

# Containersicherheit – eine Zwischenbilanz

## *Internationale Abwehr von terroristischen Gefahren in der Transportkette*

Dr. Martin Kröger

*Der Tag des 11. September 2001 markiert eine weltpolitische Zeitwende. Ab diesem Datum trat die Bekämpfung des international organisierten Terrorismus als neue Dimension in das Zentrum der Außen- und Innenpolitik der internationalen Staatengemeinschaft. Sicherheitsanforderungen und -vorgaben in allen Bereichen des öffentlichen Lebens wurden neu formuliert und verschärfend angepasst.*



Bilder: HHLA/Hafen Hamburg

*Seehäfen sind Teil der Transportkette. Sie müssen besser vor terroristischen Gefahren geschützt werden.*

**D**ie globale Sicherheitspolitik konzentrierte sich auf die umfassende Abwehr von terroristischen Gefahren und die Gewährleistung eines Höchstmaßes an Sicherheit. Schnell traten dabei der internationale Gütertransport, die Lieferkette und schließlich auch der Container als Triebfeder und Katalysator des weltweiten Handels in den Fokus des Gesetzgebers. Politisch wurde für den internationalen Gütertransport eine umfassende, teilweise bis zu hundertprozentige Sicherheit gefordert. Im Jahr acht nach den Anschlägen auf das New Yorker World Trade Center und das Pentagon in Washington ist es nunmehr Zeit für eine Zwischenbilanz. Welche Qualität hat die Sicherheit der Lieferkette heute erreicht und wie sieht die Sicherheitspolitik der nächsten Jahre im Transportbereich aus? Mit einem besonderen Blick auf die Containersicherheit

gibt dieser Artikel eine Antwort aus Sicht der deutschen Hafenwirtschaft.

Als eine der ersten Reaktionen auf die Anschläge am 11. September 2001 erklärten die Vereinten Nationen durch die UN-Resolution 1368 den Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und verpflichteten alle Staaten zu dessen Bekämpfung. Auch die NATO reagierte zügig und rief erstmalig den Bündnisfall aus. Es folgten militärische Interventionen und die umfassende Einleitung weltweiter Sicherheitsmaßnahmen. Es wurden neue Sicherheitsstrategien entwickelt, die das Phänomen des international organisierten Terrorismus eindämmen und gleichzeitig einen weitreichenden Schutz der Zivilbevölkerung vor terroristisch motivierten Übergriffen Dritter garantieren sollen.

## Neue Sicherheitskonzepte für die Transportkette

Im Rahmen der neuen sicherheitsstrategischen Ausrichtungen wurde schnell deutlich, dass der internationale Güter- und Personenverkehr einer der kritischsten Sektoren ist, die es verstärkt zu kontrollieren und zu schützen galt. Die internationale Lieferkette, die Verkehrsträger Flugzeug und Seeschiff sowie die zugehörigen Infrastrukturen der Flug- und Seehäfen rückten in den Fokus neuer Sicherheitsgesetze. In der zeitlich unmittelbaren Folge des 11. September 2001 wurden umfassende neue Schutz- und Kontrollmaßnahmen erlassen, um die an der internationalen Güterbeförderung Beteiligten in neue Sicherheitskonzepte zu integrieren. Für Seehäfen und Seeschiffe wurde das weltweite Rechtssystem des International Ship and Port Facility Security Code, des sogenannten ISPS-Code entwickelt. Dieser schreibt mehrstufige Sicherheitsprogramme und Schutzmaßnahmen vor, die einen unbefugten Zugriff Dritter auf das jeweilige Seeschiff und die Hafenanlage verhindern soll. Gleichzeitig verabschiedete der Rat der Weltzollorganisation Mitte 2005 einen Rahmen von Standards zur Sicherung und Erleichterung des Welthandels. Dieses Rahmenabkommen – seit Herbst 2005 „SAFE Framework of Standards“ genannt – beinhaltet strukturierte und freiwillige Vorgaben für Zollverwaltungen und Wirtschafts-beteiligte mit dem Ziel, die internationale Lieferkette zu sichern und gleichzeitig eine Handelserleichterung zu gewährleisten. Ergänzt wurden die SAFE-Standards und der ISPS-Code durch diverse internationale Maßnahmen zur Sicherung einzelner Beteiligter an der Lieferkette bzw. der Supply Chain in ihrer Gesamtheit. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang etwa die Sicherheitsstandards der Internationalen Organisation für Normung ISO, verschiedene internationale Übereinkommen und ergänzende Protokolle der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation IMO und weitere Resolutionen der Vereinten Nationen.

