



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5350.02

WSU/P105350
Basel, 22. Dezember 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 21. Dezember 2010

Interpellation Nr. 89 Christoph Wydler betreffend terroristische Risiken des Frachtflugverkehrs

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 8. Dezember 2010)

„In jüngster Zeit hat sich der internationale Terrorismus auch der Möglichkeiten der Luftfracht zu bedienen begonnen. Pakete mit Sprengstoff sollten Flugzeuge zum Absturz bringen. Dies stellt eine neue Qualität der Bedrohung dar. Als Ziele kommen in diesem Fall wohl weniger die Flugzeuge oder deren Insassen in Betracht. Viel eher ist anzunehmen, dass das Flugzeug an einem bestimmten Ort zur Explosion und zum Absturz gebracht werden soll, um Schäden am Boden zu erzeugen. Dass es sich dabei kaum um unbesiedeltes Gebiet handeln dürfte scheint logisch.

Es ist zudem anzunehmen, dass Flugzeuge aus eher geringer Höhe zum Absturz gebracht werden, da sonst das anvisierte Ziel leichter verfehlt würde. Starts und Landungen erscheinen damit besonders gefährdet zu sein.

Experten gehen davon aus, dass die Bekämpfung dieser Bedrohung nicht leicht fällt, da eine flächendeckende Kontrolle des Warenverkehrs kaum möglich sein dürfte. Immerhin wird geraten, der Herkunft des Frachtguts besondere Beachtung zu schenken.

Da der Frachtverkehr am Euroairport eine bedeutende Rolle spielt, frage ich die Regierung an,

- welche Massnahmen bereits getroffen wurden oder demnächst werden, um das terroristische Risiko von Luftfracht am EAP zu minimieren und
- wie am EAP mit der Herkunftsproblematik der Fracht umgegangen wird und
- ob der Regierungsrat nicht darin ein zusätzliches Argument sieht, den Frachtflugverkehr vorzugsweise über den kaum besiedelten Norden des EAP abzuwickeln.

Christoph Wydler“

Vorbemerkung

Wie der Interpellant bedauert es der Regierungsrat, dass die gesellschaftliche Entwicklung der Gegenwart von einer Dimension des internationalen Terrorismus geprägt wird, die das friedliche Zusammenleben von Menschen, Staaten und Völkern bewusst aufs Spiel setzt. Er ist dabei der Auffassung, dass alle zuständigen staatlichen und privaten Stellen Vorkehrungen treffen sollen, die die Gefahren für Leib und Leben aufgrund von Terroranschlägen so klein wie möglich halten. Er ist sich aber auch bewusst, dass in einer freien, global vernetzten Gesellschaft keine absoluten Sicherheiten garantiert werden können und eine totale Überwachung ausgeschlossen ist.

Im Hinblick auf eventuelle Gefährdungen für die Region ist sich der Regierungsrat nicht sicher, dass das vom Interpellanten skizzierte Szenario, Flugzeuge beim Start oder der Landung auf dem EuroAirport durch Bomben in der Fracht zum Absturz zu bringen, eine echte Bedrohungslage darstellt. Würde man der zynischen Rationalität des Terrorismus folgen, wären eher Anschläge am Boden auf belebte Plätze oder Veranstaltungen zu erwarten.

Gleichwohl sieht der Regierungsrat, dass im Luftverkehr eine besondere Angreifbarkeit gegeben ist und er wegen seiner weltweiten Verflechtung ein prädestiniertes Vehikel für international agierende Terroristen darstellt. Die besonderen Massnahmen, welche die Luftfahrtbehörden und die Sicherheitsdienste in der Schweiz und in Europa für den Luftverkehr ergriffen haben, erscheinen dem Regierungsrat daher als gerechtfertigt.

Im Einzelnen beantworten wir die Fragen des Interpellanten wie folgt, wobei wir uns erlauben, die Fragen 1 und 2 zusammenzufassen.

Frage 1:

Welche Massnahmen wurden bereits getroffen oder werden demnächst getroffen, um das terroristische Risiko von Luftfracht am EAP zu minimieren?

Frage 2:

Wie wird am EAP mit der Herkunftsproblematik der Fracht umgegangen?

a) System der Sicherheit im Frachtbereich

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der EuroAirport wie alle anderen Flughäfen auch, den nationalen und internationalen Sicherheitsregelungen und -standards unterliegt. Die Regelungen betreffen dabei nicht nur die Flughafengesellschaft, sondern vor allem auch die privaten Akteure, konkret also die Frachtfluggesellschaften und Logistikfirmen.

Die Massnahmen zur Flugsicherheit in Bezug auf Luftfrachttransporte basieren sodann auf zwei kombinierten Elementen: einer sicherheitsintegrierten Warenflussskette einerseits und physischen Sicherheitskontrollen andererseits. Zentraler Punkt ist, dass das Sicherheitskonzept bei der Fracht bereits beim Absender anfängt.

Ziel der sicherheitsintegrierten Warenflussskette ist es, dass die Ware (das Versandgut) ohne Sicherheitslücken vom Absender bis zum Empfänger gelangt. Die Warenflussskette ist dann ohne Sicherheitslücken, wenn die Ware durch staatlich zertifizierte geprüfte Unternehmen versandt beziehungsweise transportiert wird. Diese Fracht- und Logistikunternehmen haben den Status eines „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ (Authorised Economic Operator, AEO) oder eines „reglementierten Beauftragten“ (regulated agent).

Alle Waren, die nicht ausschliesslich durch zertifizierte Unternehmen abgefertigt werden, gelten als nicht sicher und werden am Abgangsort vor der Verladung ins Flugzeug speziell kontrolliert (Durchleuchtung mit Röntgengeräten, Überprüfung mit Sprengstoffsuchhunden etc.).

Aufgrund der jüngsten Vorfälle mit Paketbomben in verschiedenen europäischen Staaten wurden die Regeln in der EU bzgl. Luftfrachtversand nochmals verschärft. Ab dem 1. Januar 2011 werden auch Importgüter noch während des Fluges oder spätestens nach Ankunft auf sicherheitstechnisch relevante Risiken untersucht.

b) Zuständigkeiten für die Sicherheit im Frachtflugverkehr

In der Schweiz ist das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) für die Sicherheit im Flugverkehr zuständig. In den Frachtanlagen im Schweizer Sektor des EuroAirports überwacht das BAZL die Einhaltung der bestehenden Sicherheitsvorschriften für Waren. Im französischen und im internationalen Sektor ist die Zivilluftfahrtbehörde Frankreichs, die Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC) zuständig.

Das BAZL legt auf Grund der geltenden nationalen und internationalen Vorschriften die Rahmenbedingungen für eine sichere und nachhaltige Zivilluftfahrt in der Schweiz fest. Es strebt nach der Devise «Safety first» einen im europäischen Vergleich hoch stehenden Sicherheitsstandard an.

Da die Luftfahrt grenzüberschreitend tätig ist, müssen die Staaten eng zusammenarbeiten. Die schweizerische Regelung beruht in erster Linie auf den europäischen Vorschriften (Regelung der Europäischen Gemeinschaft, EU, und Empfehlungen der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz, ECAC) sowie auf den Standards und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO). Die Schweiz bzw. das BAZL ist bekanntlich im Rahmen des bilateralen Luftverkehrsabkommens mit der EU aufs Engste in den Verbund der europäischen Zivilluftfahrt integriert.

Das BAZL ist verantwortlich für die Zulassung und Aufsicht im Rahmen von Schutzmassnahmen bei Flugplätzen, Luftfahrtgesellschaften, Bordverpflegungsunternehmen, Spediteuren, Post- und Screeningunternehmen.

c) Die Bestimmungen ab dem 1. Januar 2011

Die EU führt per 1. Januar 2011 aus Sicherheitsgründen zusätzliche Bestimmungen für den Warenverkehr mit Nicht-EU-Staaten ein, wonach der Import und Export im Voraus angemeldet werden muss (sog. 24-Stunden-Regel). Das heisst, dass potentiell gefährliche Frachten bereits frühzeitig erkannt werden können.

Aufgrund des Luftverkehrsabkommens der Schweiz mit der EU entfällt die Pflicht zur Vorausanmeldung für Warenflüsse in die EU oder in die Schweiz. Hingegen erkennen – im Rahmen der oben geschilderten Zusammenarbeit der europäischen Luftfahrtbehörden – die EU bzw. die Schweiz die Gleichwertigkeit der jeweiligen Sicherheitsstandards gegenseitig an. Dies bedeutet auch, dass der Warenverkehr zwischen der Schweiz und den Nicht-EU-Staaten den neuen EU-Sicherheitsvorschriften (betreffend Vorausanmeldung, Risikoanalysen und Sicherheitskontrollen) unterstellt wird. Das heisst, dass Fracht aus bspw. dem Jemen, die über den Flughafen Zürich oder den EuroAirport nach Europa gelangen soll, ebenfalls bereits am Abgangsort eindeutig identifiziert werden kann und vor dem Versand intensiven Sicherheitschecks unterliegt.

d) Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter (Authorised Economic Operator – AEO)

Des Weiteren hat die EU den Status des sog. „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ (Authorised Economic Operator, kurz AEO) eingeführt. Ein AEO, der aufgrund der vorgängigen Zertifizierung eine Gewähr für die Einhaltung der Sicherheitsregeln und die Sicherheit der von ihm versandten Fracht gibt, hat bestimmte Erleichterungen bei den neuen Sicherheitskontrollen (jedoch nicht bei

den herkömmlichen Zollkontrollen). Die Schweiz führte diesen Status ebenfalls ein. Die jeweiligen AEO-Zertifikate werden gegenseitig als gleichwertig anerkannt. Aufgabe der staatlichen Stellen ist, den Status der AEO zu überwachen.

e) Reglementierter Beauftragter (Regulated Agent)

Der sog. „Reglementierte Beauftragte“ steht in geschäftlicher Beziehung zu einem Unternehmen der Luftfahrt. Seine Aufgabe ist es Sicherheitskontrollen durchzuführen, die von der zuständigen Behörde (bzgl. EuroAirport als BAZL und DGAC) bei Fracht, Kurier- und Expresssendungen oder der Post anerkannt oder vorgeschrieben sind, bevor diese verladen werden.

Zu den Pflichten des reglementierten Beauftragten gehört es, die Akkreditierung (Zulassung) der Personen zu kontrollieren, welche die Fracht anliefern. Weiter gehört es zu seinen Pflichten sicherzustellen, dass die Ware der Beschreibung des Absenders entspricht und dass sie keine verbotenen Artikel enthält.

Gemäss Anhang 17 der Chicagoer Convention der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO), dem Dokument 30 der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC) sowie der EU Regulation 300/2008 wird von den Mitgliedstaaten verlangt, ein nationales Sicherheitsprogramm zu erstellen. Dieses beinhaltet ein Kapitel über die Fracht, worin beschrieben wird, welche Sicherheitsmassnahmen getroffen werden müssen. In der Schweiz werden die Aufgaben des reglementierten Beauftragten betreffend Luftfrachtsendungen in der Verordnung über die Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (abgekürzt VSL) präzisiert.

f) Fazit

Mit Blick auf das skizzierte internationale System zur Gewährleistung der Sicherheit im Frachtbereich kann festgestellt werden, dass für den Frachtflugverkehr am EuroAirport bereits heute sehr hohe Sicherheitsstandards gelten. Die Wahrscheinlichkeit, dass von einem Abgangsort ausser- oder innerhalb der EU in der Fracht versteckte Bomben bis zum EuroAirport gelangen, ist äusserst gering. Hierbei ist zu sehen, dass die Frachtflüge zum und vom EuroAirport in der überwiegenden Mehrheiten Expressfrachtflüge sind, die ausschliesslich innerhalb des EU-Raums erfolgen. Und auch bei der vom EuroAirport abgehenden Fracht werden die international vereinbarten hohen Sicherheitsvorkehrungen (Identifizierbarkeit, physische Checks usw.) umgesetzt.

Der Regierungsrat ist daher der Auffassung, dass sich gegenwärtig keine zusätzlichen Massnahmen zu einer noch weiteren Erhöhung der Sicherheit aufdrängen. Allfällige weitere Sicherheitsmassnahmen würden – falls nötig – vom BAZL eingeleitet.

Frage 3:

Sieht der Regierungsrat nicht ein zusätzliches Argument, den Frachtflugverkehr vorzugsweise über den kaum besiedelten Norden des EAP abzuwickeln?

Der Regierungsrat teilt die Ansicht des Interpellanten nicht, es sei ein Zusammenhang zwischen den Gefahren und Risiken von terroristischen Aktivitäten im Frachtflugbereich und denjenigen betreffend den Betrieb des Flughafens herzustellen. Grundsätzlich ist es richtig, dass etwaige

Flugzeugabstürze über unbesiedeltem Gebiet ein geringeres Schadensausmass hätten als solche über besiedeltem Gebiet. Für die Beurteilung des Risikos ist jedoch auch das Element der Eintretenswahrscheinlichkeit hinzuziehen, das seinerseits von verschiedensten Faktoren beeinflusst wird. Wie sich aus der obigen Darstellung ergibt, sind diese in Bezug auf terroristische Risiken ganz andere als in Bezug auf flugbetriebliche Risiken, wo es um Aspekte des Fluggeräts, der Meteorologie, des Flugbetriebsmanagements oder der Flugverkehrskontrolle geht.

Vor diesem Hintergrund ist der Regierungsrat der Meinung, dass die Gefahren terroristischer Attacken für die Region durch eine Veränderung der Flugbetriebsregeln am EuroAirport allenfalls minimal beeinflusst würden. Den Terrorrisiken muss vielmehr durch die international koordinierte Regulierung und Überwachung der Frachtströme begegnet werden.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin