

Hintergründe zur Luftfrachtsicherheit

Paketbomben aus dem Jemen und aus Griechenland haben eine öffentliche Diskussion über Sicherheit bei Luftfracht und anderen Pakettransporten ausgelöst.

Die Bundesvereinigung Logistik (BVL) hat aus diesem Anlass Daten und Fakten zur Luftfracht und zur Luftfrachtsicherheit zusammengetragen und Schlussfolgerungen gezogen. Das vorliegende Papier soll einen Beitrag zur sachlichen Diskussion über das Thema leisten. Aufgrund der Sensibilität des Themas Sicherheit stehen Zahlen, Daten und Fakten auch für eine neutrale Organisation wie die BVL nur unvollständig zur Verfügung.

Schlussfolgerungen

Aus Sicht der BVL ergeben sich aus den aktuellen Vorgängen und den in diesem Papier dokumentierten Fakten folgende Schlussfolgerungen:

1. Die Gesetzgeber in den USA und in Europa haben seit 2001 umsichtige Vorkehrungen zur Erhöhung der Sicherheit im Passagier- und im Frachtbereich getroffen.
2. Die Verlässlichkeit der Ausführung dieser Bestimmungen zur Gewährleistung „sicherer Lieferketten“ hängt entscheidend von der Qualifizierung und Überwachung des verantwortlichen Personals ab.
3. Die Beteiligten an den Sicherheitsprozessen, beispielsweise die Luftfahrtunternehmen als Letztverantwortliche, die Flughäfen, reglementierte Beauftragte, das Luftfahrt-Bundesamt sowie ggf. die Bundespolizei und andere, sind derzeit nicht hinreichend vernetzt. Hier gibt es Gesprächs- und Handlungsbedarf zwischen allen Beteiligten.
4. Die generelle Datenlage ist zu verbessern und die systematische Datenerhebung und -auswertung zu regeln. Sicherheit für Leib und Leben geht vor datenschutzrechtlichen Bedenken.
5. Ein deutliches Mehr an Sicherheit bringt höhere Kosten mit sich und verlangsamt die logistischen Prozesse.
6. Die technischen Möglichkeiten zur Durchleuchtung von Fracht sind weiterzuentwickeln. Nur so können Sicherheitsstandards weitgehend kostenneutral weiter angeheben werden.
7. Weder nach europäischem noch nach nationalem Recht gibt es bislang Vorgaben, Transit- oder Transferfracht zu kontrollieren. Hier besteht Handlungsbedarf.
8. Die Zuverlässigkeit der Sicherheitsstandards in Drittstaaten ist zu überprüfen und bei Feststellung von sicherheitsrelevanten Mängeln sind Konsequenzen zu ziehen.
9. 100prozentige Sicherheit kann es nicht geben, denn vor kriminellen und terroristischen Machenschaften lassen sich weder nationale noch internationale Supply Chains völlig schützen.
10. Jede Form von Aktionismus schadet der ernsthaften Bearbeitung dieses wichtigen Themas.

Zahlen, Daten und Fakten

A. Das Volumen der Luftfracht

Wenn man vom **Gewicht** der transportierten Güter ausgeht, hat die Luftfracht einen Anteil von **weniger als einem Prozent**. Der weitaus größere Anteil an der Fracht wird auf dem Seeweg, auf der Straße oder der Schiene transportiert. Bezogen auf den **Wert** der Waren liegt der Anteil der Luftfracht dagegen bei **40 Prozent**, da vor allem kapitalintensive sowie kurzlebige und verderbliche Güter per Jet zum Empfänger gelangen: Typische Luftfrachtgüter sind transportempfindliche Erzeugnisse wie Medikamente, die eine bestimmte Temperatur nicht überschreiten dürfen, eilige Dokumente und Briefe, dringend benötigte Ersatzteile für Maschinen oder Computer, lebende Tiere, Pflanzen oder Kleidung, die schnell in den Markt muss.

Der internationale Luftfahrtverband IATA zählte 2009 2,4 Milliarden Passagiere, 2014 sollen es 3,3 Milliarden sein. Die grenzüberschreitende Frachtmenge soll zugleich von 28 auf 38 Millionen Tonnen steigen (in Deutschland 2010: 3,6 Millionen t). Die durch die Sicherheitsmaßnahmen entstehenden Kosten werden allein für die Fluglinien auf weltweit jährlich 4,2 Milliarden Euro beziffert.

Luftfracht ist besonders wichtig für den **KEP-Markt**: rd. 2 Mrd. Sendungen werden pro Jahr in Deutschland via KEP versendet. Das entspricht 12 Mio. Tonnen oder 11,1 Mrd. €. Dabei reichen die Einschätzungen des Luftfrachtanteils von 5 Prozent der Sendungen (Fraunhofer SCS) bis 25 Prozent (Bundesverband internationaler Express- und Kurierdienste, BIEK). Weltweit liegt der Luftfrachtanteil mit rd. 40 Prozent deutlich höher, bei einem Welt-KEP-Markt von 150 Mrd € (Schätzung, Fraunhofer SCS).

B. Die derzeitigen Sicherheitsbestimmungen

Nach den Anschlägen von 9/11 haben sich insbesondere die USA für Verschärfungen im Frachtbereich eingesetzt. Das noch unter US-Präsident Bush im August 2007 verabschiedete Gesetz zur Gewährleistung der Sicherheit von Luftfracht und Seefracht sieht vor („AVIATION and MARITIME CARGO Act“):

- ein Screening / Scannen von Luftfracht, die mit Passagiermaschinen in die USA eingeführt – reine Cargo-Maschinen sind bisher aus Kosten- und Zeitgründen ausgenommen
- ein 100-prozentiges Scannen der Seecontainer vor Verladen auf Frachtschiffe mit dem Ziel USA (ab 2012)

Auch die EU hat in den vergangenen Jahren die Sicherheitsanforderungen erhöht. Seit April 2010 gibt eine **EU-Verordnung** den Rahmen für eine „**sichere Lieferkette**“ vor. Nach dieser müssen Unternehmen in Deutschland durch lückenlose Kontrollen einen sicheren Transport von Fracht garantieren. Dazu müssen sie durch das Luftfahrtbundesamt als "Reglementierte Beauftragte" oder "Bekannte Versender" zertifiziert werden. **Bekannte Versender** sind diejenigen, die Fracht als Luftfracht (physisch) definiert bzw. identifiziert wird und diese als Erster in den Sendungsverlauf bringt. **Reglementierte Beauftragte** sind insbesondere Logistikunternehmen – Fracht, die diese Unternehmen einer Airline übergeben, wird als „secured“ eingestuft und keiner größeren Sicherheitsüberprüfung unterzogen. In den Unternehmen ist ein Sicherheitsbeauftragter für die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen, z. B. Zugangskontrollen in Lagern, verantwortlich.

Somit wird Luftfracht in Deutschland in erster Linie von den zertifizierten Logistikunternehmen selbst kontrolliert, beziehungsweise es gibt in der Luftfracht eine „Kette des Vertrauens“. Gesicherte Zahlen darüber, wie viel Prozent der Luftfracht an den Flughäfen direkt kontrolliert werden, gibt es nicht. Experten schätzen diesen Anteil auf lediglich 10 Prozent der Fracht.

Laut BIEK werden Expresssendungen intensiv geprüft. Allerdings beinhaltet die Luftfracht aus Kapazitäts-/Auslastungsgründen manchmal normale Sendungen, die dann nicht so gut geprüft sind. Insgesamt würden Luftfrachtpakete zu 80 Prozent geröntgt, da sie von Privatpersonen und nicht von „zuverlässigen Versendern“ aufgegeben werden.

C. Hintergrund zur Luftfrachtsicherheit (Quelle: Luftfahrt-Bundesamt)

Im Zusammenhang mit den sichergestellten Paketbomben aus dem Jemen erläutert das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) die derzeitige Kontrollkette für Fracht, die in Passagier- und Frachtflugzeugen transportiert werden soll.

Stimmt es, dass für die Luftfrachtsicherheit die Fluggesellschaften verantwortlich sind?

Die Luftfahrtunternehmen tragen die Letztverantwortung, indem sie gemäß 6.1.1. Satz 2 des Anhangs der EG-Luftsicherheitsverordnung (Verordnung (EG) Nr. 300/2008) nur kontrollierte Fracht entgegennehmen dürfen. Nach der EG-Luftsicherheitsverordnung tragen alle Beteiligten an der sicheren Lieferkette die Verantwortung für ihre Sicherheitsmaßnahmen. Zu den Beteiligten gehören die Luftfahrtunternehmen, Reglementierte Beauftragte, bekannte und geschäftliche Versender, Unterauftragnehmer und Transporteure.

Was müssen die Fluggesellschaften tun, um die Sicherheit Ihrer Fracht (in Passagier- und Frachtmaschinen) zu gewährleisten.

Sie müssen selbst die Fracht kontrollieren oder sich deren Durchführung von einem Reglementierten Beauftragten, bekannten oder geschäftlichen Versender bestätigen lassen.

Wer muss was vor der Verladung der Fracht tun?

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 185/2010 sind alle Fracht- und Postsendungen vor der Verladung in ein Luftfahrzeug einer 100%igen Frachtkontrolle zu unterziehen, d. h., alle Frachtsendungen sind vor ihrer Verladung in ein Luftfahrzeug zu kontrollieren, um Manipulationen auszuschließen.

- Eine Ausnahme von dem Erfordernis der 100%igen Kontrolle am Flughafen besteht nur, wenn die so genannte „sichere Lieferkette“ gewährleistet ist.
- Bei der „sicheren Lieferkette“ werden die Kontrollen in das Vorfeld der Luftbeförderung verlagert, um einen „Flaschenhals“, der sich bei einer ausschließlichen Kontrolle an den Flughäfen ergeben würde, zu vermeiden.

- Eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung der „sicheren Lieferkette“ hat der sog. Reglementierte Beauftragte. Reglementierte Beauftragte sind behördlich zugelassene Stellen wie zum Beispiel Unternehmen, Agenturen, Speditionen oder sonstige Rechtssubjekte, die in geschäftlicher Beziehung mit einem Luftfahrtunternehmen stehen und Sicherheitskontrollen (zum Beispiel Röntgen) durchführen oder Fracht im Rahmen der sicheren Lieferkette von einem bekannten Versender übernehmen., die von der zuständigen Behörde in Bezug auf Fracht, Kurier- und Expresssendungen oder Post anerkannt oder vorgeschrieben sind. Für die behördliche Zulassung, in Deutschland durch das LBA, ist u. a. eine Vor-Ort-Kontrolle aller Betriebsstellen des Reglementierten Beauftragten, der Sicherheitskontrollen durchführt, Voraussetzung.
- Der bekannte Versender ist derjenige, der als Erster identifizierbare Fracht in den Sendungslauf gibt, das heißt, Fracht auf eigene Rechnung versendet. Er erfüllt dabei Sicherheitsvorschriften, die es gestatten, die Fracht auf dem Luftweg zu befördern. So ist z. B. identifizierbare Luftfracht vor unbefugtem Eingriff zu schützen und Mitarbeiter sind zu schulen. Bekannte Versender sind in der Regel Hersteller von Wirtschaftsgütern, die exportiert werden. Ab Ende April 2010 sind bekannte Versender behördlich zuzulassen. Für die Zulassung gilt ein dreijähriger Übergangszeitraum. Während des Übergangszeitraums gilt ein bekannter Versender, der von einem zugelassenen Reglementierten Beauftragten bis Ende April 2010 anerkannt wurde, diesem Reglementierten Beauftragten gegenüber als bekannter Versender. Ein Frachtversender entscheidet sich in der Regel nach einer ökonomischen Abwägung, ob er sich zum bekannten Versender zulassen möchte. Möchte ein Versender dies nicht, kann er seine Fracht alternativ durch einen Reglementierten Beauftragten kontrollieren lassen.
- Behördlich zugelassene Reglementierte Beauftragte und bekannte Versender werden zukünftig in einer EU-Datenbank gelistet, um ihren Einsatz in allen Mitgliedsstaaten zu ermöglichen.
- Geschäftliche Versender sind Versender von Fracht zur Versendung auf eigene Rechnung, deren Verfahren Sicherheitsvorschriften genügen müssen. Die Fracht von Geschäftlichen Versendern darf ausschließlich mit Nurfracht-Luftfahrzeugen befördert werden. Geschäftliche Versender werden von einem Reglementierten Beauftragten benannt.
- Die Vorschriften zur Frachtkontrolle gelten grundsätzlich auch für die Postkontrolle.
- Weder nach europäischen noch nach nationalem Recht gibt es bislang Vorgaben, Transit- oder Transferfracht zu kontrollieren.