## Fokus Containersicherheit

Parallel zu diesen Maßnahmen rückten zunehmend die im globalen Seeverkehr genutzten Transportbehältnisse in den Mittelpunkt des Regelungsinteresses. Der Seecontainer gilt als das Symbol der Globalisierung. Mit Containern werden heute mehr als 90 Prozent aller Waren weltweit über See transportiert. Ob Fernseher, Altpapier, Bügelbretter, T-Shirts oder Nordseekrabben, die meisten Waren des täglichen Lebens werden vor, während oder nach ihrem Entstehungs- bzw. Herstellungsprozess mindestens einmal mit einem Container befördert. Der Grund für die weltweite Durchsetzung des Containers als Transportbehältnis der ersten Wahl liegt dabei in seiner eckigen Einheitlichkeit. Die international genormte Größe der Boxen mit 20 und 40

Fuß macht es möglich, mit einem Container weltweit einheitliche Logistikprozesse zu nutzen. Mit einem Container kann eine Ware effizient und schnell unter Nutzung verschiedenster Verkehrsträger kostengünstig rund um den Globus versandt und einheitlich abgefertigt werden.

Der Container bleibt dabei während seiner gesamten Beförderung – mit der Ausnahme von möglichen Inaugenscheinnahmen seines Inhaltes durch Zollbehörden – ungeöffnet und verplombt, jedenfalls solange er als einzige Transporteinheit genutzt wird. Die Zeitersparnis einer solchen containerisierten Beförderung liegt als Vorteil gegenüber dem früher vorherrschenden traditionellen Stückgutverkehr auf der Hand. Es gibt aber noch einen weiteren Vorteil, der den Container als Beförderungseinheit für Versender, Carrier, Spediteur, Terminal und Empfänger gleichermaßen attraktiv macht. Von außen kann einem Container nämlich nicht angesehen werden, was er in seinem Inneren transportiert. Ob Schrott, Zigaretten, Pharmazeutika oder der neueste Porsche, von außen sehen die weltweit auf eine Stückzahl von etwa 18 Millionen geschätzten Container alle gleich aus. Schon dieser Umstand machte den Container stets zu einem gegen unbefugte Zugriffe von außen relativ gut gesicherten Transportbehältnis.

## US-Forderung nach hundertprozentiger Sicherheit

In der Folge des 11. September 2001 änderte sich diese Einschätzung – zumindest auf politischer Ebene – erheblich. Die äußere Unkenntnis über den Inhalt eines Containers wurde von den Sicherheitsbehörden nicht mehr als vorteilhaft erachtet, sondern vor dem Hintergrund der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus als potenzielle Gefährdung angesehen. Es kam die Vermutung auf, dass Terroristen die Unwissenheit der Lieferkette über den Inhalt eines Containers dahin gehend zu ihrem Vorteil nutzen könnten, in einem Container eine Bombe zu platzieren, diese von unwissenden Beförderern über See in westliche Länder transportieren zu lassen, um alsdann die Bombe bei Ankunft des Containers in einem größeren Seehafen zur Detonation zu bringen. Nachdem die politische Ebene dieses Problem identifiziert hatte, wurde bald die Forderung nach einer umfassenden Kontrollmöglichkeit des Containers gestellt. Die Staatengemeinschaft war sich einig, dass der potenziellen Gefahr der unerkannt per Container in einen Seehafen gebrachten Bombe effektive Sicherheitsmaßnahmen gegenübergestellt werden mussten. Der Weg zu einer besseren Kontrollmöglichkeit der Container wurde international jedoch nicht einheitlich beurteilt. In einigen Regionen entwickelte sich ausgerechnet für das Symbol der Globalisierung und der Internationalität des Seeverkehrs ein strategischer Rückzug weg von der internationalen Abstimmung neuer Sicherheitsmaßnahmen hin zu

<b>Gefahrgutverpackungen</b>		     
	<ul style="list-style-type: none"><li>• 4G- und 4GV-Standardkartons</li><li>• Glasflaschenverpackungen</li><li>• Verpackungen für Klasse 6.2</li><li>• Sonderanfertigungen (inkl. Prüfung &amp; Zulassung)</li><li>• Zubehör</li></ul>	<b>ALEX BREUER GMBH</b> INDUSTRIEVERPACKUNGEN Dieselstraße 15 • 50859 Köln Tel. 02234/4070-0 Fax 02234/407029 info@alexbreuer.de • www.alexbreuer.de

regionalen Sonderwegen. Gerade diese Rückkehr zu Insellösungen und einer Abschottung der Marktzugänge ist es aber, die nicht mehr den modernen Gegebenheiten des globalisierten Warenverkehrs entspricht und der Internationalität der Containerbeförderung über See entgegensteht. Dieser Umstand zeigt sich deutlich bei einem näheren Blick auf die Entwicklung der Containersicherheit in den letzten drei Jahren.

Die internationale Diskussion um eine ausgebautere Containersicherheit wird seit Mitte 2007 dominiert von der amerikanischen Gesetzgebung zur vollständigen Containerdurchleuchtung, dem sogenannten H.R.1-Gesetz. Dieses Gesetz enthält die Verpflichtung, spätestens ab dem 1.7.2012 alle Container mit dem Transportziel USA in den ausländischen Abgangshäfen vollumfänglich auf konventionelle und radioaktive Gefahren zu durchleuchten.



Der Sicherheitsvorteil des Containers: Von außen kann keiner den Inhalt erkennen.

Das Gesetz sieht verschiedene Ausnahmen vor, die es der Heimatschutzministerin in den Vereinigten Staaten – derzeit Janet Napolitano – ermöglichen sollen, unter bestimmten Voraussetzungen für einzelne Häfen die Implementierungsfrist um jeweils zwei Jahre zu verschieben. Dies soll unter anderem dann der Fall sein, wenn

- die Durchleuchtungssysteme nicht verfügbar sind,
- die Systeme zu hohe Fehlalarmraten aufweisen
- oder sich aus der Durchleuchtung erhebliche Störungen und Verzögerungen des Containerverkehrs ergeben.

Weltweit beurteilte die maritime Wirtschaft die neuen Verpflichtungen als gänzlich verfehlt und in der Praxis nicht umsetzbar. Die Heimatschutzministerin hatte daraufhin Anfang Dezember 2009 im Rahmen einer Anhörung zur Implementierung des H.R.1-Gesetzes vor dem Amerikanischen Kongress betont, die Durchleuchtungsfrist müsse aufgrund der Erfüllung der Ausnahmetatbestände in weltweit allen Containerhäfen zumindest auf das Jahr 2014 verschoben werden. Kurz nach dieser Kongressanhörung – am 25.12.2009 – wurde ein Sprengstoffanschlag auf den North-West-Airlines Flug 253 von Amsterdam nach Detroit versucht. Der Täter wollte einen in seiner Unterhose versteckten Sprengsatz zünden, sobald sich das Flugzeug über amerikanischem Staatsgebiet befand. Der Anschlag schlug glücklicherweise trotz Zündung des Sprengsatzes fehl, das Flugzeug blieb unbeschädigt. Dennoch blieb dieser erneute Versuch eines terroristisch motivierten Anschlages gegen die Vereinigten Staaten auf politischer Ebene nicht folgenlos und wirkte sich mittelbar auch auf die Containersicherheit aus.

Als unmittelbare Folge des versuchten Anschlages verschob sich zunächst die Priorität des amerikanischen Department of Homeland Security und der amerikanischen Zollbehör-

de weg von der Transport- und Containersicherheit hin zur Passagiersicherheit. Dies hatte auch gleichzeitig eine sofortige Neuausrichtung der Haushalte der beiden Behörden zur Folge. Damit rückte die Containersicherheit zunächst aus der politischen Sicht der US-Interessen.

Als indirekte Folge ergab sich daneben für die Diskussion um die Containerdurchleuchtung und eine eventuelle Rücknahme bzw. Anpassung der Durchleuchtungspflicht für Container ab Mitte 2012, dass sich das politische Interesse der Angehörigen des Amerikanischen Kongresses zurzeit auf einen Ausbau der Sicherheit richtet, nicht aber auf eine Rücknahme von Sicherheitsstandards. Dieser Umstand wird noch verstärkt durch die im November 2010 anstehenden Wahlen zum US-Kongress. Derzeit wird vermutet, dass die für den Erlass des H.R.1-Gesetzes verantwortliche Demokratische Partei eine erhebliche Anzahl an Sitzen in beiden Kongresskammern – eventuell sogar die Mehrheit im Repräsentantenhaus – verlieren wird. Vor diesem Hintergrund wird schon aus politischen Gründen jegliche Rücknahme oder Abschwächung von Sicherheitsgesetzen in den USA zurzeit nicht durchsetzbar sein. Entsprechend erscheint eine Änderung der Sicherheitsverpflichtungen des H.R.1-Gesetzes in diesem Jahr nahezu ausgeschlossen.

### Europäischer Sicherheitsansatz

Die europäische Haltung zum H.R.1-Gesetz ist eine zu der des Amerikanischen Kongresses höchst gegensätzliche. Die europäischen Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission, die Bundesregierung und fast alle Vertreter der am Containertransport beteiligten Wirtschaft lehnen die Umsetzung der hundertprozentigen Containerdurchleuchtung ab. Jüngst veröffentlichte die Europäische Kommission drei Studien zu den Auswirkungen der H.R.1-Gesetzgebung auf die Transportsicherheit, den Verkehr und den Handel in Europa. Zusammengefasst kommt die Kommission zu dem Ergebnis, die Initiative zur hundertprozentigen Containerdurchleuchtung verursache inakzeptabel hohe Kosten und wesentliche Verzögerungen im transatlantischen Containerverkehr.

Die Kommission schätzt, insgesamt würden sich die Investitionskosten in europäischen Häfen zur Anschaffung der Durchleuchtungstechnik und zur Bereitstellung nötiger Infrastruktur auf etwa 430 Mio. Euro belaufen. Ergänzend müsse ein Gesamtbetrag von jährlich etwa 200 Mio. Euro an operativen Kosten zum Betrieb und zum Unterhalt der Anlagen aufgewendet werden. Zusätzlich rechnet die Europäische Kommission mit einer Erhöhung der direkten Transportkosten durch die Einführung der hundertprozentigen Containerdurchleuchtung um etwa zehn Prozent pro Container.

Vor diesem Hintergrund kommen die drei Studien zu dem Ergebnis, die Kosten stünden in keinem Verhältnis zu dem durch die hundertprozentige Containerdurchleuchtung generierbaren Sicherheitsgewinn: eine Einschätzung, die von der deutschen Hafenwirtschaft geteilt wird, denn der tatsächliche Sicherheitsgewinn der hundertprozentigen Containerdurchleuchtung ist gering. Zwar vermag eine Containerdurchleuchtung grundsätzlich die Sicherheit der Transportkette zu steigern, eine hundertprozentige Containerdurchleuchtung ist aber nicht gleichzusetzen mit einer hundertprozentigen Sicherheit. Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, dass eine Containerdurchleuchtung

keine biologischen oder chemischen Gefahren aufspüren kann und auch keine Aussagen über den Sicherheitszustand eines Containers vor bzw. nach dem Durchleuchtungsvorgang treffen kann. Eine Containerdurchleuchtung zeigt lediglich ein Bild und ein Diagramm eines Zeitabschnittes von vielleicht 15 Minuten auf der Reise eines Containers, die meistens mehrere Wochen dauert.

Werden zusätzlich die bekannten Argumente der unausgereiften Durchleuchtungstechnik, der nicht vorhandenen Möglichkeit einer Durchleuchtung von Transshipment-Containern und die Tatsache betrachtet, dass die Initiative zur hundertprozentigen Containerdurchleuchtung einzig den Sicherheitsinteressen der Vereinigten Staaten dient, zeigt sich deutlich die Unausgewogenheit des H.R.1-Gesetzes. Vor diesem Hintergrund setzt sich die maritime Wirtschaft Europas gemeinsam mit der Europäische Kommission seit 2007 intensiv für eine Abschaffung bzw. Änderung der hundertprozentigen Containerdurchleuchtungen ein. In den letzten zweieinhalb Jahren hat sich dabei auch gezeigt, dass die hundertprozentige Containerdurchleuchtung ein klassisches Beispiel für eine Sicherheitsinitiative ist, die nicht dem Bedarf der modernen Containersicherheit entspricht.

### Mehrschichtige Risikoanalyse

In Europa basiert die moderne Containersicherheit heute auf einem der hundertprozentigen Containerdurchleuchtung gegensätzlichen Ansatz, nämlich dem einer mehrschichtigen Risikoanalyse unter Einschluss der gesamten Transportkette. Dieser Sicherheitsansatz schließt verschiedenste Initiativen zur Erhöhung der Sicherheit ein, die nebeneinander gleichberechtigt bestehen und in Kombination eine umfassende Sicherheit gewährleisten sollen. Die Einzelinitiativen verfolgen für sich genommen nicht den Ansatz, eine hundertprozentige Sicherheit garantieren zu können. Die Stärke dieses Ansatzes ergibt sich vielmehr aus der Vielzahl der anwendbaren Sicherheitsinitiativen. Ein Kernelement dieser mehrschichtigen Risikoanalysestrategie basiert auf dem Prinzip, dass alle in die EU impor-

tierten und exportierten Warensendungen, unabhängig davon, ob diese in Containern verpackt sind, vorab in elektronischer Form angemeldet werden müssen. Anschließend werden die Daten in verschiedenen Mechanismen einer umfassenden Risikoanalyse unterzogen. Dabei gilt der Grundsatz, dass jede Warensendung vor Eintritt in die Europäische Union zu überprüfen ist, unabhängig vom genutzten Verkehrsträger. Das schafft zwar einen erheblichen bürokratischen Aufwand, aus Sicherheitsicht ist dieser Ansatz aber durchaus sinnvoll. Außerdem hilft eine Vorabprüfung, den allgemeinen Warenverkehr an den Grenzen bei der tatsächlichen Einfuhr nicht unnötig zu behindern.

Für das Risikomanagement und die genannten Kontrollen spielen auch Sicherheitszertifikate der einzelnen an der Lieferkette Beteiligten eine entscheidende Rolle. Hierzu zählen unter anderem das Programm des sogenannten Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO), das im Jahr 2008 initiiert wurde. Inzwischen sind mehr als 1.700 europäische Unternehmen als AEO zertifiziert, unter anderem die wichtigsten deutschen Containerterminals und die größte deutsche Linienreederei. Ergänzend hierzu sind auch die Sicherheitszertifikate des ISPS-Code zu nennen. Die Einhaltung der Vorschriften des ISPS-Code wird durch ein entsprechendes Zertifikat bestätigt, das auch im Rahmen der AEO-Bewerbung eines Unternehmens Anerkennung findet. Mehrfache Inspektionen durch die Europäische Kommission haben mittlerweile bestätigt, dass deutsche Hafenanlagen und deutsche Reedereien bei der Umsetzung der internationalen ISPS-Standards weltweit führend sind.

