

COPYRIGHT

Dieses Manuskript ist urheberrechtlich geschützt. Es darf ohne Genehmigung nicht verwertet werden. Insbesondere darf es nicht ganz oder teilweise oder in Auszügen abgeschrieben oder in sonstiger Weise vervielfältigt werden. Für Rundfunkzwecke darf das Manuskript nur mit Genehmigung von Deutschlandradio Kultur benutzt werden.

Deutschlandradio Kultur Länderreport 8.01.2013

Ende des Hamburger Freihafens - die Zollgrenze ist gefallen

Autorin: Verena Herb

Redaktion: Heidrun Wimmersberg

Im Hamburger Hafen gab es bis vor kurzem noch eine Zollgrenze mit Zäunen und Hinweisschildern. Das war für Hamburg lange unverzichtbar, um das Privileg als Freihafen zu sichern. Er wurde 1888 gegründet, damit Händler ihre Waren wie Kaffee und exotische Früchte lagern und verarbeiten können, ohne sie zollpflichtig einzuführen. Mit der Entwicklung der EU zu einem Wirtschaftsraum ohne Zollgrenzen hat der Freihafen an Bedeutung verloren. Stattdessen gab es an den Kontrollstellen lange Staus. Damit ist seit dem ersten Januar Schluss. Seither ist der Freihafen zum Seezollhafen geworden. Geprobt wurde das bereits seit dem ersten Dezember. Verena Herb geht der Frage nach, wie sich die Umwandlung auf die Hamburger Wirtschaft auswirkt.

Atmo LKW-Verkehr - Durchsage Zollbeamter

Die Schlange am Zolltor Hamburg-Waltershof ist lang an diesem Tag im Dezember 2012. Viele hundert Meter lang staut sich LKW an LKW vor der Kontrollstelle des Zolls. Bianca Gülck, beim Hauptzollamt Hamburg-Hafen verantwortlich für die Öffentlichkeitsarbeit, steht am Zolltor und erklärt, wie die Arbeit der Beamten abläuft:

O-Ton Gülck

Das war jetzt ein Kollege der dort vorne direkt in einem dieser Kontrollhäuser sitzt. Der hat die Papiere von einem LKW sich jetzt angeschaut der gerade durch den Übergang fahren wollte. Und hat die Kollegen gebeten, doch noch mal sicher zu

stellen, ob dieser LKW nicht mehr Ware geladen hat, als auf den Transportpapieren vermerkt ist.

Der LKW mit dem spanischen Kennzeichen fährt rechts ran. Der Zollbeamte, der bereits den ganzen Tag in den Abgasen der Trucks stehen musste, öffnet den Laderaum. Zu sehen: große blaue Fässer.

O-Ton Glück

Er geht jetzt wirklich rein und schaut und zählt dann die Anzahl der Fässer bei diesem LKW.

Das kostet Zeit. Und nervt die Trucker, die in ihren Führerhäuschen darauf warten, endlich an die Reihe zu kommen. Der Zoll will sehen, ob die LKW, die direkt von den Terminals kommen, auch tatsächlich das geladen haben, was die Papiere versprechen.

Atmo kurz frei - dann abblenden.

Seit gut einer Woche sind die Zöllner an den Kontrollstellen Vergangenheit, denn seit dem 1. Januar 2013 gibt es den Hamburger Freihafen nicht mehr. Also auch kein Stau mehr an den Zolltoren? Gunther Bonz, Präsident des Unternehmensverbandes Hafen Hamburg und Vorstand des Terminalbetreibers Eurogate, ist skeptisch. Theoretisch müsste der Verkehr besser fließen -

O-Ton Bonz

Weil dann die zusätzlichen Kontrollen des Zolls dort stattfinden, wo sowieso die Ware privatrechtlich übergeben wird. Nämlich an den Übergangsterminals der Umschlagsbetriebe. Dann könnte eigentlich der Verkehrsfluss an den Zolldurchgangsstellen in Waltershof zum Beispiel in Hamburg, viele Autofahrer kennen das - entfallen. Aber es wird wohl noch ne Zeit dauern, ehe die Verkehrsverhältnisse, die baulichen Maßnahmen so eingerichtet sind, dass der Verkehr dann auch tatsächlich wieder freier fließen kann.

Trotzdem hat er das Ende des Freihafens befürwortet:

O-Ton Bonz

Ich glaube es ist ein Vorteil, auch langfristig. Weil der Verkehrsfluss ins Hinterland schneller geht. Insofern ist der Zoll kein zeitliches Hindernis mehr.

124 Jahre gehörte der Freihafen zu Hamburg wie Alster und Elbe, Michel und die Reeperbahn. Jetzt ist er Vergangenheit.

Atmo Musik

15. Oktober 1888. Es ist die Geburtsstunde des Hamburger Freihafens. An diesem Tag tritt die Vereinbarung über die "Modalitäten, unter welchen der Anschluss Hamburgs an das deutsche Zollgebiet erfolgen soll", in Kraft.

Hamburg - viele Jahrhunderte "die Freye und Hansestadt" war bereits 1867 unter Druck geraten und trat in jenem Jahr dem Norddeutschen Bund bei. In diesem ersten deutschen Bundesstaat gab Preußen den Ton an und in der Verfassung des neuen Staates hieß es in Artikel 30:

Sprecher?

Der Bund bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze.

Hamburg konnte sich jedoch eine Sonderstellung bewahren - niedergeschrieben in Artikel 31:

Sprecher

Hamburg behält zunächst seinen Status als Zollausland.

Als der Norddeutsche Bund 1871 im Deutschen Reich aufgeht, bleibt dieses Privileg vorerst erhalten. Doch ab Ende der 1870er Jahre sieht Reichskanzler Otto von Bismarck zunehmend Gründe, Schutzzölle auf Importe zu erheben. Es folgt ein heftiger Streit zwischen Hansestadt und Reichskanzler - 1881 hat Bismarck sich durchgesetzt: Die Hamburger Bürgerschaft stimmt dem Zollanschluss zu. Allerdings schaffen es die Hanseaten erneut, einen für die Stadt doch zukunftsweisenden Kompromiss zu schließen: Zwar verliert die Stadt Hamburg seinen Status als zollfreies Gebiet, doch es entsteht zum Ausgleich ein neues, wenn auch kleineres "Zollausland": Der Freihafen. Dazu

gehörte das bestehende Hafengebiet, aber auch noch unerschlossenes Land auf den Elbinseln.

Musik setzt ein

Ab da verändert sich die Stadt. Es dauert sieben Jahre, ehe die Vorbereitungen für den Freihafen abgeschlossen sind. Da nur innerhalb des Freihafengebietes Waren zollfrei gelagert und verarbeitet werden dürfen, ziehen viele Kaufleute aus ihren traditionellen Kontorshäusern in der Innenstadt in den neuen Freihafen um. Bald zeigt sich: Es müssen neue, zusätzliche Lagerkapazitäten her. So entsteht Hamburgs Speicherstadt, für deren Bau mehr als 20.000 Einwohner umgesiedelt werden.

Der Freihafen zahlt sich aus für die Hansestadt: Hamburg wird zum führenden deutschen Wirtschaftsplatz und zum größten Seehafen der Republik.

In der Speicherstadt lagerten Gewürze, Tee, Kaffee, Teppiche und andere Kolonialwaren. Bis 2003 wird jeder, der die Zollgrenze zur Speicherstadt passiert, kontrolliert. So, als würde er eine Landesgrenze überfahren:

Atmo O-Ton Gespräch Zöllner, PKW

Guten Tag mein Herr. Haben Sie irgendwelche Zollwaren, Waren bei sich. Zum Beispiel Alkohol. Ne. Zigaretten. Ne. Ne gar nicht... Nichts bei sich? Dankeschön...

Vor genau 10 Jahren wurden die 350.000 Quadratmeter Speicherstadt aus der Freizone ausgegliedert - erinnert sich Gunther Bonz, Präsident des Unternehmensverbandes Hafen Hamburg:

O-ton Bonz

Die Auflösung der Freizone in der alten Speicherstadt ist in den 70er Jahren, 1977 wenn ich mich recht erinnere, begonnen worden zu diskutieren. Dann hat man das dort nach 20jähriger Diskussion realisiert. Heute sind alle dortigen Teppichhändler froh, nicht mehr in der Freizone zu sein, weil sie die Vorzüge des neuen Zollrechts der EU mittlerweile schätzen gelernt haben. Und genau so wird es auch in dem jetzt restlichen großen Teil sein. Auch hier ist ein jahrzehntelanger Diskussionsprozess abgelaufen und irgendwann muss man auch Entscheidungen treffen.

Die Hamburger Wirtschaftsbehörde führt über mehrere Jahre intensive Verhandlungen mit der Hamburger Hafenwirtschaft. Das Hauptargument der Befürworter für eine Freizonenaufhebung: Der Anteil der Güter, die aus den Mitgliedsländern der Europäischen Union kommen und auch innerhalb der EU bleiben, ist während der letzten Jahrzehnte immer weiter gestiegen, während die Umschlagsmenge für Länder außerhalb der EU gesunken ist. Der Freihafen, der mit rund 1600 Hektar etwa ein Fünftel der gesamten Hafenfläche ausmacht, ist eher zu einer Belastung geworden, denn wenn Waren im gemeinsamen Markt der Europäischen Union bleiben, sind sie zollfrei. Trotzdem unterlagen sie in der Freizone den Zollformalitäten. Gerade für diese Warenumschläge ist es von Vorteil, dass es den Freihafen nicht mehr gibt.

Atmo LKW

Auf dem Gelände der Werner Bruhns Lagereigesellschaft herrscht reger Betrieb. LKW kommen an, andere fahren wieder ab. Michael Bruhns, der Geschäftsführer, ist ein sogenannter Quartiersmann und mit seiner Firma Spezialist für die Lagerung von Gewürzen und Trockenfrüchten. Er wusste die Vorteile der Freizone durchaus zu schätzen:

O-Ton Michael Bruhns

Freizone war ein sehr flexibles Instrument. Waren, die aus Drittländern, und das ist in einem Seehafen wie Hamburg fast alles, sind relativ einfach zu empfangen, zu lagern und dann abzufertigen gewesen. Ohne große Formalitäten. Und sehr flexibel und sehr schnell.

Bruhns nahm also einen Container am Terminal in Empfang, konnte die Ware lagern und musste erst dann ein Zollverfahren eröffnen, wenn er die Ware wirklich auslieferte. Kaffee, Kakao und Kautschuk konnten also ohne zusätzliche Kosten gelagert, be- und auch verarbeitet werden, ohne dass der Zoll eine Rolle gespielt hat.

O-Ton Bruhns

Bei der jetzigen Konstruktion, die wir jetzt haben, findet die Zollabfertigung an den Landgates der Terminals statt.

Also direkt an der Kaikante. Manfred Lindloff, Stellvertretender Leiter des Hauptzollamtes Hafen Hamburg erklärt das neue Zollabfertigungsprozedere:

O-Ton Manfred Lindloff

Ein Container steht in Hong Kong. Und bevor er auf das große seegängige Schiff in Richtung Hamburg verladen wird, hat uns jemand eine Meldung zu schicken über den Inhalt des Containers mit bestimmten Daten. Weil wir als europäische Zollverwaltung schon einmal eine Risikobewertung durchführen wollen. Und dann segelt der Container mit dem Schiff auf uns zu und wenn er nach Hamburg gekommen ist dann sind schon Meldungen im System hinterlegt. Das heißt, der Container wird auf die Kaikante gestellt. Und damit ist er zollrechtlich gestellt.

Dass alle Waren, die mit dem Schiff auf Hamburg zulaufen und in den Freihafen gebracht werden, vorab auf elektronischem Weg dem Zoll gemeldet werden müssen, ist eine Spätfolge der Anschläge vom 11. September. Wenn die Güter dann an den Gates der Terminalbetreiber ankommen, folgt ein vollautomatisierter Prozess: Die Containerbrücken sind elektronisch mit dem Zoll verbunden. Sobald der Container abgestellt wird, geht eine Meldung mit Nummer an den Zoll. Innerhalb von Minuten wird dem Importeur ein Steuerbescheid geschickt und der Import freigegeben.

O-Ton Lindloff

Meine Ware beim Eingang - im Container befindlich - kann ich beim Terminal belassen und gegenüber der Zollverwaltung in unserem IT-System eine Zollanmeldung generieren. Und wenn wir dann weder Dokumente sehen wollen noch die Ware sehen wollen, dann wird diese Ware systemisch durch Knopfdruck überlassen. Das heißt, wir sammeln dann die Eingaben: Zolleuro, Einfuhrumsatzsteuer ein. Und die Ware und der Container kann ohne weiteren Kontakt zur Zollverwaltung beim Terminal aufgenommen werden.

Sämtliche Unternehmen im Hafen mussten sich aufgrund der neuen Zollvorschriften auf die neuen Überwachungsverfahren einstellen. Ralf Nörtemann, geschäftsführender Gesellschafter von TCI Logistics, einem mittelgroßen Hamburger Logistikbetrieb.

O-Nörtemann

Zusätzlich war die EDV-Umstellung eine ganz große Aufgabe für uns, die wir rechtzeitig genug eingeleitet haben, die aber von hohen Kosten begleitet werden.

Bei seinem Unternehmen beliefen sich die Kosten auf mehrere hunderttausend Euro. Bei großen Firmen wie den Terminalbetreibern Eurogate oder der Hamburger Hafen und Logistik AG, kurz HHLA, waren die Investitionen noch um einiges höher. Eurogate-Vorstand Gunther Bonz:

O-Ton Bonz

Ein Terminal wie Eurogate oder HHLA hat pro Terminal einen Umstellungsaufwand von mehreren Millionen Euro. Das liegt an der Datenverarbeitung, das liegt an der Veränderung des Interchains, also des Werksdurchgangstores. Der Zurverfügungstellung und Schaffung von Räumlichkeiten, Toiletten etc... Weil praktisch der bisherige Zollzaun in den Betrieb hineinverlegt wird. Einschließlich der Zollverwaltung.

Quartiersleute wie Michael Bruhns müssen zudem Verwahrlager und spezielle Zolllager einrichten, um ihre Waren ohne Abgaben, aber unter den Auflagen des Zolls, zu lagern. Quasi eine persönliche Freizone. Doch auch das kostete viel Geld:

O-Ton Michael Bruhns

Wir mussten auch unseren Platz einzäunen. Weil, wenn wir ein Verwahrlager haben wir sicherstellen müssen, dass auch wirklich nichts entnommen wird von unserem Platz. Was vorher praktisch ausgeschlossen war, weil es eine Zollgrenze gab. Aber jetzt sind wir verantwortlich, dass auch wirklich jeder Container am Platz bleibt und nicht verholt wird.

Für den Hamburger Bruhns ist diese gigantische Verschiebung von Verantwortung ein großes Problem. Früher habe der Zoll die räumliche Sicherung gewährleistet. Nun müssen die Quartiersleute das selbst übernehmen mit eigenem Zoll- und Verwahrlager:

O_Ton Bruhns

Wir müssen dem Zoll gegenüber Rechenschaft leisten was an unserem Lager ist, was ausgelagert wird, wann es verzollt worden ist, an wen es übergeben worden ist. Das sind Dinge, die wir jetzt sehr detailliert führen müssen. Die wir per EDV führen müssen. Und für die wir dann auch letztendlich Verantwortung übernehmen. Und sei es, dass wir Steuerbescheide bekommen für Ware, die nicht formal richtig abgefertigt worden ist.

Für Lagerhalter wie Michael Bruhns bietet die Umstellung auf den Seezollhafen nach eigenen Angaben nur Nachteile. Vor allem, weil die Vorschriften des deutschen Zolls sich im Vergleich beispielsweise von den niederländischen unterscheiden. Gunther Bonz bestätigt das. Ein Beispiel:

O-ton Bonz

In Rotterdam zum Beispiel müssen Sie als Lagerhalter für die potentiell entstehende Zollschuld eine Sicherheit geben. Das können Sie zum Beispiel mit ihrem Betriebsvermögen. Ihre Halle oder ihren Gabelstapler... der kann als Sicherheit dem Zoll gegenüber deklariert werden. Das für den Fall einer Insolvenz der Zoll hier die Zollschuld durch die Verwertung dieser Betriebsvermögen decken kann. Der deutsche Zoll lässt das nicht zu. Hier muss man teure Bankbürgschaften beibringen für die Zollschuld. Mit einer jährlichen Bankbürgschaftsgebühr. Die kann bis zu einigen hunderttausend Euro im Jahr, je nach Höhe, beinhalten. Und das sind klare Wettbewerbs- und Kostennachteile deutscher Lagerhalter gegenüber ihren Rotterdamer Konkurrenten.

Ralf Nörtemann macht noch weitere Standortnachteile gegenüber den Häfen in Antwerpen und Rotterdam deutlich:

O-Ton Nörtemann

Die Kontrollen, die wir jetzt durchlaufen haben, die notwendigen Zolleinreichungen brauchen etwas längere Zeit, um in die Abfertigung zu kommen. Und dort abgewickelt zu werden. Das heißt für uns, die Lieferfähigkeit verzögert sich um mindestens einen bis anderthalb Tage. Faktisch verliert Hamburg einen ganz wesentlichen Vorteil den wir den Westhäfen gegenüber gehabt haben in der Vergangenheit. Nämlich den, dass wir in Hamburg aus der Freizone heraus sehr schnell - nicht durch Zollsysteme die jetzt lange Zeit brauchen - in der Lage gewesen sind, zu liefern. Das heißt, Kunden haben am Nachmittag gegen 14 Uhr angerufen und wir konnten noch um 16 Uhr unter Umständen verladen. Diese Fähigkeit ist uns verloren gegangen.

Lange Jahre kämpften die Unternehmer Bruhns und Nörtemann dafür, dass die Freizone bleibt. In einem Zusammenschluss von rund 140 Hafenunternehmen, der Initiative "Pro Freihafen Hamburg", schalteten sie sich schon frühzeitig in die Verhandlungen ein. Bereits 2007 warnte die Initiative den damaligen CDU-Wirtschaftssenator Gunnar Uldall: Ein Wegfall des Freihafens würde mehr Zollabfertigung erzeugen als bisher. Es sei falsch, die Verkehrsstaus im Hafen als Grund anzuführen, den Freizonenstatus abzuschaffen.

Doch ihr Kampf war erfolglos. Ralf Nörtemann, glaubt, die Abschaffung der Freizone sei vor allem auf Druck der großen Containerterminalbetreiber wie der Hamburger Hafen und Logistik AG HHLA und Eurogate beschlossen worden:

O-Ton Nörtemann

Die treibende Kraft waren die Großbetriebe. Ohne sich am Ende des Tages wirklich darum gekümmert zu haben, wie es in den kleineren Betrieben - die einen erheblichen Teil der Aufgaben, der Logistik in Hamburg übernehmen... ich will sie nicht als gleichwertig einschätzen aber zumindest annähernd gleichwertig einschätzen für den Hamburger Bereich - ob diese Unternehmen das überhaupt leisten können und wie sie das leisten können und auch in welchem Zeitraum.

Der amtierende Wirtschaftssenator, Frank Horch - ehemals Präses der Hamburger Handelskammer - weist diesen Vorwurf im Norddeutschen Rundfunk zurück:

O-Ton Horch

Das stimmt überhaupt nicht. Die Spediteure, die Umschlagbetriebe sind mehrheitlich mittlere und kleinere Betriebe. Die haben wir von Anfang im Auge gehabt und sind hier nicht auf Druck der großen wie der HHLA oder Eurogate vorgegangen. Und ich kann es auch sagen aus meiner Sicht seinerseits bei der Handelskammer haben wir alle Konzentration auf die kleineren und betroffenen Betriebe gelegt.

Fakt ist: der Aufwand für die Umstellung muss allein von der Hafenvirtschaft gestemmt werden. Zwar gibt es Zuschüsse seitens der Stadt - doch die können nur einen Bruchteil der Investitionen decken.

Bevor die Zollgrenze am 1. Januar endgültig abgeschafft wurde, startete im Dezember ein vierwöchiger Probetrieb. Und nicht alles verlief reibungslos, sagt Gunther Bonz vom Unternehmensverband Hafen Hamburg.

O-Ton Bonz

Bei der Umstellung gab es natürlich Probleme, dass parallel der Zoll in seinem Datenverarbeitungssystem ein neues System eingeführt hat. Das hätte man auch später machen können. Es gab technische Probleme, was die Datenübermittlung angeht.

O-Ton Nörtemann

Faktisch bedeutet das, in den ersten Wochen der Umstellung, dass wir auf Container, die nicht rechtzeitig abgefertigt werden können, vor den Terminals zu warten haben. Das heißt, unsere Mitarbeiter warten eine Zeit von drei, vier oder fünf Stunden, bis die nächsten Container eintreffen. Der Betrieb verliert dabei erhebliche Beträge

So die erste Bilanz von Ralf Nörtemann. Sein Kollege, Michael Bruhns, nickt zustimmend und meint: Die großen Probleme zeigen sich an der Kaikante:

O-ton Michael Bruhns

Weil dort ist die Schnittstelle zwischen den EDV-Systemen der Terminalbetreiber, der Software des Zolls und den Systemen der abholenden Kunden. Da müssen drei

zusammen greifen, drei Beteiligte müssen ihre Software nahtlos abstimmen. Und wenn es da Störungen gibt, nur zum Beispiel weil ein Zollbeamter einen Antrag nicht rechtzeitig bearbeitet. Dann kommt es zu erheblichen Problemen.

Manfred Lindloff vom Hauptzollamt Hafen Hamburg gibt zu: Es hat am Anfang ein bisschen "geruckelt".

O-ton Lindloff

Wir sind auch schon in den Gesprächen mit den Firmen, um einfach auch diesen Blickwinkel wahrzunehmen. Um dann gemeinsame Lösungen zu finden. Denn man kann also das theoretisch ganz schön planen. Und das haben wir fast zwei Jahre lang gemacht. Und wir haben das letzte Jahr - auch uns zöllnerisch schon fast in einem Trainingslager befunden.

Für uns war´s nachher so, dass wir gesagt haben: jetzt muss es aber auch losgehen. Weil wir haben so viel Vorbereitung und Energie reingesteckt. Jetzt können wir uns nicht mehr mit "Was wäre wenn..." - Szenarien aufhalten, jetzt wollen wir es praktisch umsetzen.

Klar ist, das neue System braucht Zeit, um sich einzuspielen.

Hafenverbandspräsident Gunther Bonz:

O-Ton Bonz

Das sind Kinderkrankheiten. Mit denen muss man wohl leben. Aber die haben uns im Dezember doch einige Schwierigkeiten gemacht und die Autofahrer haben es gemerkt, dass die Schlangen auf der Autobahn eben unnötig lang waren. Wir müssen jetzt das Beste daraus machen. Und hoffen, dass der Zoll in der täglichen Arbeit praxisorientiert auch den Interessen der kleineren unserer Mitgliedsfirmen gerecht wird. Die Zufriedenheit der kleineren Lagerhalter hängt ganz wesentlich von der Zollverwaltung ab, ob sie ihre Versprechen einhält.

Eines der Hauptargumente für die Abschaffung der Freizone - der Verkehr wird besser fließen... noch lässt sich nicht sagen, ob das auch zutrifft. Die Weihnachtsferien sind gerade vorbei, seit gestern kommen auch die Pendler

wieder in die Stadt. Und so gibt sich Bianca Gülck vom Zoll auch eher zurückhaltend mit ihrer Prognose:

O_Ton Gülck

Hier wird es zukünftig keine Zollkontrollen mehr geben. Ob es keine Staus mehr geben wird, das können wir nicht versprechen. Weil das hängt natürlich von der Verkehrssituation allgemein im Hafen, auf der Köhlbrandbrücke und auf der Autobahn ab.