



Bern, 13. September 2024

Erläuterungen

zu den

Änderungen der Verordnung über die Sicherheits- untersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen (VSZV, SR 742.161)



1. Ausgangslage / Einleitung

Die Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen vom 17. Dezember 2014 (VSZV, SR 742.161) ist am 1. Februar 2015 in Kraft getreten. Seither haben sich die internationalen Grundlagen für die Sicherheitsuntersuchungen sowie auch das übergeordnete Gesetzesrecht weiterentwickelt. Mit diesen Anpassungen der VSZV wird diesen Änderungen Rechnung getragen.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass sich die VSZV grundsätzlich bewährt hat. Die Tätigkeit der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) kann indessen durch gezielte Änderungen insbesondere im administrativen Bereich und ohne Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der SUST weiter optimiert werden. Die Revision setzt dieses Anliegen um.

Die Subkommission EDI/UVEK der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) befasste sich zwischen 2020 und 2022 mit den Tätigkeiten der SUST und verabschiedete am 21. November 2023 einen Kurzbericht (BBI 2023 2896). Darin sind auch verschiedene Empfehlungen enthalten, welche geprüft wurden und im Rahmen dieser Revision berücksichtigt werden.

2. Grundzüge der Vorlage

Bezüglich der Anpassungen aufgrund des übergeordneten Rechts wird auf die nachstehenden Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen verwiesen.

Neu wird im Sinne einer Verwesentlichung der Tätigkeit der SUST ausdrücklich festgehalten, dass nur schwere Störungen als Zwischenfälle gelten (Art. 3 Bst. b E-VSZV). Weiter wird in diesem Sinne festgelegt, dass die Sicherheitsuntersuchung eine Voruntersuchung und eine (Haupt-)Untersuchung umfasst. Dabei wird eine Untersuchung nur eröffnet, wenn die Voruntersuchung ergibt, dass die Untersuchung der Verhütung von weiteren Zwischenfällen dienen kann. Die Untersuchung kann zudem eingestellt werden, wenn sich im Verlaufe des Verfahrens erweist, dass dieser Zweck nicht erreicht werden kann (Art. 20 und 21 E-VSZV). Folglich kann künftig auf summarische Untersuchungen und summarische Berichte verzichtet werden (Streichung der Art. 45 und 46 VSZV).

Die GPK-N hat im erwähnten Kurzbericht festgehalten, dass die Verwendung von Informationen aus den Berichten der SUST durch die Strafverfolgungsbehörden eine der zentralen Herausforderungen darstellt. Sie hat den Bundesrat deshalb ersucht zu prüfen, ob es nicht zweckmässig wäre, den rechtlichen Rahmen so anzupassen, dass der Fehlerkultur («Just-Culture») bei der Interessenabwägung hinsichtlich der Informationsweitergabe an die Strafverfolgungsbehörden stärker Rechnung getragen wird. Der Bundesrat hat am 14. Februar 2024 zu diesem Kurzbericht Stellung genommen (BBI 2024 425). Dabei hat er dargelegt, dass verschiedene Grundsätze der Fehlerkultur im Rahmen der anstehenden Teilrevision des Luftfahrtgesetzes (LFG, SR 748.0) einfließen sollen. Zudem werde der Bundesrat die Verstärkung der Grundsätze der Fehlerkultur in Rahmen dieser VSZV-Revision prüfen.

Bereits nach geltendem Recht gilt, dass die von einer Person im Rahmen einer Sicherheitsuntersuchung erteilten Auskünfte in einem Strafverfahren nur mit deren Einverständnis verwendet werden dürfen (Art. 24). In Ergänzung dazu wird insbesondere das Personal der SUST von ihrer personalrechtlichen Anzeigepflicht grundsätzlich entbunden (Art. 13 Abs. 2 und 3 E-VSZV). Weiter wird der Vorbericht nicht mehr automatisch an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet (Art. 43 Abs. 2 (E-VSZV)). Im Sinne der Fehlerkultur wird die SUST zudem vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes (BGÖ, SR 152.3) ausgenommen (Art. 54a E-VSZV), soweit sie Daten von natürlichen und juristischen Personen bearbeiten.

In diesem Zusammenhang wurde ebenfalls untersucht, ob weitergehende Regelungen bezüglich der Berufung von Angestellten des Untersuchungsdienstes als Sachverständige oder als Zeugen (oder als «sachverständige Zeugen») in einem Strafverfahren durch die Strafverfolgungsbehörden notwendig sind. Dies wurde jedoch verworfen. Aus Art. 183 Abs. 3 i.V.m. Art. 56 Bst. b der Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) ergibt sich bereits, dass die SUST-Angestellten nicht als Sachverständige in einem Strafverfahren tätig sein dürfen. Da es zudem ohnehin keine Pflicht zur Tätigkeit als Sachverständige

gibt, haben es die betroffenen Personen in der Hand, sich nicht zur Verfügung zu stellen. Soweit die SUST-Angestellten als Zeugen einberufen werden, haben sie nur auszusagen, wenn sie von ihrer vorgesetzten Behörde zur Aussage schriftlich ermächtigt worden sind. Bei der Erteilung der Ermächtigung ist eine Interessenabwägung zwischen den Interessen der Wahrheitsfindung und dem Geheimhaltungsinteresse vorzunehmen (Art. 170 Abs. 3 StPO). Die vorgesetzte Behörde (Kommission bzw. das UVEK) wird demnach in der künftigen Praxis dem Interesse der Geheimhaltung im Sinne der Fehlerkultur entsprechend sehr hohes Gewicht einräumen und die Ermächtigung gegebenenfalls einschränken oder verweigern.

Schliesslich werden ergänzend einzelne Bestimmungen und Ausdrücke konkretisiert und präzisiert. Es wird auf die nachstehenden Erläuterungen verwiesen.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Ersatz von Begriffen

Im ganzen Erlass wird der Begriff «Schlussbericht» mit «Abschlussbericht» (Art. 10, 47, 49 und 53 E-VSZV) ersetzt (siehe Erläuterungen zu Art. 5). Diese Änderung betrifft nur den deutschen Text.

Ingress

Der Ingress der Verordnung wird im Rahmen der Umsetzung der Änderung des Eisenbahngesetzes (EBG; Umsetzung der technischen Säule des 4. EU-Eisenbahnpakets, BBI 2023 2300, voraussichtliches Inkrafttreten am 1. Juli 2024) angepasst.

Artikel 1 und 2 – Gegenstand, Zweck und Gegenstand der Sicherheitsuntersuchung

Wie einleitend dargelegt besteht die Sicherheitsuntersuchung zunächst aus einer Voruntersuchung und anschliessend (allenfalls) aus der eigentlichen Untersuchung (Art. 21 E-VSZV). In der Folge ist in den jeweiligen Bestimmungen zu präzisieren, ob die Sicherheitsuntersuchung gesamthaft oder nur die Voruntersuchung beziehungsweise die Untersuchung gemeint ist.

Artikel 3 – Zwischenfälle

Der Wortlaut von Bst. b wird der Verordnung (EU) Nr. 996/2010¹ angepasst. Gemäss dieser Verordnung sind «schwere Störungen» zu untersuchen (Art. 5 Ziff. 1 i.V.m. Art. 2 Ziff. 16). Der bisher verwendete Begriff «Störung» geht sehr weit und umfasst jegliches Ereignis, das den sicheren Betrieb beeinträchtigen könnte. Eine Meldepflicht bzw. Untersuchungspflicht für sämtliche Störungen ist jedoch nicht im Sinne der Aufgaben der SUST.

Artikel 4 – Öffentlicher Verkehr: Besondere Begriffe

Bst. f: Der Begriff eines «erheblichen Sachschadens» bezieht sich auf die «Gemeinsamen Sicherheitsindikatoren» der Richtlinie (EU) 2016/798², Anhang 1. Der Betrag ist dort auf 150'000 Euro festgelegt. Der bisherige Betrag von 180'000 Schweizer Franken wird dem stark veränderten Wechselkurs angepasst.

Artikel 5 – Zivilluftfahrt und Eisenbahnen: Entsprechung von Ausdrücken

Der Titel wird präzisiert.

¹ Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Richtlinie 94/56/EG in der Fassung, die für die Schweiz gemäss Ziff. 3 des Anhangs zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (SR 0.748.127.192.68) verbindlich ist.

² Richtlinie (EU) 2016/798 des europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Mai 2016 über Eisenbahnsicherheit in der Fassung, die für die Schweiz gemäss Abschnitt 4 des Anhangs 1 zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse von 21. Juni 1999 (SR 0.740.72) verbindlich ist.

Sowohl in der zivilen Luftfahrt wie auch bei den Eisenbahnen wird international der Begriff «Abschlussbericht» verwendet. Es ist zweckmässig, in der VSZV diesen Begriff anstelle des bisherigen Begriffs «Schlussbericht» zu verwenden. Eine Aufführung der Entsprechung des Begriffs «Abschlussbericht» in Art. 5 ist somit hinfällig. Diese Änderung betrifft nur den deutschen Text. Der Begriff «Schwerer Vorfall» kommt für die Zivilluftfahrt in der VSZV nicht mehr vor und kann deshalb ebenfalls gestrichen werden (nur in der deutschen Fassung).

Artikel 10 – Aufgaben der SUST

(Bst. f und i: Siehe Erläuterungen zu Art. 1 und 2.)

Bst. h: Sofern der Untersuchungsdienst feststellt, dass Sofortmassnahmen erforderlich sein könnten, erstellt er einen Zwischenbericht (Art. 44 Abs. 1 E-VSZV). Auch der Zwischenbericht wird einem Genehmigungsprozess durch die Kommission unterworfen. Dies entspricht der bisherigen Praxis.

Artikel 13 – Personal des Untersuchungsdienstes

Die SUST ist bei ihrer Aufgabenerfüllung auf das Vertrauen aller involvierten Personen angewiesen. Eine generelle Anzeige- und Verfolgungspflicht, wie sie für Bundesangestellte gilt (Art. 22a des Bundespersonalgesetzes, BPG, SR 172.220.1 und Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht, VStrR, SR 313.0), steht den Grundsätzen einer Fehlerkultur, d.h. der Kultur des Vertrauens, im Rahmen derer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Organisation sicherheitsrelevantes Fehlverhalten melden können, ohne dass sie deshalb in jedem Fall negative Konsequenzen, wie Strafverfolgung oder Kündigung fürchten müssen («Just-Culture»), entgegen und würde verhindern, dass Beteiligte dem Untersuchungsdienst gegenüber offen Auskunft geben. Die Mitglieder der SUST und das Personal des Untersuchungsdienstes sind demnach von ihrer Anzeigepflicht zu befreien. Absatz 2 entspricht der Regelung für das Personal des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL), welches die vertraulichen Meldungen entgegennimmt und bearbeitet (Art. 77d Abs. 4 der Luftfahrtverordnung, LFV, SR 748.01). Diese Regelung nimmt somit die Bestrebungen zum Schutz von Meldungen und Meldern auf (siehe Ziff. 2 sowie Ziff. 6.6 des Berichts des Bundesrates vom 9. Dezember 2022 in Erfüllung des Postulats 20.3463 (RK-S) vom 25. Mai 2020: Fehlerkultur: Möglichkeiten und Grenzen ihrer rechtlichen Verankerung).

Zentral für die Idee der Fehlerkultur ist aber auch, dass sie keine Anreize setzen will, unsorgfältig zu handeln. Personen, die vorsätzlich oder schwerwiegende Sorgfaltspflichtverletzungen begehen, können und sollen weiterhin juristisch zur Verantwortung gezogen und sanktioniert werden. Wie der Bundesrat in seiner oben erwähnten Stellungnahme vom 14. Februar 2024 darlegte, müssen die grundlegenden Prinzipien des Rechtssystems respektiert werden. Dazu gehört insbesondere, die Interessen von Opfern zu wahren und die Gleichbehandlung von beschuldigten Personen in der Strafverfolgung sicherzustellen. Der Schutz dieser Personen soll deshalb auf ihre vertretbaren Fehler beschränkt bleiben. Ob dies der Fall ist, hängt von den konkreten Umständen des Vorfalls ab. Die Mitglieder der SUST und das Personal des Untersuchungsdienstes können deshalb Anzeige erstatten, sofern dies aufgrund der Schwere der möglichen Straftat geboten erscheint. Dies wird in Abs. 3 festgehalten.

Artikel 15 und 16 – Öffentlicher Verkehr: Meldungen an die Meldestelle bzw. an das BAV

Zwischenfälle, die auf vermutete oder ausgeführte Sabotage zurückzuführen sind, untersucht die SUST nicht, da diese nicht Gegenstand der Untersuchungen gemäss Art. 2 Abs. 2 VSZV sind. Es ist deshalb nicht sinnvoll, wenn solche Zwischenfälle der SUST gemeldet werden müssen. Hingegen ist es aus Sicht der Gesamtsicherheit des öffentlichen Verkehrs zweckmässig, wenn solche Zwischenfälle dem Bundesamt für Verkehr (BAV) gemeldet werden (siehe Ergänzung zu Art. 16 Abs. 1 Bst. h E-VSZV).

Kollisionen oder Grundberührungen von Schiffen mit geringem oder keinem Sachschaden und ohne Personenschaden kommen relativ häufig vor. Diese sind auf das vermehrte Verkehrsaufkommen und auf unaufmerksames Verhalten der Verkehrsteilnehmenden zurückzuführen. Die Meldung solcher Fälle an die SUST führt zu keinem nennenswerten Mehrwert. Solche Fälle wurden denn auch bisher nicht untersucht. Es genügt, wenn solche Fälle dem BAV als Aufsichtsbehörde gemeldet werden müssen (Art. 16 Abs. 2 Bst. c E-VSZV). Art. 15 Abs. 1 Bst. f VSZV wird folglich gestrichen. Der Untergang eines

Schiffes oder Kollisionen mit Personen- oder erheblichem Sachschaden müssen bereits gemäss Art. 15 Abs. 1 Bst. a in Verbindung mit Art. 4 Bst. a VSZV der SUST gemeldet werden. Die Präzisierung, dass alle Kollisionen mit Schaden an das BAV gemeldet werden müssen, ist im Hinblick auf dessen Aufsichtsaufgaben notwendig. Es kann sich um Kollisionen zwischen Schiffen, zwischen einem Schiff und einer Person oder zwischen einem Schiff und beispielsweise einem Steg handeln. In der Praxis wurden bisher nicht alle Kollisionen mit Sachschaden oder mit Personen gemeldet. Diese Präzisierung umfasst die verschiedenen Kollisionsarten. Die Meldungen ermöglichen der Aufsichtsbehörde, aus den Vorfällen zu lernen und allenfalls weitere nötige Massnahmen zu ergreifen.

Artikel 17 – Zivilluftfahrt: Meldung an die Meldestelle

Der bisherige Titel («Meldepflicht») führte zu Verwirrung bezüglich Auslegung der vorangehenden Art. 15 und 16 VSZV. Neu lautet deshalb auch bei der Zivilluftfahrt wie beim öffentlichen Verkehr in Art. 15 VSZV der Titel in «Meldung an die Meldestelle». Auf die Auflistung der Meldungen an das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), analog zu den Meldungen an das BAV gemäss Art. 16 VSZV für dem öffentlichen Verkehr, wird verzichtet, da diese in Art. 77 LFV enthalten ist.

Abs. 2: Gemäss den Verordnungen (EU) Nr. 996/2010 und (EU) 2018/1139³ müssen Zwischenfälle von Ultraleichtluftfahrzeugen und nicht zertifizierten unbemannten Luftfahrzeugen nicht untersucht werden (Art. 2 Abs. 3 Bst. d i.V. mit Anhang I der Verordnung (EU) 2018/1139). Bei dieser Kategorie von Luftfahrzeugen sind kaum systemische Risiken vorhanden und das präventive Potential ist sehr beschränkt. Die Meldung von Zwischenfällen dieser Kategorien ist deshalb nicht zweckdienlich.

Artikel 18 – Seeschifffahrt: Meldung an die Meldestelle

Anpassung des Titels (analog zu Art. 17 E-VSZV).

Artikel 19 – Meldungen an ausländische Behörden

Aus Art. 6 bis 8 geht hervor, dass sich die SUST aus einer ausserparlamentarischen Kommission und einem Untersuchungsdienst zusammensetzt. Wird der Begriff SUST verwendet, geht grundsätzlich aus dem Kontext des jeweiligen Artikels hervor, ob die Organisation als Ganzes, nur die Kommission oder nur der Untersuchungsdienst gemeint ist. Ist dies nicht der Fall, so ist eine Präzisierung angebracht.

Die Meldung von Zwischenfällen an ausländische Behörden erfolgt in jedem Fall durch den Untersuchungsdienst, was hier präzisiert wird.

Artikel 20 - Untersuchungsgegenstand

Abs. 1 und Abs. 1^{bis} werden im Rahmen der Umsetzung der Änderung des Eisenbahngesetzes (EBG; Umsetzung der technischen Säule des 4. EU-Eisenbahnpakets, voraussichtliches Inkrafttreten am 1. Juli 2024) geändert bzw. eingeführt.

Der in Abs. 2 Bst. a festgehaltene Grundsatz gilt nicht nur in der Zivilluftfahrt, sondern auch bei der Schifffahrt. Die einschränkende Formulierung auf Luftfahrzeuge wird deshalb gestrichen.

Abs. 2^{bis}: Die Untersuchungspflicht für diese Kategorien von Luftfahrzeugen (insb. historische Luftfahrzeuge, speziell für Forschungs- oder Versuchszwecke oder wissenschaftliche Zwecke konstruierte Luftfahrzeuge, Kleinluftfahrzeuge etc.) wird auf das international definierte Mass beschränkt (insbesondere Art. 2 Abs. 3 i.V. mit Anhang I der Verordnung (EU) 2018/1139).

³ Verordnung (EU) 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2111/2005, (EG) Nr. 1008/2008, (EU) Nr. 996/2010, (EU) Nr. 376/2014 und der Richtlinien 2014/30/EU und 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 552/2004 und (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates in der Fassung, die für die Schweiz gemäss Ziff. 3 des Anhangs zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (SR 0.748.127.192.68) verbindlich ist.

Artikel 21 – Einleitung und Einstellung der Untersuchung

Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3: Bei jedem meldepflichtigen Zwischenfall wird formal zunächst eine Voruntersuchung eingeleitet. Ergeben die Abklärungen, dass mit einer Untersuchung des Zwischenfalls eine präventive Wirkung erzielt werden kann oder eine Untersuchung nach internationalen Abkommen, insbesondere übergeordnetem europäischem Recht⁴, vorgeschrieben ist, so wird eine Untersuchung eröffnet, ansonsten wird das Verfahren mit Beenden der Phase Voruntersuchung eingestellt.

Bei der Voruntersuchung handelt es sich indessen nicht einfach um formlose Vorabklärungen. Vielmehr unterliegen auch diese Voruntersuchungen den gesetzlichen Bestimmungen. Die SUST ist demnach verpflichtet, die gesetzlichen Vorgaben auch bei der Voruntersuchung einzuhalten (z.B. bezüglich Koordination mit den Strafverfolgungsbehörden). Sie ist andererseits berechtigt, die entsprechenden Instrumente der Sicherheitsuntersuchung (wie die Zwangsmassnahmen nach Art. 31 bis 35 VSZV) zu nutzen.

Abs. 4: Auch einmal eröffnete Untersuchungen sollen eingestellt werden können, wenn die Weiterführung als nicht zweckdienlich erscheint, beispielsweise wenn das vermutete Präventionspotential sich nicht bewahrheitet oder während der Untersuchung geänderte Vorschriften das Sicherheitsdefizit teilweise oder ganz beseitigen. Die Begründung für die Einstellung wird in geeigneter Form festgehalten und publiziert. Entsprechend ist auch der Titel dieser Bestimmung anzupassen.

Artikel 22 und Artikel 23– Ausstand / Koordination mit Strafverfolgungs- und Administrativbehörden

Anpassung an die neuen Begrifflichkeiten (siehe Erläuterungen zu Art. 1 und 2 E-VSZV): Hier wird klargestellt, dass sowohl die Ausstandsregeln als auch die Unabhängigkeit von einem Straf- oder einem Administrativverfahren für die gesamte Sicherheitsuntersuchung (Voruntersuchung und Untersuchung) gilt.

Artikel 28 – Zutritt zur Unfallstelle

Anpassung an die neuen Begrifflichkeiten (siehe Erläuterungen zu Art. 1 und 2 E-VSZV).

Artikel 30 – Öffentlicher Verkehr: Unterstützungspflichten der Unternehmen

In der Praxis ist der Untersuchungsdienst nicht nur auf die Unterstützung der Eisenbahnunternehmen, sondern aller Unternehmen des öffentlichen Verkehrs angewiesen, wenn es sich um die Erreichbarkeit von bzw. den Transport zu Unfallstellen handelt oder um die notwendigen technischen Hilfsmittel. Dies wird in Abs. 1 präzisiert.

Abs. 3: Mit «nachfolgenden Untersuchungen» sind «nachfolgende Untersuchungshandlungen» gemeint. Die Formulierung wird entsprechend angepasst. Für Versuchsfahrten braucht es nicht nur die Infrastruktur, sondern auch die entsprechenden Fahrzeuge.

Artikel 36 – Einholung von Gutachten

Die Sicherheitsuntersuchung ist nicht ein auf den Erlass einer Verfügung gerichtetes Verfahren mit Auswirkungen auf Rechte Dritter. Dementsprechend gibt es auch keine Parteien im Sinne von Art. 184 Abs. 3 StPO. Die SUST soll alleine bestimmen können, welche Sachverständigen zu welchen Fragen beigezogen werden. Art. 184 Abs. 3 StPO soll demnach für die Sicherheitsuntersuchungen nicht zur Anwendung kommen. Die Mitwirkungsrechte der interessierten Personen und Stellen sind durch Art. 39 VSZV gewahrt.

⁴ Richtlinie (EU) 2016/798, Verordnung (EU) Nr. 996/2010 und 2018/1139

Artikel 37 – Seeschifffahrt: Zwangsmassnahmen

Das Einholen von Gutachten (Art. 36 VSZV) kann nicht als Zwangsmassnahme betrachtet werden. Die Auflistung der Artikel, die Zwangsmassnahmen beinhalten (Art. 31-35 VSZV), wird entsprechend angepasst.

Artikel 40 – Recht auf Verweigerung der Aussage

Gemäss Art. 158 Abs. 1 Bst. b StPO haben Polizei und Staatsanwaltschaft die beschuldigten Personen darauf hinzuweisen, dass sie die Aussage und die Mitwirkung verweigern können. Bei der SUST handelt es sich nicht um eine solche Behörde. Die SUST führt keine Strafverfahren durch. Das Recht auf Verweigerung der Aussage erscheint mit Blick auf Art. 24 VSZV weiter unnötig und widerspricht dem Anliegen der Fehlerkultur. Alle an einem Zwischenfall Beteiligten sollten an der Aufklärung mitwirken. Dies entspricht im Übrigen auch der verankerten Meldepflicht von Zwischenfällen. Im Übrigen widerspricht diese Bestimmung im Anwendungsbereich des Eisenbahnrechts dem am 1. Juli 2024 in Kraft getretenen Art. 15 Abs. 4 EBG, wonach die Betroffenen und die Personen, die zur Aufklärung beitragen können, zur Auskunft und Dokumentenherausgabe verpflichtet sind. Art. 40 VSZV wird deshalb aufgehoben.

Artikel 43 – Vorbericht

Abs. 1: Die Änderung bezüglich des Auslösers für einen Vorbericht ergibt sich aus den Änderungen von Art. 21 E-VSZV (Unterscheidung der Begriffe Voruntersuchung und Untersuchung).

Abs. 2: Die Liste der möglichen Adressaten eines Vorberichts erweist sich als zu eng und wird erweitert. Die Praxis hat gezeigt, dass neben dem zuständigen Bundesamt auch andere Behörden, z.B. kantonale, oder akkreditierte bzw. zertifizierte Stellen Aufsichtspflichten haben können. Diese können somit auch Adressaten einer möglichen Sicherheitsempfehlung sein. Im konkreten Fall erstellt der Untersuchungsdienst die Liste der Behörden und Stellen, denen ein Vorbericht zugestellt wird, auf Basis der Ergebnisse der Voruntersuchung bzw. der daraus absehbaren Zuständigkeit von Behörden und Stellen.

Im Sinne der Fehlerkultur wird darauf verzichtet, die Vorberichte automatisch an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten.

Abs. 3: Weiter wird im Sinne der Vereinheitlichung der Begriffe anstelle des Begriffs «internationales Recht» der Begriff «internationale Abkommen» verwendet.

Artikel 44 – Zwischenbericht

Sind Sofortmassnahmen erforderlich, erstellt der Untersuchungsdienst einen Zwischenbericht. Das Verfahren zur Erstellung und Publikation eines Zwischenberichts lehnt sich an das entsprechende Verfahren für den Abschlussbericht (Art. 47 E-VSZV) an, mit notwendigen Anpassungen aufgrund der Dringlichkeit. Dabei wird insbesondere die Liste der Adressaten für eine Stellungnahme auf diejenigen Behörden und Stellen sowie diejenigen direkt Betroffenen eingeschränkt, die von den Sicherheitsdefiziten respektive den Sicherheitsempfehlungen betroffen sein könnten. Auch die Frist für eine Stellungnahme muss je nach Dringlichkeit der Sachlage festgelegt werden können. Die bei diesem Artikel vorgenommenen Ergänzungen tragen diesen Umständen Rechnung.

Artikel 45 und Artikel 46 – Summarische Untersuchung und summarischer Bericht

Mit der Vereinheitlichung der Prozesse «ausführliche Untersuchung» und «summarische Untersuchung» durch die Aufteilung in «Voruntersuchung» und «Untersuchung» entfallen alle Bestimmungen, die spezifisch die summarische Untersuchung oder den summarischen Bericht betreffen. Die beiden Artikel werden aufgehoben.

Artikel 47 – Abschlussbericht

Abs 2: Die Ergänzung mit dem Hinweis auf internationales Recht berücksichtigt den Umstand, dass sowohl in der zivilen Aviatik (ICAO⁵, Annex 13), wie bei der Eisenbahn (Durchführungsverordnung EU 2020/572⁶) konkrete, aber teilweise unterschiedliche internationale Vorgaben zu Inhalt und Struktur eines Berichts bestehen.

Abs. 3: Der korrekte Fachausdruck lautet Sicherheitsdefizit, nicht Sicherheitsmangel. Zudem wird ergänzt, dass die SUST in den Abschlussberichten auch Sicherheitshinweise an die Unternehmen und Organisationen der betroffenen Verkehrsträger richten kann.

Abs. 4: Der Adressatenkreis für die Zustellung des Entwurfes des Abschlussberichts zur Stellungnahme muss - mit Ausnahme der Strafbehörden - mit dem Kreis der für eine Akteneinsicht Berechtigten übereinstimmen (Art. 51 Abs. 1 Bst. a VSZV). Gleichzeitig werden dabei die relevanten internationalen Bestimmungen berücksichtigt. Im Bereich Aviatik ist die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt (Art. 16(4)) restriktiv, was den Adressatenkreis für eine Stellungnahme betrifft⁷. Im Bereich der Eisenbahnen gibt die Richtlinie (EU) 2016/798 (Art. 23(3)) kein eigentliches Stellungnahmeverfahren vor, fordert jedoch, dass Betroffene und Beteiligte Gelegenheit haben, Informationen vorzulegen⁸. Diese Anforderung wird mit der Durchführung eines Stellungnahmeverfahrens entsprochen. Die Richtlinie (EU) 2016/798 listet einen weiten Adressatenkreis auf, schränkt diesen jedoch mit einer Zweckbestimmung gleichzeitig wieder ein. Beiden internationalen Rechtsgrundlagen gemeinsam ist der Zweck der Stellungnahme: Im Sinn der Qualitätssicherung sollen die Adressaten die Möglichkeit haben, auf aus ihrer Sicht notwendige Anpassungen und Ergänzungen der Faktenlage hinweisen zu können. Die Adressaten einer Sicherheitsempfehlung sollen die Möglichkeit haben, sich zur Machbarkeit der Umsetzung der Sicherheitsempfehlung äussern zu können (Richtlinie (EU) 2016/798). Die in Abs. 4 gewählte Formulierung ermöglicht es, den unterschiedlichen Anforderungen fallspezifisch gerecht zu werden.

Abs. 5: Die Praxis der Umsetzung der VSZV seit 2015 hat gezeigt, dass eine Frist von 60 Tagen in vielen Fällen problematisch hinsichtlich der Frist für den Abschluss von Untersuchungen (Art. 52 VSZV) sein kann. In den meisten anderen Verfahren, die das Schweizer Recht kennt, wird eine Frist von 30 Tagen vorgegeben. International werden in vielen Fällen kürzere Fristen für die Stellungnahme angesetzt.

Abs. 6: Terminologische Präzisierungen.

Artikel 48 – Sicherheitsempfehlungen

Die GPK-N hat den Bundesrat im erwähnten Kurzbericht ersucht, die Regeln für die Nachverfolgung der Umsetzung der Sicherheitsempfehlungen zu klären und diese nötigenfalls anzupassen. Anlass zu dieser Empfehlung waren offenbar Missverständnisse. Diese Missverständnisse werden mit der neuen Formulierung von Art. 48 E-VSZV ausgeräumt.

Die Liste möglicher Adressaten einer Sicherheitsempfehlung wurde in Abs. 1 erweitert (siehe auch Art. 44 und 47 E-VSZV). Je nach Sicherheitsempfehlung ist nicht ein Bundesamt, sondern beispielsweise eine kantonale Behörde (strassenseitig z.B. im Fall von Bahnübergängen) oder eine andere Stelle (Schweizerische Akkreditierungsstelle oder eine durch sie akkreditierte Zertifizierungsstelle) zuständig für die Umsetzung einer Sicherheitsempfehlung. Dem Departement werden Zwischen- und Abschlussberichte bereits als Entwurf zugestellt. Es erhält ebenso die genehmigten Zwischen- und Abschlussberichte. Das Departement ist über diesen Weg bereits mehrfach über ein allfälliges Sicherheitsproblem informiert.

⁵ Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt, SR 0.748.0

⁶ Durchführungsverordnung (EU) 2020/572 der Kommission vom 24. April 2020 über die zu befolgende Berichterstattungsstruktur für Berichte über die Untersuchung von Eisenbahnunfällen und -störungen

⁷ Art. 16 Abs. 4: «Vor Veröffentlichung des Abschlussberichts holt die Sicherheitsuntersuchungsstelle Bemerkungen der betroffenen Behörden, einschließlich der EASA, und — über diese Behörden — des betroffenen Inhabers der Musterzulassung, Herstellers und Betreibers ein, die hinsichtlich des Inhalts der Konsultation den anwendbaren Vorschriften über die berufliche Schweigepflicht unterliegen.»

⁸ Art. 23 Abs. 3: «Die Untersuchung wird so offen wie möglich durchgeführt, damit sich alle Beteiligten äussern können und Zugang zu den Ergebnissen erhalten. Der betroffene Infrastrukturbetreiber und die betroffenen Eisenbahnunternehmen, die nationale Sicherheitsbehörde, die Agentur, Opfer und ihre Angehörigen, Eigentümer beschädigten Eigentums, Hersteller, beteiligte Rettungsdienste sowie Vertreter von Personal und Nutzern erhalten Gelegenheit, technisch maßgebliche Informationen vorzulegen, um die Qualität des Untersuchungsberichts zu verbessern.»

In den Absätzen 2 und 2^{bis} wird festgehalten, dass die Adressaten der Sicherheitsempfehlungen die SUST periodisch über die Umsetzung der Empfehlungen zu unterrichten haben. Handelt es sich um eine Bundesbehörde, ist auch das zuständige Departement zu informieren.

Es wird nun ausdrücklich festgehalten, dass die SUST zu den Umsetzungsberichten der Bundesämter Stellung nehmen muss (Abs. 2^{ter}). Überdies kann sie zu den Umsetzungsberichten der Bundesämter gegenüber dem Departement Stellung nehmen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die SUST keine Aufsichtsfunktion innehat. Die SUST kann entsprechend auch keine Stellungnahme zuhanden des Departements über die Umsetzungsberichte abgeben, ohne dabei Gefahr zu laufen, die konkreten Massnahmen der Aufsichtsbehörde direkt oder indirekt zu bewerten. Eine solche Bewertung stünde im Widerspruch zur Unabhängigkeit der SUST und würde einer gewissen Aufsichtstätigkeit der SUST über den Adressaten der Sicherheitsempfehlung (Aufsichtsbehörde) gleichkommen. Dies ist nicht Aufgabe der SUST. Hingegen kann die SUST jederzeit dem Departement die Sicherheitsempfehlung und das zugrunde liegende Sicherheitsdefizit näher erläutern, damit das Departement eine bessere Basis für seine Bewertung der Umsetzungsberichte erhält.

Artikel 50 – Kosten der Sicherheitsuntersuchung

Der neue Abs. 3 konkretisiert die Bestimmung von Art. 26a Abs. 2 LFG. Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass die Bergungskosten durch den Luftfahrzeughalter zu tragen sind. Die Bergungskosten umfassen dabei auch den Transport vom Ereignisort zum Lagerort der SUST sowie den Abtransport oder die Entsorgung nach der Freigabe des Wracks.

Artikel 51 – Akteneinsicht

Dieser Artikel regelt die Einsicht in die Untersuchungsakten für diejenigen Fälle, in denen nach der Voruntersuchung gemäss Art. 21 E-VSZV eine formelle Untersuchung eröffnet wurde.

Abs. 1 Bst. b: Die Ergänzungen tragen dem Umstand des erweiterten Adressatenkreises für Sicherheitsempfehlung Rechnung (siehe Art. 47 und 48 E-VSZV).

Abs. 1 Bst. c: Neben den kantonalen Strafbehörden soll auch die Bundesanwaltschaft Akteneinsicht verlangen können.

Abs. 2 und 3: Die Ergänzungen dienen der Klarstellung, dass anderslautende gesetzliche Bestimmungen vorgehen (Abs. 2) und Art. 24 VSZV bei der Aktenherausgabe zu berücksichtigen ist (Abs. 3).

Im Übrigen richtet sich die Frage der Einsicht in die Akten nach dem einschlägigen Bundesrecht.

Artikel 52 – Fristen

Anpassung an die Begrifflichkeiten (siehe Erläuterungen zu Art. 1 und 2 E-VSZV).

Artikel 53 – Berichte und Zusammenfassungen der SUST

Abs. 2 kann aufgehoben werden, da keine summarischen Untersuchungen und Berichte mehr vorgesehen sind (siehe dazu Erläuterung zu Art. 21 und 45, 46 E-VSZV).

Abs. 3: Redaktionelle Anpassung, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die SUST in ihren Jahresberichten nur die Sicherheitsempfehlungen zusammengefasst publiziert. Eine Publikation des Umsetzungsstandes im Rahmen des Jahresberichts ist nicht zweckmässig. Zwischen Redaktionsschluss, Genehmigung durch den Bundesrat und Publikation auf dem Internet können mehrere Monate vergehen. In dieser Zeit kann sich der von den Aufsichtsbehörden zurückgemeldete Umsetzungsstand einiger Sicherheitsempfehlungen bereits wieder verändert haben. Aus diesem Grund publiziert die SUST den Umsetzungsstand auf ihrer Webseite und aktualisiert diesen periodisch.

Abs. 5: Den erwähnten Stellen werden die aufgeführten Dokumente nicht (mehr) auf dem Postweg zugestellt. Zeitgemäss erhalten diese künftig jeweils eine elektronische Mitteilung, mittels welcher sie elektronisch auf die entsprechenden Dokumente zugreifen können. Um diese Mitteilungen zu erhalten, sind die Adressaten gehalten, sich vorgängig mit einer gültigen Mailadresse anzumelden. Bst. c wird bezüglich der Seeschifffahrt präzisiert.

Artikel 54a – Öffentlichkeitsgesetz

Am 28. September 2018 verabschiedete das Parlament Art. 14 Abs. 2 des Eisenbahngesetzes (EBG, SR 742.101), wonach das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ, SR 152.3) für die Sicherheitsaufsichtstätigkeit des BAV nicht gilt (AS 2020 1889). Begründet wurde dies zusammenfassend damit, dass das BAV ein Interesse an einem möglichst umfassenden und unverfälschten Bild von Fehlhandlungen und Gefahren hat und von den Unternehmen die sicherheitsrelevanten Informationen erhält. Müsse ein Unternehmen befürchten, dass es in der Öffentlichkeit als besonders gefährlich dargestellt werde, würden Informationen zurückgehalten (siehe zum Ganzen Botschaft, BBl 2016 8661). Dies gilt gleichermassen für die SUST. Gemäss Art. 2 Abs. 3 BGÖ kann der Bundesrat Einheiten der (dezentralen) Bundesverwaltung vom Geltungsbereich ausnehmen, wenn dies für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben erforderlich ist. Von dieser Möglichkeit wird hier Gebrauch gemacht. Der Bundesrat kann jedoch nur ausnahmsweise von Art. 2 Abs. 3 BGÖ Gebrauch machen, da eine derart weitgehende Entscheidung, die den persönlichen Geltungsbereich des Transparenzprinzips betrifft, grundsätzlich der Legislative vorbehalten bleiben sollte. Aus diesem Grund soll die Ausnahme vom Öffentlichkeitsgesetz in Art. 54a bloss provisorischer Natur sein und bei der nächsten Gelegenheit auf Gesetzesstufe gehoben werden ("Sanierung der Rechtslage"). Entscheidend ist zudem, dass die Kommission und der Untersuchungsdienst der SUST vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes nur insoweit ausgenommen sind, als dass sie Daten von natürlichen und juristischen Personen bearbeiten. Die Ausnahme ist möglichst eng ausgestaltet, um dem verfassungsmässigen Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung zu tragen.

Artikel 55 – Statistik

Die SUST kann nur Statistiken auf Basis der ihr gemeldeten Zwischenfälle erstellen oder dazu Informationen liefern. Diese ist eine Untermenge aller (auch an Bundesämter) gemeldeten oder sich ereigneten Zwischenfälle. Dies wird in den Abs. 1 und 2 präzisiert.

Abs. 2 Bst. c berücksichtigt, dass im Bereich der Eisenbahnen ebenfalls Daten für Statistiken an die ERA zu liefern sind (Richtlinie (EU) 2016/798, z.B. Art. 5).

Artikel 56 – Informationen zur Verhütung von Zwischenfällen

In terminologischer Hinsicht handelt es sich um Verhütung von Zwischenfällen. Dies wird entsprechend angepasst.

Artikel 58 – Strafbarkeit der Unterlassung von Meldungen

Anpassung an die geänderten EBG-Artikel aufgrund der Revision des Eisenbahngesetzes (Änderung des Strassentransportunternehmens- und des Verkehrsstrafrechts, AS 2015 3205, BBl 2013 7185).

Artikel 60a – Übergangsbestimmung

Diese Übergangsbestimmung ermöglicht die Verwendung der bisherigen Berichtsformen «Schlussbericht» und «Summarischer Bericht» bei Ereignissen, die sich vor Inkrafttreten dieser Verwaltungsänderungen ereignet haben. Damit soll einzig verhindert werden, dass bereits verfasste Berichte in die neue Form des Abschlussberichtes gebracht werden müssen.

4. Änderung anderer Erlasse

Die vorliegende Revision wird schliesslich zum Anlass genommen, die in der Verordnung über den Flugdienst beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 4. Oktober 1999 (Flugdienstordnung, FDO, SR 172.217.2) noch verwendete alte Bezeichnung der SUST anzupassen.

Ebenfalls an die neuen Bestimmungen und Bezeichnungen der vorliegenden Revision angepasst wird die Verordnung vom 22. September 2023 über die Militärluftfahrt (Militärluftfahrtverordnung, MLFV; SR 748.02). Dies dient der Vereinheitlichung und soll Missverständnissen vorbeugen. So wird der Begriff «Sicherheitsuntersuchung» übernommen und ersetzt die «Untersuchung» in allen Artikeln.

Artikel 44 Buchstabe a MLFV

Die Sicherheitsuntersuchung beschränkt sich auf Militärluftfahrzeuge, die im Militärluftfahrzeugregister eingetragen sind. Diese Präzisierung soll den Aufgabenbereich des DASIB besser umschreiben. Analog der SUST wäre die Untersuchung aller Störungen in der Militärluftfahrt weder zweckdienlich noch verhältnismässig.

Artikel 46 MLFV

Die Anpassungen wurden aus Artikel 43 VSZV übernommen und der «summarische Bericht» analog der VSZV-Revision gestrichen. Der Zwischenbericht soll im militärischen Kontext auch mündlich kommuniziert werden können.

5. Inkrafttreten der Änderungen

Diese Verordnungsänderungen treten am 1. Januar 2025 in Kraft.