigner und Sicherheitsdienste vor schwer kalkulierbare Konsequenzen stellt.

C. Anforderungen im deutschen Recht

Schwerpunktmäßig sind Zulässigkeit und Modalitäten der Zulassung von Sicherheitsdiensten im nationalen Recht der jeweiligen Flaggenstaaten geregelt. Im Folgenden werden deshalb die Zulassungskriterien für Sicherheitsdienste nach deutschem Recht untersucht und mit Blick auf die maritime Dimension Regelungsdefizite dargestellt. Dieser Untersuchung ist voranzuschieken, dass nach dem Flaggenstaatsprinzip die deutsche Rechtsordnung auf Schiffen unter deutscher Flagge Anwendung findet.⁶⁸ Insbesondere ist deutsches Recht auf ausländische Sicherheitsdienste anwendbar, die auf deutschen Handelsschiffen beschäftigt werden, um Angriffe auf das Schiff abzuwehren. Dies gilt auch für die Bestimmungen der Gewerbeordnung (GewO), auf die im Folgenden eingegangen wird.⁶⁹

I. Gewerberecht und Gewaltmonopol

Die Gewerbeordnung regelt die Modalitäten der Zulassung privater Sicherheitsdienste. Grundsätzlich ist nach § 34 a GewO das gewerbliche Bewachen von Leben oder Eigentum fremder Personen erlaubnispflichtig (präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt).⁷⁰ Im Folgenden wird die gesetzliche Konzeption dargestellt.

1. Gesetzliche Konzeption und Anwendbarkeit auf maritime Sicherheitsdienste

Die Erlaubnis steht dem Wortlaut des § 34 a GewO nach im Ermessen der Behörde, wobei diese bei der durch Tatsachen gerechtfertigten Annahme der Unzuverlässigkeit, bei Fehlen der erforderlichen Mittel oder Sicherheiten oder bei Fehlen einer Unterrichtsbescheinigung der Industrie- und Handelskammer zu versagen ist

68 Statt vieler *Beckert/Breuer*, Seerecht (Fn. 29), Rn. 451; *M. Herdegen*, in: T. Maunz/G. Dürig, Grundgesetz Kommentar (Stand der Kommentierung: März 2007), Art. 27 GG, Rn. 13; zur Geltung des Strafrechts, § 4 StGB, dazu näher *Kolb/Neumann/Salomon*, Entführung (Fn. 26) III. 1 m.w.N.; zur Geltung des Verwaltungsrechts, *K. Vogel*, Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm, Frankfurt M. 1965, S. 13 ff.

69 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten *Dr. Werner Hoyer, u.a.*, BT-Drs. 15/5824 v. 24.6.2005, S. 8; die behördliche Zuständigkeit richtet sich in Deutschland nach dem Unternehmenssitz des Sicherheitsunternehmens. Für ausländische Sicherheitsunternehmen findet in der Praxis eine Zurechnung zum Reeder statt, so dass für die Gewerbeaufsicht die Behörden zuständig sind, die auch für den Reeder zuständig wären.

70 *F. Jungk/C. Deutschland*, in: J.-C. Pielow (Hrsg.), BeckOK 12. Aufl. 2010, § 34 a GewO, Rn. 1; *P. Marcks*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Gewerbeordnung (Stand der Kommentierung: August 2009), § 34 a GewO, Rn. 1. Die Regulierung von Sicherheitsdiensten ist EU-weit fast universell als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ausgestaltet, *C. Essert*, Ergänzende Harmonisierung des Rechts privater Sicherheitsdienste gem. Art. 38 lit. b) der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie, Köln 2010, S. 1 m.w.N.

(Absatz 1 Satz 3).⁷¹ Durch die Einwirkung der verfassungsrechtlich garantierten Berufs- und Gewerbefreiheit reduziert sich, wenn Versagensgründe nicht vorliegen, das Ermessen auf Null, so dass ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Erlaubnis besteht.⁷² Bei der Durchführung von Kontrollgängen im öffentlichen Verkehrsraum, in Hausrechtsbereichen mit öffentlichem Verkehr⁷³ oder bei dem Schutz vor Ladendieben⁷⁴ und bei Eingangsbewachungen im Einlassbereich von Diskotheken⁷⁵ ist darüber hinaus eine Sachkundeprüfung erforderlich.⁷⁶ § 34 a GewO enthält ferner eine Verordnungsermächtigung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Abs. 2), welche durch Erlass der *Verordnung über das Bewachungsgewerbe* vom 7.12.1995 genutzt wurde.⁷⁷

§ 34 a GewO reguliert außerdem, neben einer Datenübermittlungsbefugnis (Abs. 3),⁷⁸ die Befugnis gegenüber einem Gewerbetreibenden anzuordnen einen Mitarbeiter, bei dem Tatsachen die Annahme der Unzuverlässigkeit begründen, nicht mehr zu beschäftigen (Abs. 4).⁷⁹

Die Handlungsbefugnisse sind in § 34 a Abs. 5 GewO skizziert und beschränken sich grundsätzlich auf die Jedermannrechte wie Notwehr, Notstand sowie originäre und

71 F. Ambs, in: G. Erbs/M. Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze (Stand der Kommentierung: Januar 2003), § 34 a GewO, Rn. 5; Marcks (Fn. 70), § 34 a, Rn. 23.

72 Dies spiegelt sich auch in den Verwaltungsvorschriften wider und ist wohl gängige Rechtspraxis der Länder, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Vollzug des § 34 a der Gewerbeordnung und zur Bewachungsverordnung Mustererlass des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“, Nr. 2.2; ferner Marcks (Fn. 70), § 34 a, Rn. 23; Jungk/Deutschland (Fn. 70), § 34 a GewO, Rn. 28; U. Schönleitner, Erlaubnisbedürftiges Bewachungsgewerbe, in: R. Stober/H. Olschok (Hrsg.), Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, München 2004, S. 191 (194).

73 Ambs (Fn. 71), § 34 a, Rn. 2 f.; Marcks (Fn. 70), § 34 a, Rn. 31 f.; Jungk/Deutschland (Fn. 70), § 34 a, Rn. 47 f.

74 Ambs (Fn. 71), § 34 a, Rn. 2 f.; Marcks (Fn. 70), § 34 a, Rn. 32 f.; Jungk/Deutschland (Fn. 70), § 34 a, Rn. 55 f.

75 Marcks (Fn. 70), § 34 a, Rn. 34; Jungk/Deutschland (Fn. 70), § 34 a, Rn. 60 f.

76 Abschn. 1 a der Verordnung über das Bewachungsgewerbe (BewachV) v. 10.7.2003; zu Recht kritisch zur gesetzlichen Regelung G. Brauser-Jung, Wirtschaftsgrundrechte und Schutzpflichten im Sicherheitsgewerbe, in: Stober/Olschok (Hrsg.), Handbuch (Fn. 72), S. 145 (155 ff.).

77 BGBl. I, 1602, zuletzt durch die Verordnung v. 14.1.2009 (BGBl. I 43) geändert; Marcks (Fn. 70), § 34 a, Rn. 4; Jungk/Deutschland (Fn. 70), § 34 a, Rn. 64 f.

78 Ambs (Fn. 71), § 34 a, Rn. 5; Marcks (Fn. 70), § 34 a, Rn. 36 f.; Jungk/Deutschland (Fn. 70), § 34 a, Rn. 66 f.

79 Ambs (Fn. 71), § 34 a, Rn. 6; Marcks (Fn. 70), § 34 a, Rn. 39 f.; Jungk/Deutschland (Fn. 70), § 34 a, Rn. 71 f.; Kritisch zu der Einräumung von Ermessen in der Vorschrift, G. Brauser-Jung/M. Lange, Das neue Bewachungsgewerberecht auf dem Prüfstand, GewArch 2003, S. 224 (229 f.); R. Stober, Zur Qualifizierung der privaten Sicherheitsdienste, GewArch 2002, S. 129 (134).

vom Auftraggeber übertragene Selbsthilferechte.⁸⁰ In den Fällen gesetzlicher Beleihung können die Befugnisse darüber hinausgehen.⁸¹ Jedenfalls steht die Ausübung dieser Rechte unter dem Vorbehalt des Erforderlichen (Abs. 5 S. 2).⁸²

Es fällt auf, dass der Rechtsrahmen der Gewerbeordnung nicht auf eine maritime Dimension der privaten Sicherheitsdienstleistung ausgelegt ist. Unter den Rechtsbegriff des Bewachens wird man die Schutzaufgaben privater Dienstleister an Bord von Schiffen jedoch subsumieren müssen. Dieser setzt voraus, dass eine aktive Obhutstätigkeit von Menschen zur Gefahrenabwehr mit einer Schutzzintention ausgeführt wird, die nicht bloße Nebenpflicht eines vertraglichen Pflichtenprogramms ist und die sich nicht lediglich in der Raumüberlassung erschöpft.⁸³ Da diese Voraussetzungen üblicherweise bei der Beschäftigung privater Sicherheitsleute an Bord von Handelsschiffen vorliegen, findet § 34 a GewO auf diese Anwendung.

Praktisch relevant kann bei der Genehmigung von Sicherheitsdienstleistern auch die europarechtliche Dimension werden. So ordnet § 13 a Abs. 1 GewO lediglich eine Anzeigepflicht an, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum nur vorübergehend und gelegentlich eine Tätigkeit in Deutschland ausüben will, für die er nach deutschem Recht einen Sachkunde- oder Unterrichtsnachweis bedürfte, zu deren Ausübung er aber in einem Mitglied- oder Vertragsstaat rechtmäßig niedergelassen ist. Lediglich wenn „ein wesentlicher Unterschied zwischen der Berufsqualifikation des Dienstleistungserbringers und der im Inland erforderlichen Ausbildung besteht“ (Abs. 3), muss der Dienstleister seine Kenntnisse und Fähigkeiten in einer zusätzlichen Eignungsprüfung nachweisen.⁸⁴

80 *Ambts* (Fn. 71), § 34 a, Rn. 7; *Jungk/Deutschland* (Fn. 70), § 34 a, Rn. 75; *U. Schönleitner*, Das neue Bewacherrecht, *GewArch* 2003, S. 1 (2 ff.); *F. Schoch*, Privatisierung polizeilicher Aufgaben, in: *W. Kluth/M. Müller/A. Peilert* (Hrsg.) *Wirtschaft-Verwaltungs-Recht*, Festschrift Rolf Stober, Köln 2008, S. 559 (562); *M. Lange*, Privates Sicherheitsgewerbe in Europa, Köln 2002, S. 41; *F. Schnekenburger*, Rechtsstellung und Aufgaben des Privaten Sicherheitsgewerbes, Köln 1999, S. 134 ff.; kritisch zum Abs. 5, *Stober*, Qualifizierung (Fn. 79), S. 135; zu Selbsthilferechten *W. Schünemann*, Vertragsrechtliche Grundlagen des Sicherheitsgewerbes, Grundlagen und Übertragung von Selbsthilferechten, in: *Stober/Olschok* (Hrsg.), *Handbuch* (Fn. 72), S. 343 (355 ff.).

81 *Jungk/Deutschland* (Fn. 70), § 34 a, Rn. 76.

82 *Ambts* (Fn. 71), § 34 a, Rn. 7.

83 Zur Definition von Bewachungstätigkeiten *Marcks* (Fn. 70), Rn. 7 f.; *Schönleitner*, Bewachungsgewerbe (Fn. 72), S. 194 ff.; *Jungk/Deutschland* (Fn. 70), Rn. 4 f.; Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Vollzug des § 34 a der Gewerbeordnung und zur Bewachungsverordnung (Mustererlass des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“), Nr. 1 Anwendungsbereich.

84 Zur Zulassung von Sicherheitsdienstleistern im europarechtlichen Kontext siehe auch Urteil des EuG im Fall C-171/02 v. 29.4.2004; Fall C-465/05 v. 13.12.2007; Fall C-514/03 v. 7.10.2004; dazu auch *M. Lange*, Gemeinschaftsrechtliche Aspekte des Wach und Sicherheitsgewerbes, in: *Stober/Olschok* (Hrsg.), *Handbuch* (Fn. 72), S. 101.

2. Das Gewaltmonopol als Grenze

Eine der Grenzen der Beschäftigung privater Sicherheitsdienstleister wird durch das staatliche Gewaltmonopol,⁸⁵ dessen Überschreiten auch hinsichtlich der bewaffneten Schiffsbegleiter immer wieder geltend gemacht wird, gezogen.⁸⁶ Eine genauere Betrachtung der Inhalte des Gewaltmonopols lässt eine derartige Schlussfolgerung freilich nicht zu, denn nur *„wenn die Erfüllung von staatlichen Sicherheitsaufgaben mit der Ausübung von hoheitlichen Befugnissen oder Funktionen verbunden ist, kommt deren Wahrnehmung durch Privatpersonen grundsätzlich nicht in Betracht“*.⁸⁷ Somit ist die Beauftragung privater Sicherheitsdienste in Einsätzen, die hoheitlich-exekutivische Eingriffe mit Anordnungs- oder Zwangsbefugnissen erfordern,⁸⁸ grundsätzlich unzulässig, während private Sicherheitsunternehmen mit Tätigkeiten betraut werden dürfen, denen keine derartigen Befugnisse zugrunde liegen.⁸⁹ Die Jagd auf Piraten durch Private zum Zwecke der Strafverfolgung wäre nach diesen Grundsätzen verfassungsrechtlich unzulässig. Die Ausübung der Selbsthilfe bzw. Notwehrbefugnisse hingegen ist gerade keine Staatsaufgabe, so dass die Beauftragung privater Sicherheitsdienstleister in dieser Hinsicht nicht dem Gewaltmonopol widerspricht.⁹⁰ Dies muss konsequenterweise auch dann gelten, wenn Sicherheitsdienste ihre Schutzaufgaben auf Begleitschiffen wahrnehmen und lediglich im Rahmen der Nothilfe tätig werden. Problematisch erscheint zwar, dass mit der Beauftragung pri-

- 85 Statt vieler *F. Hammer*, Private Sicherheitsdienste, staatliches Gewaltmonopol, Rechtsstaatsprinzip und ‚schlanker Staat‘, DÖV 2000, S. 613; *R. Stober*, Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe, NJW 1997, S. 889; *M. Schulte*, Gefahrenabwehr durch private Sicherheitskräfte im Lichte des staatlichen Gewaltmonopols, DVBl 1995, S. 130; *Bracher*, Gefahrenabwehr (Fn. 22), S. 40 ff.
- 86 Zuletzt *Max Johns*, Sprecher des VDR in *S. Utler*, Mit Söldnern gegen Piraten, Spiegel Online v. 28.9.2010, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,720136,00.html> (letzter Zugriff: 30.5.2011).
- 87 Antwort der BReg (Fn. 69), S. 8; umfassend zur Privatisierung und den Schranken *Kämmerer*, Privatisierung (Fn. 6); *J. A. Kämmerer*, Der lange Abschied vom staatlichen Gewaltmonopol, in: Kluth/Müller/Peilert (Hrsg.), FS Stober (Fn. 80), S. 595; keine Probleme mit dem Gewaltmonopol birgt hingegen die Beleihung privater Sicherheitsdienste, da diese dann gerade öffentliche Gewalt ausüben und somit innerhalb des Gewaltmonopols des Staats tätig werden, *Hammer*, Sicherheitsdienste (Fn. 85), S. 619; *Stober*, Qualifizierung (Fn. 79), S. 135; a.A. *A. Krölls*, Die Privatisierung der inneren Sicherheit, GewArch 1997, S. 445 (449).
- 88 Siehe in diesem Zusammenhang auch Art. 33 Abs. 4 GG, der als Privatisierungsschranke diskutiert wird, *J. A. Kämmerer*, Privatisierungsmöglichkeiten und -grenzen im Sicherheitsbereich, in: Stober/Olschok (Hrsg.), Handbuch (Fn. 72), S. 165 (172, 174 ff.); *P. J. Tettinger*, Empfiehlt es sich, das Recht des Sicherheitsgewerbes zu kodifizieren?, NVwBl 2000, S. 281 (282 f.); *Krölls*, Privatisierung (Fn. 87), S. 451 f.; *A. Krölls*, Rechtliche Grenzen der Privatisierungspolitik, GewArch 1995, S. 129 f.; *Artelt*, Verwaltungskooperationsrecht (Fn. 6), S. 147 f.; zu Art. 33 Abs. 4 GG auch *P. Badura*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz (Fn. 68) (Stand der Kommentierung: April 2010), Art. 33, Rn. 55 ff. Im vorliegenden Fall ist Art. 33 Abs. 4 GG jedoch nicht einschlägig, da es sich bei der Beauftragung privater Dienstleister durch Private zum Schutz von Handelsschiffen nicht um eine Privatisierung hoheitlicher Aufgaben handelt.
- 89 Antwort der BReg (Fn. 69), S. 5; *Schoch*, Privatisierung (Fn. 80), S. 560; *A. Hense*, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), BeckOK, 8. Aufl. 2010, Art. 33 GG, Rn. 26 f.
- 90 Selbst die Bewachung deutscher Auslandsvertretungen wird vielfach durch private Sicherheitsdienste übernommen, Antwort der BReg (Fn. 69), S. 9.

vater Sicherheitsdienste auf Schiffen das Regel-/Ausnahmeverhältnis zwischen staatlicher Pflicht, die Sicherheit der Staatsangehörigen und auch der Handelsschiffahrt unter seiner Flagge zu gewährleisten, und Selbsthilfebefugnissen Privater in Notfällen, in denen keine hoheitliche Hilfe möglich ist, umgekehrt würde. Allerdings wird man den Einsatz von Sicherheitsdiensten auf Schiffen dennoch rechtlich dem Bereich der Eigensicherungsmaßnahmen Privater zuordnen müssen, der die Sicherung der eigenen Rechtsposition durch den dinglich Berechtigten beinhaltet und somit nicht mit dem Gewaltmonopol und verfassungsrechtlichen Privatisierungsgrenzen in Konflikt gerät.⁹¹

3. Würdigung der Rechtslage

Somit ist festzustellen, dass private Sicherheitsdienste, die auf Handelsschiffen mitfahren bzw. auf eigenen Schiffen Geleitschutz leisten, nach deutschem Recht grundsätzlich zulässig sind. Ihre Tätigkeit unterfällt dem § 34 a GewO, da es sich um ein Bewachen im Rechtssinne handelt.

Die Erlaubnispflicht gem. § 34 a GewO stellt keine größere Hürde für den Einsatz Privater auf Handelsschiffen dar. Vielmehr sieht die gesetzliche Konzeption für Sicherheitsdienste auf See wegen des abschließenden Katalogs des § 34 a Abs. 1 S. 5 GewO streng genommen noch nicht einmal eine Sachkundeprüfung vor, wenn man die Schiffsbewachung nicht etwa unter den Begriff der Kontrollgänge im öffentlichen Verkehrsraum zwingen will. Der Sicherheitsdienstleister und seine Angestellten haben somit lediglich zuverlässig zu sein, die erforderlichen Mittel und Sicherheiten aufzuweisen und eine Unterrichtsbescheinigung vorzulegen.⁹² Im Rahmen der Gewerbeaufsicht kann die zuständige Behörde zwar, wenn das Gewerbe ohne Erlaubnis betrieben wird, nach § 15 Abs. 2 GewO bzw., wenn es mit Erlaubnis betrieben wird, aber eine Unzuverlässigkeit vorliegt, nach den Rücknahme-/Widerrufsvorschriften des allgemeinen Verwaltungsverfahrens (§§ 48, 49 VwVfG)⁹³ oder gegenüber dem Selbstständigen, der einen unzuverlässigen Angestellten beschäftigt, gem. § 34 a Abs. 4 GewO vorgehen. Diese Maßnahmen werden durch Auskunft- und Besichtigungsrechte der Behörde (§ 29 GewO) und Straf- und Bußgeldvorschriften (§§ 144 f. GewO) flankiert, allerdings fehlt es ersichtlich an einer effektiven prä-

91 Zu der Kategorie der Eigensicherungsmaßnahmen *Schoch*, Privatisierung (Fn. 80), S. 563-564.

92 Die Unterrichtung muss bei Angestellten 40 Stunden und bei Gewerbetreibenden 80 Stunden betragen; zu den Inhalten *Essert*, Harmonisierung (Fn. 70), S. 54 ff.; Anl. 2 und 3 zu § 4 Verordnung über das Bewachungsgewerbe; *Stober*, Qualifizierung (Fn. 79), S. 135, der auf jegliche Qualitätsanforderung im Unterrichtsverfahren verzichtet, wenn er fordert jeden Anschein einer prüfungähnlichen Situation zu vermeiden.

93 P. J. Tettinger, in: P. J. Tettinger/R. Wank (Hrsg.), Gewerbeordnung, 7. Aufl. 2004, § 35, Rn. 247, mit Verweis auf OVG Schleswig-Holstein, GewArch 1994, S. 167 (168); zu fehlender Sachkunde als Unzuverlässigkeit, *Marcks* (Fn. 70), § 35, Rn. 58 f.

ventiven Zulassungskontrolle, wie sie bei maritimen Sicherheitsdiensten zur Sicherung einer hohen Qualität vonnöten wären.⁹⁴

Die Bundesregierung der 15. Wahlperiode (2002–2005) hat hinsichtlich der Privatisierung der öffentlichen Sicherheit noch den Standpunkt vertreten, dass über den gegenwärtigen Rechtszustand hinaus kein weiterer Regelungsbedarf in diesem Bereich bestehe.⁹⁵ Was für das Jahr 2005 galt, gilt jedoch nicht zwingend für 2011. Den aktuellen Problemen bei der Gewährleistung der Sicherheit auf See wird der § 34 a GewO nicht mehr gerecht.⁹⁶ Jedenfalls hinsichtlich der Gewerbeausübung durch maritime Sicherheitsdienstleister besteht somit dringender gesetzlicher Handlungsbedarf, wobei – trotz der damit verbundenen Einschränkung der Berufsfreiheit – auch ein Verbot bewaffneter Sicherheitsdienste an Bord deutscher Schiffe zu prüfen wäre. Für ein solches ließen sich wegen der möglichen negativen Folgen einer Bewaffnung der Handelsschiffahrt gute Gründe anführen.⁹⁷ Die Aufrechterhaltung des *status quo*, der in eine rechtliche Grauzone mündet, mag zwar einen ähnlichen Effekt haben und letztlich Wirtschaftsakteure von derartigen Geschäftsmodellen abhalten,⁹⁸ im Sinne der rechtlichen und politischen Klarheit sollte hier jedoch eine gesetzgeberische Entscheidung getroffen werden. Hervorzuheben ist, dass auch das Vereinigte Königreich und Dänemark bereits gesetzgeberische Möglichkeiten der Regulierung bewaffneter Sicherheitsdienste an Bord von Handelsschiffen ausloten.⁹⁹

Impulse für neue Regelungen hinsichtlich maritimer Sicherheitsdienstleister könnten zukünftig auch von der Europäischen Union ausgehen.¹⁰⁰ Insbesondere wäre die Harmonisierung der unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften zur Gewährleistung von Transparenz, Rechtssicherheit und hoher Qualität der Dienstleistungen

94 Anders R. *Brinktrine*, Der Einsatz privater Sicherheitsdienste zum Schutz vor Piraterie und maritimem Terrorismus – die staats- und verwaltungsrechtliche Sicht, in: R. Stober (Hrsg.), Der Schutz vor Piraterie und maritimem Terrorismus zwischen internationaler, nationaler und unternehmerischer Verantwortung, Köln 2010, S. 39 (48), der in dem gewerberechtlichen Regelungsregime ein striktes verwaltungsrechtliches Kontrollsystem erblickt, das eine genaue Überprüfung privater Sicherheitsdienste ermöglicht.

95 Antwort der BReg (Fn. 69), S. 25.

96 R. *Stober*, Piraterieschutz durch private Sicherheitsdienste?, in: Stober (Hrsg.), Verantwortung (Fn. 94), S. 1 (5), denkt Änderungen des Außenwirtschaftsgesetzes v. 27.5.2009 (BGBl. I 1150) und des Gesetzes über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes v. 20.4.1994 (BGBl. I 867) sowie einen (weiteren) internationalen Verhaltenskodex der Verbände der Sicherheitswirtschaft an.

97 Zu den negativen Effekten unten D.

98 Zur Abschreckung durch Rechtsunklarheit im Gewerbekontext *Stober*, Qualifizierung (Fn. 79), S. 133.

99 J. *Porter*, Britain to give legal backing to armed guards on vessels, LL v. 16.5.2011.

100 Dafür *Pitschas*, Innere Sicherheit in der EU und europarechtliche Grundlagen des Sicherheitsgewerbes, NVwZ 2002, S. 519 (523, 526), der europäische Zulassungsregeln und eine europäische Zertifizierung von Sicherheitsunternehmen vorschlägt. Ausführlich zum Themenkomplex und zur Einwirkung von Europarecht auf das nationale Regelungsregime *Korte*, Europäisierung des Rechts der Sicherheitsdienste, VerwArch 1/2011, S. 51–82.

wünschenswert.¹⁰¹ Es zeichnet sich in letzter Zeit die Bereitschaft der EU ab diesen Schritt zu gehen. Vom Geltungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie¹⁰² bleiben private Sicherheitsdienste zwar gem. Art. 2 Abs. 2 lit. k der Richtlinie ausgeschlossen.¹⁰³ Allerdings hat die Richtlinie die Prüfung weitergehender Harmonisierung des Sicherheitsdienstsektors in Art. 38 lit. b in Aussicht gestellt. Das öffnet Raum für Spekulationen über baldige Neuerungen, auch wenn diese zunächst nur Tätigkeiten betreffen dürften, die unter ein traditionelles Verständnis des Sicherheitsgewerbebegriffs fallen.¹⁰⁴ Der Erlass unionsrechtlicher Regeln hinsichtlich auf See tätiger Sicherheitsdienstleister scheint noch nicht im Fokus der Kommission zu stehen, auch wenn bedingt durch die aktuelle Relevanz schnelle Schritte diesbezüglich nicht ausgeschlossen sind.

II. Waffengesetz

Auch § 28 Waffengesetz (WaffG) liegt ein Verständnis des Bewachungsgewerbes zugrunde, dass einer maritimen Dimension der Beschäftigung privater Sicherheitsdienste nicht gerecht wird.¹⁰⁵ Zunächst fordert § 28 WaffG zusätzlich zur Einhaltung der gewerberechtlichen Vorgaben¹⁰⁶ und allgemeiner waffenrechtlicher Genehmigungsvoraussetzungen¹⁰⁷ ein Bedürfnis zum Erwerb, Besitz und Führen von Schusswaffen und Munition, welches anerkannt wird, wenn Bewachungsaufträge wahrgenommen werden, die zu Gunsten einer gefährdeten Person gem. § 19 WaffG oder eines gefährdeten Objekts Schusswaffen erfordern.¹⁰⁸

101 So auch *Stober*, Piraterieschutz (Fn. 96), S. 5; *Pitschas*, Innere Sicherheit (Fn. 100), S. 523; A. G. v. *Arnim*, Private Sicherheitsdienste und Innere Sicherheit in Europa, in: R. Ottens/ H. Olschok/ S. Landrock (Hrsg.), Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa, Stuttgart 1999, S. 3 (55), warnt vor einem gefährvollen Gefälle bezüglich der Rechts-, Haftungs-, und Versicherungsunterschiede und unterschiedlicher Sozialbedingungen; zu den verschiedenen mitgliedstaatlichen Regelungen Private Security in Europe – CoESS Facts & Figures 2008, abrufbar unter: http://www.coess.eu/pdf/CoESS_Facts_Figures_2008.pdf (letzter Zugriff: 30.5.2011).

102 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABL. EG 2006 L 376/36.

103 Zur Auslegung des Begriffs in der Richtlinie *Essert*, Harmonisierung (Fn. 70), S. 9 ff.

104 Zur möglichen Umsetzung der Harmonisierung *Essert*, Harmonisierung (Fn. 70), S. 181 ff.

105 Vgl. A.-V. *König/C. Papsthart*, Nomos-Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht, WaffG, § 28, Rn. 1.

106 Siehe oben C. I.; zum gesteigerten Zuverlässigkeitsmaßstab bei der Inanspruchnahme des § 28 WaffG, BVerwG, GewArch 1995, S. 73; zum Zusammenspiel der gewerberechtlichen und waffenrechtlichen Genehmigung *Röger*, Versagung der Bewaffnung des Sicherheitsgewerbes aus grundrechtlicher und gewerberechtlicher Sicht, in: R. Rupprecht/R. Stober (Hrsg.), Waffenrecht im Sicherheitsgewerbe, Köln 2007, S. 9 (13-15).

107 *P. Wuttke-Götz*, Entwicklung des Waffenrechts und die Auswirkungen auf das Sicherheitsgewerbe, in: Rupprecht/Stober (Hrsg.), Waffenrecht (Fn. 106), S. 27 ff.; *E. Apel*, in: E. Apel/C. Bushart (Hrsg.), Waffenrecht, Bd. 2, Waffengesetz, 3. Aufl., Stuttgart 2004, § 28, Rn. 9.

108 Zur behördlichen Praxis in Hamburg *Gerstle*, Bewaffneter Personenschutz aus behördlicher Sicht, in: Rupprecht/Stober (Hrsg.), Waffenrecht (Fn. 106), S. 49; zur Versagung der Bewaffnung *Röger*, Bewaffnung (Fn. 106), S. 9 ff.; zu Haftungsfragen *Spies*, Die Haftung des Sicherheitsunternehmers im Umgang mit Schusswaffen, in: Rupprecht/Stober (Hrsg.), Waffenrecht (Fn. 106), S. 41.

Werden diese Waffen ins Ausland mitgeführt, so ist eine Mitnahme in andere EU-Mitgliedstaaten nur mit einem Europäischen Feuerwaffenpass und mit Erlaubnis des anderen EU-Mitgliedstaats zulässig.¹⁰⁹ Wird die Waffe in das nicht-europäische Ausland mitgeführt, so gelten die jeweiligen Abkommen, jedenfalls aber das nationale Recht des Zielstaats.¹¹⁰ § 28 WaffG umfasst jedoch nur den Erwerb, Besitz und das Führen der in Deutschland *erlaubnisfähigen Waffen*. Diese Beschränkung scheint im internationalen Vergleich restriktiv.¹¹¹ Es ist zweifelhaft, ob die Nutzung der in Deutschland erlaubnisfreien oder erlaubnisfähigen zivilen Waffen¹¹² zur Abwehr von Piratenangriffen ein großer Sicherheitsgewinn wäre, zumal im Gegensatz zu den sog. *Sky-Marshals* in Flugzeugen bei der Piraterieabwehr in erster Linie Waffen eingesetzt werden dürften, die eine gewisse effektive Schussdistanz, Genauigkeit und Durchschlagskraft haben, nicht zuletzt, da die Piraten mit Sturmgewehren und Raketenwerfern ausgestattet sind.¹¹³ Sicherheitsdienste in anderen Ländern agieren zum Teil ohne derartige Beschränkungen.¹¹⁴ Letztlich wären Schiffseigner und Besatzung, die unter deutscher Flagge fahren, von allen Nachteilen, die eine Bewaffnung der Handelsschiffe nach sich zieht, betroffen,¹¹⁵ ohne jedoch tatsächlich effektive Waffen zur Abwehr von Piratenangriffen einsetzen zu können.¹¹⁶ Andererseits erscheint es äußerst fraglich, ob man dem Verdikt der Ineffektivität nachgeben und Sicherheitsdiensten auf Handelsschiffen Ausnahmegenehmigungen nach dem Kriegs-

109 Wuttke-Götz, Entwicklung (Fn. 107), S. 35.

110 Siehe dazu Antwort der BReg (Fn. 69), S. 21, siehe dort auch zu den außenwirtschaftsrechtlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Transport von Waffen sowie zu dem Prinzip der doppelten Genehmigung im Europarecht und im UN-Schusswaffenprotokoll.

111 In den USA ist es Seefahrern erlaubt bis zu drei halbautomatische Waffen mit bis zu 1000 Schuss an Bord zu nehmen (22 CFR 123.17(c)), wobei die Beschränkungen nicht waffenrechtlicher, sondern exportrechtlicher Natur sind, zur Praxis in den USA Testimony von A. J. Volkle, Piracy against U.S. Flag Vessels: Lessons Learned, House Committee on Transportation and Infrastructure, Committee on Coast Guard and Maritime Transportation v. 20.5.2009, abrufbar unter: http://www.marad.dot.gov/documents/Testimony-Arthur_Volkle_Jr-American_Cargo_Transport.pdf (letzter Zugriff: 30.5.2011); zur exportrechtlichen Situation in den USA ferner Fn. 44. Großbritannien ist allerdings noch restriktiver und lässt das Tragen von Waffen durch Sicherheitsdienste nicht zu, Lange, Sicherheitsgewerbe (Fn. 80), S. 182, wobei hier neue Entwicklungen zu erwarten sind, siehe Fn. 114.

112 § 12 WaffG und die Anl. 2 Abschn. 2 zum Waffengesetz.

113 Zur Ausstattung der Piraten siehe GAO, Security (Fn. 13), S. 7 und unten Fn. 132.

114 Zur Rechtslage in den USA siehe Fn. 44 sowie Fn. 111; das liberianische Flaggenreister achtet lediglich darauf, dass keine international geächteten Waffen genutzt werden, untersucht aber die jeweiligen Sicherheitskonzepte der Dienstleister auch hinsichtlich der Bewaffnung, bevor sie auf ihren Schiffen deren Beschäftigung genehmigt. Regelmäßig kommen hierbei automatische Waffen zum Einsatz.

115 Zu den Nachteilen siehe unten D.

116 So zählen vollautomatische Waffen zu den verbotenen Waffen (WaffG, Anl. 2, Abschn. 1 Nr. 1.2.1.1 iVm. WaffG, Anl. 1 Abschn. 1 Unterabschn. 1 Nr. 2.2); Rohrwaffen wie Maschinengewehre, vollautomatische und halbautomatische Gewehre mit Ausnahme von Modellen von vor 1945 und halbautomatischen Jagd- und Sportgewehren unterfallen dem Kriegswaffenkontrollgesetz, Anl. (zu § 1 Abs. 1) Kriegswaffenkontrollgesetz, Teil B, V. Der Erwerb und die Überlassung der tatsächlichen Gewalt über Kriegswaffen sowie deren Beförderung innerhalb und außerhalb des Bundesgebiets auf Schiffen mit deutscher Flagge bedürfen der Genehmigung; Antwort der BReg (Fn. 69), S. 20.

waffenkontrollgesetz erteilen oder neue gesetzliche Ausnahmemöglichkeiten eröffnen sollte.¹¹⁷ Jedenfalls solange die Qualitätssicherung bei Sicherheitsdiensten zu Recht kritisiert wird und letztlich auf freiwilligen Selbstverpflichtungen¹¹⁸ und der gewerberechtlichen Zuverlässigkeit fußt, erscheint eine derart weitreichende Ausstattung mit Sonderrechten nicht wünschenswert.

III. Strafbarkeit der Sicherheitsdienste bei Waffeneinsatz

Rechtsunsicherheit bei der strafrechtlichen Beurteilung von Sicherheitsdiensten im Einsatz wird immer wieder als Kritikpunkt genannt. *Max Johns* vom VDR wurde mit den Worten zitiert: „*The big question is what happens if mercenaries shoot pirates on German sovereign territory*“.¹¹⁹ Es hat bereits Vorfälle gegeben, bei denen Sicherheitsdienstleister mutmaßliche Seeräuber getötet haben, so dass die Frage nach der Strafbarkeit zunächst berechtigt erscheint,¹²⁰ wobei Schiffe unter deutscher Flagge nach zutreffender Ansicht kein deutsches Territorium im eigentlichen Sinne sind und Sicherheitsdienste mangels Einsatzes im bewaffneten Konflikt auch keine ‚Söldner‘ im Rechtssinne darstellen.¹²¹ Dass das deutsche Recht auf deutschen Schiffen jedoch extraterritorial anwendbar ist, ergibt sich für das Strafrecht aus § 4 StGB, der auf die nach dem Flaggenrechtsgesetz bestehende Berechtigung des Schiffs unter deutscher Flagge zu fahren abstellt.¹²² Abgesehen davon ist die Frage aber überraschend, da im deutschen Strafrecht das Recht zur Notwehr eindeutig verbrieft ist (§ 32 StGB). Die Notwehr umfasst unstreitig auch die Nothilfe, also das Einschreiten

117 Zu den Sonderbefugnissen Privater bei der Bewachung von militärischen Anlagen und Kernkraftwerken siehe *v. Arnim*, Sicherheitsdienste (Fn. 101), S. 47.

118 So bietet der BDWS auf nationaler Ebene ein Zertifizierungsverfahren an. Beispiele für freiwillige Selbstverpflichtungen internationaler Sicherheitsunternehmen sind der Red Cross Code of Conduct, die Voluntary Principles on Security and Human Rights, der Verhaltenscodex der International Peace Operation Association und der im November 2010 verabschiedete International Code of Conduct for Private Security Service Providers (ILM 2011, 89). Die Anerkennung der Fachkraft für Schutz und Sicherheit (BGBl. 2002 I, 2757) bedeutet einen gewissen Fortschritt in der Qualitätssicherung, dazu *F. Feuerstein*, Ausbildungsberufe im Sicherungsgewerbe am Beispiel der Fachkraft für Schutz und Sicherheit, in: *Stober/Olschok* (Hrsg.), Handbuch (Fn. 72), S. 560.

119 *Hagen*, Private security (Fn. 17).

120 *D. Osler*, Somali pirate shot dead by armed private security guard, LL v. 25.5.2010.

121 Zur rechtlichen Kategorisierung von Schiffen als Territorium wie hier auch *P. Mankowski*, Seerechtliche Vertragsverhältnisse im Internationalen Privatrecht, Tübingen 1995, S. 474 m.w.N.; *T. Brown*, For the „round and top of sovereignty“: boarding foreign vessels at sea on terror-related intelligence tips, JIML 16 (2010), S. 46 (48 ff.); zur Unanwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf die Pirateriebekämpfung *T. Neumann/ T.R. Salomon*, Kein Krieg vor Somalia, HuV-I 3/2011, im Erscheinen.

122 Zum defizitären Strafanwendungsrecht in Verbindung mit Piraterietaten *Kolb/Neumann/Salomon*, Entführung (Fn. 26), III. 2.

zu Gunsten Dritter, und somit auch die Tätigkeit von Sicherheitsdiensten.¹²³ Im Folgenden werden die problematischen Tatbestandsmerkmale kurz herausgearbeitet.

1. Gegenwärtigkeit des Angriffs

Der Beginn der objektiviert zu bestimmenden Notwehrlage, die einen gegenwärtigen rechtswidrigen Angriff voraussetzt, ist durch den Rechtsbegriff der Gegenwärtigkeit festgelegt. Die Gegenwärtigkeit eines Angriffs ist nach anerkannter Definition gegeben, wenn dieser unmittelbar bevorsteht, gerade stattfindet oder noch fort dauert.¹²⁴ Ein unmittelbares Bevorstehen ist nach einer „*kombinierten Betrachtung von zeitlichen und effektivitätsorientierten Kriterien*“¹²⁵ zu bestimmen. Die Gegenwärtigkeit ist danach bereits gegeben, wenn der „*letzte Teilakt erreicht wird, der der Schädigung aus Verteidigersicht unmittelbar vorangeht*“ bzw. sogar bereits davor, wenn der Lebensvorgang, der zu der Rechtsgutsverletzung führen soll, unmittelbar in Gang gesetzt wurde, keine Unterbrechung dessen zu erwarten ist und ein weiteres Zuwarten die Abwehrchancen schmälern würde.¹²⁶

Somit erscheint im Falle der Verteidigung von Handelsschiffen gegen Piraten eine Notwehrlage bereits dann gegeben, wenn sich die Piraten dem Schiff auf Schussdistanz nähern und ein weiteres Zuwarten die Abwehrchancen verringern würde. Von diesem Zeitpunkt an sind Verteidigungsmaßnahmen durch Sicherheitsdienstleister nach § 32 StGB rechtfertigungsfähig.

2. Schusswaffengebrauch und Notwehr mit Todesfolge

Darüber hinaus umfasst die Rechtfertigungsanordnung der Notwehr auch den Schusswaffengebrauch. Dies gilt auch dann, wenn durch die Notwehrhandlung der Angreifer getötet wird. Anerkannt ist die Notwehrrechtfertigung selbst bei der mit letalen Konsequenzen verbundenen Abwehr eines Angriffs auf große wirtschaftliche Werte. In den Piratenfällen sind überdies die körperliche Unversehrtheit, Freiheit und das Leben der Besatzung und der Sicherheitsdienstleister bedroht, so dass die Annahme eines krassen Missverhältnisses zwischen verteidigtem und beeinträchtigtem

123 Statt vieler W. Perron, in: A. Schönke/H. Schröder, Strafgesetzbuch, 28. Aufl., München 2010, § 32, Rn. 25; grundlegend zur Notwehr und deren dogmatischen Grundlagen nach der herrschenden Ansicht BGHSt. 48, 207; C. Roxin, Strafrecht AT I, 4. Aufl., München 2006, § 15 Rn. 1 ff.; § 127 StPO ist in diesem Zusammenhang von geringer praktischer Relevanz, da lediglich leichte Körperverletzungen, keinesfalls jedoch tödliche Gewalt (BGHSt 45, 381) und nach herrschender Ansicht auch keine Schüsse (BGH NJW 1981, 745) als Festnahmehandlungen gerechtfertigt sind. Sollte es jedoch um die strafrechtliche Beurteilung von Festnahmen mutmaßlicher Piraten durch Sicherheitsdienste und anschließende Freiheitsberaubungen gehen, so wäre eine Rechtfertigung gemäß § 127 StPO grundsätzlich möglich. Zwar hat die StPO keine vollumfängliche extritoriale Geltung (BGHSt 53, 265), allerdings sind für Taten auf Schiffen mit deutschem Flaggenführungsrecht jedenfalls die Rechtfertigungsgründe der StPO gem. § 4 StGB anwendbar.

124 Siehe nur BGH NJW 1973, S. 255.

125 V. Erb, in: W. Joecks/K. Miebach (Hrsg.), Münchener Kommentar zum StGB, München 2003, § 32, Rn. 100.

126 Erb (Fn. 125), § 32, Rn. 100 m.w.N.; zur Rechtsprechung *ebenda*, Rn. 101.

Rechtsgut des Angreifers, das eine Rechtfertigung durch Notwehr ausschließen würde, kaum in Betracht kommt.¹²⁷ Der hier vertretene Standpunkt ist auch höchststrichterlich anerkannt. Die Rechtsprechung verlangt lediglich die Androhung, z.B. durch Abgabe eines Warnschusses, und die Einhaltung der tatbestandlich geforderten Erforderlichkeit, also den Einsatz des mildesten unter gleich-geeigneten Mitteln.¹²⁸ In Fällen von Piratenangriffen wird zumeist keine im Vergleich zum Waffeneinsatz gleich geeignete, mildere Abwehrmöglichkeit bestehen.

3. Umgang mit Irrtümern

Ein weiteres Problemfeld, welches zu Unsicherheit in der Praxis führen könnte, sind die Irrtumsregeln im Zusammenhang mit Rechtfertigungsgründen. Auch diese sind allerdings klar geregelt. Dies gilt auch für den rechtlich problematischsten Fall einer irrigen Annahme eines Angriffs. Hier macht sich der subjektiv zu Verteidigungszwecken Handelnde im Ergebnis nur strafbar, wenn „die Fehleinschätzung der Situation nach den Umständen objektiv pflichtwidrig und dem Täter individuell vorwerfbar ist.“¹²⁹ Selbst wenn die Fehleinschätzung pflichtwidrig und vorwerfbar war, kommt nur die Bestrafung aus dem tatbestandlich vorliegenden Fahrlässigkeitsdelikt in Betracht. Somit kommt es bei der strafrechtlichen Bewertung des Handelns privater Sicherheitsdienste, die irrtümlich einen Angriff annehmen und daraufhin Verteidigungsmaßnahmen ergreifen auf die Pflichtwidrigkeit und Vorwerfbarkeit dieser Einschätzung und damit auf die jeweiligen konkreten Tatabläufe im Einzelfall an. Wenn aber Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass beispielsweise ein sich näherndes Boot einen Angriff auf das jeweilige Handelsschiff unternimmt, so dürfte es regelmäßig, insbesondere auch wegen der Unzumutbarkeit des Zuwartens und der fehlenden Möglichkeit der Verifizierung dieses Umstands, an der Vorwerfbarkeit einer Fehleinschätzung der Situation fehlen.

4. Zwischenergebnis

Somit erscheint die Zulässigkeit der Ausübung von Notwehr, selbst mit letalen Folgen, nach deutschem Recht im Falle von Angriffen schwer bewaffneter Piraten auf ein Schiff weit weniger problematisch, als dies seitens der Praxis teils angenommen wird. Deutlich härter als von der geltend gemachten Rechtsunsicherheit dürften Reeder jedoch von staatsanwaltschaftlichen Untersuchungen betroffen sein, die nach einem Waffeneinsatz eingeleitet werden müssten. Auch für den Waffeneinsatz auf Schiffen, die berechtigt sind unter deutscher Flagge zu fahren, gilt gem. § 4 StGB das deutsche Strafrecht, da es insoweit ausreicht, dass der Ort, an dem gehandelt wurde,

127 Erb (Fn. 125), § 32, Rn. 193 m.w.N.; K. Lackner/K. Kühl, Strafgesetzbuch, 26. Aufl. 2007, § 32, Rn. 11; auch die EMRK hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf das nationale Notwehrrecht, vgl. Erb (Fn. 125), § 32, Rn. 16 m.w.N.; jedenfalls sperrt sie sich aber nicht gegen tödliche Notwehr bei Angriffen gegen die Person des in Notwehr Handelnden, Perron (Fn. 123), § 32, Rn. 62.

128 Beispielhaft BGH NStZ 2001, S. 591 ff. m.w.N.; BGH NStZ-RR 2007, S. 199 ff.

129 Stellvertretend zur Behandlung der Putativnotwehr Erb (Fn. 125), § 32, Rn. 220 m.w.N., Rn. 78 ff.

der deutschen Strafgewalt unterfällt (§ 9 Abs. 1 StGB). Bei der Einleitung von Ermittlungen wären der Kapitän, die Schiffsbesatzung sowie die Sicherheitsdienste potenzielle Zeugen. Der Ausfall einer Schiffsbesatzung hierdurch dürfte Reeder hart treffen, erscheint jedoch alternativlos.¹³⁰

D. Nutzen von Sicherheitsdiensten und abschließende Betrachtungen

Zu den skizzierten rechtlichen Beschränkungen und einzuhaltenden Regelungen treten praktische Probleme. Hierzu gehört die Zurückhaltung der Versicherer und das damit verbundene Risiko des Verlusts des Versicherungsschutzes bei der Beschäftigung bewaffneter Dienste.¹³¹

Auch die Beschäftigung von Begleitbooten verkompliziert die Risikolage. Auf den ersten Blick mag diese Idee für Reeder den Charme haben, dass durch die Wahl einer Billigflagge für die Begleitboote rechtliche Schwierigkeiten zum Großteil umgangen werden. Darüber hinaus verlagert diese Geschäftsidee die Probleme, die Waffen an Bord eines Schiffs bei der Durchfahrt durch Territorialgewässer und bei der Anfahrt von Häfen bereiten, vollständig auf die Sicherheitsdienste, so dass Schiffseigner von Handelsschiffen diesbezüglich keine Konsequenzen fürchten müssen. Allerdings erscheint der Plan auf kleinen Booten mit Kurz Waffen Schiffe gegen schwer bewaffnete Piraten zu verteidigen abenteuerlich,¹³² unter anderem auch, weil man beim Einsatz auf kleinen Booten den taktischen Vorteil der wenig schwankenden Plattform des Handelsschiffs aufgäbe.¹³³ Bedenkt man, dass sich ein russisches Handelsschiff mit sieben Soldaten an Bord einen stundenlangen Schusswechsel mit Piraten lieferte, bevor diese ihren Angriff abbrachen,¹³⁴ wird die Problemlage deutlich.

Dementsprechend warnen Angehörige der EUNAVFOR auch vor dem Trend bewaffnete Sicherheitsdienste an Bord zu nehmen oder als Begleitschutz in Patrouillenbooten zu nutzen.¹³⁵ Hinsichtlich auf Begleitbooten tätigen Sicherheitsdiensten verweisen sie zudem auf die Verwechslungsgefahr zwischen den Sicherheitsdiensten, *Piratenschiffs* und Fischereiboote, welche die Mission der Militärkräfte vor Ort erschweren und ein Risiko für die Fischereiboote und Begleitboote der Sicherheits-

130 Dazu Carden zitiert nach Neumann, Piraterie (Fn. 22), S. 11.

131 J. Macqueen, Increased use of security guards unlikely to cut insurance premiums, LL v. 25.1.2011; D. Osler, Guards run risk of prosecution if they fire, LL v. 15.9.2010; Guilfoyle, Challenges (Fn. 46), S. 143.

132 Zur Bewaffnung der Piraten siehe Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1811 (2008), UN-Doc. S/2008/769 v. 10.12.2008, Rn. 138; ferner Fn. 113. D. Osler, For hire: anti-piracy patrol boat with armed personnel, LL v. 15.9.2010.

133 S. Matthews, Warning over use of armed guards, LL v. 8.2.2011.

134 D. Osler, Somali pirates try new swarming techniques as monsoon season starts, LL v. 29.6.2010.

135 Wiese Bockmann, Industry 'cowboys' (Fn. 12); D. Osler, EU NAVFOR warns private security will complicate rescue operations, LL v. 15.9.2010.

dienstleister darstellen würde.¹³⁶ Gegen den Einsatz privater Sicherheitsdienste generell wird darüber hinaus zu Recht geltend gemacht, dass die Deeskalationstaktik der Einsatzkräfte in Fällen der Schiffsentführung konterkariert würde und darüber hinaus eine erhebliche Eskalationsgefahr für das gesamte Phänomen Piraterie besteht. Die Schiffsentführungen im Rahmen der Piraterie vor Somalia sind bislang weitestgehend ohne Todesopfer vonstattengegangen. Es erscheint überaus fraglich, ob die somalischen Piraten nach einem Schusswechsel bzw. in der Erwartung von bewaffnetem Widerstand an Bord ebenso vorgehen werden wie bisher. Die Argumentation, dass einzelne bewaffnete Schiffe langfristig geschützt und sogar durch optische Abschreckung bereits Piratenangriffe vermieden würden, ist fehlerhaft und kurzsichtig.¹³⁷ Denkt man den Trend weiter, so werden sich bewaffnete Dienste an Bord von Handelsschiffen oder in Begleitbooten etablieren und Piraten sich hierauf einstellen. Dies führt höchstwahrscheinlich dazu, dass die Piraten ihre Taktik ändern und z.B. eher von den vorhandenen Schusswaffen und Sprengstoffen Gebrauch machen, aufrüsten¹³⁸ oder aber mit vielen *skiffs* angreifen werden. So gibt es beispielsweise erste Erkenntnisse, dass Piratenbanden bereits Schiffsentführungen unter bewaffnetem Widerstand proben.¹³⁹ Angriffe mit mehreren *skiffs* kamen außerdem bereits öfter vor, sind leicht umsetzbar und bedeuten eine deutlich erhöhte Gefahr für Mannschaft, Schiff und Ladung.¹⁴⁰ Die Folge einer solchen Entwicklung wäre, dass Begleitboote und Sicherheitsteams bald erheblich besser ausgestattet werden und in der Zahl deutlich wachsen müssten, um noch eine effektive Abwehr von Piratenangriffen gewährleisten zu können. Dies würde die ohnehin schon hohen Kosten des Einsatzes privater Dienste stark ansteigen lassen. Darüber hinaus ist äußerst zweifelhaft, ob die Versicherungen bei der dann deutlich erhöhten Gefahr für Mannschaft und Sachwerte tatsächlich den Einsatz privater Sicherheitsdienstleister unterstützen würden.