Die Initiativen der Vorabmeldungen und Zertifizierungen werden im Rahmen der mehrschichtigen Risikoanalyse zusätzlich ergänzt durch verschiedene, technisch orientierte Sicherheitslösungen. Zu nennen ist hier unter anderem die Durchleuchtung von Containern. Wird im Rahmen der Vorabprüfungen eine Auffälligkeit festgestellt, bietet die Containerdurchleuchtung dem Zoll ein richtiges und wichtiges Werkzeug, um Hochrisikocontainer insbesondere im Import schnell und effizient untersuchen zu können: ein

# GEFAHRGUT-SEMINARE

**Grundschulung Straße/Schiene\***  
G 5/2010 30.08.-03.09.2010  
G 6/2010 04.10.-08.10.2010  
G 7/2010 08.11.-12.11.2010  
G 8/2010 13.12.-17.12.2010

**Grundschulung Seeverkehr\***  
S 4/2010 23.08.-26.08.2010  
S 5/2010 11.10.-14.10.2010  
S 6/2010 29.11.-02.12.2010

**Grundschulung Binnenschifffahrt\***  
B 2/2010 18.10.-21.10.2010

**Grundschulung besonderer Teil Luftverkehr ICAO (Pk 6), LBA-anerkannt, mit LBA-Prüfung vor Ort**  
L 4/2010 13.09.-17.09.2010  
L 5/2010 25.10.-29.10.2010  
L 6/2010 06.12.-10.12.2010

**Grundschulung Luftverkehr/ICAO für Versender (Pk 1), LBA-anerkannt, mit LBA-Prüfung vor Ort**  
LR 4/2010 20.09.-22.09.2010  
LR 5/2010 22.11.-24.11.2010

**Grundschulung Luftverkehr/ICAO für Verpacker (Pk 2), LBA-anerkannt, mit LBA-Prüfung vor Ort**  
LV 4/2010 13.10.-14.10.2010  
LV 5/2010 29.11.-30.11.2010

**Prüfungsvorbereitung/Fortbildung Straße/Schiene\***  
GF 8/2010 20.09.-21.09.2010  
GF 9/2010 18.10.-19.10.2010  
GF 10/2010 22.11.-23.11.2010

**Prüfungsvorbereitung/Fortbildung Seeverkehr\***  
SF 4/2010 27.09.-28.09.2010  
SF 5/2010 15.11.-16.11.2010

**Prüfungsvorbereitung/Fortbildung Binnenschifffahrt\***  
BF 2/2010 06.09.-07.09.2010

**Prüfungsvorbereitung/Fortbildung Straße/Schiene/Seeverkehr\***  
GS 4/2010 20.09.-22.09.2010  
GS 5/2010 22.11.-24.11.2010

**Prüfungsvorbereitung/Fortbildung Straße/Schiene/See-/Luftverkehr\***  
KF 4/2010 20.09.-23.09.2010  
KF 5/2010 22.11.-25.11.2010

**Fortbildungsschulung besonderer Teil Luftverkehr/ICAO (Pk 6), LBA-anerkannt, mit LBA-Prüfung vor Ort**  
LW 4/2010 06.09.-08.09.2010  
LW 5/2010 02.11.-04.11.2010

**Fortbildungsschulung Luftverkehr/ICAO für Versender (Pk 1), LBA-anerkannt, mit LBA-Prüfung vor Ort**  
LR 4/2010 20.09.-22.09.2010  
LR 5/2010 22.11.-24.11.2010

**Fortbildungsschulung Luftverkehr/ICAO für Verpacker (Pk 2), LBA-anerkannt, mit LBA-Prüfung vor Ort**  
LV 4/2010 13.10.-14.10.2010  
LV 5/2010 29.11.-30.11.2010

**Gefahrguttransportrecht für beauftragte Personen, Schwerpunkt Straße/Schiene**  
BP 4/2010 25.10.-27.10.2010  
BP 5/2010 29.11.-01.12.2010

