



# Die Welt blickt auf das Meer

Organisation und Praxis der maritimen Sicherheit (Teil 1): Rechtliche Grundlagen und Maßnahmen auf Schiffen und in Häfen

Von Joachim Peters

Der Welthandel über See, hiermit verbunden der Transport von Gütern jeglicher Art sowie die Beförderung von Passagieren mit Seeschiffen hat im Gesamtverbund des Welthandels eine überragende Bedeutung. Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) schätzt, dass der Betrieb von Handelsschiffen über 380.000.000.000 US-Dollar zur Weltwirtschaft beiträgt, also etwa fünf Prozent des gesamten Welthandels. Deshalb ist die Sicherheit für die Schifffahrt und in Häfen nicht nur bedeutsam für das Seeschiff, eine einzelne Reederei, die jeweilige Hafenstadt oder den einzelnen Hafenbetrieb. Die maritime Sicherheit bildet vielmehr – auch unter Berücksichtigung aktueller Bedrohungsszenarien, insbesondere durch den internationalen Terrorismus – die Grundvoraussetzung für die funktionsfähige internationale Liefer- und Transportkette.

„Maritime Sicherheit“ beinhaltet sowohl die Gewährleistung der Sicherheit für Schiff, Besatzung, Passagiere und Ladung als auch die Sicherheit der Verkehrswege, des Schiffsverkehrs in Häfen, der Seeschiffahrtstraßen und der See im internationalen und nationalen Zusammenwirken sowie die Sicherheit der Anlaufhäfen

als Umschlagplatz für Ladung und Passagiere. Bei Gesamtbetrachtung der Sicherheit der Lieferkette gewinnt auch die Sicherheit des „Hinterlandverkehrs“ rund um die Zulieferung zu den Seegüter-Umschlagplätzen an Bedeutung. Die juristische wie praktische Regelung und Bewältigung von Sicherheitsrisiken ist

schon länger zentraler Gegenstand verschiedener internationaler, europäischer und nationaler Regelwerke und Initiativen. Der Schwerpunkt der Erarbeitung der Sicherheitsmaßnahmen verlagert sich immer mehr auf internationale, zwischenstaatliche Gremien.

Auch im europäischen Wirtschaftsraum rückt die maritime Gefahrenabwehr mit Blick auf den internationalen Terrorismus zunehmend in das Regelungsinteresse, insbesondere der Europäischen Kommission. Beispiele sind der International Ship and Port Facility Security Code (ISPS-Code), WCO „SAFE-Framework“, die UN-Terrorlisten, die Änderungen der europäischen Zollinitiativen mit dem Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO, siehe Seiten 91 ff.), die Megaport-Initiative und das Gesetz zur 100-prozentigen Contain-

erdurchleuchtung (H.R.-1-Gesetz) sowie die Customs Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) im transatlantischen Verkehr mit den USA. Derzeit rückt auch die Bedrohungslage durch Piraterie in den Fokus der maritimen Sicherheit.

## ISPS-Code

Die internationale Schifffahrtsorganisation IMO hat Ende 2002 das „Internationale Übereinkommen zum Schutze des menschlichen Lebens auf See“ (SOLAS) um Gefahrenabwehrmaßnahmen für Seeverkehr und Hafenanlagen ergänzt. Verankert wurden die wesentlichen Vorschriften in Kapitel XI der Anlage zu SOLAS. Diese Kapitel bestehen aus zwei Teilen: Kapitel XI-1 mit dem Titel „Allgemeine Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit der Schifffahrt“ nennt ver-

schiedenen Maßnahmen technischer und organisatorischer Art für Schiffe. Der auf der Basis dieser Ergänzung von den IMO-Vertragsstaaten ratifizierte ISPS-Code enthält wesentliche Maßnahmen zur äußeren Gefahrenabwehr eines Terrorangriffs auf Schiffe und Hafenanlagen. Seine Regelungen sind am 1. Juli 2004 international in Kraft getreten. Deutschland hat den SOLAS-Änderungen durch Vertragsgesetz vom 22. Dezember 2003 zugestimmt. Auf Grund der föderativen Struktur der Bundesrepublik sind sowohl der Bund als auch die Länder für die innerstaatliche Umsetzung zuständig. Der für Schifffahrtsangelegenheiten zuständige Bund hat am 25. Juni 2004 ein Ausführungsgesetz erlassen; die für die Häfen und Hafenanlagen zuständigen Bundesländer haben zur Umsetzung Landesgesetze verabschiedet. Die Europäische Kommission hat im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Seeschifffahrt die Verordnung (EG) Nr. 725/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen verabschiedet. Die Verordnung setzt Kapitel XI-2 der Anlage zu SOLAS mit dem ISPS-Code als unmittelbar geltendes Recht für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft um.

Das neue Kapitel der SOLAS-Anlage mit dem Titel „Besondere Maßnahmen zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in der Schifffahrt“ enthält 13 teilweise sehr umfassende Regelungen der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen. Der ISPS-Code als Anhang zu Kapitel XI-2 enthält in seinem Teil A verbindliche Vorschriften, während Teil B grundsätzlich Hinweise und Richtlinien zu deren Ausführung beinhaltet.

## Maßnahmen auf Seeschiffen

Die Eigentümer aller vom Anwendungsbereich erfassten Seeschiffe – das sind jene über 500 BRZ in der Auslandsfahrt – müssen gemäß Teil A des ISPS-Codes eine individuelle Risikobewertung

für diese Schiffe erstellen. Auf dieser Grundlage wird für das Schiff ein darauf abgestimmter Plan zur Gefahrenabwehr erarbeitet (Ship Security Plan, SSP), der nach Überprüfung auf Realisierbarkeit durch die zuständige Behörde des Flaggenstaats genehmigt wird. Danach wird das „Internationale Zeugnis über die Gefahrenabwehr an Bord eines Schiffes“ ausgestellt. In Deutschland ist mit dieser Aufgabe das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) betraut. Der Schiffsicherheitsplan muss die geeigneten Abwehrmaßnahmen für drei eskalierende Gefahrenstufen enthalten. Auf jedem Seeschiff ist ein ausgebildeter Beauftragter für die Gefahrenabwehr zu benennen (Ship Security Officer), der an Bord für die Umsetzung und Einhaltung der Maßnahmen nach dem SSP verantwortlich ist. Er führt die Schulung und die Übungen an Bord durch und ist unmittelbarer Ansprechpartner der Behörden und der Hafenanlagen der Häfen, die das Schiff anläuft.

Jedes Schifffahrtsunternehmen hat einen ausgebildeten Beauftragten für die Gefahrenabwehr zu benennen (Company Security Officer). Er koordiniert die Maßnahmen nach dem ISPS-Code innerhalb seines Unternehmens, erstellt Qualitätsstandards zur Gefahrenabwehr, stellt die Risikobewertungen für die Schiffe sicher, kontrolliert die Gefahrenabwehrpläne und den Ausbildungsstand der Besatzungsmitglieder. Die Schifffahrt hat das neue System zur Gefahrenabwehr angenommen. Die Schifffahrtbetriebe haben investiert und die notwendigen personellen und technischen Notwendigkeiten getroffen. Alle Seeschiffe der Mitgliedsstaaten sind nunmehr hinsichtlich des Gefahrenrisikos bewertet, die Schiffsbesatzungen sind auch auf Grund der neuen gesetzlichen Regelungen besonders sensibilisiert und treffen ihre Maßnahmen nach dem genehmigten Gefahrenabwehrplan. Der SSO ist eingesetzt und die jeweiligen Besatzungsmitglieder sind umfänglich geschult. Die Zeugnisse werden von den zuständigen Stellen kontrolliert.



Bevor Passagiere ihre Kreuzfahrtschiffe betreten, werden sie ähnlich kontrolliert wie Fluggäste.

### Maßnahmen der Hafenanlagen

Für jede Hafenanlage gibt die zuständige Behörde (Designated Authority, DA) im Zusammenwirken mit dem jeweiligen Hafenunternehmen eine individuelle Risikobewertung durch und erstellt auf Grundlage des Ergebnisses vom Beauftragten für die Gefahrenabwehr in der Hafenanlage (Port Facility Security Officer, PFSO) einen Gefahrenabwehrplan mit drei je nach Risikobewertung eskalierenden Gefahrenstufen, den die DA zu genehmigen hat. Anders als in der Seeschifffahrt ist die Zuständigkeit der DA und die jeweilige Behördenstruktur nach dem föderativen Prinzip der Bundesrepublik landesspezifisch gegliedert. Das hat insbesondere zu Beginn der Umsetzung der Vorschriften nach dem ISPS-Code zu Problemen bei der Bewertung von Maßnahmen nach einheitlichem Maßstab geführt. Der PFSO der Hafenanlage erstellt den Gefahrenabwehrplan und ist für die Umsetzung aller Maßnahmen verant-



Auch die Hafenzufahrt wird inzwischen genau kontrolliert.

wortlich, er führt die Einweisungen und Schulungen der Mitarbeiter der Hafenanlage durch und gewährleistet die Durchführung der vorgeschriebenen Übungen. Er ist allen Beschäftigten auf der Hafenanlage weisungsbefugt, koordiniert die Sicherheitsbelange mit den SSO der Schiffe, die die Hafenanlage anlaufen, und legt gegebenenfalls zusätzliche Anforderungen fest. Bei Auslösen der Gefahrenstufen durch die Behörden leitet er alle erforderlichen Maßnahmen ein und ist ständiger Ansprechpartner und Entscheidungsträger im Rahmen der Gefahrenabwehr.

Ziel der Vorschriften nach dem ISPS-Code ist unter anderem zu verhindern:

- Verbotener Zugang zu Schiffen und Hafenanlagen und zu den Bereichen auf Schiffen und auf Hafenanlagen mit Zugangsbeschränkungen
- Anbordschaffen verbotener Waffen, Brandsätze oder Explosivstoffe beziehungsweise das Einbringen dieser Gegenstände in Hafenanlagen.

Die Unternehmen haben zur Zielerfüllung umfangreiche personelle, organisatorische und technische Maßnahmen auf ihren Hafenanlagen durchzuführen: Der PFSO ist zu bestimmen, auszubilden, hinsichtlich seiner Zuverlässigkeit von der DA zu überprüfen und in die neuen Aufgaben einzuweisen, das Personal auf der Hafenanlage ist speziell zu schulen und für Maßnahmen der Gefahrenabwehr besonders zu sensibilisieren, es hat weiterhin an Fortbildungsmaßnahmen und Übungen teilzunehmen.

Die gesamte Hafenanlage ist mit besonders ausgerichteten Zaunanlagen einzufrieden. Zugänge und Zufahrten zur Hafenanlage sind durch Schrankenanlagen und mit besonders gesicherten Personenzugängen auszustatten. Die Hafenanlage, Fahrzeug- und Personenzugänge und Zaunanlagen sind personell und/oder technisch zu überwachen, der wasserseitige Zugang ist besonders zu sichern. Zutritt und Zufahrt zur Hafenanlage sind nur noch besonders Berechtigten gestattet, die sich durch Sonderausweis oder Besucherberechtigung ausweisen. Mitgeführte Gegenstände und Fahrzeuge werden je nach Lage abgesucht. Alle Maßnahmen werden protokolliert, sodass jederzeit die Erkenntnisse über den Zustand der Hafenanlage vorhanden sind.

Für die Abfertigung von Kreuzfahrtschiffen an den Hafenanlagen sind darüber hinaus besondere Sicherheitsvoraussetzungen zu erfüllen. Ähnlich wie bei der Passagierabfertigung auf Flughäfen ist der Personenzugang auf die Schiffe besonders gesichert. Passagiere und Besucher werden vor dem Betreten der Gangway personell und technisch überprüft. Gepäck und Handgepäck werden mit Hilfe technischer Einrichtungen auf gefährliche Gegenstände hin überwacht.

*Der Beitrag wird in der nächsten Ausgabe fortgesetzt. Dann geht es um die Tätigkeit privater Sicherheits-Dienstleister im Rahmen der maritimen Sicherheit.*



SI-Autor Joachim Peters ist Fachberater „Maritime Sicherheit“ bei der Securitas Sicherheitsdienste GmbH & Co. KG in Hamburg ([www.securitas.de](http://www.securitas.de)). Zuvor war er als Leitender Polizeidirektor Leiter der Wasserschutzpolizei Hamburg.

# „Für die Sicherheitszertifizierung der Luftfracht wird die Zeit knapp“

Über 15.000 deutsche Firmen müssen sich sputen: Bernd Rütgers zum „bekannten Versender“ und „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“

Im März 2013 läuft die Übergangsfrist zum „bekannten Versender“ (bV) und „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ (Authorised Economic Operator, AEO) aus. Unternehmen, die danach weiterhin ihre Waren als bV und AEO als „sicher“ per Luftfracht versenden möchten, müssen sich vom Luftfahrtbundesamt (LBA) zertifizieren lassen. Andernfalls ist mit erheblicher Zeitverzögerung, hohen Zusatzkosten und Ärger mit den Kunden zu rechnen. Wenn man berücksichtigt, dass für die Zertifizierung im Schnitt sechs bis neun Monate zu kalkulieren sind und beim LBA mehrere Tausend Anträge vorliegen, wird schnell klar, dass die Zeit knapp wird.

**SECURITY insight:** Herr Rütgers, wo liegt der Bezug von bV/AEO zu Kaba?

**Bernd Rütgers:** Für die Zertifizierungen sind umfassende Sicherheitsmaßnahmen vorgeschrieben, die jedes Unternehmen für sich nachweisen muss. Ein wichtiger Punkt ist dabei die Zutrittskontrolle, denn zertifizierte Firmen müssen gewährleisten, dass Unbefugte keinen Zutritt zu und Zugriff auf die versendeten Güter haben. Kaba gehört mit seinem Gesamtlösungskonzept und einer hohen Prozessorientierung zu den profiliertesten Anbietern auf diesem Gebiet.

Zwar sollten sich grundsätzlich alle exportierenden Unternehmen genau damit auskennen, doch das ist – zu ihrem Schaden – leider nicht der Fall. Helfen Sie ihnen auf die Sprünge: Um was geht es konkret beim Thema „bekannter Versender“?

Im Kern geht es um die sichere Lieferkette. Luftfrachtsendungen sind gegen unbefugten Zugriff zu schützen. Luftfahrzeuge dürfen nämlich nur mit Luftfracht beladen werden, die als sicher eingestuft sind. Die Luftfracht ist deshalb entweder

vor der Anlieferung an den Flughafen auf Sicherheit zu überprüfen, oder der bV führt vor und während des Versands Kontrollen bei sich im Unternehmen durch. Die rechtliche Grundlage dafür bildet die 2010 von der EU erlassene Sicherheitsverordnung 185. Danach müssen sich alle Firmen, die Cargo-Sendungen auf den Weg bringen, durch das zuständige Braunschweiger LBA als bV zertifizieren lassen.

**Warum wird die Zeit nun knapp?**

Für zahlreiche Unternehmen gilt eine Übergangsregelung. Sie wurden – befristet bis zum 25. März 2013 – als bV anerkannt, wenn sie sich verpflichtet haben, bestimmte Sicherheitsmaßnahmen für Luftfrachtsendungen zu ergreifen. Diese Unternehmen genießen derzeit das Privileg, Luftfracht mit Status „Sicher“ versenden zu dürfen, ohne dass die Fracht vor der Verladung ins Luftfahrzeug (kostenpflichtig) kontrolliert werden muss. Im vergangenen Februar hat das LBA nun ein Schreiben an rund 45.000 Unternehmen verschickt und darüber informiert, dass sie den bV-Status ab 25.3.2013 verlieren, wenn sie sich nicht entsprechend der neuen Richtlinien zertifizieren lassen.

Na und? Wo liegt das Problem?

Derzeit sind nach uns vorliegenden Informationen gerade mal 300 Firmen amtlich als bV zugelassen worden! Angesichts der rund 60.000 Firmen, die von Deutschland aus regelmäßig Luftfracht verschicken, ist dies ein verschwindend gering-



*Diese Szene wirkt nicht spektakulär – sie hat aber eine große Bedeutung für die Sicherheitszertifizierungen.*

ger Anteil, finden Sie nicht? Sehr viele Unternehmen müssen sich jetzt also umgehend mit der Frage beschäftigen, ob die bV-Zulassung sinnvoll, wenn nicht sogar zur Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zwingend erforderlich ist.

**Welche Auflagen sind dafür zu erfüllen?**

Neben vielen anderen Maßnahmen ist ein Sicherheitsprogramm zu erstellen, in