



Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen (VSZV)

Erläuterungsbericht

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergründe der Totalrevision	3
2	Die wichtigsten Neuerungen	3
2.1	Vorbemerkung	3
2.2	Verordnungsstruktur	3
2.3	Bezeichnungen	3
2.3.1	Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen (VSZV)	3
2.3.2	Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST)	4
2.4	Zwangsmassnahmen	4
2.5	Strafbestimmungen	4
2.6	Sicherheitsempfehlungen (Art. 48)	5
2.7	Verordnung (EU) Nr. 996/2010.....	5
2.8	Seeschifffahrt.....	5

1 Hintergründe der Totalrevision

Am 1. November 2011 wurden das Büro für Flugunfalluntersuchungen (BFU) und die Unfalluntersuchungsstelle Bahnen und Schiffe (UUS) zur Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle (SUST) zusammengelegt und die entsprechende neue Verordnung über die Organisation der Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle (OV-SUST; SR 172.217.3) in Kraft gesetzt.

Gleichzeitig mit der Ausarbeitung der neuen Organisations-Verordnung wurden auch die bisherigen Verordnungen über die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen (VFU; SR 748.126.3) und über die Meldung und Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen beim Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel (VUU; SR 742.161) angepasst.

Im Rahmen dieser Gesetzgebungsarbeiten konnten jedoch nicht alle notwendigen oder gewünschten Anpassungen vorgenommen bzw. nicht alle bestehenden Probleme gelöst werden. Entsprechend wurde bereits im Antrag an den Bundesrat vom 14. März 2011 festgehalten, dass weiterer Änderungsbedarf bei den Spezialverordnungen für die Unfalluntersuchungen besteht und es als sinnvoll erachtet wird, die drei Erlasse OV-SUST, VFU und VUU zu einer einzigen Verordnung zusammenzuführen. Der entsprechende Bundesratsbeschluss erging am 23. März 2011.

Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS UVEK) ist nun unter Beizug der betroffenen Bundesfachstellen und der SUST, als Hauptanwenderin, diesem Auftrag nachgekommen und hat die bestehenden drei Verordnungen in einem einzigen Erlass vereint.

2 Die wichtigsten Neuerungen

2.1 Vorbemerkung

Soweit möglich und sinnvoll wurde bei der formellen Zusammenlegung an den materiellen Regelungen der Verordnungen OV-SUST, VFU und VUU festgehalten. Insbesondere Bestimmungen in der VUU und VFU, welche denselben Inhalt regeln, wurden zu einem einzigen Artikel in der neuen Verordnung zusammengefasst. Die Regelungsgegenstände aus der Organisationsverordnung finden sich ausnahmslos in der neuen Verordnung wieder.

2.2 Verordnungsstruktur

Im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten wurde rasch ersichtlich, dass es in den verschiedenen Verkehrsbereichen Eigenheiten gibt, welche sich nicht vollständig vereinheitlichen lassen. So enthält die vorliegende Verordnung nebst Bestimmungen, welche alle drei Verkehrsbereiche betreffen, nach wie vor auch bereichsspezifische Regelungen.

Die Verordnung weist zu Beginn einen klassischen Aufbau mit allgemeinen Bestimmungen sowie Ausführungen zur Organisation und zu den Aufgaben der Kommission auf. Die zentralen Elemente der Meldung, der Untersuchung und des Berichtswesens sowie die Veröffentlichungen der Kommission werden im Anschluss chronologisch gegliedert. Den Abschluss bilden typischerweise die Straf- und Schlussbestimmungen.

2.3 Bezeichnungen

2.3.1 Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen (VSZV)

Der Erlassitel wurde so gewählt, dass er einerseits möglich präzise über den Verordnungsinhalt Auskunft gibt, andererseits aber soweit gefasst ist, dass die unterschiedlichen Verkehrsbereiche darunter subsumiert werden können.

Auf internationalem Niveau wird vermehrt der Begriff „Sicherheitsuntersuchungen“ für diese Art der Untersuchung verwendet, weil im Endeffekt mittels der Untersuchung die Sicherheit des jeweiligen Transportmittels erhöht werden soll. Die europäische Gesetzgebung, welche für die Schweiz anwendbar ist, bedient sich ebenfalls dieses Begriffs.

Die als "Zwischenfälle" zusammengefassten Vorkommnisse bilden den eigentlichen Untersuchungsgegenstand. Was in den einzelnen Verkehrsbereichen darunter zu verstehen ist, wird in Artikel 3 der VSZV geregelt.

Der Begriff Verkehrswesen umfasst die Zivilluftfahrt, den öffentlichen Verkehr, welcher seinerseits im Einzelnen die Eisenbahnunternehmen, die Seilbahn-, Automobil-, Trolleybus- und Schifffahrtsunternehmen mit Bundeskonzession sowie die Anschlussgleise beinhaltet, sowie den Bereich der Seeschifffahrt.

Dass die Verordnung zugleich die Organisation der Kommission regelt, wird im Titel - wie anhin in der OV-SUST - nicht mehr wiedergegeben.

2.3.2 Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST)

Die bisherige Schweizerische Unfalluntersuchungsstelle SUST wird im Rahmen der neuen Verordnung, in Analogie zu den Behörden in Österreich, künftig als Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) bezeichnet (Art. 1).

Aus dem neuen Namen geht nun hervor, dass es bei den Untersuchungen in erster Linie um den Aspekt der Sicherheit geht und sich nicht zwangsläufig ein Unfall ereignet haben muss, damit es zu einer Untersuchung kommt.

Die bisherige Geschäftsleitung stellt die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) als solche dar. Der Begriff "Geschäftsleitung" wird nicht mehr weiterverwendet. Üblicherweise verfügt eine ausserparlamentarische Kommissionen über ein Fachsekretariat. In Artikel 8 wird dagegen der praxisnahe Begriff des Untersuchungsdienstes anstelle des Fachsekretariates eingeführt. Dagegen verschwindet die bisherige Bezeichnung der "Geschäftsstelle", welcher bis anhin die beiden Untersuchungsstellen der Bereiche Aviatik sowie öffentlicher Verkehr umfasste.

Die OV-SUST sprach bisher in Artikel 4 von der Direktion der Geschäftsstelle. In der Praxis dagegen war stets vom Leiter der Geschäftsstelle die Rede. Diese terminologische Anpassung an die Praxis findet ebenfalls Eingang in den vorliegenden Erlass (Art. 11), allerdings wird die geschlechterneutrale Formulierung der "Leitung" verwendet.

2.4 Zwangsmassnahmen

Nach Artikel 26 des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0) und Artikel 15b des Eisenbahngesetzes (EBG; SR 742.101) kann der Untersuchungsdienst verschiedene Formen von Zwangsmassnahmen anordnen. Die Regelung der Zwangsmassnahmen im Einzelnen wird in den erwähnten Gesetzesbestimmungen an den Bundesrat delegiert.

Es wurde in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass die Zwangsmassnahmen auf Verordnungsstufe in einer der Strafprozessordnung entsprechenden Normdichte geregelt werden müssten, da sich Einschränkungen von Freiheitsrechten in einer ähnlichen Intensität ergeben wie im Strafprozessrecht.

Diesem Anliegen wurde in der vorliegenden Verordnung in Form der Artikel 31 bis 36 Rechnung getragen. Soweit es möglich und sinnvoll erscheint, wurde mit Verweisen auf die Strafprozessordnung gearbeitet.

2.5 Strafbestimmungen

Im Gegensatz zu den bisherigen Erlassen OV-SUST, VFU und VUU statuiert die neue Verordnung die Strafbarkeit der Unterlassung von Meldungen (Art. 58).

In den Bereichen Zivilluftfahrt und öffentlicher Verkehr wird die Verletzung der Meldepflicht unter Strafe gestellt mit Verweis auf das LFG bzw. das EBG.

Im Seeschiffahrtsgesetz (SSG; SR 747.30) fehlt eine entsprechende gesetzliche Grundlage.

2.6 Sicherheitsempfehlungen (Art. 48)

Gemäss vorliegendem Erlassentwurf werden die Sicherheitsempfehlungen direkt von der SUST an das betroffene Bundesamt gerichtet, wobei das betroffene Departement darüber in Kenntnis gesetzt wird. Eine Weiterleitung der Empfehlungen via das Departement wird nicht (mehr) als notwendig erachtet, da diese Schlaufe im Prozess keinen Mehrwert hinsichtlich der Sicherheit mit sich bringt.

Die Bundesämter ihrerseits informieren sowohl die SUST als auch das Departement über den Stand der Umsetzung der Sicherheitsempfehlungen bzw. der sich daraus ergebenden notwendigen Massnahmen. Dadurch hat das Departement, in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde gegenüber dem jeweiligen Bundesamt, zu jederzeit den gleichen Wissensstand wie die Kommission. Der SUST selbst, als ausserparlamentarische Kommission, ist es nicht möglich, über die Erteilung von Sicherheitsempfehlungen hinaus dem Bundesamt Anweisungen zu erteilen. Allerdings erhält sie mit der neuen Verordnung die Möglichkeit, sich zu den Umsetzungsberichten der Bundesämter zuhanden des Departementes zu äussern.

Das Departement kann bei Bedarf aktiv in den Kreislauf der Sicherheitsempfehlungen eingreifen, wenn dies als notwendig erachtet wird.

2.7 Verordnung (EU) Nr. 996/2010

Die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 spielt im Bereich der Zivilluftfahrt eine zentrale Rolle, weshalb im Ingress und in Artikel 3 Buchstabe b auf diese verwiesen wird.

Weiter werden Differenzen zwischen der vorliegenden Verordnung und dem EU-Erlass hinsichtlich der verwendeten Begriffe und deren Definition ausgeräumt (Art. 5).

2.8 Seeschiffahrt

Das Schweizerische Seeschiffahrtsamt (SSA) gelangte mit dem Antrag an die SUST bzw. an das Departement, für die Untersuchung von Seeunfällen auch die SUST zuständig zu erklären. In Artikel 1 wird neu die Seeschiffahrt in den Regelungsgegenstand der VSZV und somit in den Kompetenzbereich der SUST aufgenommen.

Der Hintergrund für dieses Anliegen des SSA ist der folgende:

Das internationale Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (SR 0.747.305.15) verpflichtet jeden Flaggenstaat, zu allen schweren Seeunfällen auf hoher See von Schiffen unter seiner Flagge eine Untersuchung zu führen.

Verschieden Konventionen der International Maritime Organization (IMO), wie SOLAS (Convention of Safety of Life at Sea), COLREG (Collision Regulation) oder das Freibordübereinkommen (Convention on Load Lines) sowie einzelne IMO Resolutionen bilden die Grundlage für den Seeunfalluntersuchungskodex (Code for the Investigation of Marine Casualties).

Der Kodex enthält verbindliche Vorschriften zur Untersuchung von Seeunfällen sowie eine Reihe von Handlungsempfehlungen, insbesondere zur praktischen Durchführung einer Untersuchung. Der Unfallhergang soll möglichst vollständig geklärt werden und eine Ursachenanalyse mit Präventionsempfehlungen enthalten, sogenannten „lessons learnt“. Die Frage der Schuld ist ausdrücklich ausgenommen.

Das SSA verfügt weder über die Expertise noch die Ressourcen zur Durchführung von Seeunfalluntersuchungen auf Hoher See. Daher wurde im Jahr 2011 beschlossen, eine externe deutsche Firma (MARCARE) mit dieser Aufgabe zu betrauen. MARCARE arbeitet grundsätzlich im Auftragsverhältnis. Der im selben Jahr abgeschlossene Vertrag zwischen der Direktion für Völkerrecht (DV) und MARCARE hat nebst der Berichterstattung zu Seeunfalluntersuchungen auch ausserordentliche Sicherheitsinspektionen zum Inhalt. Ausserordentliche Sicherheitsinspektionen werden vom SSA im Fall von schweren Mängeln von Schiffen angeordnet, welche eine Festhaltung (Detention) in einem fremden Hafen zur Folge haben.

Im Jahr 2013 hat sich das SSA einem umfassenden Audit der IMO unterzogen (VIMSAS, Voluntary IMO Member State Audit Scheme). Im Abschlussbericht der Auditoren wird bezüglich der Flaggenstaatobliegenheit zur Führung von Seeunfalluntersuchungen festgehalten, dass die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit bei einer Seeunfalluntersuchung durch die Doppelaufgabe von MARCARE nicht sichergestellt werden kann. Die Aufgaben in den beiden Bereichen – a.o. Sicherheitsinspektionen und Seeunfalluntersuchungen – müssen getrennt und zukünftig durch zwei verschiedene Stellen wahrgenommen werden. Zudem wurde empfohlen, die Seeunfalluntersuchungen einer nationalen Behörde zu übertragen.

Aus Sicht des SSA wäre eine nationale Untersuchungsbehörde wie die SUST, welche hierarchisch und organisatorisch vom SSA völlig getrennt ist und somit das Erfordernis der Unabhängigkeit vollständig erfüllt, die ideale Lösung.