Statistik LBA Reglementierte Beauftragte/Bekannte Versender

Im Bereich Reglementierte Beauftragte hat das Luftfahrt-Bundesamt alle vorläufig zugelassenen Reglementierten Beauftragten vor Ort einer Inspektion unterzogen. Es wurden somit 607 Reglementierte Beauftragte (mit 1274 Standorten) einer Vor-Ort Kontrolle unterzogen und behördlich zugelassen. Derzeit liegen dem Luftfahrt-Bundesamt circa 80 Anträge auf Neuzulassung vor.

Im Bereich bekannte Versender liegen dem Luftfahrt-Bundesamt derzeit 2872 Unternehmensanträge auf behördliche Zulassung zum bekannten Versender vor.

Was sind Luftsicherheitspläne?

Luftfahrtunternehmen, die Luftfahrzeuge mit einem Höchstmasse von mehr als 5,7 Tonnen betreiben, müssen auf der Grundlage von § 9 Absatz 1 Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) einen Luftsicherheitsplan erstellen. Dies gilt sowohl für deutsche Luftfahrtunternehmen als auch für alle Luftfahrtunternehmen, die Deutschland anfliegen.

Im Luftsicherheitsplan muss das Luftfahrtunternehmen seine Maßnahmen zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten oder terroristischen Anschlägen festlegen und der zuständigen Behörde, in Deutschland dem Luftfahrt-Bundesamt, zur Genehmigung vorlegen.

Wie erfolgt die Aufsicht durch das Luftfahrt-Bundesamt?

Das LBA lässt die Luftsicherheitspläne der Luftfahrtunternehmen zu. Insbesondere durch Inspektionen (Prüfung der Umsetzung von einzelnen Sicherheitsmaßnahmen), Befragung, Beobachtung, Audits (gründliche Prüfung aller Sicherheitsmaßnahmen), Tests (Versuche, einen unrechtmäßigen Eingriff vorzunehmen) stellt das LBA fest, ob die Sicherheitsmaßnahmen, die in dem Luftsicherheitsplan dargelegt sind, eingehalten werden. Werden Mängel festgestellt, kann das LBA unterschiedliche Maßnahmen ergreifen, zum Beispiel Aufforderung zur Mängelbeseitigung oder Verhängung eines Bußgeldes.

Geltungsbereich der Vorschriften

Die europäischen und nationalen Sicherheitsbestimmungen gelten nur im jeweiligen Hoheitsgebiet. In Drittstaaten gelten andere Bestimmungen (zum Teil werden die Standards der Internationalen Zivilluftfahrt Organisation (ICAO) und Empfehlungen des Annex 17 angewandt).