

Mitteilung des Senats vom 26. September 2000**Ökonomische Anreizsysteme für einen umweltfreundlichen Seeverkehr**

Die Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer Sitzung vom 23. März folgenden Beschluss gefasst:

1. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, bis zum 30. September 2000 den Bericht des Institutes für Seeverkehr und Logistik vom Januar 2000 über „ökonomische Anreizsysteme für einen umweltfreundlichen Seeverkehr“ auszuwerten und der Bürgerschaft (Landtag) über die Ergebnisse dieser Auswertung sowie die daraus für die bremischen Häfen resultierenden Konsequenzen zu berichten.
2. Der Senat wird gebeten, der Bürgerschaft (Landtag) in dem Bericht auch mitzuteilen, ob und ggf. wie andere deutsche und europäische Seehäfen ökonomische Anreizsysteme für einen umweltfreundlichen Seeverkehr bieten.

Der Senat übermittelt der Bürgerschaft (Landtag) seinen Bericht über ökonomische Anreizsysteme für einen umweltfreundlichen Seeverkehr zur Kenntnisnahme.

1. Einführung

Im Auftrag der Umweltbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg hat das Institut für Seeverkehr und Logistik (ISL) an der Universität Bremen einen Bericht über „ökonomische Anreizsysteme für einen umweltfreundlichen Seeverkehr“ für die internationale Konferenz „Green Shipping“ am 16./17. Februar 2000 in Hamburg erstellt. Dieser wurde dort zur Diskussion gestellt.

Ziel der Studie war es zu prüfen, ob die ökonomische Basis der Entscheidungsfindung in der Schifffahrt in Bezug auf den Umweltschutz verändert werden kann. Reedereien, die Entscheidungen im Sinne des Umweltschutzes treffen und entsprechende Investitionen tätigen, sollten ökonomisch gegenüber jenen, die beides unterlassen, begünstigt werden.

Hintergrund war die Erkenntnis, dass die Schifffahrt hinsichtlich umweltrelevanter Kenndaten zwar die effizienteste Transportform ist, jedoch auch einen Beitrag zur Verschmutzung der Umwelt leistet: Die Luft wird verschmutzt durch das Verbrennen von Treibstoffen und Abfällen. Das Wasser auf dem offenen Meer, an der Küste und auch in den Häfen wird sowohl durch Ölabfälle, Unterwasseranstriche, giftige Flüssigkeiten und andere gefährliche Substanzen als auch durch Schiffsabwässer und Schiffsmüll verunreinigt. Ladungsverluste aufgrund von Schiffsunfällen können ebenfalls Umweltschäden zur Folge haben.

Andererseits stehen für eine Reihe von Umweltproblemen in der Seeschifffahrt technische Lösungen zur Verfügung, wie beispielsweise für Abgase, Ölabfälle, Schiffsabwässer und Schiffsmüll. In anderen Problembereichen sind Lösungen zumindest teilweise verfügbar oder in der Entwicklung. Es ist weniger eine Frage der technischen Durchführbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reduktion oder Eliminierung der Umweltverschmutzung als vielmehr eine Frage der Schwerpunktsetzung der am Transport Beteiligten. Im Vordergrund stehen häufig genug allein Kostenerwägungen. Gegenwärtig sind Reedereien, die Investitionen in eine umweltfreundliche Ausstattung ihrer Schiffe unterlassen, gegenüber jenen, die solche Maßnahmen ergreifen, begünstigt.

Im Mittelpunkt der ISL-Studie steht die Analyse der Möglichkeiten für die Einführung eines Hafengebührens-systems, welches umweltfreundliche Schiffe und Reedereien ökonomisch begünstigt und jene, die keinen Umweltschutz betreiben, benachteiligt.

Indirekte Anreize können sich aus der Beitragsgestaltung von Versicherungsgesellschaften und aus Inspektionen von Schiffen hinsichtlich ihrer Standards, z. B. durch Ölgesellschaften oder Chemieunternehmen ergeben.

2. Bestehende ökonomische Anreizsysteme in Häfen

Grundlage der ISL-Untersuchung ist die Betrachtung verschiedener ökonomischer Anreizsysteme, die vorgeschlagen oder bereits in der Praxis umgesetzt sind. Es gibt eine Reihe sehr unterschiedlicher Ansätze, Hafengebühren als Instrument des ökonomischen Anreizes zur Einführung umweltfreundlicher Maßnahmen auf Schiffen einzusetzen:

a. Bonus für SBT- und Doppelhüllentanker

In deutschen Häfen gibt es eine umweltbezogene Hafengebührenreduktion nur für Tanker mit getrennten Ballasttanks (segregated ballast tanks, SBT) und für Doppelhüllentanker, und zwar in Hamburg, Wilhelmshaven, Emden, Brunsbüttel, Nordenham und den bremischen Häfen. Innerhalb der Nordrange sind die Häfen Antwerpen und Rotterdam an diesem System beteiligt; einen Rabatt auf die Transitgebühren gewährt der Suezkanal.

b. Green Award-Zertifizierungssystem

Das Green Award System, initiiert in Rotterdam, hat das Ziel, im Hinblick auf die Sicherheit und den Umweltschutz die Verbesserung des Standards des Schiffsbetriebs zu fördern. Es ist gegenwärtig auf Rohöl- und Ölproduktentanker über 20.000 dwt. beschränkt, soll aber künftig erweitert werden. Die Green Award-Stiftung zertifiziert auf Antrag von Reedereien Schiffe hinsichtlich einer Vielzahl von Anforderungen an die Mannschaften und das Management sowie an die Schiffstechnik. Nach Erreichen einer Mindestpunktzahl wird das „Green-Award-Zertifikat“ verliehen, das in vier niederländischen, einem portugiesischen, einem britischen, einer Reihe von spanischen und sechs südafrikanischen Häfen Hafengebührenreduktionen bis maximal 7 % verschafft.

c. Differenzierte Wasserstraßen- und Hafengebühren in Schweden

Seit Anfang 1998 werden in Schweden differenzierte Wasserstraßen- (fairway dues) und Hafengebühren erhoben. Die Gebühren werden so berechnet, dass der Gesamtzahl der die schwedischen Häfen anlaufenden Schiffe die gleichen Kosten entstehen wie vor 1998. Bei den Schiffen wird nach der Höhe ihrer Emissionen differenziert. Damit sollen insbesondere Fähren und andere Schiffe, die häufig schwedische Häfen anlaufen, zu Maßnahmen der Verminderung der Stickstoffemissionen und zur Verbrennung niedrigschwefelhaltiger Brennstoffe veranlasst werden. Neben der schwedischen Schifffahrtsverwaltung, die die Wasserstraßengebühren erhebt, sind rund 20 schwedische Häfen an dem System beteiligt.

d. Andere Hafengebührenermäßigungen

In einigen Ostseehäfen bestehen weitere Beispiele für die finanzielle Begünstigung umweltfreundlicher Schiffe: Helsinki gewährt Passagierschiffen, die regelmäßige öffentliche Transportdienste anbieten, einen Rabatt von 40 % auf die Hafengebühren, wenn innerhalb der finnischen Territorialgewässer Treibstoffe mit einem Schwefelgehalt von unter 1 % verwendet werden. Die Häfen von Kaliningrad und Szczecin-Swinoujscie bieten Schiffen einen finanziellen Anreiz zur Reduktion der Luftverschmutzung. Details zum Anreizsystem und zur Höhe der Rabatte sind nicht bekannt.

3. Empfehlungen der ISL-Studie

Nach Darstellung der bestehenden ökonomischen Anreizsysteme für einen umweltfreundlichen Seeverkehr kommt die ISL-Studie im Ergebnis zur Empfehlung eines Bonus-Malus-Systems, das für Schiffe, die bestimmte Kriterien der „Umweltfreundlichkeit“ erfüllen, reduzierte Hafengebühren vorsieht. Die Hafengebührenreduktionen sollen für die Häfen kostenneutral bleiben, da die Gewährung von Bonusleistungen durch solche Schiffe refinanziert werden soll, die aufgrund unzulänglicher Ausrüstungen finanziell „bestraft“ werden sollen, d. h. Mali zu zahlen haben.

Konkret heißt dies lt. ISL-Studie:

1. Das Anreizsystem soll Schiffe, die alle IMO-Regeln erfüllen, nicht benachteiligen. Dies bedeutet, dass diese Schiffe weiterhin 100 % der Hafengebühren bezahlen.
2. Folgende Schiffe sollten mit einem Malus belastet werden:
 - Substandardschiffe, die bereits in einem Hafen festgehalten wurden,
 - Schiffe (Öl- und Gastanker), die von OCIMF(Oil Companies International Marine Forum)-Mitgliedern für eine Charter abgelehnt wurden, wenn einheitliche Tankerinspektionsregeln zur Anwendung gekommen sind,
 - Schiffe (Chemikalentanker), die einen noch zu definierenden Standard des Chemical Distribution Institute (CDI) nicht erreichen.
3. Umweltfreundliche Schiffe sollten hingegen mit einem Bonus begünstigt werden. Folgende Schiffe sollten für einen Bonus in Frage kommen:
 - Schiffe von Gesellschaften mit ISO 14001 (International Organisation for Standardisation)-Zertifizierung,
 - Schiffe mit einem noch zu definierenden Level über dem Level „2“ im Ratingsystem der norwegischen Klassifikationsgesellschaft Det Norske Veritas (DNV),
 - Schiffe, die Häfen außerhalb von Emissionskontrollgebieten anlaufen, wenn sie die Verpflichtungen dieser Gebiete erfüllen,
 - Schiffe, die sich für reduzierte Wasserstraßengebühren in Schweden qualifizieren,
 - Schiffe, die bereits die Regeln der International Maritime Organisation (IMO) erfüllen, bevor diese in Kraft getreten sind,
 - Green Award zertifizierte Schiffe.

4. Bewertung des vorgeschlagenen Systems

Grundsätzlich können ökonomische Anreizsysteme ein sinnvolles Instrument zur Förderung umweltfreundlicher Investitionen auf Schiffen sein. Das vorgeschlagene Modell hat jedoch eine Reihe von Schwachstellen, die von Seiten der Häfen, z. T. auch seitens der Schifffahrt, nicht akzeptabel sind.

- Eine Vielzahl von Schiffen könnte nach dem ISL-System einen Anspruch auf Gebührenermäßigung erheben; mit einem Malus belastet werden könnte hingegen ein verschwindend kleiner Anteil. Daher müssten die Häfen Einkommensverluste durch das verringerte Gebührenaufkommen hinnehmen.
- Diese Mindereinnahmen können nicht oder nur sehr begrenzt durch eine allgemeine Erhöhung der Hafengebühren aufgefangen werden, da überhöhte Hafengebühren eine Benachteiligung beim Hafenwettbewerb bedeuten, wenn nicht alle Konkurrenten in der gleichen Art verfahren.
- Bislang lässt sich nicht abschätzen, in welchem Umfang die Häfen mit Mindereinnahmen aufgrund einer Bonusregelung zu rechnen hätten. Eine solide Finanzierungsplanung wäre daher zurzeit nicht möglich.
- vorgeschlagen wird, erscheint wenig hilfreich. Zum einen erschwert dies die Kontrolle der Schiffe durch die Häfen hinsichtlich des Anspruchs des Schiffes auf eine Gebührenreduktion. Zum anderen steht zu befürchten, dass bei gleichberechtigtem Nebeneinander verschiedener Systeme nur dasjenige, das auf dem niedrigsten Niveau operiert, durch die Schiffe erfüllt wird.
- Regeln, die nur eine begrenzte geographische Abdeckung aufweisen, würden u. U. den Hafenwettbewerb beeinflussen und den Betrieb der Schiffe verkomplizieren und verteuern, wenn verschiedene Regionen unterschiedliche Umweltstandards vorgeben. Die meisten Schiffe operieren auf weltweiter Basis.
- Reedereien nehmen relevante Investitionen vor, wenn sie einen international akzeptierten Standard darstellen. Diese Standards werden durch die IMO ge-

setzt. Dass die Einführung regionaler Vorschriften die Kompetenz der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) in Frage stellt und damit auch kontraproduktiv wirken kann, ist nicht auszuschließen.

- Die Reeder haben die Ablehnung zusätzlicher Anforderungen an ihre Adresse angekündigt, die durch Inspektionen und weiteren bürokratischen Aufwand verursacht werden. Nach Einschätzung des Verbandes deutscher Reeder würde sich der Kostenabstand zwischen gut geführten Unternehmen und Substandardreedereien, die sich weiterhin nicht um die zusätzlichen Anforderungen kümmern würden, zum Vorteil der Letzteren erhöhen. Ein neu einzusetzendes Anreizsystem müsste also genau dieses Auseinanderdriften verhindern.
- Bereits bestehende Anreizsysteme weisen gegenwärtig den Nachteil von Schiffstypenbeschränkung, Regionalität und Nachteilen im Hafenwettbewerb auf. Ein praxisnahes System müsste diese Nachteile ebenfalls ausschließen.
- Wirksame Beiträge zur beschleunigten Einführung umweltfreundlicher Technik auf Schiffen können Hafengebührensyste­me nur dann leisten, wenn sich die Kosten der Reeder für die zusätzlichen Investitionen in den Umweltschutz bzw. die Schiffssicherheit in einem überschaubaren Zeitrahmen amortisieren würden. Dies ist insbesondere bei regionalen Konzepten kaum erreichbar für Schiffe, die eine Region nicht regelmäßig anlaufen.
- Dies bedeutet, dass ein ökonomisches Anreizsystem vor allem dann Erfolg haben kann, wenn alle Häfen, möglichst nicht auf Regionen beschränkt, sich beteiligen und sich so ein großer Kosteneffekt für die Schiffe erreichen lässt.

Im Ergebnis erscheint das ISL-Modell für ein „ökonomisches Anreizsystem für einen umweltfreundlichen Seeverkehr“ in der vorgeschlagenen Form für Häfen zunächst nicht praktikabel. Vorbehalte wurden auch europaweit deutlich, nachdem sich die Vereinigung der Europäischen Seehäfen (ESPO) auf der Grundlage der Diskussionen im Rahmen des Kongresses „Green Shipping“ bei ihrer letzten Hauptversammlung im Juni 2000 eingehend mit dem Thema Bonus-Malus-Systeme befasst hat. Dort wurde argumentiert, dass der Anteil der Hafengebühren an den Gesamtkosten zu niedrig sei, als dass er die Investitionsentscheidungen der Reeder beeinflussen könne. Da der künftige Anteil der bonus- bzw. malus-behafteten Schiffe nicht bekannt sei, sei es unmöglich, aufkommensneutrale Gebührensätze festzulegen. Im Übrigen sei das Vorgehen gegen Substandardschiffe eine gesamtstaatliche Aufgabe und nicht die der Häfen.

5. Konsequenzen

Der Ansatz, ökonomische Anreizsysteme zur Förderung eines umweltfreundlichen Seeverkehrs zu entwickeln, ist dennoch zu begrüßen. Das Modell, über die Gestaltung der Hafengebühren Umweltschutz im Seeverkehr zu fördern, bedarf aber zunächst der Fortentwicklung.

So sind eine Reihe der o. g. Kritikpunkte abzuarbeiten. Lösungsvorschläge zu den genannten Problembereichen bilden die Voraussetzung, um zu einer Entscheidung zu gelangen, ob ein solches System zu vertretbaren Kosten einen sinnvollen Beitrag zum Meeresschutz zu leisten vermag. In einem zweiten Schritt ist dann ein solches konsensfähiges System zu entwickeln und international zur Diskussion zu stellen.

6. Maßnahmen zur Weiterentwicklung eines ökonomischen Anreizsystems

Die Umweltminister Norddeutschlands haben sich bei ihrer Konferenz am 28. Juni 2000 in Bremen dafür ausgesprochen, die Potentiale praxisorientierter ökonomischer Anreizsysteme zur Förderung eines umweltfreundlichen Seeverkehrs zu konkretisieren und aussichtsreiche Ansätze umzusetzen. Sie wollen die Initiative unterstützen, ein international einsetzbares, integratives Modellsystem „Green Shipping“ in Grundzügen zu entwickeln und unter Einbeziehung geeigneter Testphasen praxisnah zu verifizieren. Ein solches Projekt soll zur Berücksichtigung verschiedener Nutzungs- und Gebührenstrukturen von Nord- und Ostseehäfen von möglichst vielen Häfen mitgetragen werden. Darüber hinaus betonten die Umweltminister und die Umweltsenatorin sowie der -senator der norddeutschen Länder, dass Maßnahmen zur Förderung eines umweltfreundlichen Schiffsverkehrs eng mit vorhandenen europäischen und internationalen Anreizinstrumenten abzustimmen sind.

Für ein länderoffenes Pilot- oder Modellprojekt, das noch in diesem Jahr beginnen soll, werden gegenwärtig die Rahmenbedingungen zwischen den federführenden Bundesländern Hamburg und Bremen abgestimmt. An diesem Pilotvorhaben arbeiten in Bremen der Senator für Wirtschaft und Häfen und der Senator für Bau und Umwelt eng zusammen.

Die Grundzüge sind wie folgt festgeschrieben:

- Entwicklung eines Grundmodells für ein international einsetzbares und integratives System ökonomischer Anreize. Zusätzliche bestimmende Faktoren sind Wettbewerbsneutralität, minimaler Verwaltungsaufwand und Teilnahme auf freiwilliger Basis. Dazu wird in Abstimmung zwischen den Hafen- und Umweltverwaltungen eine Grunddatenerhebung in den beteiligten Häfen durchgeführt, um unter Berücksichtigung der verschiedenen Nutzungs- und Gebührenstrukturen die grundlegenden Kriterien/Standards für ein umweltfreundliches Schiff und ein entsprechendes Bonussystem festzulegen.
- Das Grundmodell eines ökonomischen Anreizsystems wird in einem Probelauf auf seine Umsetzbarkeit und den administrativen Aufwand getestet, entweder in virtueller Form oder in Form von konkreten Bonuszahlungen an die Schifffahrt.
- Das Pilotprojekt steht allen deutschen Seehäfen offen, eine Beteiligung ist ausdrücklich erwünscht und sollte möglichst in Kooperation mit den Häfen der Nord-Range und den Ostseehäfen durchgeführt werden.
- Die Modellentwicklung und Pilotierung soll begleitet werden von einem engen Dialog der Umwelt- und der Hafenverwaltungen mit den betroffenen Vertretern der Seeverkehrs- und der Hafenwirtschaft.

Im Ergebnis soll das Pilotprojekt die Entscheidungsgrundlage für oder gegen die Einführung eines solchen Systems schaffen. In Ergänzung zu den Kenndaten der Operationalisierung werden insbesondere Aussagen zu den auslösbaren ökologischen Wirkungen sowie zu den Chancen und Perspektiven der internationalen Verbreitung des vorgeschlagenen Anreizsystems erwartet.

Für die Modellentwicklung und Durchführung einer praxisnahen Testphase liegt auf bremischer Seite ein gemeinsames Angebot des ISL und der GAUSS Gesellschaft für angewandten Umweltschutz und Sicherheit im Seeverkehr vor. Für die Modellentwicklung und die Testphase veranschlagen die Angebotsersteller einen Zeitrahmen von ca. einem Jahr. Nach Abschluss der Testphase wird der Senat der Bürgerschaft (Landtag) erneut berichten.