**Gefahrguttransportrecht für beauftragte Personen, Schwerpunkt Seeverkehr**  
LP 3/2010 08.11.-09.11.2010

**Beförderung von Abfällen nach den Gefahrgutvorschriften im Straßenverkehr**  
A 2/2010 13.10.2010

**Verantwortlichkeiten und Haftung beim Gefahrgut-Transport**  
H 2/2010 02.11.-03.11.2010

**Verpackung gefährlicher Güter**  
V 3/2010 18.10.-20.10.2010

**Klassifizierung**  
K 3/2010 27.09.-29.09.2010  
K 4/2010 13.12.-15.12.2010

**Ladungssicherung nach VDI Richtlinie 2700a und CTU-Packrichtlinien**  
T 2/2010 11.10.-12.10.2010

**US-Gefahrgutvorschriften (CFR 49)**  
US 3/2010 13.10.-14.10.2010

**Beförderung radioaktiver Stoffe im Straßen-, Schienen- und Luftverkehr**  
R 2/2010 26.10.2010

**Das neue Umweltschadensgesetz**  
UG 2/2010 15.11.2010

**Versand von Gefahrgut der Klasse 6.2**  
VG 2/2010 16.11.2010

**Gefahrgut 2011**  
GG 1/2010 16.09.2010  
GG 2/2010 09.11.2010

**Gefahrstoff-Lager-Tag**  
GL 1/2010 08.11.2010

Referent: Dr. Norbert Müller

\*) mit IHK-Prüfung vor Ort

**GGT**  
Gesellschaft für Gefahrguttraining mbH  
Postfach 12 27  
65368 Oestrich-Winkel  
Tel.: 0 67 23 / 50 56  
Fax: 0 67 23 / 71 05  
eMail: ggt@gefahrguttraining.de  
Internet: www.ggt.info

**Aus der Praxis - für die Praxis**

Die mehrschichtige Risikoanalyse bietet mehr Sicherheit für weltweit über 18 Millionen Container.



Ansatz der von der maritimen Wirtschaft unterstützt wird, denn eine risikobasierte Containerdurchleuchtung kann sinnvoll sein, eine hundertprozentige Durchleuchtung wie aufgezzeigt hingegen nicht.

Neben der risikobasierten Durchleuchtung spielen auch Siegel und Plomben eine zentrale Rolle für die Containersicherheit. Da Lösungen in diesem Segment global ausgerichtet sein müssen, hat sich die Internationale Standardisierungsorganisation ISO schon seit längerer Zeit dieses Themas angenommen. Die ISO hat eine Reihe von Standards zu mechanischen Siegeln und elektronischen Siegeln entwickelt, wobei sich das elektronische Siegel bislang noch nicht am Markt durchgesetzt hat. Aus Sicht der Hafenvirtschaft werden beim elektronischen Siegel aber durchaus vielversprechende Entwicklungspotenziale gesehen, denn E-Seals ermöglichen eine umfassende Überwachung des Zustandes eines Containers vom Packen bis zur endgültigen Destination. Besonders vor dem Hintergrund der amerikanischen Forderung einer hundertprozentigen Containerdurchleuchtung könnte das elektronische Siegel einen Lösungsansatz bieten, der eine umfassende Sicherheit gewährt und gleichzeitig beispielsweise der Hafenvirtschaft erlaubt, unter Ausnutzung der schnellen elektronischen Auslesbarkeit des Zustandes eines elektronischen Siegels und der Siegelnummer über größere Distanzen Container auf den Terminals durch eine erhöhte Automatisierung schneller abzufertigen.

Zusätzlich könnte in diesem Zusammenhang ein Container mit sogenannten RFID-Container-Tags kombiniert werden. Diese Tags ermöglichen ein elektronisches Auslesen der Containernummer und bieten in Kombination mit einem E-Seal die Möglichkeit, elektronisch zu prüfen, ob die Türen eines bestimmten Containers unbefugt geöffnet wurden. Ergänzend werden zurzeit Lösungen erarbeitet, Container zusätzlich mit einer sensorischen Innenraumüberwachung und Echtzeit-GPS-Ortung auszustatten. Auch diese Sicherheitslösungen könnten eine effektive Ergänzung des mehrschichtigen Risikoanalyseansatzes darstellen.

