

ZDS

ZENTRALVERBAND DER DEUTSCHEN SEEHAFENBETRIEBE E. V.

Am Sandtorkai 2
20457 Hamburg

Telefon (040) 36 62 03/04
Telefax (040) 36 63 77

E-mail: info@zds-seehaefen.de
Internet: www.zds-seehaefen.de

12. März 2010
Kg/Al/

Gibt es einen Bedarf für zusätzliche Containersicherheit
aus Sicht der Wirtschaft?

Dr. Martin Kröger

ZDS
Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e.V.

Bonn, 10. März 2010

Die Diskussion um Containersicherheit wird seit Mitte 2007 dominiert von der amerikanischen Gesetzgebung zur 100%igen Containerdurchleuchtung, dem sogenannten H.R.1-Gesetz bzw. 9/11 Act. Dieses Gesetz enthält die Verpflichtung, alle Container mit dem Transportziel USA in den ausländischen Abgangshäfen voll umfänglich auf konventionelle und radioaktive Gefahren zu durchleuchten. Die vollständige Durchleuchten ist spätestens ab dem 1.7.2012 durchzuführen.

Das Gesetz sieht verschiedene Ausnahmen vor, die es der Heimatschutzministerin in Amerika ermöglichen, unter bestimmten Voraussetzungen die Frist um jeweils zwei Jahre zu verschieben. Dies soll unter anderem dann der Fall sein, wenn

- die Durchleuchtungssysteme nicht verfügbar sind
- wenn sie zu hohe Fehlalarmraten aufweisen
- oder sich aus der Durchleuchtung erhebliche Störungen und Verzögerungen des Frachtverkehrs ergeben.

Die Heimatschutzministerin hatte Anfang Dezember letzten Jahres vor dem Amerikanischen Kongress verkündet, dass die Durchleuchtungsfrist aufgrund der Erfüllung der Ausnahmetatbestände wohl verschoben wird. Kurz danach – am 25. Dezember 2009 – wurde ein Sprengstoffanschlag auf den North-West-Airlines Flug 253 von Amsterdam nach Detroit versucht. Der Anschlag schlug ein Glück fehl, er hatte aber verschiedene wichtige Auswirkungen auf die Containersicherheit:

Zum einen verschob sich die Priorität des Department of Homeland Security und der amerikanischen Zollbehörde unmittelbar weg von der Containersicherheit hin zur Passagiersicherheit. Das hatte auch gleichzeitig eine sofortige Neuausrichtung der Haushalte der beiden Behörden zur Folge. Das heißt, Containersicherheit steht derzeit nicht im politischen Fokus des US-Interesses.

Zum anderen entstand die indirekte Folge, dass sich zurzeit kein Angehöriger des Amerikanischen Kongresses öffentlich gegen ein Gesetz aussprechen wird, das vorsieht, die Sicherheit die Vereinigten Staaten zu erhöhen. Dieser Umstand wird noch verstärkt durch die im November 2010 anstehendem Wahlen zum US-Kongress. Derzeit wird prognostiziert, dass die für das H.R. 1 Gesetz verantwortliche Demokratische Partei eine erhebliche Anzahl an Sitzen in den beiden Kongresskammern – eventuell sogar die Mehrheit im Repräsentantenhaus – verlieren wird. Unter diesen Umständen erscheint eine Rücknahme bzw. Änderung der Sicherheitsverpflichtungen des H.R. 1 Gesetzes in diesem Jahr nahezu ausgeschlossen. Eine Änderung aber auch eine Spezifizierung der genauen Anforderungen des H.R.1-Gesetzes bleibt damit weiterhin ungewiss.

Die europäische Haltung zum H.R.1-Gesetz ist eine zu der des Amerikanischen Kongress höchst gegensätzliche. Die europäischen Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission, die Bundesregierung und fast alle Vertreter der am Containertransport beteiligten Wirtschaft lehnen die Umsetzung der 100%igen Containerdurchleuchtung ab.

Die Europäische Kommission hat vor diesem Hintergrund jüngst drei Studien zu den Auswirkungen der H.R.1-Gesetzgebung auf die Transportsicherheit, den Verkehr und den Handel in Europa veröffentlicht. Zusammengefasst kommt die Kommission zu dem Ergebnis, die Initiative zur 100%igen Containerdurchleuchtung verursacht inakzeptabel hohe Kosten und wesentliche Verzögerungen im transatlantischen Containerverkehr.

Die Kommission schätzt, insgesamt würden sich die Investitionskosten in europäischen Häfen zur Anschaffung der nötigen Durchleuchtungstechnik und der Bereitstellung von Infrastruktur auf etwa 430 Mio. Euro belaufen. Ergänzend muss ein Gesamtbetrag von jährlich etwa 200 Mio. Euro an operativen Kosten zum Betrieb und zum Unterhalt der Anlagen in europäischen Häfen aufgewendet werden. Zusätzlich rechnet die Europäische Kommission mit einer Erhöhung der direkten Transportkosten durch die Einführung der 100%igen Containerdurchleuchtung um etwa 10% pro Container.

Vor diesem Hintergrund kommen die drei Studien zu dem Ergebnis, die Kosten stünden in keinem Verhältnis zu dem durch die 100%ige Containerdurchleuchtung generierbaren Sicherheitsgewinn. Eine Einschätzung, die von der Hafenwirtschaft geteilt wird, denn der tatsächliche Sicherheitsgewinn der 100%igen Containerdurchleuchtung ist gering. Zwar vermag eine Containerdurchleuchtung grundsätzlich die Sicherheit der Transportkette zu steigern, eine 100%ige Containerdurchleuchtung ist aber nicht gleichzusetzen mit einer 100%iger Sicherheit.

