

Mitteilung des Senats vom 8. September 2009

Arbeitsfähigkeit der Häfen sichern

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 8. September 2009**

"Arbeitsfähigkeit der Häfen sichern"

Der Senat hat am 8. September 2009 beschlossen, der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) über seine Bemühungen Bericht zu erstatten, die darauf gerichtet sind, dass das US-Gesetz H.R.1 über die vollständige Durchleuchtung aller Container mit dem Zielort USA in seiner aktuellen Fassung nicht umgesetzt wird.

Anlage

Bericht an die Bremische Bürgerschaft

Arbeitsfähigkeit der Häfen sichern

- Initiativen des Senats der Freien Hansestadt Bremen zur Containersicherheit -

Einleitung

Im August 2007 wurde in den USA ein Gesetz verabschiedet, das ab dem Jahre 2012 im Abgangshafen eine 100%ige Überprüfung von Containerfracht auf Schiffen mit dem Bestimmungsort USA fordert (H.R.1 Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007). Ob mit der Einführung dieser Vorschrift ein tatsächlicher Sicherheitsgewinn erzielt werden kann, wird seit Bekanntwerden der Gesetzesinitiative kontrovers diskutiert. Deutschland ist sich mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und auch Ländern außerhalb der EU einig, dass bei der Containersicherheit auf eine risiko-orientierte Stichprobenuntersuchung gesetzt werden sollte, was den Kontrollaufwand erheblich verringern würde. In den USA veröffentlichten das Departement of Homeland Security (Heimatschutzministerium), der amerikanische Rechnungshof und die US-Handelskammer ebenfalls ablehnende Stellungnahmen. Hierauf reagierte der US-Kongress mit der eindeutigen Aussage, eine Aufgabe der 100%igen Containerdurchleuchtung werde politisch nicht akzeptiert. Ob sich die Rechtslage bis zum Jahre 2012 geändert haben wird, ist aufgrund der gegenläufigen Strömungen gegenwärtig nicht abzusehen. Die USA haben sich lediglich im Gesetz über das 100%ige Scanning die Möglichkeit geschaffen, nach eigenem Ermessen die Anwendung dieses Gesetzes beim Vorliegen gewisser Voraussetzungen zu verschieben.

Obwohl es sich hier lediglich um ein US-amerikanisches Gesetz handelt, das andere Staaten nicht bindet, sind die Bremischen Häfen, speziell die Containerterminals Bremerhaven, von der bevorstehenden Einführung des 100%igen Containerscannings indirekt in besonderem Maße betroffen. Die Bremischen Häfen sind im Bereich des Containerverkehrs Marktführer im deutschen und europäischen Export in die USA. Im Jahr 2007 wurden 617.629 TEU von Bremerhaven in die USA verschifft, mithin knapp ein Viertel des gesamten US-Imports an Containerfracht aus Europa (*vgl. Tabelle 1*). Damit sind die Bremischen Häfen im Vergleich zu den Wettbewerbshäfen mit großem Abstand am stärksten von der gegenwärtigen US-Gesetzgebung betroffen. Um den Marktanteil im Bereich der US-Verkehre halten zu können, ist es unabdingbar, die von

den USA geforderten Sicherheitsstandards zu erfüllen, da die USA die Container sonst zurückweisen. Die Sicherheit ist ein wichtiger Marktfaktor im Weltseeverkehr geworden, die Bremischen Häfen müssen daher auch in Zukunft als verlässlicher Partner auftreten.

Tabelle 1

Nr.	Hafen	Hafenstaat	Export in die USA (TEU)	Anteil am europäischen Gesamtexport in die USA	Gesamtexport des Hafens (TEU)	Hiervon Export in die USA
1	Bremerhaven	GER	617.629	23,8%	2.529.294	24,4%
2	Antwerpen	BEL	491.732	19,0%	4.017.639	12,2%
3	Rotterdam	NL	397.983	15,4%	5.238.533	7,6%
4	La Havre	FRA	132.625	5,1%	1.331.943	10,0%
5	La Spezia	ITA	104.289	4,0%	569.435	18,3%
6	Valencia	ESP	104.202	4,0%	1.502.061	6,9%
7	Liverpool	GB	82.167	3,2%	346.782	23,7%
8	Algeciras	ESP	80.572	3,1%	1.699.461	4,7%
9	Felixtowe	GB	72.025	2,8%	1.619.717	4,4%
10	Barcelona	ESP	69.347	2,7%	1.303.234	5,3%
11	Hamburg	GER	68.472	2,6%	4.776.189	1,4%

Quelle: ISL, basierend auf EUROSTAT

Der Senat verfolgt aus diesen Gründen eine Doppelstrategie: Aufgrund seiner ökonomischen Abhängigkeit von den US-Verkehren bereitet sich Bremen einerseits proaktiv auf eine rechtzeitige und umfassende Umsetzung des US-Gesetzes vor. Ein einfaches Abwarten empfiehlt sich aufgrund des ungewissen Ausgangs der andauernden Gespräche nicht, zumal es sich hier um ein US-Bundesgesetz handelt. Andererseits unterstützt der Senat die Aktivitäten des BMVBS und der EU-KOM, das Inkrafttreten des 100%igen Containerscannings abzuwenden.

Beschreibung der Maßnahmen Bremens

a) Zusammenarbeit mit dem Bund

Die Küstenländer werden in die Gespräche des Bundes auf internationaler Ebene eingebunden. So war Bremen im Frühjahr 2008 vom BMVBS aufgefordert worden, als Vorbereitung für die Sitzung des EU-Verkehrsrates die Position Deutschlands argumentativ zu untermauern. Der Senator für Wirtschaft und Häfen hat auf diesem Wege frühzeitig die zu erwartenden enormen Belastung der Wirtschaft dargestellt (Kosten der Terminalbetreiber, die Kosten der zeitlichen Verzögerung des Umschlags für die Reeder, die Kosten für die Beschaffung der notwendigen Hardware sowie hoher Personalaufwand). Der Senator für Wirtschaft und Häfen hat außerdem darauf hingewiesen, dass die technischen Lösungen bis 2012 höchstwahrscheinlich nicht ausgereift sein werden, um die Anforderungen des US-Gesetzes zu erfüllen. Der Bund hat hierbei bereits auch seine ablehnende Haltung deutlich gemacht und auf die empfindliche Behinderung der Verkehre und Handlungsströme verwiesen. Die Hauptbetroffenheit der Bremischen Häfen in der Angelegenheit 100% Containerscanning wurde dem Bund und auf diesem Wege zugleich auch der EU-KOM deutlich gemacht. (*EU-Verkehrsrat, 07. April 2008*)

Die Kooperation mit dem Bund wird jedoch nach wie vor durch die unklare Zuständigkeitsverteilung unter den Bundesressorts behindert. Neben dem Auswärtigen Amt wegen der Beziehungen zu den USA treten das für den Zoll zuständige Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie für den Export, das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wegen des Seeverkehrs und der Häfen sowie das Bundesministerium des Innern als zuständiges Ressort für die Terrorabwehr für den Bund als Akteure in Erscheinung. Eine federführende Rolle hat letztlich aber keines der Ressorts angenommen. Trotz mehrmaliger Anläufe ist es aus diesem Grund bisher noch nicht gelungen, mit den vor Ort betroffenen bremischen Dienststellen des Zolls eine Kooperation zu etablieren.

b) Initiativen Bremens gemeinsam mit den Küstenländern

Auf die Initiative Bremens hin haben die Wirtschafts- und Verkehrsminister bzw. -senatoren der Küstenländer die Bundesregierung gemeinsam aufgefordert, ein federführendes Ressort zu benennen, welches die Interessen der deutschen Seehäfen auf allen internationalen Ebenen vertritt. Die Bundesregierung wurde außerdem gebeten, belastbares Datenmaterial über die mit dem US-Gesetz verbundenen Folgen für die deutsche Exportwirtschaft zusammenzustellen (*KüWiVerMinKo, Beschluss vom 29. Oktober 2007*). Die Bundesregierung wurde aufgefordert, die Länder in die deutsche Strategie betreffend die 100%ige Durchleuchtung von Containern einzubeziehen. (*KüWiVerMinKo, Beschluss vom 29. September 2008*)

Der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Tiefensee stellte in einem Schreiben vom 02. Februar 2009 fest, dass der von den USA gewählte flächendeckende Ansatz nicht zum Ziel führt, sondern eher die Wirtschaft schädigt. Zur Umsetzung des anerkannten Sicherheitsbedürfnisses aller Beteiligten sei nach Auffassung der Bundesregierung ein risikobasierter Ansatz notwendig, um unangemessene Belastungen zu vermeiden. Dieser Aussage stimmt Bremen wie auch die Küstenländer zu.

Neben der Zusage, auf internationaler Ebene an einem Zurückdrängen der US-Forderungen zu arbeiten, sprach das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die Empfehlung an die Küstenländer aus, auf politischer Ebene, etwa durch die Landesvertretungen in Brüssel, selbst aktiv zu werden. Auch die Wirtschaftsbeteiligten stünden in der Pflicht, ihre Kontakte und Möglichkeiten zu nutzen. Zwischen Bund und Küstenländern besteht Konsens in der ablehnenden Haltung zum 100%igen Scanning. Bremen sucht weiterhin den engen Kontakt zu den Bundesministerien, um ein einvernehmliches Vorgehen bei der Containersicherheit zu erreichen.

c) Weitere strategische Aktivitäten Bremens zum Containerscanning:

Bremen hat in Sachen 100% Containerscanning regional, national und auch europäisch in Brüssel verstärkt Präsenz gezeigt. Im April 2008 hat der Senator für Wirtschaft und Häfen gemeinsam mit Hamburg bei der EU-KOM für eine ablehnende Haltung geworben. Angesprochen wurden insbesondere die praktischen Probleme und die mit der Umsetzung des Gesetzes verbundenen und von Hamburg geschätzten erheblichen Kosten von schätzungsweise 500 US \$ pro Container.

Am 09. Oktober 2008 hatte der Senator für Wirtschaft und Häfen gemeinsam mit dem deutschen Botschafter bei der Europäischen Union in der deutschen EU-Botschaft in Brüssel zu einer hochrangig besetzten Veranstaltung über „Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit im transatlantischen Seetransport von Containern“ geladen und dargestellt, welche logistischen und finanziellen Auswirkungen das 100%ige Containerscanning für die Hafenstandorte, insbesondere Bremerhaven, hätte. Bremische Unternehmen zeigten auf dieser Veranstaltung, dass ein hohes Sicherheitsniveau durch die satellitengestützte Überwachung von Containern gewährleistet werden könnte. Diese Technologie würde nicht die logistischen Abläufe in den Häfen behindern, sondern einen Beitrag für die logistische Abwicklung des Warenverkehrs leisten. Industrie-Kommissar Verheugen betonte nach dieser Präsentation, dass keine unnötigen Handelshürden aufgebaut werden sollten. Die in Bremen entwickelte Technologie zur Überwachung des Containerverkehrs sei geeignet, Sicherheitsinteressen und die Erfordernisse des transatlantischen Warenverkehrs zu vereinbaren. US-Botschafterin Silverberg bekundete die Bereitschaft, andere technologische Lösungen als das 100%ige Containerscanning in die Sicherheitsdebatte mit einzubeziehen. (*EU-Information Ausgabe 7, Oktober 2008, S. 9f.*)

d) Kooperation Bremens mit der Hafenwirtschaft

Der Senator für Wirtschaft und Häfen steht im ständigen Austausch mit der Hafenwirtschaft in Bremen, beispielsweise durch die regelmäßige Beteiligung des Hafensicherheitsausschusses. Über die Landesgrenze hinaus steht er als Gesprächs- und Kooperationspartner auf fachlicher und politischer Ebene zur Verfügung. Darüber hinaus bezieht der Senator für Wirtschaft und Häfen fortlaufend Position zum Containerscanning bei fachöffentlichen Veranstaltungen.

e) Gegenwärtiger Stand:

Mittlerweile ist unter den 27 Mitgliedstaaten Konsens erzielt worden, dass die EU das US-Gesetz über 100%iges Durchleuchten von Containern ablehnt. Die EU-KOM setzt sich daher gegenüber den USA dafür ein, dass das Gesetz im Jahre 2012 nicht zur Anwendung kommt. Die EU-KOM hat sich in der Vergangenheit insbesondere von Bremen Datenmaterial über die praktischen und finanziellen Konsequenzen des US-Gesetzes aufbereiten lassen. Bremen stellt der EU-KOM die Daten als Argumentationshilfe gegenüber den USA zur Verfügung.

Seitens der US-Regierung sind trotz aller Bemühungen bislang keine Signale gegeben worden, dass mit einer Änderung des US-Gesetzes zum Containerscanning zu rechnen ist.

f) Forschung zur Containersicherheit

Gemeinsam mit zwölf Partnern hat der Senator für Wirtschaft und Häfen ein Forschungsprojekt konzipiert, das zum Ziel hat, die Containersicherheit durch berührungslose Inspektion in den Häfen zu erhöhen, ohne dabei den laufenden Betrieb zu beeinträchtigen. Zur Finanzierung sind Projektmittel aus dem Sicherheitsforschungsprogramm des Bundes beantragt. Eine Entscheidung über den Vorantrag wird im September 2009 erwartet. Von einer positiven Entscheidung wird derzeit ausgegangen, da der Bund die Initiative Bremens bereits in das nationale Hafenkonzept aufgenommen hat. Darin heißt es: „Der Bund unterstützt die Initiative des Landes Bremen (ggf. der Küstenländer), durch ein Forschungsvorhaben die möglichen Auswirkungen einer unter Umständen unabwendbaren Umsetzung der US-Forderungen für die deutschen Wirtschafts- und Transportbeteiligten zu ermitteln und nach möglichen

Alternativen zu suchen, die geeignet sind den angestrebten Sicherheitsgewinn ohne die Wirtschaft stark belastende Maßnahmen zu erreichen.“ (*Nationales Hafenkonzzept, 17. Juni 2009, Ziffer 5.1*)

Es ist noch offen, zu welchem Ergebnis dieses Forschungsprojekt führen wird. Entweder es gelingt der Nachweis, dass die berührungslose Inspektion der Container auf dem Terminal entsprechend der US-amerikanischen Rechtslage technisch, logistisch, prozessual und finanziell durchführbar ist. Oder das Resultat dieses Projekts erbringt den wissenschaftlichen Beweis, dass das US-Gesetz H.R.1 nicht umsetzbar ist. In diesem Fall kann Bremen als der wichtigste europäische Hafen für den US-Export mit noch mehr Gewicht darauf hinwirken, dass das US-Gesetz zum Container-Scanning geändert wird. Dies gilt umso mehr, wenn zeitgleich eine satellitengestützte technologische Alternative zur Containersicherheit angeboten werden kann. Dies ist der zweite Forschungsansatz, an dem in Bremen zurzeit gearbeitet wird. Hierzu werden aktuell Überlegungen angestellt, sich in europäischer Kooperation am Forschungsrahmenprogramm der EU zu beteiligen.

Bremen wird im Herbst 2009 außerdem Austragungsort zweier internationaler Konferenzen zur Containersicherheit sein. Die Konferenz am 9./10./11. September 2009, zu der EU-Vizepräsident Verheugen eingeladen hat, knüpft an die von Bremen und der Ständigen Vertretung in Brüssel durchgeführte Veranstaltung im Oktober 2008 an und greift erneut das von den USA vorgegebene 100% Containerscanning auf. Vorgestellt und diskutiert werden die relevanten Technologien und der Stand der Forschung in den einschlägigen europäischen Netzwerken. Der Kreis der Eingeladenen umfasst neben Forschern die betroffenen Wirtschaftsvertreter, die mit der Thematik befassten Bundesministerien, die US-Administration des Heimatschutzministeriums, die Zollunion der EU-KOM etc. Die EU-KOM rechnet insgesamt mit etwa 200 internationalen Experten.

Eine weitere Expertenkonferenz zur Containersicherheit wird vom 15. bis 17. November 2009 in Bremen zu Gast sein. Der Senator für Wirtschaft und Häfen leitet diese Veranstaltung, die die Sicherheit der gesamten Ladungskette beinhaltet, federführend und setzt den Schwerpunkt auf die Satellitenverfolgung von Containern, insbesondere als Angebot der bremischen Industrie. An der Agenda sowie der Liste

deutscher, europäischer sowie amerikanischer Stellen wird gegenwärtig intensiv gearbeitet.

Fazit

Aufgrund der herausragenden Bedeutung der US-Containerverkehre für die Bremischen Häfen setzt sich der Senator für Wirtschaft und Häfen mit großem Nachdruck dafür ein, ökonomische und sicherheitspolitische Argumente gegen das US-Gesetz zum Containerscanning den Verantwortlichen darzustellen und nutzt seinen Einfluss, um das Thema Containerscanning in politischen Gremien auf deutscher wie auf europäischer Ebene präsent zu halten. Durch die Anregung und Akquisition von Forschungsprojekten und die Beteiligung an der Verbreitung bereits existierender Sicherheitskonzepte bereitet sich der Senator für Wirtschaft und Häfen sowohl auf das 100%ige Containerscanning als auch auf die Umsetzung alternativer Sicherheitskonzepte vor.

Mit diesem Kanon an Maßnahmen im Rahmen einer vielfältigen Strategie erwartet der Senator für Wirtschaft und Häfen, bis zum Jahr 2012 zu einer angemessenen, sachgerechten und abgestimmten Lösung für die Containersicherheit in den Bremischen Häfen zu kommen.