Schließlich wird der Ansatz der Risikoanalyse – neben den Vorabinformationen, Zertifikaten und den technologischen Lösungen zur Containersicherheit – ergänzt durch den ebenso wichtigen Ansatz der internationalen Kooperation. Eine entscheidende Rolle spielt dabei die gegenseitige internationale Anerkennung von Sicherheitsstandards. Zu nennen ist hier unter anderem die gegenseitige Anerkennung des amerikanischen Sicherheitsprogramms „Custom Trade Partnership Against Terrorism“ (C-TPAT) und des europäischen Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO). Neben den USA sind in diesem Zusammenhang aber auch

die für Deutschland und Europa wichtigen Handelspartner Japan und China zu nennen, mit denen ebenfalls eine gegenseitige Anerkennung der Sicherheitsprogramme erreicht werden muss.

Im Rahmen einer internationalen Kooperation zur Containersicherheit sind zusätzlich auch die Programme der Containersicherheitsinitiative – CSI – und die Megaportsinitiative beachtlich. Im Rahmen von CSI werden auf der Grundlage von bilateralen Abkommen zwischen den USA und verschiedenen Partnerländern Beamte der US-Zollbehörde in die großen internationalen Häfen entsandt. In Zusammenarbeit mit den amerikanischen Zöllnern vor Ort werden Risikoanalysen anhand der Frachtpapiere eines Containers durchgeführt und Hochrisikocontainer durchleuchtet. Beteiligt an CSI sind weltweit zurzeit 53 Häfen, unter anderem Bremerhaven und Hamburg. CSI wurde 2004 ergänzt durch die sogenannte Megaportsinitiative der USA mit dem Ziel, Container unabhängig von ihrem Transportziel auf radioaktive Inhalte durch Strahlenmessung zu untersuchen. Ende letzten Jahres fand in Deutschland der Besuch einer Delegation des zuständigen US-amerikanischen Energieministeriums statt. Die Bundesregierung wurde in diesem Zusammenhang seitens der Amerikaner gebeten, die Häfen Hamburg und Bremerhaven in die Initiative zu integrieren. Das weitere Vorgehen wird derzeit zwischen allen Beteiligten beraten.

### Ausblick

Die kurze Zwischenbilanz zu den derzeitigen Sicherheitsinitiativen im Bereich des Containerverkehrs zeigt, in Europa und insbesondere in Deutschland besteht bereits heute ein sehr hoher Sicherheitsstandard. Vor diesem Hintergrund bedarf es aus Sicht der maritimen Wirtschaft keinesfalls neuer Gesetzesinitiativen im Bereich der Transportketten- und Containersicherheit. Die Priorität einer ausgebauten Sicherheitspolitik für die Lieferketten sollte vielmehr auf einer verbesserten Vernetzung bestehender Sicherheitsmaßnahmen liegen und den sich daraus ergebenden Synergieeffekt nutzen, um eine umfassende Sicherheit zu gewährleisten. Die strategische Ausrichtung der mehrschichtigen Risikoanalyse biete entsprechend den geeigneten Rahmen, um derzeitigen und zukünftigen Bedrohungslagen zu begegnen. Mit einem speziellen Blick auf die technischen Lösungen bestehen dabei insbesondere im Bereich der elektronischen Siegel und der RFID-Technologie Entwicklungspotenziale, die genutzt werden sollten. Denn diese Technologien haben den entscheidenden Vorteil, dass sie nicht nur die Sicherheit erhöhen, sondern gleichzeitig auch einen Mehrwert für die Containerbeförderung erziele. Schon 2005 beschrieb die Weltzollorganisation mit dem SAFE-Framework den fortschrittlichen Weg der strukturellen Vorgabe freiwilliger Sicherheitsstandards für die weltweite Lieferkette mit den gleichrangigen Zielen der Handelserleichterung und der Gewährleistung einer erhöhten Sicherheit: eine Maßgabe, an der sich zukünftige Sicherheitsinitiativen messen lassen müssen und die der mehrschichtige Risikoanalyseansatz bereits heute erfüllt. ■

Dr. Martin Kröger, LL.M., Rechtsanwalt  
ZDS – Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e. V.