Dies ergibt sich unter anderem aus folgenden Beispielen:

- Eine 100%ige Containerdurchleuchtung kann keine biologischen oder chemischen Gefahren aufspüren .
- Eine 100%ige Containerdurchleuchtung trifft auch keine Aussagen über den Sicherheitszustand eines Containers vor bzw. nach dem Durchleuchtungsvorgang.
- Eine 100%ige Containerdurchleuchtung lediglich ein Bild und ein Diagramm eines Zeitabschnittes von vielleicht 15 Minuten auf der Reise eines Containers, die meistens mehrere Wochen dauert.

Daneben stehen die Argumente wie etwa eine unausgereifte Durchleuchtungstechnik, die nicht vorhandene Möglichkeit der Durchleuchtung von Transshipment-Containern und die Tatsache, dass die Initiative zur 100%igen Containerdurchleuchtung einzig den Sicherheitsinteressen der Vereinigten Staaten dient.

Alle diese Argumente sind seit zweieinhalb Jahren allen Beteiligten bekannt, die Hafenvirtschaft wie auch die Europäische Kommission haben umfassend auf die Schwachstellen des H.R. 1 Gesetzes hingewiesen und die amerikanische Seite um Klärung der offenen Fragen und Hindernisse gebeten. In den letzten zweieinhalb Jahren hat sich dabei auch gezeigt, dass die 100%ige Containerdurchleuchtung ein klassisches Beispiel für eine Sicherheitsinitiative ist, die nicht dem Bedarf der modernen Containersicherheit entspricht.

In Europa basiert die moderne Containersicherheit heute auf einem anderen 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 gewähren sollen. Die Einzelinitiativen verfolgen für sich genommen nicht den Ansatz, eine 100%ige 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 importierten bzw. 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 Sicherheitssicht 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. Der ISPS-Code regelt strenge Vorgaben für die maritime Wirtschaft zur Sicherung von Seeschiffen und Hafenanlagen. Die Einhaltung dieser

Vorschriften wird durch ein entsprechendes Zertifikat bestätigt, dass 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 Vorabanmeldungen 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 Ansatz der von der Wirtschaft ebenfalls unterstützt wird, denn eine risikobasierte Containerdurchleuchtung kann sinnvoll sein, eine 100%ige Durchleuchtung aber 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 Hafenwirtschaft werden beim elektronischen Siegel aber durchaus vielversprechende Entwicklungspotenziale gesehen, denn E-Seals ermöglicht eine umfassende Überwachung des Zustandes eines Containers vom Packen bis zur endgültigen Destination.

Besonders vor dem Hintergrund der amerikanischen Forderung einer 100%igen Containerdurchleuchtung könnte das elektronische Siegel einen Lösungsansatz bieten, der eine umfassende Sicherheit gewährt und gleichzeitig beispielsweise der Hafenwirtschaft erlaubt, Container auf den Terminals durch eine erhöhte Automatisierung schneller abzufertigen. Der wirtschaftliche Vorteil eines elektronischen Siegels liegt nämlich in der schnellen elektronischen Auslesbarkeit seines Zustandes und der Siegelnummer über größere Distanzen.

Zusätzlich könnte in diesem Zusammenhang ein Container mit sogenannten RFID-Container-Tags, kombiniert werden. Diese Tags ermöglichen ein elektronisches Auslesen der Containernummer und gewähren in Kombination mit einem E-Seal die Möglichkeit elektronisch zu prüfen, ob jemand die Türen eines bestimmten Containers unbefugt geöffnet hat. Ergänzend werden zur Zeit Lösungen erarbeitet, Container zusätzlich mit einer sensorischen Innenraumüberwachung und Echtzeit-GPS-Ortung auszustatten. Wie sich diese

Entwicklungen am Markt durchsetzen werden, bleibt zunächst noch abzuwarten.

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 Custom Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) und des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) zwischen EU und USA. Neben den USA sind in diesem Zusammenhang aber auch die 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 zu nennen.

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 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 eine 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.

Da auf Bundesebene bislang keine Nachbesprechung mit der Wirtschaft zu dem Besuch der amerikanischen Delegation stattgefunden hat, regt die Hafenwirtschaft an, zu diesem Thema einen gemeinsamen Besprechungstermin zu vereinbaren, um das weitere Vorgehen zur Megaportsinitiative zu diskutieren. Ebenfalls benötigt die Hafenwirtschaft einen zentralen Ansprechpartner zur Megaportsinitiative und bittet die Bundesministerien entsprechend um eine Festlegung der Federführung.

Der kurze Überblick über die derzeitigen Sicherheitsinitiativen im Bereich des Containerverkehrs zeigt, in Europa und insbesondere auch in Deutschland besteht bereits heute ein sehr hoher Sicherheitsstandard im Containerverkehr.

Vor diesem Hintergrund bedarf es aus Sicht der Wirtschaft keinesfalls neuer Gesetzesinitiativen im Bereich der Containersicherheit.

Die strategische Ausrichtung der mehrschichtigen Risikoanalyse wird von der Wirtschaft begrüßt und unterstützt. Mit einem speziellen Blick auf die technischen Lösungen sieht die Hafenwirtschaft insbesondere im Bereich der elektronischen Siegel und der RFID-Technologie Entwicklungspotentiale, 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 generieren.