

Reinhard Fischer

Die Sicherheitsinitiativen im internationalen Warenverkehr

Der Ausgangspunkt 1. September 2001

Der terroristische Anschlag auf das World Trade Center in New York hat die Welt verändert und dazu geführt, dass die internationale Politik dem Thema Sicherheit höchste Priorität einräumt. Seitdem sind militärische, polizeiliche und andere hoheitliche Maßnahmen ergriffen worden, um die Gefahren des internationalen Terrorismus zu minimieren. Dabei kommt der Gefahrenabwehr im internationalen Warenverkehr eine besondere Bedeutung zu. Es ist keine Frage, dass auch die Wirtschaft ihren Beitrag zur Erhöhung der Sicherheit leisten muss und dies bereits auch tut.

Die Anforderungen an den Warenverkehr in die USA

Verständlicherweise hat die USA als erste Nation verschiedenste Sicherheitsprogramme in Kraft gesetzt. Für Deutschland sind diese Vorschriften deshalb von großer Bedeutung, weil die USA im Nicht-EU-Außenhandel mit Abstand unser größter Handelspartner sind.

Den Anfang machte das bilaterale Abkommen der Container Security Initiative (CSI), das die USA mit verschiedenen Ländern geschlossen hat und welches den US-Zollbeamten ermöglicht, in fremden Häfen Warenkontrollen durchzuführen. CSI hat zum Ziel, Risiko-Container zu identifizieren, zu kontrollieren und gegebenenfalls zu stoppen. Das Abkommen fokussiert sich im Wesentlichen auf die Kontrolle der größten Seehäfen.

Neben anderen europäischen Staaten hat auch Deutschland unterzeichnet und die Häfen Hamburg und Bremerhaven in die Überwachung einbezogen.

Interessant ist, dass den US-Zollbeamten in den einzelnen EU-Staaten unterschiedliche Befugnisse eingeräumt werden; in Deutschland jedenfalls werden die tatsächlichen Warenkontrollen auf Hinweis der US-Zollbeamten ausschließlich durch die deutsche Zollverwaltung durchgeführt. Insgesamt werden in Deutschland jährlich bis zu 400.000 Seecontainer einer Risikoanalyse unterzogen. Die tatsächlichen Kontrollen, die daraus resultieren, sind jedoch minimal. Letztlich identifizierte Risiko-Container werden durch die vor Ort befindlichen Container-Röntgenanlagen gezogen oder anderweitig kontrolliert.

Unmittelbar mit der CSI-Regelung ist die 24 hour-rule verbunden, die im US Code of Federal Regulations gesetzlich verankert ist und bestimmt, dass eine festgelegte Anzahl von Daten 24 Stunden vor dem Einladen der Ware in das Schiff in die USA übermittelt werden müssen. Die Regelung wurde am 2. Dezember 2002 eingeführt und wird seit dem 2. Februar 2003 angewendet. Sie verpflichtet Reeder und andere Verkehrsträger, über eine genaue definierte elektronische Schnittstelle, das so genannte Automated Manifest System (AMS), bestimmte Daten vor der Versendung der Waren an den US-Zoll abzugeben. In einem Ausfallkonzept ist vorgesehen, dass die Meldung auch in Papierform abgegeben werden kann. Neben reinen Verkehrsdaten sind

Angaben über den Versender, Empfänger, Transporteur, Verschluss- und Containernummern sowie Anzahl der Packstücke zu machen. Daneben sind die zu versendenden Waren präzise zu beschreiben. Sollten die beschriebenen Daten nicht abgegeben werden, hat die US-Zollbehörde die Möglichkeit, Zivilstrafen und Strafen nach anderen Rechtsvorschriften zu verhängen.

Diese Regelung wurde mittlerweile mit einem verkürzten Zeitfenster auf den Luftverkehr ausgedehnt. Die Datenübermittlung hat 4 Stunden vor der Ankunft des Flugzeugs zu erfolgen. Ausnahmen sind für Flüge von Kanada, Mexiko und der Karibik, also insbesondere Flüge mit geringer Flugzeit in die USA, vorgesehen.

Gänzlich ungeklärt ist zurzeit immer noch die Situation im Postverkehr. Die in den USA veröffentlichten Regelungen fokussieren sich darauf, auf welchem Weg (See- oder Luftfracht) eine Ware in die USA gelangt. Damit wäre auch faktisch der Postverkehr von der US-Sicherheitsinitiative betroffen, da solche Sendungen sowohl mit See- als auch Luftfracht transportiert werden. Allerdings hat der US-Zoll bis heute darauf verzichtet, den Postverkehr in die Überwachungsmaßnahmen einzubeziehen.

Nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der Einführung der neuen Bestimmungen in die Praxis haben sich die Verfahren logistisch eingespielt. Da sowohl im See- wie auch im Luftverkehr ausreichend dimensionierte Fristen zur Verfügung stehen, werden größere Be-

hinderungen im Transatlantikverkehr nicht zu erwarten sein. Allerdings können sich notwendige Investitionen für die Änderung der Logistiksysteme und -abläufe in den Supply Chain-Kosten niederschlagen.

Neben CSI und den hour-rules hat die USA das so genannte Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) eingeführt, das die Sicherheit in der Supply Chain erhöhen soll. Von den Teilnehmern des Programms wird erwartet, dass sich ihre Sicherheitsmaßnahmen an den von der US-Zollverwaltung gesetzten Standards orientieren. Wesentliches Ziel von C-TPAT ist es, die Integrität der Sicherheitssysteme zu gewährleisten. Darüber hinaus sollen die in den USA implementierten Sicherheitsrichtlinien aktiv an die Geschäftspartner in der Supply Chain kommuniziert werden, damit auch diese den C-TPAT Standard erfüllen und so die Sicherheit vom Abgang der Waren bis an den Bestimmungsort gewährleistet ist. Im Rahmen von C-TPAT muss der Teilnehmer ein Abkommen mit dem US-Zoll unterzeichnen. Er verpflichtet sich, einen Fragebogen über die Sicherheit in seiner Supply Chain auszufüllen und der Behörde zur Verfügung zu stellen. Um den Status Quo seiner Sicherheit zu dokumentieren, sollte der Teilnehmer einen Selbsttest durchführen. Nach dessen Auswertung ist gegebenenfalls ein Programm zur Erhöhung der Sicherheit zu entwickeln und einzuführen. Die US-Zollverwaltung hat Sicherheitsempfehlungen herausgegeben, die sie an unterschiedliche Adressaten der Supply Chain richtet. Empfänger dieser Empfehlungen sind Importeure, Air Carrier, Sea Carrier und Air Freight Consolidator. Empfohlen wird zum Beispiel, die Verfahrensabläufe zur Erhöhung der Sicherheit anzupassen, eine entsprechende Gebäudesicherung und Zugangskontrollen vorzuhalten, geeignetes Personal auszu-

wählen, regelmäßige Weiterbildungsmaßnahmen durchzuführen und geeignete Beförderungsmittel zu benutzen. Weiterhin müssen C-TPAT-Zertifizierte am elektronischen Manifestverfahren teilnehmen. Nach der Zertifizierung sollen die Firmen von einer bevorzugten Zollabfertigung profitieren und einen zentralen Ansprechpartner beim US-Zoll erhalten. Der wirkliche Vorteil liegt wohl darin, dass man durch die Zertifizierung in eine niedrigere Risikogruppe eingestuft wird und somit bei einem Grenzübergang weniger Kontrollen ausgesetzt ist. Damit ist auch klar, dass just-in-time-Hersteller, die US-Produktionsstätten mit ausländischem Material versorgen, unbedingt am Programm teilnehmen sollten.

Neben den vorstehend beschriebenen Programmen gibt es weitere Sicherheitsinitiativen, die sich auf andere Verkehrsarten fokussieren. So wurde im Dezember 2002 das Programm FAST-Free-and-Secure-Trade eingeführt, um im Landverkehr eine höhere Sicherheit für Warentransporte aus Kanada und Mexiko zu erreichen. Auch in FAST müssen sich die Teilnehmer zertifizieren lassen. Die Voranmeldungszeiten für den Straßenverkehr sind jedoch sehr verträglich gestaltet; sie betragen für einen FAST-Teilnehmer 30 Minuten bzw. für einen Nicht-FAST-Teilnehmer eine Stunde.

Letztlich müssen auch im Schienenverkehr alle Waren, bevor Sie in den USA eintreffen, vorangemeldet werden. Die entsprechende Frist beträgt zwei Stunden.

Zukünftig plant die US-Zollverwaltung, alle elektronischen Importverfahren in eine gemeinsame Zollabfertigungsumgebung zu integrieren. In der so genannten Automated Commercial Environment (ACE) sollen auch die Vorabinformationen der hour-rules analysiert und mögliche Risiken identifiziert werden.

Die Dynamik der US-Zollverwaltung und die Vielzahl der implementierten Programme sollte nicht darüber hinwegtäuschen, welche Herkulesaufgabe diese Behörde zu bewältigen hat. Täglich passieren über 90.000 Lkws und Container, über 300.000 Kraftfahrzeuge und 1.900 Flugzeuge die Grenzen der USA. Dabei sind über 1.000.000 Passagiere und ca. 70.000 Importe abzufertigen. Aus diesen Zahlen wird deutlich, warum der US-Zoll ein solch hohes Interesse an der EDV-gestützten Voranmeldung und Zollabfertigung hat und diese Aktivitäten weiter mit Hochdruck verfolgen wird.

Die Sicherheitsinitiativen in der Europäischen Union

Die Überlegungen der europäischen Institutionen zur Erhöhung der Sicherheit im Warenverkehr befinden sich noch im Anfangsstadium. Grundsätzlich gibt es eine politische Absichtserklärung der Europäischen Kommission, den vorher beschriebenen Vorstellungen der USA zur Erhöhung der Sicherheit im Warenverkehr entsprechend zu folgen. Rechtliche Änderungen liegen als Entwurf bereits vor; hier ist insbesondere daran gedacht, den Zollkodex und die Zollkodex-Durchführungsverordnung anzupassen und wie die USA vor Abgang bzw. Ankunft von Waren bestimmte Daten innerhalb einer Frist zu verlangen. An Stelle von C-TPAT wird es in der Europäischen Union einen so genannten „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ (ZW) geben, der wie in den USA bestimmte Verpflichtungen erfüllen muss. Da zukünftig nur der ZW von den erleichterten Verfahren bei Ein- und Ausfuhr profitieren kann, müssen die Bewilligungsvoraussetzungen zu diesem Verfahren besonders kritisch betrachtet werden. In den Entwürfen zur Änderung des Zollkodexes ist beschrieben, dass zum Beispiel die Einhaltung von Zollbestimmungen nachzuweisen ist. Hier

stellt sich die Frage, welche Kriterien die Europäische Kommission für die Erfüllung dieser Voraussetzung heranziehen will. Aus Verwaltungssicht würde sich anbieten, die Einstufung eines Antragstellers an der zolleigenen Risikoanalyse festzumachen. Da die nationalen Risikoanalysen der Zollverwaltungen in eine neue europäische Risikoanalyse eingehen sollen, müssen auch EU-weit geltende Kriterien zur Eingabe, Pflege und Auswertung dieser Datenbank implementiert werden. Diese Kriterien sollten sich im Rahmen von Best Practice an den Vorstellungen von liberalen EU-Zollverwaltungen orientieren. Ansonsten besteht insbesondere für multinationale Unternehmen die Gefahr, dass kontrollorientierte EU-Staaten bei minimalen



Vergehen negative Bewertungen abgeben und dies in nördlichen EU-Staaten zu einer Ablehnung oder einem Entzug der Bewilligung für den ZW führt.

Weiterhin fordert die Europäische Kommission in ihrem Entwurf zur Änderung des Zollkodexes, dass der Status des ZW nur verliehen wird, wenn geeignete Sicherheitsmaßnahmen vorhanden sind. Da sich US-amerikanische und europäische Sicherheitsanforderungen im Hinblick auf die physische Sicherheit immer noch sehr unterscheiden, kann man nur hoffen, dass sich die Gedanken der Europäischen Kommission auf der Basis des in der EU Machbaren bewegen. Weitere Überlegungen sind rein spekulativer Natur, da der Entwurf zum Zollkodex in den

meisten Fällen auf das Ausschussverfahren verweist und die entsprechenden Vorschläge zur Änderung der Zollkodex-Durchführungsverordnung heute noch nicht vorliegt. Deswegen kann auch nur vermutet werden, welche Vorstellungen sich hinter einer weiteren Bewilligungsvoraussetzung, der Risikominimierung im Warenverkehr, verbergen. Wenn man die Parallele zu C-TPAT zieht, müssen wir sicherlich mit Erfordernissen wie der Durchführung von regelmäßigen Trainingsmaßnahmen, der Benutzung von geeigneten Beförderungsmitteln, der Verpflichtung zur Nutzung von elektronischen Verfahren und der Verpflichtung zum Aufbau eines firmeninternen Risk Management rechnen.

Als sonstige Bewilligungsvoraussetzungen für die Verleihung des

Status „Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“ werden noch die Kriterien der nachweislichen finanziellen Solvenz und der zufriedenstellenden Buchführung diskutiert. Diese Punkte kennzeichnen sich als eher unproblematisch, da sie bereits heute für die Bewilligung der erleichterten Verfahren angewendet werden und in der Praxis bekannt sind.

Neben den Regelungen für einen ZW arbeitet die Europäische Kommission daran, auch das Ein- und Ausfuhrverfahren mit einer elektronischen Voranmeldung durchzuführen. Für den Import von Sendungen bedeutet dies, dass diese bei allen Verkehrsarten im Rahmen einer elektronischen Anmeldung zwei Stunden vor Ankunft zu avisieren sind. Kann die Anmel-

dung nicht elektronisch erfolgen, müssen entsprechende Dokumente vier Stunden vor Eingang der Waren bei den europäischen Zollverwaltungen vorliegen. Welche Daten abgegeben werden müssen, ist noch unbekannt und wird wieder in der Zollkodex-Durchführungsverordnung geregelt. Eine gewisse Flexibilität erhält das Thema dadurch, dass besondere Fristen für kurze Wegstrecken aufgrund von internationalen Verträgen und für ZW zugelassen werden können. Es besteht gegebenenfalls die Möglichkeit, als ZW die Frist auf Null zu reduzieren.

Jeder am Warenverkehr Beteiligte kann die Voranmeldung der zuständigen EU-Zollverwaltung zur Verfügung stellen. Allerdings muss er dazu zunächst einmal den vorgesehenen Eingangsort der Ware kennen. Einer der Hauptprobleme wird also sein, die eingehende Ware der jeweiligen Voranmeldung zuzuordnen. Hier kann man der Europäischen Kommission nur raten, frühzeitig das Gespräch mit den Beteiligten zu suchen, um Schwierigkeiten in der Praxis zu identifizieren und entsprechende Lösungen zu erarbeiten.

Für die Ausfuhr sind ähnliche Verfahren wie für die Importe beabsichtigt. Es ist geplant, dass die Ware zwei Stunden vor dem beabsichtigten Export angemeldet werden muss. Dabei können wieder besondere Fristen für kurze Wegstrecken, aufgrund von internationalen Verträgen und für ZW vorgesehen werden.

Auch die physische Sicherheit des Warenverkehrs wird in der Europäischen Kommission diskutiert. In der neuen Direktion „J“ der Generaldirektion „TRN“ ist die Diskussion über die Sicherung von Beförderungsmitteln und Transportwegen entbrannt. Man darf gespannt sein, wie sich diese Überlegungen schriftlich manifestieren werden.

Internationale Entwicklungen

Auf Grund des politischen Drucks führen die meisten Industrieländer Sicherheitsinitiativen ein. Leider ist festzustellen, dass diese Entwicklungen gänzlich unkoordiniert stattfinden. Damit besteht die Gefahr, dass sowohl Datenanforderungen wie auch Fristen in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausfallen und sich die Wirtschaft für jedes Land auf andere Gegebenheiten einstellen muss. Vor diesem Hintergrund ist die Weltzollorganisation aufgerufen, schnellstmöglich einen Standard zu erarbeiten, den alle beteiligten Zollverwaltungen anwenden. Dabei muss dieser Standard einerseits die Sicherheitsbedürfnisse befriedigen, andererseits

sollte er auch so wenig wie möglich in die Prozesse der Supply Chain eingreifen; ein Spagat, der sicherlich beide Seiten zu Kompromissen zwingt.

Fazit

Häufig wird von den Hoheitsträgern vergessen, wie eng die internationalen Logistikketten verzahnt sind und dass sich bereits kleinste Veränderungen auf die Durchgängigkeit der Supply Chain auswirken können. Gerade im Bereich der Sicherheitsinitiativen ist es deshalb erforderlich, dass die Überwachungsbehörden frühzeitig mit der Wirtschaft zusammenarbeiten, um verlässliche und schnelle Verfahren zur Risikomi-

nimierung zu entwickeln und implementieren.

Die praktischen Kenntnisse aus dem Warenverkehr mit den USA zeigen, dass die Sicherheit durch Voranmeldung der Waren ohne größere Verzögerungen im Warenverkehr gewährleistet werden kann. Allerdings ist dieser Bereich zukünftig wohl eher ein Nebenkriegsschauplatz. Die wichtigste Frage bleibt zur Zeit unbeantwortet, nämlich welchen Preis man für die Erhöhung der physischen Sicherheit bezahlen will. Aus Sicht der Logistik wird dieser Preis für alle Beteiligten der Supply Chain sehr hoch sein.

Reinhard Fischer beschäftigt sich mit strategischen bzw. politischen Zollfragen und leitet den Zollbereich im Konzern Deutsche Post World Net

Öffentliche Verwaltungen auf dem Prüfstand

Herausforderungen als Chance begreifen!



Start des 7. Internationalen Speyerer Qualitätswettbewerbs. Verwaltungen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz sind aufgerufen, ihre vorbildlichen Innovationen zu präsentieren.

Die Qualität der Verwaltung ist ein entscheidender Standortfaktor. Unternehmen und Bürger wünschen sich Behörden mit Verständnis für ihre legitimen Anliegen und der Bereitschaft, schnell zu entscheiden. Die Idee des Internationalen Speyerer Qualitätswettbewerbs (ISQW) ist es, vorbildliche Ideen und gute Beispiele der Verwaltungsmodernisierung zu verstärken und damit zu zeigen, dass und wie es geht. Allein die Teilnahme am Wettbewerb trägt dazu bei, bürokratisches Denken zu überwinden und das Image der Verwaltung zu verbessern. Die Preisträger können stolz sein auf ihre kreativen Leistungen und ihre Fähigkeit, versteckte Potentiale in ihrer Organisation zu aktivieren.

Zum 7. Mal startet der Internationale Speyerer Qualitätswettbewerb für öffentliche Verwaltungen. Bis zum 31.03.2005 können sich Organisationen des öffentlichen Sektors aus Deutschland, Österreich und der Schweiz um einen Speyer-Preis in einem oder mehreren der ausgeschriebenen Themenfelder bewerben:

- Qualität in der Verwaltung
- Partnerschaftliches Wahrnehmen öffentlicher Aufgaben
- Personalmanagement
- Electronic Government
- Innovative Formen des Haushalts- und Finanzmanagements
- Korruptionsbekämpfung

Einsendeschluss: 31. März 2005

Kontakt:

Internationaler Speyerer Qualitätswettbewerb
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2
D-67346 Speyer

Armin Liebig/Vera Silke Saatweber
Tel.: ++49-62 32-6 54 2 66/2 88
E-Mail: liebig@dhv-speyer.de/saatweber@dhv-speyer.de

Bewerberinformation & FAQ unter:
www.dhv-speyer.de/qualitaetswettbewerb