

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. August 2014

825. Neue Verordnung zur Untersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen (Stellungnahme)

Mit Schreiben vom 10. Juli 2014 lud das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zur Stellungnahme zur neuen Verordnung zur Untersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen (VUZV) ein. Da es sich beim vorliegenden Entwurf um einen Erlass mit begrenzter Aussenwirkung handelt und an den materiellen Regelungen der bisherigen Verordnungen so weit als möglich festgehalten wurde, verzichtete das UVEK auf eine Durchführung einer formellen Anhörung. Das UVEK gewährt aber den von der neuen Verordnung betroffenen Stellen ausserhalb der Bundesverwaltung Gelegenheit zur Stellungnahme.

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 und über die Meldung und Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen beim Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel 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 betreffenden Erlasse zu einer einzigen Verordnung zusammenzuführen.

Von der Zusammenlegung sind die folgenden Erlasse betroffen:

- Verordnung über die Organisation der Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle (OV-SUST; SR 172.217.3)
- Verordnung über die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen (VFU; SR 748.126.3)
- Verordnung über die Meldung und die Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen beim Betrieb Öffentlicher Verkehrsmittel (VUU; SR 742.161)

Im Rahmen der Zusammenlegung wurde so weit als möglich an den materiellen Regelungen der genannten drei Verordnungen festgehalten. Insbesondere Bestimmungen in der VUU und VFU, die denselben Inhalt regeln, wurden in einem einzigen Artikel vereint. Die Regelungsgegenstände aus der Organisationsverordnung finden sich ausnahmslos in der neuen Verordnung wieder.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Generalsekretariat GS-UVEK, Christoph Julmy, Bundeshaus Nord, 3003 Bern):

Wir danken für die Gelegenheit, zur neuen Verordnung zur Untersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen Stellung nehmen zu können.

Das Anliegen einer einheitlichen Regelung zur Untersuchung von Zwischenfällen in den Bereichen Luftfahrt, Bahn und Schiff ist nachvollziehbar. Die vorgeschlagene Lösung erscheint sinnvoll und in weiten Bereichen praktikabel. Die Schwierigkeiten, die durch die Vereinheitlichung der Regelungen für sehr unterschiedliche Verkehrsmittel entstehen, und die dadurch bedingten Doppelspurigkeiten wurden im Erläuternden Bericht schlüssig dargelegt. Auch der Umstand, dass Differenzierungen hinsichtlich der einzelnen Verkehrsträger nur dort gemacht werden sollen, wo dies sachlich gerechtfertigt ist, erscheint zweckmässig. Wir begrüßen daher die neue Verordnung, erlauben uns zu den nachfolgenden Bestimmungen aber einzelne Bemerkungen und Änderungsanträge:

Zu Art. 29 Abs. 1 und 2:

Hier ist jeweils von «Fahrzeugen» die Rede. Da Flugzeuge nicht zu dieser Kategorie gehören, wäre auch an dieser Stelle zusätzlich der Begriff «Luftfahrzeuge» oder «beteiligte Verkehrsmittel» einzuführen, wie dies z. B. in Art. 32 Abs. 2 der Fall ist.

Zu Art. 32 Abs. 4 und 5:

Was den Empfängerkreis des Schlussberichtes und damit das Recht zur Einreichung einer Stellungnahme dazu betrifft, so soll dieser Kreis auch jene Personen umfassen, die ein «schutzwürdiges Interesse» am Ergebnis der Untersuchung haben. Das «schutzwürdige Interesse» definiert bekanntlich vor allem die Beschwerdelegitimation im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren

(VwVG). Lehre und Rechtsprechung haben diesen Begriff recht weit interpretiert (beispielsweise das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 2009 betreffend Betriebsreglement für den Flughafen Zürich, A-1936/2006, E. 3 ff., insbesondere S. 108 ff.). Gestützt darauf müsste nach unserem Ermessen jeder Schlussbericht auch all jenen Personen und Organisationen zugestellt werden, deren Interesse an einem sicheren Flugbetrieb grösser ist als dasjenige des «normalen» Bürgers. Ein sicherheitsrelevanter Vorfall am oder in der Nähe des Flughafens würde also eine Vielzahl von Anwohnerinnen und Anwohnern sowie verschiedene (Bürger-)Organisationen in deren «schutzwürdigen Interessen» tangieren. Wir raten deshalb, auf diese Ausweitung zu verzichten. Hingegen erachten wir es als zwingend, dass der Schlussbericht auch der Regierung jenes Kantons, auf dessen Gebiet sich ein verkehrlicher Zwischenfall ereignet hat, zugestellt und auch ihr die Möglichkeit zur Stellungnahme innert 60 Tagen eingeräumt wird.

Zu Art. 33 Abs. 2 und 3:

Wir begrüssen es, dass das zuständige Bundesamt verpflichtet werden soll, sowohl die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungskommission (SUK) als auch das zuständige Departement periodisch über die Umsetzung der Sicherheitsempfehlungen oder über die Gründe, weshalb es auf Massnahmen verzichtet, zu informieren. Ein solches Reporting gewährleistet, dass sich das zuständige Bundesamt eingehend mit den Sicherheitsempfehlungen der SUK auseinandersetzt. In dieselbe Richtung zielt auch Abs. 3, wonach das Departement dem Bundesamt Aufträge zur Umsetzung von Empfehlungen erteilen kann. Solches ist ihm zwar bereits heute kraft der dem Departement obliegenden Aufsicht möglich, mit der spezialgesetzlichen Regelung in der VUZV gewinnt das Instrument der Sicherheitsempfehlung jedoch zusätzlich an Bedeutung. Wir würden es deshalb begrüssen, wenn der SUK in der VUZV das Recht eingeräumt würde, dem zuständigen Departement die Umsetzung von Sicherheitsempfehlungen zu beantragen, auf deren Umsetzung das zuständige Bundesamt verzichtet hat.

Zu Art. 52 Abs. 2 Bst. b:

Als «Grossluftfahrzeug» wird hier ein Luftfahrzeug mit einer höchstzulässigen Abflugmasse von mindestens 5700 kg definiert. An diese Gewichtsklasse knüpft auch die Verordnung des UVEK über die Betriebsregeln im gewerbsmässigen Luftverkehr (VBR I) an (siehe 1, Begriffsbestimmungen, jedoch mit der Bezeichnung «Grossflugzeug»). Wir weisen in diesem Zusammenhang auf Ziff. 1 Abs. 4 von Anhang 5 der Lärm-

schutz-Verordnung (LSV) hin, wo als «Grossflugzeug» ein Luftfahrzeug mit einem höchstzulässigen Abfluggewicht von mehr als 8618kg definiert ist. Es entzieht sich unserer Kenntnis, welches die Gründe für diese unterschiedliche Regelung sind, weshalb wir es bei diesem Hinweis bewenden lassen.

Zu Art. 47 Abs. 1:

Die VUZV gilt im Bereich Bahnen und Schiffe gemäss Art. 44 Bst. c auch für eidgenössisch konzessionierte Automobil- und Trolleybusunternehmen, obwohl diese Verkehrsmittel nicht im Titel erscheinen. In der Praxis führt die allgemeine Unterstellung der Busse des öffentlichen Verkehrs unter den Bereich der Bahnen und Schiffe zu verschiedenen Schwierigkeiten, die durch die fehlende Unterscheidung dieser Verkehrsmittel verursacht wird. So dürfte ein schwerer Vorfall, wie er in Art. 45 Bst. c VUZV definiert wird («Ereignis, das *beinahe* zu einem Unfall geführt hat und dieser nur durch Zufall verhindert worden ist»), bei einem Automobilunternehmen im städtischen Verkehr schon beinahe zu den Alltagssituationen gehören. Die VUZV nimmt denn auch folgerichtig in Art. 46 Abs. 1 die Automobil- und Trolleybusunternehmen von der *unverzüglichen* Meldepflicht solcher Zwischenfälle aus. Die Meldepflicht *als solche* wird aber über Art. 47 Abs. 1 VUZV trotzdem statuiert, indem alle Unternehmen Zwischenfälle *innerhalb von 30 Tagen* zu melden haben («Alle Unternehmen melden *zudem* ...»). Das dürfte in Bezug auf Art. 45 Bst. c VUZV für die Busunternehmen, aber auch für die Meldestelle zu einem unverhältnismässigen Aufwand führen. Dasselbe gilt in Bezug auf Art. 45 Bst. f VUZV in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 Bst. a VUZV, wonach Automobilunternehmen selbst leichte Verletzungen (z. B. Fahrgaststurz mit ambulanter ärztlicher Behandlung) innerhalb von 30 Tagen an das BAV zu melden hätten. Auch ist die Bezeichnung «aussergewöhnliche Ereignisse und Unregelmässigkeiten technischer Art» im Sinne von Art. 47 Abs. 1 Bst. c VZUV zu unbestimmt und für den Alltagsbetrieb der Busunternehmen nicht praktikabel.

Um hier die Verhältnismässigkeit zu wahren, schlagen wir vor, dass die Meldepflicht für Vorfälle bei Automobil- und Trolleybusunternehmen von der Verordnung ausgenommen wird. Sollte dennoch daran festgehalten werden, wäre diese stark einzugrenzen. Dafür würden wir eine Delegation der Regelung an das BAV für zweckmässig erachten. Die gemäss Art. 47 Abs. 1 VZUV vom BAV zu machenden Vorgaben für die Meldung dürften nur deren Form und Inhalt betreffen, weshalb diese Rechtsgrundlage für eine weiter gehende Regelungskompetenz nicht ausreichen dürfte.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi