

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. Juni 2023

805. Verordnung über die Koordination des Verkehrs zur Bewältigung von Ausnahmesituationen (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 23. März 2023 eröffnete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation die Vernehmlassung zur Verordnung über die Koordination des Verkehrs zur Bewältigung von Ausnahmesituationen (VKOVA). Sie stellt das Ergebnis der Zusammenführung der Verordnung über die Koordination des Verkehrswesens im Hinblick auf Ereignisfälle (VKOVE, SR 520.16) und der Verordnung über vorrangige Transporte in Ausnahmesituationen (VVTA, SR 531.40) dar. Das Ziel der Zusammenführung der beiden Verordnungen besteht darin, alle Bestimmungen zur Vorbereitung und Bewältigung von Ausnahmesituationen im Verkehr in einer Verordnung festzuhalten. Mit der Einführung der VKOVA sollen die bisherigen Verordnungen VKOVE und VVTA aufgehoben werden.

Der fehlende Einbezug des gewerblichen Gütertransports auf der Strasse sowie des Luftverkehrs gilt als bedeutendes Defizit der VKOVE und der VVTA. Die Pandemiesituation, insbesondere die erste Welle der Covid-19-Pandemie von März bis Juni 2020, zeigte, dass der gewerbliche Gütertransport auf der Strasse und der Luftverkehr in einer Mangellage eine wichtige Aufgabe erfüllen müssen. Deshalb finden die beiden Transportarten in der neuen VKOVA Aufnahme. Dieses Vorgehen vervollständigt die ganzheitliche Koordination des Verkehrs in einer Ausnahmesituation. Die Bestimmungen für die beauftragten Organisationen zur Systemführung sowie für die Unternehmen erweisen sich weiterhin als zweckmässig und haben inhaltlich keine Änderungen erfahren.

Zentral bei der Koordination des Verkehrs ist die Abstimmung und Führung aller Akteure. Das Ziel besteht darin, den Verkehr auf Ausnahmesituationen vorzubereiten und diesen bis zu einem gewissen Grad aufrecht zu erhalten. Darunter fallen auch sogenannte vorrangige Transporte. Diese prioritär durchzuführenden Transporte dienen dem Schutz der Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen sowie der Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen. Vorrangige Transporte können auf der Schiene, der Strasse, dem Wasser und in der Luft durchgeführt werden.

Eine Ausnahmesituation liegt vor, wenn sie vom Normalzustand abweicht und durch ein Transportunternehmen nicht mehr mit seinem betriebseigenen Notfall-, Krisen- und Kontinuitätsmanagement erfolgreich bewältigt werden kann. Darunter fallen gemäss Art. 4 VKOVA sowie den dazugehörigen Ausführungen des Erläuternden Berichts die folgenden Lagen:

- Natur-, technik- oder gesellschaftsbedingte Ereignisse wie beispielsweise Pandemien, Ausfall der Stromversorgung, Strommangellage, Ausfall der IKT Infrastruktur, Cyber-Angriffe, Kernkraftwerkunfälle, Erdbeben oder Terroranschläge (Bst. a);
- Schwere Mangellagen im Sinne einer erheblichen Gefährdung oder beträchtlichen Störung der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen mit unmittelbar drohenden, grossen volkswirtschaftlichen Schäden (Bst. b);
- Erhöhte sicherheitspolitische Bedrohungen und Gefahren wie Terrorismus, Gewaltextremismus sowie Cyber-Angriffe (Bst. c);
- Verteidigung des Landes und seiner Bevölkerung wie die Abwehr eines militärischen Angriffs (Bst. d).

Die vom Bund vorgelegten Vorschläge sind insbesondere vor dem Hintergrund der Erfahrungen während der Covid-19-Pandemie sachgerecht und setzen die gesetzgeberischen Vorgaben grundsätzlich zweckmässig um.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an konsultationen@bav.admin.ch):

Mit Schreiben vom 23. März 2023 haben Sie uns eingeladen, zur Verordnung über die Koordination des Verkehrs zur Bewältigung von Ausnahmesituationen (VKOVA) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen die vorgesehene Stossrichtung der Vorlage sowie die Zusammenführung der Verordnung über die Koordination des Verkehrswesens im Hinblick auf Ereignisfälle (SR 520.16) und der Verordnung über vorrangige Transporte in Ausnahmesituationen (SR 531.40). Unseres Erachtens findet jedoch die Absicht, die privaten Strassentransportunternehmen neu stärker in die Koordination einzubeziehen, in der VKOVA nicht ausreichend Niederschlag.

Den privaten Transportunternehmen kommt bei der Auslieferung bestimmter lebenswichtiger Güter eine bedeutende Rolle zu, insbesondere auf der «letzten Meile». Sollen Problemstellungen in ihrer Ganzheit erfasst und möglichst effiziente und wirkungsvolle Massnahmen abgeleitet werden, müssen diese Akteure über eine geeignete Vertretung stärker in die Koordination des Verkehrs in Ausnahmesituationen einbezogen werden: Für die Bewältigung von Ausnahmesituationen braucht es Gremien und Prozesse, in denen die Vertreterinnen und Vertreter des privaten und öffentlichen Verkehrs gleichzeitig Einsitz haben. Ihre Aufgaben und Pflichten in der Vorbereitung und der Bewältigung einer Ausnahmesituation müssen aufeinander abgestimmt sein und sich grundsätzlich aus derselben rechtlichen Grundlage ableiten.

Zu Themenbereich 1 (*Akteure im Verkehr sind sämtliche Organisationen, Stellen und Transportunternehmen, welche in der Vorbereitung oder während Ausnahmesituationen eine Aufgabe wahrnehmen.*):

Frage a): Sind die relevanten Akteure im Verkehr in der Verordnung genannt?

Ja, der Kanton Zürich erachtet es als zentral, dass sich der Begriff «Akteure des Verkehrs» nicht nur auf Transportunternehmen, die Menschen und Güter befördern, beschränkt. Auch die Infrastrukturbetreiber auf der Schiene sowie der Strasse, der Luftverkehr, die Seilbahnen und die Binnenschifffahrt spielen in Ausnahmesituationen eine entscheidende Rolle.

Frage b): Falls nein, welche Akteure müssten in der Verordnung zusätzlich genannt werden?

Siehe Antwort zu Frage a).

Frage c): Sind die Aufgaben der Akteure im Verkehr klar bezeichnet oder benötigt es eine Präzisierung? Falls ja, in welchem Artikel der Verordnung müsste eine Präzisierung erfolgen?

Aus Sicht des Kantons Zürich ist zu erwägen, ob Strassentransportunternehmen gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. d VKOVA nicht auch in das Leitungsorgan gemäss Art. 6 VKOVA einbezogen werden könnten. Während der öffentliche Verkehr direkt über die Schweizerischen Bundesbahnen und Postauto AG vertreten ist, erfolgt der Einbezug der Strassentransportunternehmen nur mittelbar über die Wirtschaftliche Landesversorgung (WL). Im Fall einer Ausnahmesituation ist es jedoch wichtig, dass alle relevanten Akteure am Tisch sitzen. In diesem Sinne sollten sie auch wie die anderen in Art. 2 Abs. 1 VKOVA genannten Unternehmen zu bestimmten Vorbereitungsarbeiten verpflichtet werden können (vgl. Art. 14 VKOVA).

Zu Themenbereich 2 (Das Leitungsorgan KOVE besteht aus Vertretern aller relevanten Akteure im Verkehr der Schweiz. Das Organ trifft sich zwei Mal jährlich und befasst sich mit strategischen Fragen der Ereignisbewältigung im Verkehr.):

Frage a): Sind alle relevanten Akteure/Stellen im Verkehr im Leitungsorgan vertreten oder fehlt ein Akteur oder eine Stelle?

Nein, in Art. 6 und 11 VKOVA fehlen die Strassentransportunternehmen. Diese sind je nach Ausnahmesituation unerlässlich für eine effiziente Koordination des Verkehrs und damit für die Bewältigung von Ausnahmesituationen wie beispielsweise einer Mangellage. Konsequenterweise müssten die privaten Strassentransportunternehmen auch zu vorrangigen Transporten verpflichtet werden können, was eine Aufnahme in Art. 19 VKOVA bedingen würde.

Frage b): Sind die Aufgaben des Leitungsorgans zielführend oder gibt es wichtige Elemente oder Aufgaben, welche fehlen?

Die von der Verordnung vorgesehenen Aufgaben des Leitungsorgans bei der Vorbereitung auf Ausnahmesituationen (Art. 7 VKOVA) und in Ausnahmesituationen (Art. 8 VKOVA) erscheinen zielführend.

Zu Themenbereich 3: (Die Aufgaben der Bundesstellen im Bereich Verkehr in einer Ausnahmesituation wurden neu in der VKOVA festgelegt.):

Frage a): Sind alle relevanten Stellen innerhalb der Bundesverwaltung genannt oder gibt es noch weitere Stellen, welche in dieser Verordnung genannt werden müssen?

Die relevanten Stellen innerhalb der Bundesverwaltung sind nach Einschätzung des Kantons Zürich genannt.

Frage b): Sind die Aufgaben der einzelnen Stellen des Bundes, sowohl in der Vorbereitung als auch während Ausnahmesituationen, beschrieben?

Nein, der WL kommt bei den Vorbereitungsaufgaben gemäss Art. 12 VKOVA die Aufgabe der Regelung des Gütertransports zu. Konsequenterweise müsste dies auch in Art. 16 VKOVA Eingang finden. Es wird gemäss Art. 16 VKOVA (vgl. auch die dazugehörigen Erläuterungen) davon ausgegangen, dass für die operative Bewältigung einer Ausnahmesituation u. a. hauptsächlich die Kantone zuständig seien. Diese Feststellung ist zumindest in Bezug auf die Bewältigung von schweren Mangellagen in dieser Form nicht für jedes Szenario zutreffend.

Zu Themenbereich 4 (Weitere Bemerkungen zur Verordnung VKOVA.):

Frage a): Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?

Bei der Koordination des Verkehrs zur Bewältigung von Ausnahmesituationen sind die privaten Transportunternehmen stärker einzubinden (vgl. obige Ausführungen).

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli