

06.059

**Botschaft
zum Sicherheitskontrollgesetz und zur Änderung
von Bundesgesetzen, die das Sicherheitskontrollgesetz
für anwendbar erklären**

vom 9. Juni 2006

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zum Bundesgesetz über die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit (Sicherheitskontrollgesetz) sowie den Entwurf der Änderung einer Reihe von Gesetzen, die das Sicherheitskontrollgesetz für anwendbar erklären.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

9. Juni 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Das Bundesgesetz über die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit (Sicherheitskontrollgesetz) trägt dazu bei, den ständig steigenden Anforderungen an die Gewährleistung der technischen Sicherheit gerecht zu werden. Dies wird durch eine einheitliche Risikophilosophie des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) sowie durch die vermehrte Übertragung von Sicherheitsaufgaben auf unabhängige private Unternehmen erreicht. Ziel ist es, im UVEK eine Sicherheitsphilosophie zu entwickeln und umzusetzen, die die Sicherheitskontrolle mit den vorhandenen Mitteln optimiert. Dazu gehört unter anderem auch, die Verantwortung der Unternehmen zu stärken und Synergien zu nutzen.

Das Sicherheitskontrollgesetz regelt die Verfahren zur Kontrolle und Prüfung der technischen Sicherheit, nicht aber materielle Sicherheitsanforderungen an einzelne Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten. Zudem stellt es sicher, dass die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben von der Erfüllung anderer Aufgaben organisatorisch getrennt ist. Nebst dem neuen Erlass werden Änderungen in zahlreichen Spezialgesetzen vorgenommen, in erster Linie um die Anwendbarkeit des Sicherheitskontrollgesetzes zu statuieren – dieses gilt nämlich nur dort, wo ein Spezialgesetz dies ausdrücklich bestimmt. Darüber hinaus wird die Gelegenheit genutzt, um in den Spezialgesetzen zusätzlich einige längst fällige Anpassungen vorzunehmen. Bei dieser Gelegenheit wird das Rohrleitungsgesetz total revidiert; dies allerdings mehr aus redaktionell-gesetzestechnischen als aus materiellen Gründen.

Es werden drei Verfahren für die Sicherheitskontrolle vorgesehen; wann welches Verfahren zum Einsatz kommt, bestimmt sich für das jeweilige Prüfobjekt nach der Wahrscheinlichkeit eines Zwischenfalls und dessen allfälligen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt. Die konkrete Zuteilung erfolgt nicht im Rahmen des Sicherheitskontrollgesetzes, sondern in der Spezialgesetzgebung, entweder auf Gesetzes- oder auf Verordnungsstufe.

In den im Sicherheitskontrollgesetz vorgesehenen Verfahren wird die technische Sicherheit wie folgt geprüft und kontrolliert:

- anhand einer Erklärung des Herstellers respektive des Betreibers, dass die Anlage, das Fahrzeug, das Gerät, das Sicherheitssystem oder die Komponente die Sicherheitsanforderungen erfüllt (Sicherheitserklärung),*
- anhand einer Bescheinigung einer unabhängigen Stelle, dass die Anlage, das Fahrzeug, das Gerät, das Sicherheitssystem oder die Komponente die Sicherheitsanforderungen erfüllt (Sicherheitsbescheinigung) oder*
- mittels staatlicher Kontrolle durch das Sicherheitsorgan.*

Der zentrale Nutzen der Vorlage besteht aus der Standardisierung der Prüfung und Kontrolle der Sicherheit: Mit der möglichst einheitlichen Durchführung und der weitgehenden Übertragung von Prüf- und Kontrollaufgaben an Dritte wird einerseits die Sicherheitskontrolle optimiert und werden andererseits die Bewilligungs-

und Genehmigungsverfahren vereinfacht und beschleunigt. Die Aufgabenverteilung auf die verschiedenen Akteure wird transparent.

Die Aufsichtstätigkeit wird erleichtert und dadurch effizienter, wenn die Verfahrensregeln in allen Bereichen weitgehend identisch sind und damit Synergien geschaffen werden können (standardisierte Aufsichtsinstrumente).

Schliesslich entspricht die organisatorische Trennung von Sicherheitsaufgaben und anderen Aufgaben einer Verwaltungseinheit dem europäischen Standard in weiten Teilen der Sicherheitsaufsicht.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	5926
1 Grundzüge der Vorlage	5931
1.1 Ausgangslage	5931
1.2 Zielsetzungen bei der Standardisierung der Sicherheitskontrolle	5933
1.3 Umfang der Neuordnung der Sicherheitskontrolle	5934
1.4 Umsetzung der Ziele	5935
1.4.1 Verwesentlichung der Aufgaben des Staates im Bereiche der Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit	5935
1.4.2 Verantwortung der Bauherren, Hersteller und Betreiber verbunden mit Prüfungen und Kontrollen durch Dritte	5935
1.4.2.1 Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung	5936
1.4.2.2 Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung	5936
1.4.2.3 Prüfung von Anlagen durch amtliche Kontrolle	5937
1.4.3 Klare Trennung der Sicherheitsaufgaben von den übrigen Aufgaben, die der Staat in diesen Bereichen wahrnimmt	5937
1.4.4 Steuerung der Sicherheitspolitik durch das Departement	5937
1.5 Auswirkungen der Neuordnung	5938
1.5.1 Systematisierung der Sicherheitsprüfung und -kontrolle durch die Schaffung von klar umschriebenen Verfahren	5938
1.5.2 Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren	5938
1.5.3 Aufgaben des Sicherheitsorgans	5940
1.5.4 Aufgaben der Ämter	5941
1.6 Finanzierung der Sicherheitskontrolle nach dem neuen Gesetz	5942
1.7 Heute an die Kantone delegierte Aufgaben	5943
1.8 Verhältnis zum THG	5943
1.9 Verhältnis zum internationalen Recht	5945
1.10 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	5947
1.10.1 Vernehmlassungsentwurf	5947
1.10.2 Ergebnis	5948
1.10.3 Änderungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf	5948
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	5949
2.1 Bundesgesetz über die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit (Sicherheitskontrollgesetz, SKG)	5949
2.1.1 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen	5949
2.1.2 2. Kapitel: Verfahren zur Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit	5960
2.1.2.1 1. Abschnitt: Prüfung und Kontrolle der Sicherheit anhand einer Sicherheitserklärung	5960
2.1.2.2 2. Abschnitt: Prüfung und Kontrolle der Sicherheit anhand einer Sicherheitsbescheinigung	5964
2.1.2.3 3. Abschnitt: Prüfung der Sicherheit von Anlagen durch amtliche Kontrolle	5968

