

100 % Container Scanning

Wie viel Sicherheit verträgt der Seehandel?

Martin Kröger

Die Prinzipien der Freiheit und der Sicherheit werden zumeist erst dann wahrgenommen, wenn sie verloren gehen. Beide Prinzipien sind existenzielle Bedürfnisse, sowohl für den einzelnen Bürger, als auch für die handelstreibende Wirtschaft. Freiheit und Sicherheit bilden dabei keine naturgegebenen Gegensätze, denn wer die Freiheit ausbauen möchte, der braucht die Sicherheit. Umgekehrt – wer die Sicherheit ausbauen möchte, braucht die Freiheit.

In dieser Wechselbeziehung ist es Aufgabe und Verpflichtung eines Staates, jede übermäßige Beschränkung sowohl der Freiheit als auch der Sicherheit zu verhindern und ein ausgewogenes Verhältnis beider Prinzipien zu erhalten. Dieser Grundsatz gilt selbstverständlich nicht nur für die individuelle Freiheit und Sicherheit. In der modernen Welt des globalisierten Warenverkehrs ist dieser Grundgedanke gleichermaßen auf die kollektiven Freiheiten, wie etwa die Handelsfreiheit im Sinne eines unbeschränkten Zugangs zu Transportwegen, den Transportmärkten und der umfassenden Nutzungsmöglichkeit der Transportmittel zu übertragen. Gleichzeitig ist die Sicherheit der diese Freiheit nutzenden Beteiligten zu gewährleisten, denn ohne sichere Transportmittel und Transportwege droht den an der Globalisierung teilnehmenden Volkswirtschaften erheblicher Schaden.

Im Jahr acht nach den Anschlägen auf das World Trade Center in New York wird für die Wirtschaftsbeteiligten am globalen Warenverkehr eine immer deutlichere Verlagerung der Prioritäten zwischen den Prinzipien der Handelsfreiheit und Handelssicherheit spürbar. In einigen der weltweit wichtigsten Transportmärkten richtet sich der Fokus staatlichen Handelns zunehmend nicht mehr auf eine ausgewogene Gewährleistung beider Prinzipien, sondern auf eine möglichst lückenlose Garantie von Sicherheit. Der Seehandel, über den rund 95 % des weltweiten Warenverkehrs abgewickelt wird, rückt dabei immer stärker in das Zentrum staatlicher Regelungsinteressen. Insbesondere die USA fordern zunehmend die » ab-



Container-Scanning

solute Sicherheit« des Seeverkehrs, speziell des Containertransportes über See. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie viel Sicherheit der Seehandel verträgt, ohne seine Funktion als Träger der Globalisierung und zentrales Medium der Handelsfreiheit einzubüßen.

Um eine Antwort zu finden, bedarf es aus europäischer Sicht eines Blickes über den Atlantik. Vor etwa fünf Monaten wurde Barack Obama als 44. Präsident der Vereinigten Staaten vereidigt. Die Erwartungen an den neuen Präsidenten sind hoch, nicht nur inneramerikanisch, sondern weltweit. Obama gilt als außenpolitischer Hoffnungsträger, insbesondere Europa verspricht sich einen Wechsel hin zu mehr Abstimmung und gegenseitiger Rücksichtnahme bei dem Erlass neuer und der Bewertung bestehender Sicherheitsmaßnahmen. » Change« ist dabei die wörtliche Vorgabe für die neue Politik der USA. Was ein solcher Wechsel in Amerika von einer republikanisch dominierten hin zu einer von der demokratischen Partei bestimmten Politik für einzelne Wirtschaftszweige außerhalb der Vereinigten Staaten bedeuten kann, erlebt die Hafenwirtschaft zurzeit als einer der ersten.

Gesetz zur hundertprozentigen Containerdurchleuchtung

Als vor etwa zwei Jahren der Amerikanische Kongress neu gewählt wurde, haben die Demokraten in den USA erstmals nach

fast 12 Jahren eine Mehrheit sowohl im Repräsentantenhaus als auch im Senat erreicht. Das erste Gesetz, das dieser jetzt demokratisch dominierte 110. Kongress Mitte 2007 verabschiedet hat, trägt den Titel » House Resolution No. 1: Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007« (Public Law 110-53) – kurz » H.R. 1« – und soll zielgerichtet die inneramerikanische Sicherheit in der Luft- und Seefracht durch eine verstärkte Frachtkontrolle erhöhen. Unter dem Gesetzesabschnitt » Maritime Cargo« des Titel 17 des H.R.1-Gesetzes findet sich die Sektion 1701 mit der Überschrift » Container Scanning«. Zwei Worte, die bei näherer Betrachtung veranschaulichen, dass der zurzeit von Europa erhoffte Wechsel in der transatlantischen Sicherheitspolitik im wirtschaftlichen Sinne nicht unbedingt europafreundlich ausfallen muss.

Sektion 1701 schreibt nämlich für das Regulierungsgebiet » Seefracht« vor, dass mit Wirkung spätestens ab 1. Juli 2012 alle verschifften Frachtcontainer mit Zielort USA vor dem Verladen in den ausländischen Abgangshäfen mitentsprechendem technischen Gerät voll umfänglich durchleuchtet werden müssen. Damit regelt das Gesetz eine Pflicht zur sogenannten hundertprozentigen Durchleuchtung von Containern. Das grundsätzliche Ziel dieser vollständigen Containerdurchleuchtung ist es zu verhindern, dass waffenfähiges konventionelles und radioaktives Material auf dem Seeweg

in die USA gelangt. Die Daten der Durchleuchtung – also die Röntgenfotos und Strahlendiagramme – sollen elektronisch per Internet in Echtzeit vom Abgangshafen an ein staatliches Sicherheitszentrum in die USA geschickt werden. Hier werden die Daten ausgewertet und die Mitteilung zu dem Abgangshafen zurückgeschickt, ob ein Container verladen werden darf.

Zu der strengen Durchleuchtungsverpflichtung gibt es verschiedene im H.R.1-Gesetz geregelte Ausnahmen, die es dem amerikanischen Heimatschutzminister erlauben, die Frist zur Inkraftsetzung der Durchleuchtungspflicht um jeweils zwei Jahre zu verschieben. Dies soll zum Beispiel möglich sein, wenn

- die nötigen Durchleuchtungssysteme noch nicht auf dem Markt erworben werden können,
- die Fehlalarmrate des Durchleuchtungssystems so hoch ist, dass sie die Lieferkette behindert,
- ein Hafen nicht die nötige physische Charakteristik zum Aufstellen der Anlagen aufweist,
- oder durch den Gebrauch von Durchleuchtungssystemen die Handelskapazität und der Frachtverkehr erheblich gestört oder verzögert werden.

Diese Ausnahmen – es müssen immer gleichzeitig zwei davon vorliegen – kann der amerikanische Heimatschutzminister nach eigenem Ermessen nutzen, muss diese vor deren Anwendung auf einen ausländischen Abgangshafen aber nach bestimmt im Gesetz festgelegten Voraussetzungen im Rahmen eines Statusberichts zusammenfassen und zunächst in einer Anhörung vor dem Amerikanischen Kongress rechtfertigen.

Weltweite Kritik

Schon vor dem Erlass des H.R.1-Gesetzes zeigte sich sowohl inneramerikanisch als auch auf internationaler Ebene eine die neuen Regelungen stark ablehnende Reaktion. In den USA veröffentlichten unter anderem das Department of Homeland Security, der amerikanische Bundesrechnungshof (Government Accountability Office – GAO), die US Handelskammer und fast alle amerikanischen Handels- und Sicherheitsexperten deutlich ablehnende Stellungnahmen gegenüber der im H.R.1-Gesetz festgelegten Pflicht zum hundertprozentigen Durchleuchten von Containern. Weltweit schlossen sich fast alle internationalen, regionalen und nationalen Wirtschaftsverbände dieser ablehnenden Haltung an. Auch von staatlicher Seite wurde starke Kritik an der neuen Gesetzgebung geäußert, u. a. von der Europäischen Kom-

mission und den Regierungen fast aller Handelspartnerstaaten der USA, u. a. Kanada, Frankreich, Deutschland, Japan, Niederlande, Singapur, China, Indien und England. Diese international überwiegend einheitlich ablehnende Haltung fast aller Parteien des internationalen Handelssystems lässt sich auf verschiedene Grundargumente zurückführen.



Lkw -Röntgenbilder

Erlassen wurde das H.R.1-Gesetz vom Amerikanischen Kongress, ohne eine vorherige Abstimmung mit der internationalen Staatengemeinschaft, den ausländischen Handelspartnerstaaten oder internationalen Sicherheitsexperten. Noch in den Jahren zuvor verfolgten die USA eine gänzlich andere Strategie. Zwar wurde in der direkten Folge des 11. Septembers 2001 von den USA die deutliche Forderung nach strengen rechtsetzenden Sicherheitsinitiativen im Bereich des internationalen Seeverkehrs aufgestellt. Diese Forderungen wurden jedoch nicht unilateral umgesetzt, sondern unter anderem im organisatorischen Rahmen der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation IMO zwischen deren Mitgliedstaaten abgestimmt. Als Ergebnis wurde der inzwischen international verbindlich anzuwendende »International Ship and Port Facility Security Code« (ISPS-Code) für eine verbesserte Sicherheit auf Seeschiffen und in Hafenanlagen verabschiedet. Zusätzlich wurde das sogenannte SAFE-Framework zur Stärkung risikobasierter Sicherheitskonzepte und allgemeiner Zollstandards für den globalen Warenverkehr in der zwischenstaatlichen Weltzollorganisation mit deren Mitgliedstaaten unter wesentlicher Beteiligung der amerikanischen Delegation erarbeitet. Weiterhin wurde die »Proliferation Security Initiative« seitens der USA unter enger Einbeziehung wichtiger Handelspartnerstaaten gegründet und kontinuierlich ausgebaut. Im Unterschied zu diesen Maßnahmen verzichteten die politisch Verantwortlichen im Amerika-

nischen Kongress beim Erlass des H.R.1-Gesetzes bewusst auf den Schritt der internationalen Abstimmung.

Dieser unilaterale Ansatz bedeutet zunächst, dass aus dem H.R.1-Gesetz aufgrund des völkerrechtlichen Grundsatzes der staatliche Souveränität keinerlei rechtliche Verpflichtungen für andere Staaten entstehen. Das H.R.1-Gesetz kann keine Bindungswirkung gegenüber anderen Staaten entfalten, da es ein ausschließlich national-amerikanisches Gesetz ist, ohne den Status eines völkerrechtlichen Rechtsinstrumentes. Allerdings bleibt das wirtschaftliche Argument, dass bei Nichtumsetzung des amerikanischen Gesetzes in den ausländischen Hafenstaaten deren Containerverkehre nach Amerika möglicherweise nicht mehr bedient werden. Dies wiederum könnte dazu führen, dass sich die Hafenstaaten oder auch einzelne Terminalbetreiber gezwungen sehen, die Bestimmungen des amerikanischen H.R.1-Gesetzes durch den Abschluss bilateraler Verträge umzusetzen. Vor diesem Hintergrund zeigt sich auch die größte Schwäche des H.R.1-Gesetzes. Zwar ist das Gesetz eine nationale amerikanische Regelung, seine Auswirkungen betreffen aber den gesamten internationalen Containerverkehr und beziehen damit trotz fehlender internationaler Abstimmung sämtliche Handelspartner der USA in die Folgen einer hundertprozentigen Durchleuchtungspflicht mit ein.

Diese fehlende Abstimmung wirkt umso schwerer, als die Folgen des H.R.1-Gesetzes durchaus als erheblich und für die Handelspartner der USA als höchst kostenintensiv beurteilt werden können. Gleichzeitig werfen die Folgen des H.R.1-Gesetzes ihrerseits eine Reihe von Fragen auf, die bisher keiner Lösung zugeführt werden konnten. So ist die Technik zur Durchleuchtung von Containern weder auf internationaler noch auf regionaler oder nationaler Ebene standardisiert. Welche Technik den Voraussetzungen des H.R.1-Gesetzes entspricht, ist derzeit gänzlich offen. Die aktuellen Diskussionen um sogenannte »Buy American«-Klauseln zur Stärkung der national-amerikanischen Konjunktur lassen aber vermuten, dass die Technik zukünftig Standards entsprechen muss, die einmal mehr unilateral von den USA festgelegt werden.

Die bisher existente Technik hat in drei Pilotversuchen in den Häfen Port Qasim in Pakistan, Puerto Cortés in Honduras und Southampton in England gezeigt, dass sie im 24-Stunden-Betrieb in einer Hafenumgebung sehr störanfällig ist. Fällt die Durchleuchtungstechnik während des laufenden Umschlagbetriebes eines Containerterminals aus, ist gänzlich ungeklärt, was mit den

Containern passiert, die nicht durchleuchtet werden können. Das gleiche Problem tritt auf, wenn die Datenleitung nach Amerika gestört ist. Verpasst ein Container in der Folge das ihm zugewiesene Zeitfenster der Verladung, ergeben sich Fragen der Verantwortlichkeit und der Haftung für Verspätungsschäden. Eine Problematik, die das H.R.1-Gesetz unberücksichtigt lässt.

Funktioniert die Technik, bleibt zudem die Frage unbeantwortet, wie über 2.000 Container pro Tag durchleuchtet und die Daten ausgewertet werden können, ohne den Hafenumschlag vollständig zum Erliegen zu bringen. Weder das H.R.1-Gesetz, noch die zuständigen US-Behörden konnten bislang die in diesem Zusammenhang wesentliche zusätzliche Frage beantworten, ob sogenannte Transshipment-Container – die in einem amerikanischen Hafen nicht gelöscht werden, sondern auf einem Schiff verbleiben, um weiter nach beispielsweise Mittel- oder Südamerika befördert zu werden – ebenfalls vor deren Verladung durchleuchtet werden müssen. Sollte auch für diese Container eine hundertprozentige Durchleuchtungspflicht bestehen, würde sich die oben genannte Menge der zu durchleuchtenden Container vervielfachen.

Nuklearmaterial kann durch relativ einfache Mittel so ummantelt und abgeschirmt werden, dass Strahlenmessgeräte zur Containerkontrolle es nicht mehr aufspüren können. Wird nun beispielsweise eine Bombe mit entsprechenden Bestandteilen in einem Container nicht erkannt, weil die Durchleuchtungsanlage in Deutschland keine Abnormalität angezeigt hat oder falsch bedient wurde, und kommt es anschließend in den USA zu einem Schadenfall, dann löst dieser Umstand Haftungsfragen aus, und zwar auch in Deutschland. Wird eine Durchleuchtungsanlage auf dem Gelände eines Containerterminals errichtet, müsste sich das Terminal somit gegen eine entsprechende Haftung versichern. Jüngst im Rechtsausschusses der IMO geführte Diskussionen der Staatengemeinschaft mit den Seehaftpflichtversicherern der Schiffeigentümer – den P&I Clubs – zu Möglichkeiten der Gewährung von Versicherungsdeckungen für Terrorismusrisiken haben aber gezeigt, dass eine wirkungsvolle Deckung in der nötigen Höhe auf den Weltversicherungsmärkten derzeit nicht in hinreichendem Umfang existiert.

Auch die wesentliche Frage, wer den Aufbau, den Unterhalt und das Personal von

Durchleuchtungseinrichtungen finanzieren soll, wird vom H.R.1-Gesetz nicht beantwortet. Nach Aussage der US-Behörden ist jedenfalls zurzeit davon auszugehen, dass die Finanzierung vollständig von den ausländischen Hafenstaaten ohne Beteiligung der USA zu tragen ist. Neben diesen offenen Problemen bestehen diverse weitere Fragen, die bislang auf eine Antwort warten. So bleiben Fragen des Datenschutzes ebenso unberücksichtigt wie die Sicherung des Gesundheitsschutzes von LKW-Fahrern, die mit ihrem Truck durch die Containerscanner fahren müssten.

Mit Sicherheit weniger Handelsfreiheit

Dieser kurze Ausschnitt offener Fragen und wesentlicher Probleme, die das H.R.1-Gesetz mit seiner Verpflichtung zur hundertprozentigen Containerdurchleuchtung in der praktischen Anwendung im Rahmen des modernen Containerumschlags aufwirft, verdeutlicht die Unausgewogenheit der Regelung. Selbst die amerikanische Zollbehörde vertritt inzwischen öffentlich die Auffassung, ein hundertprozentiges Durchleuchten von Frachtcontainern sei in der Praxis nicht umsetzbar. Bereits seit Monaten weisen die mit der Containerdurchleuchtung befassten

Sperry Marine – der bevorzugte Partner der internationalen Schiffbauindustrie und Reedereien für intelligente Lösungen in Navigations- und Schiffssteuerungssystemen.

Unsere Integrierten Brückensysteme (IBS), Kreiselkompass-, Selbststeuer- und Fahrtmessanlagen sowie Satelliten-Kompassse, Kompassüberwachungssysteme, Fahrdatenschreiber (VDR und S-VDR) und Magnetkompassse sind weltweit auf vielen tausend Schiffen installiert.

Weitere Systeme, wie das Automatische Identifizierungs-System (AIS), gemäß SOLAS Chap. V Reg. 19, das Satelliten-Sprach und Datenübertragungssystem NAVICOM F 77 sowie die faseroptische Kreiselkompassanlage NAVIGAT 2100 mit neuem Bedien- und Anzeigegerät, ergänzen das Sperry Marine Lieferprogramm.

Mit über 250 Stationen bietet Sperry Marine ein weltweit umspannendes Service-Netzwerk.

www.northropgrumman.sperrymarine.com

NORTHROP GRUMMAN

DEFINING THE FUTURE



NAVIGAT 2100
Sensoreinheit

NAVIGAT 2100
faseroptische Kreiselkompassanlage
mit neuem Bedien- und Anzeigegerät

amerikanischen Zollbeamten darauf hin, dass der aus der Verpflichtung resultierende Sicherheitsgewinn in keinem Verhältnis zu den durch die Gesetzgebung verursachten Kostenbelastungen steht.

Bemerkenswert ist, dass trotz der weltweiten massiven Kritik an dem Gesetz und der überzeugenden Haltung der US-Zollbehörden, die amerikanische Politik immer noch auf eine Umsetzung der Durchleuchtungspflicht im Jahr 2012 drängt. Zwar äußerte die Heimatschutzministerin der neuen US Regierung, Janet Napolitano, kürzlich gegenüber dem Amerikanischen Kongress verhaltene Zweifel an der Möglichkeit ihres Ministeriums, die Durchleuchtungspflicht in der Frist zum 1. Juli 2012 für weltweit alle Abgangshäfen von Containern mit Ziel USA umsetzen zu können. Der Kongress jedoch reagierte zügig, und richtete die deutliche Aufforderung an die Ministerin, die Pflichten des Gesetz innerhalb der Frist zu implementieren. Eine Rücknahme der Pflicht zur Containerdurchleuchtung werde aus sicherheitspolitischen Gründen nicht akzeptiert.

Die deutsche Hafenwirtschaft, die Bundesregierung und auch die Europäische Kommission beurteilen das verabschiedete H.R.1-Gesetz einheitlich kritisch und erkennen in der Durchleuchtungspflicht und ihren Folgen eine unverhältnismäßige Belastung für europäische Häfen. Kernelement der Kritik bildet dabei das Argument, dass eine der H.R.1-Gesetzgebung entsprechende voll umfängliche Durchleuchtung von Frachtcontainern im Vergleich zu einer Auswahl der zu untersuchenden Container auf der Basis von Risikoanalysen keinen spürbaren Kosten-Nutzen-Vorteil erkennen lässt. Zudem birgt die Durchleuchtungspflicht die Gefahr, durch eine unverhältnismäßige Beschränkung der Handelsfreiheit den trügerischen Eindruck einer hundertprozentigen, absoluten Sicherheit zu schaffen. Tatsächlich ist die Containerdurchleuchtung jedoch lediglich in der Lage, eine Momentaufnahme wäh-

rend des Transportes eines Containers aufzuzeigen. Zur Stärkung der Sicherheit unter Aufrechterhaltung der für den Seehandel und Hafenbetrieb notwendigen Freiheiten eignet sich eine Risikoanalyse mit mehrstufigen Sicherheitsmaßnahmen erheblich besser. Die Mehrstufigkeit kann sich aus einer Reihe bereits bestehender und in der Entwicklung befindlicher Sicherheitsinitiativen zusammensetzen, wie etwa Sicherheitsprüfungen der an der Lieferkette beteiligten Unternehmen, intelligente Hochsicherheitssiegel, eine intensive Kontrolle der Frachtpapiere eines Containers nach Auffälligkeiten, Stichprobenanalysen durch Einzeldurchleuchtungen und in die Container eingebaute elektronische Einheiten zu deren Überwachung mit der Möglichkeit einer Abfrage der Daten in Echtzeit.

Weiterhin wird die fehlende Reziprozität bemängelt, da lediglich Häfen außerhalb der USA mit Sicherheitsmaßnahmen belegt werden, nicht aber die US-amerikanischen Häfen selber. Eine Pflicht zur hundertprozentigen Containerdurchleuchtung zieht zudem zweifellos einen hohen Umstrukturierungsaufwand und erhebliche Investitionen in allen betroffenen Häfen, in denen Schifffahrtsfrachten mit direktem Ziel USA verladen werden, nach sich. Dabei finanzieren die ausländischen Investitionen einzig eine Stärkung der amerikanischen Sicherheitsarchitektur, da der einzelne Sicherheitsgewinn nicht in der Durchleuchtung der Container in dem Abgangshafen liegt, sondern in den Ergebnissen einer Analyse der Durchleuchtungsdaten in den USA.

Trotz dieser Bedenken ist derzeit nicht erkennbar, dass die USA eine endgültige Änderung der Durchleuchtungspflicht vorsehen, bzw. das H.R.1-Gesetz vollständig zurücknehmen werden. Es bleibt somit auf der europäischen Seite des Atlantiks zu-nächst bei der einheitlichen Ansicht, dass eine unilaterale Maßnahme, die eine vermeintliche »absolute Sicherheit« zu implementieren versucht, dabei aber auf Kosten der Handelsfrei-

heit den weltweiten Containerumschlag erheblich beeinträchtigt, nicht unterstützt wird. Angesichts des ernststen Problems der internationalen, terroristischen Bedrohung, aber auch der Notwendigkeit, einen reibungslosen und störungsfreien internationalen Warenverkehr, Seehandel und Hafenumschlag garantieren zu können, ist die gesamte maritime Wirtschaft und die globale Lieferkette darauf angewiesen, dass im transatlantischen Seeverkehr eine praktisch umsetzbare und effiziente Sicherheitspolitik als Ausdruck der modernen Handelsfreiheit betrieben wird. Die Forderung nach einer hundertprozentigen Containerdurchleuchtung repräsentiert das genaue Gegenteil. Sollte sich die Einsicht der Unzweckmäßigkeit der Durchleuchtungsregelung des H.R.1-Gesetzes auf amerikanischer Seite nicht durchsetzen, ist schon jetzt absehbar, dass die Pflicht zur hundertprozentigen Durchleuchtung von Containern zu massiven Beeinträchtigungen des Welthandels führen wird.

Der ehemalige US-Staatsmann Benjamin Franklin sagte einmal sinngemäß: »Wer die Freiheit aufgibt, um Sicherheit zu gewinnen, wird am Ende beides verlieren«. Übertragen auf die heutige Zeit der Globalisierung und den internationalen Seehandel bedeuten diese Worte insbesondere eines: Augenmaß bei der Schaffung neuer Sicherheitsinitiativen unter Berücksichtigung der Realität, dass es keine hundertprozentige Sicherheit gibt. Die zurzeit verfolgte sicherheitspolitische Linie der Vereinigten Staaten lässt ein solches Augenmaß bisher vermissen.

Die Forderung einer hundertprozentigen Containerdurchleuchtung macht aber zumindest eines sehr deutlich: Das Prinzip der Freiheit des Handels über See wird wieder wahrgenommen, denn es droht verloren zu gehen. □

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

12. November 2009
Save the date

13. HANSA-Forum 09
Schiffsfinanzierung

**DIE Fachveranstaltung
der Schiffsfinanzierung**

Veranstalter:
Schiffahrts-Verlag "Hansa"
C. Schroedter & Co. (GmbH & Co. KG)
www.hansa-online.de

im **GRAND ELYSEE**
HAMBURG