Das stärkste Argument gegen private Sicherheitsdienste aller Art ist und bleibt jedoch, dass die Sicherheit der Mannschaft erheblich gefährdet würde.¹⁴¹ Diese muss

136 Ein gutes Beispiel hierfür ist die Versenkung des thailändischen Fischerboots *Ekawat Nava 5* durch die indische Marine, BBC, Indian navy 'sank Thai trawler', 25.11.2008, abrufbar unter: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7749245.stm (letzter Zugriff: 30.5.2011). Die Verwechslungsgefahr wird deutlich, wenn man die Situation der Fischerei vor Somalia berücksichtigt: „The fishery situation [...] resembles naval warfare. Fishing boats are typically mounted with heavy anti-aircraft cannons and many of the crews are armed.“, Report of the Panel of Experts on Somalia, UN-Doc. S/2003/1035 v. 4.11.2003, Rn. 144.

137 So argumentieren aber die *SeaMarshals*, siehe *Osler*, Armed Personnel (Fn. 132); verwechslungsbedingt haben sogar Angriffe von Piraten auf Kriegsschiffe stattgefunden, so dass die optische Abschreckung nicht überbewertet werden sollte.

138 Es gibt bereits Hinweise über deutlich verbesserte Bewaffnung der Piraten, *Osler*, Armed Personnel (Fn. 132).

139 J. Guy, Training camps signal pirates' ability to adapt to challenges, LL v. 11.5.2011.

140 *Osler*, Swarming Techniques (Fn. 134), der von Angriffen mit 6 bis 10 *skiffs* berichtet.

141 So auch *Carden*, zitiert nach *Neumann*, Piraterie (Fn. 22), S. 9.

der Gradmesser für jegliches Sicherheitskonzept sein. Die Eskalationsgefahren bei der Nutzung von Sicherheitsdiensten wurden bereits dargestellt. Darüber hinaus wird man *Graeme Gibbon-Brooks*, der Schiffseigner über Sicherheitskonzepte berät, Recht geben müssen, wenn er sagt: „*If you are not allowed to smoke a cigarette on the upper deck of an oil tanker, why would you want someone with a weapon up there?*“¹⁴²

Die Beschäftigung privater Sicherheitsdienste erscheint somit aus rechtlichen und praktischen Gründen kein probates Mittel, um die durch Piraterie angerichteten volkswirtschaftlichen Schäden zu senken. Viel eher gehen mit der Beschäftigung rechtliche, versicherungstechnische und finanzielle Risiken einher, die Schiffseigner überdenken sollten, bevor sie zu diesem Mittel greifen. Erfolgversprechender und einfacher in der Umsetzung wäre die immer noch nicht flächendeckend gegebene konsequente Befolgung der Best Management Practices der IMO (BMP), insbesondere die Voranmeldung beim *Maritime Security Centre* (MSCHOA) bzw. der *United Kingdom Maritime Trade Operation* (UKMTO). Durch die Befolgung der BMP kann das Risiko eines erfolgreichen Übergriffs verhältnismäßig einfach und effektiv minimiert werden. Darüber hinaus erscheint ein erhöhter Sicherheitsfokus beim Schiffbau und beim Mannschaftstraining ratsam, so dass bekannte und bewährte Sicherheitskonzepte wie Zitadellen und abschließbare Ebenen in Schiffen soweit möglich installiert und bestmöglich genutzt werden können.¹⁴³

Ein fast schon banales Fazit von Abhandlungen über die Piraterie vor der somalischen Küste, welches jedoch nicht oft genug wiederholt werden kann, ist die Aussage, dass all diese Maßnahmen nur dazu dienen können die Symptome der Piraterie zu bekämpfen, aber die Ursachen unbehandelt lassen. In der Tat bedarf es, um die Piraterie wirklich effektiv zu bekämpfen, einer internationalen Zusammenarbeit, die die Zukunft von und den Aufbau staatlicher Strukturen in Somalia sicherstellt. Diesbezüglich ist der Bericht des *Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia* ein hilfreicher erster Schritt, da er einen

142 D. Osler, No end in sight in ugly saga, LL v. 22.12.2009.

143 N. Davis, Shipping must stop relying on a limited military presence and deal with the problem through crew training and vessel design, LL v. 6.10.2010. Bei der Bewertung von solchen abgeschotterten Räumen muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Crew zwar dem unmittelbaren Zugriff durch Piraten entzogen ist, sich aber letztlich in deren ‚Gefangenschaft‘ befindet. Ferner ist es möglich, dass Piraten in die Zitadelle eindringen oder sogar mit Schiffsversenkung drohen könnten. Auch die Wut der Piraten im Falle der am 24.10.2010 entführten *Beluga Fortune*, als diese entdeckten, dass die Mannschaft in einem abgeschotteten Raum war, spricht für ein gewisses Eskalationspotenzial, vgl. J. Ritter, ‚Die Piraten haben sich unendlich geärgert‘, FAZ v. 27.10.2010, S. 14. Ein interessanter neuer Ansatz für Containerschiffe ist die Einrichtung von Zitadellen in einem Container, der sodann im Notfall als Rückzugsraum dienen kann.

Plan zur Nutzung regionaler und internationaler Strukturen beinhaltet.¹⁴⁴ Zu unterstreichen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Notwendigkeit der Herstellung effektiver und menschenrechtsgemäßer Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsstrukturen, die Strafverfolgung der Hintermänner beispielsweise durch das Nachvollziehen der Geldflüsse und, dies geht implizit aus den Vorschlägen hervor, ein Überdenken der *One-Somalia*-Politik, zu Gunsten der stabileren halbautonomen Gebiete Somalias – Somaliland und Puntland. Wenn US-Außenministerin *Hillary Clinton* dagegen meint, dass man zuerst das Feuer löschen müsse, also die Piraterie besiegen, bevor man das Haus renoviert,¹⁴⁵ so muss man ihr entgegenhalten, dass die Piraterie ohne ein (teil)stabilisiertes Somalia nicht wirksam bekämpft werden kann. Man wird um eine vorgezogene Renovierung nicht umhin kommen, bevor das Feuer aufhört zu brennen.

144 Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia, *Jack Lang* v. 20.1.2011. Die Vorschläge Langs zur baldigen Errichtung einer somalisierten Strafgerichtsbarkeit für Piraten erscheinen jedoch sehr optimistisch, dazu *D. König*, Piraterie vor der Küste Somalias und Strafverfolgung – Ein Schrecken ohne Ende?, *NordÖR* 4/2011, S. 153.

145 *D. Gollust*, Clinton Announces US Anti-piracy Measures, *Voice of America* v. 15.4.2009, abrufbar unter: <http://www.voanews.com/english/news/a-13-2009-04-15-voa58-68799152.html> (letzter Zugriff: 30.5.2011).