

Berlin, 15. Februar 2011

Herausgeber:

Bundesverband Großhandel,
Außenhandel, Dienstleistungen e.V.

Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

Telefon 030 590099-593
Telefax 030 590099-519

www.bga.de info@bga.de

Autor:

RA Burkhard Capell
Abteilung Verkehr und Logistik
burkhard.capell@bga.de

VERKEHR UND LOGISTIK „Sicherheit in der Logistik“

Herausforderungen der globalen Sicherheitslage Zehn-Eckpunkte-Katalog

Funktionierende Logistik und verlässliche Infrastrukturen gelten als Motor des Aufschwungs und Rückgrat des globalen Handels. Sie sind Voraussetzung für das erfolgreiche Wirtschaften in nahezu allen Branchen. Die globalen Waren- und Lieferketten sind aber auch einer latenten Gefährdung durch den internationalen Terrorismus und anderen Risiken ausgesetzt. Dies hat uns auch das abgelaufene Jahr 2010 erneut vor Augen geführt. Um schwerwiegende Folgen für die Menschen und die Volkswirtschaften zu vermeiden oder wenigstens zu verringern, wurden in zahlreichen nationalen, europäischen und internationalen Organisationen gesetzliche, aber auch freiwillige Maßnahmen erarbeitet, wie der Schutz der Schutz gegen terroristische Anschläge verbessert werden kann.

Im Zeitalter der Globalisierung haben sich die Logistikketten von und nach Europa zu echten (Über-)Lebensadern für unsere Volkswirtschaften entwickelt. Sie unterstützen die internationale Arbeitsteilung und fördern damit einen Großteil der Wertschöpfung in Europa. Gerade Deutschland profitiert hier von seiner zentralen Lage in der EU und vermag es, mit seinen Logistikdienstleistern die Qualitätsführerschaft zu halten. Mit den Ereignissen vom 11. September 2001 erlangten neben der „herkömmlichen“ Gefährdung der Waren durch Diebstahl, Vandalismus und Unfälle neue Einflussfaktoren auf die Logistikkette Bedeutung:

- die Gefährdung der Transportströme durch terroristische Akte oder andere Eingriffe Dritter, sowie
- die Gefährdung durch unmittelbaren oder mittelbaren Missbrauch von Verkehrsmitteln als Waffe.

Die Sicherheit der Lieferkette wird damit zu einem wichtigen Qualitätsmerkmal, das insbesondere im globalen Umfeld zunehmend zum Wettbewerbsfaktor wird. Logistikunternehmen, Handel und Industrie stellen sich der Herausforderung, sie haben bis zum heutigen Tag bereits umfassende Anstrengungen unternommen, um diesen Bedrohungen entgegen zu wirken. So wurden von den Akteuren der Logistikkette unternehmensinterne Sicherheitsregime wie TAPA aufgebaut, die den Zugriff Dritter auf Waren und Logistikkette unterbinden und mit einem erheblichen finanziellen Engagement verbunden sind:

- Von den deutschen Flughäfen wurden alleine 2005 rund 45 Mio. EUR für Sicherheitsmaßnahmen nach §8 LuftSiG aufgewendet;
- Zur Finanzierung der Sicherheitsauflagen wendet die Lufthansa Cargo AG p. a. über 80 Mio. EUR auf. Die Mittel werden u. a. für den Erwerb technischer Hilfsmittel aufgewandt. Die Gesellschaft operiert zurzeit mit mehr als 100 Röntgengeräten/Sprengstoffdetektoren und ca. 2000 Kameras. Zusätzlich befinden sich täglich mehr als 100 Sicherheitsmitarbeiter im Einsatz;
- die deutschen Seehäfen investierten zur Umsetzung der Sicherheitsauflagen für Hafenanlagen und Schifffahrt über 50 Mio. EUR;
- Schenker allein investierte zur Erlangung des TAPA-FRS Status an 35 europäischen Standorten 3,9 Mio. EUR in seine Terminals, zzgl. 70.000 EUR / Jahr für die Zertifizierung;

- neben den einmaligen (Implementierungs-)Investitionen fallen bei allen Sicherheitsmaßnahmen kontinuierliche Kosten u. a. für Wartung und Personalschulung an.

Dabei sind die Belastungen durch Sicherheitskosten besonders für kleine und mittlere Unternehmen unverhältnismäßig groß. Bei der Umsetzung der Verordnung zur Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette kämen einer Folgenabschätzung der EU-Kommission zufolge auf Unternehmen mittlerer Größe mit bis zu 250 Mitarbeitern im Durchschnitt Ausgaben in Höhe von bis zu 135.000 EUR für bauliche Anpassungen und personelle Ressourcen zu. Zusätzlich fielen jährliche Folgekosten von bis zu 131.000 EUR an. Der Mittelstand würde mit insgesamt rund 90% der notwendigen Investitionen die größte Last bei der Umsetzung dieser Verordnung tragen.

Auch zwischen den Verkehrsträgern ergibt sich eine weite Spreizung der Kosten. Die Kosten für mittlere Unternehmen für die Umsetzung der Lieferkettenverordnung wurden im Straßentransport auf bis zu 49.000 EUR geschätzt, im Schienenverkehr sind dies bereits bis zu 67.000 EUR – also 36% mehr. Zusätzlich werden noch anteilige Kosten für weitere Einrichtungen wie z.B. Wartungseinrichtungen, Rangierbahnhöfe etc. fällig.

Durch die geltenden Sicherheitsregime werden die kritischen Knotenpunkte an den Außengrenzen der EU – insbesondere Binnen- und Seehäfen sowie Flughäfen – wirksam abgesichert. Die Vielzahl bestehender, nicht aufeinander abgestimmter Sicherheitsregime im Verkehrssektor, führt jedoch zu teilweise irrationalen Entwicklungen, die wiederum zu Ineffizienzen führen:

- Luftfracht-Paletten für den US-Verkehr, die mehr als 68 kg wiegen, sind entsprechend den Vorschriften des TSA2 manuell auf darin befindliche Personen zu überprüfen. Dies gilt, selbst wenn sie so kleine Ausmaße aufweisen, dass kein menschliches Wesen hineinpasst. Die Untersagung der Nutzung technischer Hilfsmittel erbringt keinen ersichtlichen Sicherheitsgewinn, konterkariert aber alle Bündelungseffekte und führt zu erheblichen Mehrkosten.
- Im Gegensatz zu Deutschland sind Frankreich und Großbritannien aufgrund bilateraler Verträge von den Prüfvorschriften zur manuellen Überprüfung dieser sog. Built-up-Units ausgeschlossen, wodurch sie erhebliche Wettbewerbsvorteile genießen.
- Durch die nationale Ausgestaltung von EU-Vorschriften ergeben sich Umsetzungsunterschiede innerhalb der verschiedenen Nationalstaaten Europas, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen. So sind bspw. EU-weit zugelassene Maßnahmen und Geräte zur Sicherheitsprüfung in Deutschland nicht anerkannt, obgleich eine europaweite Harmonisierung der Sicherheitsvorschriften versprochen wurde.
- Flugzeugbesatzungen werden analog zu Flugpassagieren umfassenden Sicherheitskontrollen unterzogen, obwohl sie bereits eine besondere Vertrauensposition innehaben und regelmäßigen Überprüfungen durch Sicherheitsbehörden unterliegen.

An diesen „Stilblüten“ wird deutlich, dass eine Überprüfung der gesamten Sicherheitslandschaft längst überfällig ist. In den vergangenen Jahren wurde eine Vielzahl von sich teilweise überlagernden Sicherheitsregimen, teilweise ad hoc und in Zeitnot implementiert. Daraus ergibt sich die momentan herrschende Vielfalt an teils konkurrierenden, teils kontraproduktiven Lösungsansätzen, die einer *dringenden Harmonisierung* bedürfen.

Zehn-Eckpunkte-Katalog des BGA für die sichere Lieferkette

Die deutschen Transport- und Logistikunternehmen haben ein großes Eigeninteresse an sicheren Warenströmen und dem Schutz der Waren vor unbefugten Zugriffen. Daher haben sie unternehmensinterne Vorkehrungen getroffen, die betrieblichen Abläufe zu sichern. Ergänzt werden diese Sicherheitsmaßnahmen durch zahlreiche übergeordnete Sicherheitsvorschriften zum Schutz der Güterverkehre vor terroristischen Angriffen.

Eine Ausweitung der gesetzlichen Sicherheitsanforderungen, wie sie z.B. die EU mit der Verordnung zur Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette beabsichtigt, bewirkt jedoch keinen Sicherheitsgewinn. Sie birgt vielmehr das Risiko neuer Handelsschranken innerhalb Europas, die mit der Schaffung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes gerade abgebaut wurden. Darüber hinaus können sie politisch und wirtschaftlich gewünschte gebündelte Verkehre behindern.

Zur Verbesserung der Sicherheit im Güterverkehr bedarf es keiner neuen Vorschriften, sondern vielmehr einer Integration bestehender Initiativen in eine abgestimmte Sicherheitsstrategie. Vor einer Weiterentwicklung der Sicherheitsanforderungen müssen bereits getätigte Investitionen und Initiativen auf ihre Wirkung hin überprüft werden. Das Deutsche Verkehrsforum tritt für eine kohärente, europaweit harmonisierte, international anerkannte und verkehrsträgerübergreifende Sicherheitsstrategie ein.

Der BGA hat in seiner Funktion als verkehrsträgerübergreifende Interessenvertreter aus Verlager-Sicht zehn Eckpunkte identifiziert, an denen sich Sicherheitsregime für die Sicherheit der Lieferkette messen lassen müssen:

1. Schutz vor Terrorismus ist Daseinsvorsorge

Die Wirtschaft trifft aus eigenem Interesse bereits Vorkehrungen gegen einen Zugriff unbefugter Dritter auf die Logistikkette. Die Abwehr terroristischer Gefahren ist jedoch in erster Linie eine hoheitliche Aufgabe. Die Verantwortung für die Sicherung der Lieferkette und ihre Finanzierung dürfen daher nicht allein auf die Wirtschaft verlagert werden, sofern damit ein rein öffentliches Interesse verfolgt wird.

2. Risiken analysieren, zielsicher handeln

Logistische Ketten bestehen aus einer Vielzahl von heterogenen Gliedern, die vielfältig miteinander kombiniert werden können. Letztendlich ist jede Transportkette somit ein Unikat. Eine eingehende Risikoanalyse mit Identifizierung und Klassifizierung der Risiken und Differenzierung der Transportmittel sowie der Transportzwecke ist daher essentiell für ein erfolgreiches Sicherheitsregime, um eventuellen Sicherheitslücken tatsächlich zielgerichtet zu begegnen.

3. Außengrenzen absichern, Binnenmarkt erhalten

Der seit dem 01.01.2008 verfügbare Status des "zugelassenen Wirtschaftsbeitrügten" (ZWB) bzw. "Authorized Economic Operator" (AEO) zielt auf die Absicherung der durchgängigen internationalen Lieferkette vom Hersteller einer Ware bis zum Endverbraucher ab und soll insofern eine Grundlage zur Absicherung der Außengrenzen der EU bilden. Es ist zu erwarten, dass eine Vielzahl von Unternehmen die erforderlichen Maßnahmen umsetzen werden, um den AEO-Security-Status zu erlangen. Der Status etabliert sich somit als Quasi-Mindeststandard für die Sicherheit der Lieferkette im EU-Außenhandel und bezieht über die an Häfen und Flughäfen getroffenen Maßnahmen hinaus die vor- und nachgelagerten Verkehre, insbesondere auch Landverkehre, ein.

Darüber hinausgehende Maßnahmen müssen sorgfältig bedacht sein und sollten möglichst verhindert werden, zumal die Sicherheit in der Lieferkette nicht allein aufgrund der Einführung weiterer Anforderungen gewährleistet werden kann und jeder Eingriff im EU-Binnenverkehr den Aufbau neuer effizienzhemmender Handelsschranken bedeutet.

4. Standardisierung vorantreiben, vorhandene Lösungen anerkennen

Die vorhandenen Sicherheitsregime (siehe Anhang) sind mit erheblichem Aufwand von Wirtschaft und Politik auf europäischer und internationaler Ebene abgestimmt und aufgebaut worden. Diese Ansätze müssen in die Standardisierungsaktivitäten von CEN und ISO (z.B. ISO 28 000) integriert werden. Dabei gilt es, vor allem im Sinne eines Benchmarkings oder einer Klassifizierung, die Vergleichbarkeit der bestehenden und künftigen Sicherheitsregime sicherzustellen, so dass die unbürokratische Anerkennung betrieblicher Sicherheitsmaßnahmen im Rahmen übergeordneter Sicherheitsregime ermöglicht wird. Diese Standardisierung voranzutreiben ist Aufgabe der Wirtschaft.

5. Globale Standards unterstützen, Schnittstellen vorsehen

Europäische Lösungen müssen auf globalen Standards aufsetzen oder zumindest handhabbare Schnittstellen vorsehen, die globale Logistikketten unterstützen. Europa muss sich daher auch weiterhin in den internationalen Gremien an der Erarbeitung globaler Standards für die Sicherheit der Lieferkette beteiligen, gleichzeitig gilt es jedoch auch erarbeitete europäische Lösungsansätze dort selbstbewusst zu vertreten und ihre internationale Anwendung zu forcieren.

6. Freiheiten schaffen, Anreize setzen

Sicherheitsmaßnahmen können sich nur durchsetzen, wenn echte Anreize geschaffen und im Gegenzug betriebskostenmindernde Freiheiten gewährt werden. Die in Aussicht gestellten Erleichterungen für sicherheitsbewusste Unternehmen müssen konkretisiert werden, um den Sicherheitsregimen zum Erfolg zu verhelfen.

7. Haftungsfragen klären, Schwächen auffangen

Die Transportkette ist nur so stark wie ihr schwächstes Glied. Innerhalb eines Sicherheitsregimes muss daher geklärt sein, wie die Haftung der Akteure innerhalb der Transportkette geregelt ist und in welcher Form Ladungen nicht zertifizierter Partner / von Partnern ohne Sicherheitsstatus in die Logistikkette integriert werden können, ohne dass der Status / das Zertifikat des Unternehmens gefährdet ist. Eine Überprüfung und Weiterbeförderung auf eigenes Risiko ist nicht praktikabel und nicht versicherbar.

8. Bürokratie vermeiden, Eigeninitiative fördern

Für einen effizienten Wirtschaftsverkehr gilt es, die Logistikkosten nicht durch zusätzliche Bürokratie zu erhöhen. Vor der Implementierung neuer Sicherheitsregime müssen daher zunächst etablierte Systeme auf ihre Potenziale und Erweiterbarkeit hin überprüft werden. Die Selbsterklärung / Selbstzertifizierung der Unternehmen bietet dabei eine effiziente Alternative zu bürokratie-lastigen Zertifikatslösungen.

9. Maßstabsgerechte Lösungen, Wettbewerbsnachteile verhindern

Der heterogenen Struktur des Transportgewerbes ist bei der Ausgestaltung von Sicherheitsmaßnahmen Rechnung zu tragen.

Skalierbare Maßnahmen müssen sicherstellen, dass für kleine und mittlere Unternehmen maßstabsgerechte Lösungen bereitgestellt werden können, die für diese auch auf der Kostenseite tragfähig sind.

Ebenso ist darauf zu achten, dass keine Wettbewerbsnachteile zwischen den einzelnen Verkehrsträgern entstehen und den gewünschten Bündelungseffekten nicht durch Sicherheitsregime entgegen gewirkt wird.

10. Effizienz- und Dienstleistungsorientierung der Verwaltung steigern

Sicherheitsregime müssen im administrativen Bereich effizient und kompetent unterstützt werden, damit die Logistikwirtschaft ihren Versorgungsauftrag auch weiterhin ohne Einschränkungen erfüllen kann. Neue und immer detailliertere Sicherheitsanforderungen bedingen einen höheren Prüfaufwand, den in erster Linie staatliche Behörden bearbeiten müssen. Jeder Prüfauftrag muss daher durch das Aufstocken von entsprechend qualifiziertem Personal begleitet werden.

Die deutsche Verkehrswirtschaft bietet bereits heute sichere, effiziente und nachfragegerechte Dienstleistungen rund um die Lieferkette. Auch in Zukunft werden die Unternehmen ihre Sicherheitsprozesse mit ihrer Expertise und unter Aufwendung erheblicher Ressourcen weiter optimieren, um ihren Beitrag zu Prävention und Gefahrenabwehr zu leisten. Die zuvor genannten Rahmenbedingungen einer standardisierten „Sicherheitskultur“ können sie dabei wirksamer unterstützen, als zusätzliche Zertifizierungsverfahren und aufwändige Bürokratie.

Das Ziel einer praxisgerechten Sicherheitsstrategie für die Logistik muss die Sicherung der europäischen Außengrenzen und die Standardisierung der Sicherheitsregime sein.