2.1.3	3. Kapitel: Durchführung der Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit	5971
2.1.4	4. Kapitel: Finanzierung	5972
2.1.5	5. Kapitel: Strafbestimmungen; Datenbearbeitung	5973
2.1.6	6. Kapitel: Schlussbestimmungen	5973
2.2	Spezialgesetze	5974
2.2.1	Kernenergiegesetz	5974
2.2.1.1	Allgemeines	5974
2.2.1.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	5975
2.2.2	Elektrizitätsgesetz	5976
2.2.2.1	Allgemeines	5976
2.2.2.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	5977
2.2.3	Strassenverkehrsgesetz	5981
2.2.3.1	Allgemeiner Teil	5981
2.2.3.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	5981
2.2.4	Eisenbahngesetz	5983
2.2.4.1	Allgemeiner Teil	5983
2.2.4.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	5983
2.2.5	Bundesgesetz über die Anschlussgleise	5984
2.2.6	Seilbahngesetz	5985
2.2.6.1	Allgemeiner Teil	5985
2.2.6.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	5985
2.2.7	Transportgesetz	5986
2.2.7.1	Allgemeiner Teil	5986
2.2.7.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	5986
2.2.8	Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt	5987
2.2.9	Luftfahrtgesetz	5988
2.2.9.1	Allgemeiner Teil	5988
2.2.9.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	5988
2.2.10	Strahlenschutzgesetz	5989
2.2.11	Rohrleitungsgesetz	5989
2.2.11.1	Allgemeiner Teil	5989
2.2.11.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	5990
3	Auswirkungen	5996
3.1	Auswirkungen auf den Bund	5996
3.1.1	Finanzielle Auswirkungen	5996
3.1.2	Personelle Auswirkungen	5996
3.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	5997
3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	5997
4	Verhältnis zur Legislaturplanung	5998
5	Rechtliche Aspekte	5998
5.1	Verfassungsmässigkeit	5998
5.2	Vereinbarkeit mit internationalem Recht	5999
5.3	Erlassform	5999
5.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	5999

5.5 Koordination mit den gleichzeitigen Revisionen anderer Gesetze	5999
5.5.1 Bahnreform 2	5999
5.5.2 Luftfahrtgesetz	6000
5.5.3 Seilbahngesetz	6000
5.5.4 Stauanlagengesetz	6000
5.5.5 Rohrleitungsgesetz	6000
 Bundesgesetz über die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit (Entwurf)	 6001
Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (Entwurf)	6023

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Seit jeher hat der Staat in Bezug auf die Sicherheit von Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten in den Bereichen des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) viele Aufgaben und entsprechend eine grosse Verantwortung. In den meisten Bereichen bestehen sehr viele detaillierte technische Vorschriften, einerseits solche internationaler Gremien, andererseits aber auch solche des UVEK und der Ämter des UVEK. Die Kontrollen, dass diese Vorschriften eingehalten werden, obliegen von Gesetzes wegen ebenfalls weitgehend den Behörden, und zwar sowohl vor und nach dem Bau als auch während des Betriebs. Eine Analyse der Aufsicht über die technische Sicherheit im Zuständigkeitsbereich des UVEK führte zu folgenden Feststellungen:

- In den Ämtern des UVEK wird die technische Sicherheit sowohl im Rahmen von Bau- und Betriebsbewilligungsverfahren als auch im Rahmen der Aufsicht während des Betriebs sehr unterschiedlich kontrolliert. Auch die Intensität der Kontrollen beziehungsweise der Aufsicht variiert von Amt zu Amt. Teilweise ist dies gerechtfertigt durch die unterschiedliche Art der Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten, zum Teil sind die verschiedenen Vorgehensweisen aber auch einfach historisch bedingt.
- Die Zahl der Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten, die technisch geprüft werden müssen, hat in den letzten Jahren sehr stark zugenommen (vgl. z.B. die Entwicklung im Luftverkehr). Gleichzeitig steigt deren technische Komplexität, und der Rhythmus der technischen Erneuerung nimmt ebenfalls stetig zu. Schliesslich nimmt auch der Druck immer mehr zu, Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten rasch erstellen, herstellen und in Betrieb nehmen zu können.
- Dieser Realität steht die Tatsache gegenüber, dass die Ämter mit seit Jahren praktisch gleichem Personalbestand all diesen gestiegenen Erwartungen und Bedürfnissen gerecht werden müssen. Die Behörden und die für die Kontrolle Verantwortlichen kommen deshalb unter immer stärkeren Druck, immer komplexere Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten in immer weniger Zeit und mit gleich viel Personal prüfen und deren Bau und Betrieb bewilligen zu müssen.
- Formelle Anpassungen der Sicherheitskontrolle an die veränderten Verhältnisse und Bedürfnisse sind nur in Ausnahmefällen erfolgt (z.B. bei den elektrischen Geräten). Sehr oft hat sich eine neue Aufgabenteilung bei der Ausübung der Sicherheitsaufgaben nur in der Praxis durchgesetzt. Die auf Grund der gesetzlichen Vorschriften bestehende umfassende Zuständigkeit und Verantwortung der Ämter wurde dadurch immer mehr eine formelle und theoretische. Faktisch übernehmen Hersteller und Betreiber sowie von der Bundesverwaltung beauftragte Expertinnen und Experten und Prüfstellen in zunehmendem Masse Aufgaben im Sicherheitsbereich. Die Behörde verlässt sich gleichzeitig vermehrt auf Unterlagen und Berichte, die Hersteller, Betreiber und Experten erarbeiten. Die formelle Bewilligungspflicht ist des-

wegen jedoch nicht weggefallen, und eine den Realitäten entsprechende Neuordnung der Verantwortung ist ebenfalls nicht erfolgt.

- Die Frage der Verantwortlichkeit wird im Vergleich zu früher immer öfter gestellt. Nach jedem Unfall, jeder Panne werden mögliche Haftpflichtige gesucht. Eine klare, den tatsächlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten entsprechende Verantwortungsregelung drängt sich daher auf.
- Die Verpflichtungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) und die Entwicklung in der Europäischen Union (EU) machen ein Überdenken der Verfahrensabläufe, welche ein Inverkehrbringen von Produkten ermöglichen, ebenfalls nötig. Vorschriften über technische Sicherheit und über die dazugehörigen Verfahren können nämlich ein technisches Handelshemmnis darstellen. Es ist aber ein klares Ziel des Bundes, solche zu vermeiden. Dies bedingt, dass auf die Entwicklung in der EU Rücksicht genommen wird. In der EU werden vermehrt Produkte dem sogenannten «Neuen Konzept»¹ und dem «Globalen Konzept»² unterstellt. Gemäss dem «Neuen Konzept» beschränkt sich der Gesetzgeber darauf, bloss die grundlegenden Anforderungen festzuschreiben und für deren Erreichen auf bestimmte technische Normen zu verweisen. Gemäss dem «Globalen Konzept» soll die Bewertung der Konformität von Produkten durch einheitliche Verfahren erfolgen. Diese Verfahren sehen unter anderem vor, dass die Konformität zum Teil durch den Hersteller selber, zum Teil durch private Stellen, deren Kompetenz und Unabhängigkeit erwiesen ist, bestätigt wird.
- Diese Verfahren können analog auch bei Anlagen der Infrastruktur angewendet werden. Der Ersteller (oder Betreiber) einer Anlage hat in eigener Verantwortung die Konformität einer Anlage mit den (Sicherheits) Anforderungen festzustellen und das gegenüber den zuständigen Behörden zu erklären oder von Dritten bescheinigen lassen.
- Auf internationaler Ebene wird vermehrt eine klare organisatorische Trennung derjenigen Stellen verlangt, welche für die Überprüfung der Sicherheit zuständig sind, von jenen, welchen eine gewisse Förderfunktion eines bestimmten Bereichs zukommt. Diese Forderung wurde bereits vor einiger Zeit von der internationalen Atomenergieagentur, IAEA, für den Bereich der Kernenergie erhoben. Mit dem neu zu schaffenden Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat wird ihr entsprochen. Auch die EG-Richtlinie

¹ Entschliessung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung (ABl. C136 vom 4.6.1985, S. 1).

² Entschliessung des Rates vom 21. Dezember 1989 zu einem Gesamtkonzept für die Konformitätsbewertung (ABl. C 10 vom 16.1.1990, S. 1). Das «Gesamtkonzept» wird präzisiert durch das «modulare Konzept» (vgl. dazu den Beschluss 93/465/EWG des Rates vom 22. Juli 1993 über die in den technischen Harmonisierungsrichtlinien zu verwendenden Modulen für die verschiedenen Phasen der Konformitätsbewertungsverfahren und die Regeln für die Anbringung und Verwendung der CE-Konformitätskennzeichnung, ABl. L 220 vom 30.8.1993, S. 23).

über die Eisenbahnsicherheit³ verlangt nun die Garantie der Unabhängigkeit der nationalen Sicherheitsbehörde. Diese Beispiele machen deutlich, dass die organisatorische Trennung der Sicherheitskontrolle von anderen Aufgaben der Ämter heute eine der zentralen Anforderungen an eine moderne und funktionierende Sicherheitsaufsicht ist.

- Schliesslich wurde die Trennung sodann kürzlich auch im Bericht des Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium⁴ unmissverständlich gefordert. Mit der Reorganisation des Bundesamtes für Zivilluftfahrt wurde diesem Anliegen entsprochen.

All diese Feststellungen führten dazu, die Sicherheitsaufsicht – soweit sie das UVEK betrifft – bereits Ende der 1990-er Jahre ganzheitlich zu prüfen und soweit möglich schrittweise zu reorganisieren. Mit dieser Vorlage soll nun die Basis für die weitere Standardisierung von Organisation und Verfahren der Sicherheitskontrolle geschaffen werden.

1.2 Zielsetzungen bei der Standardisierung der Sicherheitskontrolle

Das Gesetz verfolgt ganz klar nicht die Absicht, dass sich der Staat und insbesondere der Bund aus der Verantwortung für die Sicherheit zurückzieht. Es soll weiterhin Aufgabe des UVEK sein, dafür zu sorgen, dass die Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten in seinem Zuständigkeitsbereich sicher sind. Das UVEK will jedoch die Erfüllung der Sicherheitsaufgaben so organisieren, dass die nachfolgenden Ziele erreicht werden:

- Der Staat soll nur noch diejenigen Aufgaben selbst wahrnehmen, die von Privaten nicht übernommen werden können.
- Die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure sind klar abzugrenzen.
- Die Sicherheitsüberprüfungen werden unter Berücksichtigung der Risikosituation nach klar umschriebenen Verfahren abgewickelt, die sicherstellen, dass die Prüfungen korrekt, zeitgerecht und zu tragbaren Kosten erfüllt werden können.
- Die Förderaufgaben werden von den Sicherheitsaufgaben getrennt.

³ Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung («Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit») (ABl. L 220 vom 21.6.2004, S. 16).

⁴ NLR-Bericht; NLR-CR-2003-316, Aviation safety management in Switzerland (Homepage des Bundesamtes für Zivilluftfahrt, BAZL: http://www.uvek.admin.ch/imperia/md/content/gs_uvek2/d/verkehr/nlr/24.pdf).

Bau und Betrieb der Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten im Zuständigkeitsbereich des UVEK bedürfen heute einer Vielzahl unterschiedlicher Bewilligungen (Typengenehmigungen, Plangenehmigungen, Betriebsbewilligungen usw.). Innerhalb dieser Verfahren wird auch der Aspekt der technischen Sicherheit überprüft. Mit der vorliegenden Neuordnung der Sicherheitskontrolle sollen diese erforderlichen Grundbewilligungen nicht tangiert oder geändert werden. Es geht einzig darum, die in diese Verfahren eingebetteten Prüfungen und die Kontrollen der technischen Sicherheit so weit als möglich und gerechtfertigt einheitlich abzuwickeln und klare Verantwortlichkeiten zuzuweisen. Dabei ist strikte darauf geachtet worden, dass durch die Neuordnung der technischen Sicherheitskontrolle die Hauptverfahren nicht komplizierter, sondern wenn immer möglich sogar einfacher werden.

Am folgenden Beispiel soll dies verdeutlicht werden: Der Bau einer Hochspannungsleitung braucht heute eine Plangenehmigung einer staatlichen Behörde. Im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens prüft die zuständige Behörde unter anderem auch die Einhaltung der Vorschriften über die technische Sicherheit. Diese Prüfung ist heute rechtlich nicht eingeschränkt. Dementsprechend muss die Genehmigungsbehörde die technische Sicherheit umfassend prüfen, auch wenn sie faktisch nur Teilaspekte der Vorlage kontrollieren kann. Neu wird der Bau einer Hochspannungsleitung nach wie vor eine Plangenehmigung durch eine staatliche Behörde erfordern. Der Nachweis dafür, dass die Vorschriften über die technische Sicherheit eingehalten sind, obliegt nun jedoch allein dem Ersteller. Er hat neu zuhanden der Genehmigungsbehörde ausdrücklich eine Sicherheitserklärung abzugeben, d.h. er hat selber explizit zu erklären, dass die Anlage den Vorschriften über die technische Sicherheit entspricht. Die staatliche Behörde wird die Richtigkeit von Sicherheitserklärungen nicht mehr in jedem Fall, sondern nur noch stichprobenweise kontrollieren. Diese Kontrolle erfolgt ausserhalb des Plangenehmigungsverfahrens. Das Plangenehmigungsverfahren wird dadurch somit einfacher, da es von der Behandlung der Frage der Einhaltung der Vorschriften über die technische Sicherheit entlastet ist.

Die Neuordnung umfasst nur die technische Sicherheit. Die Sicherheit technischer Anlagen vor Sabotage ist von der Neugestaltung nicht betroffen. Diese Aufgabe bleibt bei den bisher zuständigen Stellen, die diesbezüglich mit den für die technische Sicherheit verantwortlichen Stellen zusammenarbeiten müssen. Auch die Fragen im Zusammenhang mit der Arbeitssicherheit und dem allgemeinen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden durch die Neuordnung nicht berührt. Die diesbezüglichen Zuständigkeiten bleiben unverändert. Nähere Angaben zu diesen Abgrenzungen finden sich in den Erläuterungen zu Artikel 5 Absatz 2 des neuen Sicherheitskontrollgesetzes (SKG).

1.4 Umsetzung der Ziele

Die Umsetzung der Ziele wird wie folgt konkretisiert:

1.4.1 Verwesentlichung der Aufgaben des Staates im Bereiche der Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit

Der Staat nimmt nach wie vor die zentralen Aufgaben im Sicherheitsbereich wahr. Dort, wo es möglich ist, werden jedoch klar umschriebene Aufgaben an Dritte delegiert. Dadurch soll der Staat in die Lage versetzt werden, die ihm obliegenden Tätigkeiten uneingeschränkt und zeitgerecht wahrzunehmen. Die Neuordnung sieht deshalb vor, dass sich der Staat in Bezug auf die Gewährleistung der technischen Sicherheit insbesondere nachfolgenden Aufgaben anzunehmen hat:

- Der Staat legt das Sicherheitsniveau zum voraus und für alle gleich fest und erlässt die nötigen Vorschriften über die technische Sicherheit.
- Er erteilt die sicherheitsrelevanten Bewilligungen, soweit solche erforderlich sind. Ausnahmsweise nehmen diese Aufgaben die von ihm beauftragten ausgelagerten Sicherheitsbehörden vor.
- Er wacht darüber, dass die unabhängigen Stellen die Voraussetzungen für die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen.
- Er kontrolliert in Einzelfällen im Nachhinein die Einhaltung der Vorschriften über die technische Sicherheit, indem er im Rahmen der Aufsicht stichprobenweise die Richtigkeit der Sicherheitsbescheinigungen der unabhängigen Stellen und die Richtigkeit der Sicherheitserklärungen der Bauherren, Hersteller und Betreiber kontrolliert.
- Er führt die Kontrolle der technischen Sicherheit in denjenigen Bereichen selbst durch, in denen die Sicherheitserklärungen der Bauherren, Hersteller, und Betreiber oder die Sicherheitsbescheinigungen unabhängiger Stellen zur Gewährleistung der Sicherheit als ungenügend erscheinen. Dies ist einerseits dort der Fall, wo die Auswirkungen eines Unfalles sehr gross sein können, und andererseits dort, wo es keine oder nicht genügend unabhängige Stellen gibt.

1.4.2 Verantwortung der Bauherren, Hersteller und Betreiber verbunden mit Prüfungen und Kontrollen durch Dritte

Der Bauherr und der Betreiber einer Anlage (unter diesem Begriff wird nachfolgend stets eine Infrastrukturanlage verstanden) sowie der Hersteller oder Betreiber eines Fahrzeugs, eines Geräts oder eines Sicherheitssystems sind grundsätzlich für die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften verantwortlich. Dasselbe gilt für den Hersteller einer Komponente, also eines eigens für eine Anlage, ein Fahrzeug, ein Gerät oder ein Sicherheitssystem hergestellten Bestandteils, der selbständig in Verkehr gebracht wird. Die Selbstkontrolle durch Bauherr, Hersteller und Betreiber kann jedoch nicht uneingeschränkt als genügend erachtet werden. Je nach Wahrschein-

lichkeit eines Unfalls und dessen möglichen Auswirkungen sind zusätzliche Prüfungen und Kontrollen durch Dritte unumgänglich. Die Neuordnung sieht dementsprechend die Schaffung von drei verschiedenen Verfahren vor, die vor dem Bau, vor der Inbetriebnahme und während des Betriebs unterschiedlich intensive Prüfungen und Kontrollen vorschreiben. Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, im jeweiligen Spezialgesetz (z.B. Eisenbahngesetz, Luftfahrtgesetz usw.) beziehungsweise in den jeweiligen Ausführungsvorschriften festzulegen, welches Verfahren für die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit bei Bau oder Herstellung, vor der Inbetriebnahme oder vor dem Inverkehrbringen wie auch während des Betriebs einer Anlage, eines Fahrzeuges, eines Gerätes, eines Sicherheitssystems oder einer Komponente zur Anwendung gelangen soll.

Folgende drei Verfahren stehen zur Verfügung:

1.4.2.1 Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung

Für Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten, denen dieses Verfahren zugeordnet wird, ist grundsätzlich der Hersteller und Betreiber selbst für die Durchführung der nötigen Prüfungen verantwortlich. Er hat jedoch zuhauenden der Genehmigungsbehörde Sicherheitserklärungen bereitzuhalten und zum Teil auch abzugeben und damit ausdrücklich zu bestätigen, dass die Anlage, das Fahrzeug, das Gerät, das Sicherheitssystem oder die Komponente den Vorschriften über die technische Sicherheit entspricht. Die Richtigkeit dieser Erklärungen wird vom Staat nur stichprobenweise kontrolliert.

1.4.2.2 Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung

Für Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten, denen dieses Verfahren zugeordnet wird, ist die Konformität mit den Vorschriften über die technische Sicherheit grundsätzlich durch eine unabhängige Stelle zu prüfen und zu bescheinigen. Für Anlagen ist vom Bauherrn und Betreiber ausserdem ein Sicherheitsbericht zu erstellen, der von der unabhängigen Stelle ebenfalls zu prüfen ist. Die Richtigkeit dieser Bescheinigungen und der Beurteilungen des Sicherheitsberichtes wird vom Staat nur stichprobenweise kontrolliert.

Unabhängige Stellen sind solche, die auf Grund der Verordnung vom 17. Juni 1996⁵ über das schweizerische Akkreditierungssystem und die Bezeichnung von Prüf-, Konformitätsbewertungs-, Anmelde- und Zulassungsstellen akkreditiert sind, solche, die auf Grund eines internationalen Abkommens bezeichnet sind, oder solche, die nach schweizerischem Recht auf andere Weise ermächtigt oder anerkannt sind. Es können öffentliche oder private Stellen sein. Sie haben genau vorgeschriebene Prüfungen durchzuführen und müssen hierfür das erforderliche Know-how besitzen. Dessen Vorhandensein wird von einer staatlichen Stelle kontrolliert.

⁵ Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung, AkkBV, SR **946.512**.

1.4.2.3

Prüfung von Anlagen durch amtliche Kontrolle

Für Anlagen, denen dieses Verfahren zugeordnet wird, erfolgt die Kontrolle des Sicherheitsberichtes wie auch der Konformität mit den Vorschriften grundsätzlich weiterhin durch den Staat. Fahrzeuge, Geräte und Sicherheitssysteme werden diesem Verfahren nicht unterstellt.

1.4.3

Klare Trennung der Sicherheitsaufgaben von den übrigen Aufgaben, die der Staat in diesen Bereichen wahrnimmt

Im Rahmen der Bewilligung des Baus oder des Betriebs einer Anlage, eines Fahrzeuges, eines Gerätes, eines Sicherheitssystems oder einer Komponente ist die Sicherheitsfrage in den meisten Fällen nur ein Aspekt, den es zu berücksichtigen gilt. Daneben sind weitere Probleme, wie Kosten, Umweltschutz, etc., mit in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Dies ist durchaus legitim und muss korrekterweise zu einer Interessenabwägung führen, die in aller Transparenz vorgenommen werden soll. Damit eine solche ordnungsgemäss erfolgen kann, ist es wichtig, dass alle Interessen unverfälscht dargestellt und in die Abwägung eingebracht werden. Dies gilt gerade auch für die Sicherheitsaspekte. Ebenso wichtig ist es, dass die Interessenabwägung durch eine Stelle oder eine Person vorgenommen wird, die nicht gleichzeitig auch für eine spezifische Interessenwahrung verantwortlich ist. Es darf also nicht Sache der für die Sicherheit verantwortlichen Stelle sein, Sicherheitsaspekte gegen finanzielle Aspekte abzuwägen. Dies bedingt eine saubere Aufgabentrennung, die auch organisatorisch klar zu untermauern ist. Es ist deshalb organisatorisch abzusichern, dass Sicherheitsaspekte durch eine hierfür bestimmte Organisationseinheit (das Sicherheitsorgan) in das Verfahren eingebracht werden. Das Sicherheitsorgan kann selber eine Behörde sein oder es kann organisatorisch Teil einer Behörde sein. In beiden Fällen muss dafür gesorgt werden, dass das Sicherheitsorgan nicht gleichzeitig auch für die Interessenabwägung verantwortlich ist.

1.4.4

Steuerung der Sicherheitspolitik durch das Departement

Die Reorganisation der Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit beinhaltet auch eine gewisse Verstärkung der Oberaufsicht auf Stufe Departement. Primär obliegen dem Departement Steuerungs- und Koordinationsaufgaben (Erarbeitung einer Sicherheitsphilosophie, Definition der Sicherheitsziele für die Ämter, departementsübergreifende und departementsinterne Koordination), eine entsprechende Aufsicht (Einhaltung der Philosophie und der Vorgaben) und schliesslich korrektive Aufgaben dort, wo gewisse Defizite festgestellt werden. Zu diesem Zweck wird im Generalsekretariat des UVEK ein Stab für Sicherheit geschaffen. Dieser soll sich auf die wesentlichen Aufgaben konzentrieren. Er hat dafür aber die Möglichkeit, für gewisse Prüfungen externe Audits in Auftrag zu geben. Damit kann erreicht werden, dass der Stab personell sehr klein gehalten werden kann. Die Schaffung des Stabes für Sicherheit erfordert keine gesetzliche Grundlage und ist deshalb nicht Gegenstand der Vorlage.

1.5

Auswirkungen der Neuordnung

1.5.1

Systematisierung der Sicherheitsprüfung und -kontrolle durch die Schaffung von klar umschriebenen Verfahren

Mit der Einführung von nur drei Verfahren für die Überprüfung der Einhaltung der Sicherheitsvorschriften kann eine einheitlichere Sicherheitsphilosophie im ganzen Bereich des UVEK erreicht werden. Die Schaffung von solchen standardisierten Verfahren zwingt den Gesetzgeber, für jeden Anlage-, Fahrzeug- oder Gerätetyp, für jedes Sicherheitssystem und für jede Komponente zu entscheiden, wem die sicherheitstechnischen Prüfungen und Kontrollen obliegen. Er hat zu beurteilen, ob die Sicherheit genügend gewährleistet ist, wenn die Verantwortung grundsätzlich dem Bauherrn, Hersteller oder Betreiber überlassen wird, oder ob es nötig ist, eine Prüfung durch eine unabhängige Stelle vornehmen zu lassen, oder ob sogar der Staat selber diese Kontrollen durchzuführen hat. Die gesetzliche Vorgabe, sich für fest umschriebene Verfahren zu entscheiden, verpflichtet dazu, Vergleiche mit andern Anlage-, Fahrzeug- und Gerätetypen, andern Sicherheitssystemen und Komponenten anzustellen. Sie führt letztlich zu einem kohärenteren System der Sicherheitskontrolle. Zudem verpflichtet die Tatsache, dass die Sicherheitskontrollen nicht mehr in jedem Fall vom Staat, sondern in wesentlichen Bereichen von Dritten gemacht werden, den Staat dazu, klare und verbindliche Sicherheitsvorschriften zu erlassen. Das garantiert letztlich eine rechtsgleiche Behandlung aller Betreiber, Hersteller und Bauherren. Dies sind wesentliche Vorteile dieser Systematisierung.

Dort, wo gewisse zusätzliche Vereinfachungen möglich sind, ohne dass dies der Sicherheit abträglich ist, oder dort, wo auf Grund internationaler Verpflichtungen andere Verfahren erforderlich sind, kann von diesen Grundsätzen abgewichen werden. Abweichungen müssen jedoch durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe vorgesehen werden. Damit wird einerseits sichergestellt, dass notwendige Anpassungen an internationale Rechtentwicklungen rasch erfolgen können, andererseits aber trotzdem ein im Wesentlichen einheitliches Vorgehen erhalten bleibt.

Innerhalb der Verfahren bleibt jedoch auch ohne Abweichung genug Spielraum, um den Besonderheiten des einzelnen Anlage-, Fahrzeug- oder Gerätetyps oder des einzelnen Sicherheitssystems oder der einzelnen Komponente gerecht zu werden. Gestaltungsfreiraum besteht nämlich einerseits darin, dass bezüglich der zu erteilenden Bewilligungen (z.B. Zulassungserfordernis) variiert werden kann. Andererseits kann aber auch bezüglich Kontrolltiefe und Häufigkeit der Prüfungen und Kontrollen differenziert werden. Die Konkretisierung dieses Gestaltungsraumes wird erst auf Verordnungsstufe erfolgen können. Auch diesbezüglich werden Quervergleiche angestellt werden müssen, um eine möglichst einheitliche, ausgewogene Sicherheitsphilosophie umsetzen zu können. Diese wird die Gleichbehandlung der verschiedenen Bauherren, Hersteller und Betreiber weiter fördern.

1.5.2

Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren

Durch die Neuordnung der Sicherheitskontrolle ergeben sich zwangsläufig bei den Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren (Plangenehmigungen, Betriebsbewilligungen, Typenehmigungen) gewisse Änderungen.

Plangenehmigungs-, Betriebsbewilligungs- und Typengenehmigungsbehörde bleibt grundsätzlich das Amt, sofern nicht ausnahmsweise aus besonderen Gründen – wie bereits heute – eine andere Behörde als zuständig erklärt wird (z.B. bei Kernanlagen das Departement, bei Stauanlagen kantonale Behörden usw.). Dieses hat sich jedoch neu bei den Verfahren, in welchen die Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung oder anhand einer Sicherheitsbescheinigung erfolgt, materiell mit sicherheitstechnischen Fragen überhaupt nicht mehr zu befassen, und zwar auch dort nicht, wo das Sicherheitsorgan organisatorisch Teil eines Amtes ist. Das Sicherheitsorgan ist in diesen Fällen nur mit der stichprobenweisen Kontrolle beauftragt. Diese erfolgt jedoch ausserhalb des Genehmigungs- oder Bewilligungsverfahrens. Im Anwendungsbereich der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung hat das Amt die Plangenehmigung für eine Anlage oder die Betriebsbewilligung für eine Anlage, ein Fahrzeug, ein Gerät oder ein Sicherheitssystem – unter Aspekten der technischen Sicherheit – allein gestützt auf die Sicherheitserklärung des Bauherrn oder Herstellers zu erteilen. Es hat somit im Rahmen des Verfahrens einzig eine formale Kontrolle vorzunehmen, d.h. zu prüfen, ob die Erklärung den formellen Anforderungen entspricht.

Im Anwendungsbereich der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung und Prüfung durch amtliche Kontrolle wird für Anlagen das Instrument des Sicherheitsberichtes eingeführt. Mit dem Sicherheitsbericht muss der Bauherr nachweisen, dass und auf welche Weise sämtlichen sicherheitsrelevanten Vorschriften Rechnung getragen wird. Der Sicherheitsbericht sowie die Übereinstimmung des Projektes mit den Vorschriften der technischen Sicherheit werden von einer unabhängigen Stelle (Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung) oder vom Sicherheitsorgan (Prüfung durch amtliche Kontrolle) überprüft. Das Amt als Plangenehmigungs- und Betriebsbewilligungsbehörde hat sich daher auch in diesen beiden Verfahren nicht mehr materiell um sicherheitsrelevante Fragen zu kümmern, sondern hat die Plangenehmigung beziehungsweise Betriebsbewilligung – was den sicherheitstechnischen Aspekt betrifft – allein gestützt auf die Sicherheitsbescheinigung der unabhängigen Stelle oder auf den Bericht und den Antrag des Sicherheitsorgans zu erteilen. Analoges gilt für die Bewilligungen für Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten, bei denen die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften im Rahmen der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung geprüft wird.

Entspricht allerdings der Antrag des Sicherheitsorgans im Verfahren der amtlichen Kontrolle nicht demjenigen des Gesuchstellers, so hat die Genehmigungsbehörde die sich gegenüberstehenden Interessen gegeneinander abzuwägen.

Mit diesem Vorgehen ist sichergestellt, dass die mit dem Bundesgesetz vom 18. Juni 1999⁶ über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (Koordinationsgesetz) im Bereich der Plangenehmigungsverfahren erreichten Verbesserungen auch weiterhin Geltung haben werden. Nach wie vor wird nämlich für Plangenehmigungsverfahren der Grundsatz gelten: ein Verfahren – ein Entscheid – ein Rechtsmittel. In den Verfahren der Prüfung und Kontrolle der Sicherheit anhand von Sicherheitserklärungen und Sicherheitsbescheinigungen wird das Plangenehmigungsverfahren sogar noch einmal einfacher, weil die sicherheitstechnische Prüfung bereits vor der Verfahrenseinleitung stattfindet und daher das Verfahren nicht mehr belastet. Die gleiche Vereinfachung wird zudem auch in allen übrigen Bewilli-

gungsverfahren (Betriebsbewilligungen, Typengenehmigungen) erreicht, in welchen die technische Sicherheit nach dem SKG geprüft wird.

Ausnahmsweise kann das Sicherheitsorgan selbst als Plangenehmigungsbehörde tätig sein. Eine solche Plangenehmigungskompetenz ist im Spezialgesetz vorzusehen. Sie darf aber – wenn man dem Sicherheitsorgan keine Aufgaben der Interessenabwägung übertragen will – nur in Fällen erfolgen, in denen ausschliesslich technische Fragen zur Diskussion stehen oder die Bewilligungserteilung eine rein administrative Tätigkeit ist.

Das SKG sieht vor, dem Sicherheitsorgan die Zuständigkeit zum Erlass von vorläufigen Massnahmen zu übertragen, wenn Gefahr im Verzug ist.

Zusätzlich können auch die Spezialgesetze dem Sicherheitsorgan andere Bewilligungskompetenzen in rein sicherheitstechnischen Belangen zuweisen (z.B. Freigaben im Kernenergiegesetz).

1.5.3 Aufgaben des Sicherheitsorgans

Das Sicherheitsorgan ist die für die technische Sicherheit der Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten zuständige Fachstelle oder Fachperson. Es kann Teil des Amtes oder aber eine eigene Behörde sein.

Das Sicherheitsorgan hat die ihm zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Im SKG ist dies insbesondere die Kontrolle der Einhaltung der geltenden Vorschriften über die technische Sicherheit. In den Spezialgesetzen sind es die unter Ziffer 1.5.2 am Ende genannten Aufgaben. Es wirkt zudem beim Erlass der Vorschriften über die technische Sicherheit mit. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben soll es sich strikte auf die Wahrung der Sicherheitsaspekte und der geltenden Sicherheitsvorschriften beschränken und nur diese Belange in die Verfahren einbringen. Die Abwägung mit anderen Interessen darf nicht Sache des Sicherheitsorgans sein, sondern ist von der Genehmigungsbehörde vorzunehmen.

Dort, wo Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung oder anhand einer Sicherheitsbescheinigung erfolgen, macht das Sicherheitsorgan die Kontrolle nicht systematisch in allen Fällen, sondern nur stichprobenweise ausserhalb des Verfahrens. Im Verfahren der Prüfung durch amtliche Kontrolle erfolgt hingegen die materielle Prüfung durch das Sicherheitsorgan direkt und in jedem Fall im Rahmen des Genehmigungs- oder Bewilligungsverfahrens.

Beim Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung gehört die Sicherstellung, dass die Überprüfung der technischen Sicherheit durch Dritte korrekt erfolgt und dadurch das angestrebte Sicherheitsniveau erreicht wird, zu den zentralen Aufgaben des Sicherheitsorgans. Es wirkt deshalb in der Regel für seinen Bereich begutachtend bei der Akkreditierung und bei der Beaufsichtigung der Tätigkeit von unabhängigen Stellen mit. Dort, wo Bezeichnungen in internationalen Abkommen vorgesehen sind (z.B. bilaterale Abkommen mit der EG), stellt es der Bezeichnungsbehörde Antrag für seinen Bereich und kontrolliert stichprobenweise die Richtigkeit von Sicherheitsbescheinigungen und von Beurteilungen von Sicherheitsberichten. Das bedingt unter anderem auch eine stichprobenweise Kontrolle der von den unabhängigen Stellen geprüften Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten. Diese Kontrollen erfolgen, soweit es um akkreditierte

Stellen geht, unter Federführung und in Absprache mit der Schweizerischen Akkreditierungsstelle.

Beim Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung ist das Sicherheitsorgan verantwortlich für die nachträgliche, stichprobenweise Kontrolle der sich in Betrieb befindlichen Anlagen und der in Verkehr gesetzten Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten.

Da das Sicherheitsorgan in der Regel nicht selber Verfügungen erlässt, hat es weiter die Pflicht, bei festgestellten Mängeln der Genehmigungs- oder Aufsichtsbehörde Massnahmen oder zusätzliche Untersuchungen zu beantragen. Das Sicherheitsorgan darf nur in folgenden Fällen selber Massnahmen verfügen:

- wenn und soweit es ausnahmsweise selbst Genehmigungen oder Bewilligungen erteilt,
- wenn die Massnahmen den Inhalt einer Plangenehmigung oder Betriebsbewilligung nicht berühren,
- wenn keine Plangenehmigung oder Betriebsbewilligung vorgesehen ist,
- wenn Gefahr im Verzug ist.

In diesem letzteren Fall kann es allerdings nur vorsorgliche Sofortmassnahmen verfügen, die wirken, bis die Genehmigungs- oder Aufsichtsbehörde in der Lage ist, selbst zu handeln.

Ausnahmsweise hat das Sicherheitsorgan bei Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten, die dem Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung unterstehen, diejenigen Aufgaben zu übernehmen, die der unabhängigen Stelle obliegen. Grund für eine solche Abweichung vom Grundkonzept ist das Fehlen von unabhängigen Stellen (vgl. hiezu die Ausführungen zu Art. 8 Abs. 3 SKG). Dabei genügt es nicht, wenn es keine schweizerischen unabhängigen Stellen gibt; auch ein Ausweichen auf ausländische unabhängige Stellen muss nicht möglich oder aus sicherheitstechnischen Gründen nicht verantwortbar sein. Nur in diesem Fall wird es weiterhin Aufgabe des Staates sein, die Prüf- und Kontrollaufgaben selbst wahrzunehmen. Ein solcher ausnahmsweiser Einsatz des Sicherheitsorgans ist vom UVEK anzuordnen und sollte nur vorübergehender Natur sein.

1.5.4 Aufgaben der Ämter

Die Bundesämter bleiben grundsätzlich weiterhin für die Erfüllung der Aufgaben im sicherheitstechnischen Bereich zuständig, soweit sie noch staatlichen Stellen obliegt. Eine Ausnahme ergibt sich nur dort, wo das Sicherheitsorgan eine eigene Behörde ist. Solche Behörden bestehen zum Teil bereits sehr lange (z.B. Eidg. Starkstrominspektorat) oder werden zurzeit ausserhalb dieser Neuordnung der Sicherheitskontrolle geschaffen (z.B. im Bereich der Kernenergie). Sofern das Sicherheitsorgan Teil eines Amtes ist, ist jedoch eine klare und strikte Aufgabenteilung vorzunehmen. Es müssen Stellen bezeichnet werden, die sich ausschliesslich mit Sicherheitsfragen befassen, und andere Stellen, die die übrigen Aufgaben erfüllen. Wie dies organisatorisch gelöst wird, bleibt dem Amt überlassen.

Die Ämter sind zudem nach wie vor grundsätzlich für die Erteilung der Plangenehmigungen, der Betriebsbewilligungen und weiterer Bewilligungen, sofern solche vorgeschrieben sind, zuständig. Im Bereich der elektrischen Anlagen wird das Bundesamt für Energie neu immer dann für die Erteilung der Plangenehmigung zuständig sein, wenn hierfür Interessenabwägungen erforderlich sind. Das Eidgenössische Starkstrominspektorat ist nur noch dann Plangenehmigungsbehörde, wenn die Plangenehmigung ohne weitere Abwägung von Interessen allein gestützt auf die Sicherheitserklärung erteilt werden kann.

Die Ämter besorgen ausserdem weiterhin die Gesetzgebungsarbeiten, sei es als vorbereitende Behörde oder als Erlassbehörde. Soweit es um Vorschriften über die technische Sicherheit geht, werden sie das interne oder externe Sicherheitsorgan beiziehen. Dieses soll sich auf den rein sicherheitstechnischen Input beschränken. Die Interessenabwägung mit anderen Forderungen ist Sache der für den Erlass der gesetzlichen Vorschriften zuständigen Behörde und erfolgt somit in jedem Fall zumindest auf Direktionsstufe des Amtes.

Die Ämter betreuen auch weiterhin unverändert den Bereich «Personal». Bereits heute bestehende Ausnahmen von diesem Grundsatz (z.B. Kernenergiebereich) werden beibehalten. Unter den Bereich «Personal» fallen das Aufstellen von Vorschriften für Betreiber von Anlagen, Fahrzeugen, Geräten und Sicherheitssystemen, die Organisation und Durchführung von Prüfungen sowie die gesamte Personaladministration (z.B. Führen von Ausweisregistern). Der Personalbereich beinhaltet zwar ebenfalls wesentliche Sicherheitsaspekte. Damit die Reorganisation überblickbar bleibt, wurde dieser Bereich bewusst nicht einbezogen. Das Amt wird aber auch diesbezüglich beim Erlass der Vorschriften mit seinem Sicherheitsorgan so zusammenarbeiten, wie das vorstehend für die Gesetzgebung generell dargestellt wurde.

1.6 Finanzierung der Sicherheitskontrolle nach dem neuen Gesetz

Die heutige Sicherheitskontrolle erfolgt – zumindest formell – in den meisten Fällen durch den Staat. Sie wird auch grösstenteils durch den Staat finanziert. Lediglich ein Teil der hierfür anfallenden Kosten wird über Gebühren und über gewisse Aufsichtsabgaben bezahlt. Neu sollen diese Kosten integral durch die Verursacher bezahlt werden. Es werden deshalb weiterhin Gebühren erhoben. Diese sind neu so auszugestalten, dass der Ertrag der Gebühren die gesamten Kosten der Sicherheitsaufsicht des betreffenden Verwaltungszweiges deckt. Es sind die Grundsätze einzuhalten, die sich aus der Rechtsprechung zur Gebührenbemessung ergeben und die neuerdings auch in Artikel 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁷ (RVOG) verankert wurden⁸. Trotz dieser neuen Bestimmung, die dem Bundesrat grundsätzlich eine generelle Kompetenz zur Erhebung von Gebühren erteilt, ist in diesem Gesetz ebenfalls eine Gebührennorm nötig, da einige Sicherheitsorgane ausserhalb der Bundesverwaltung angesiedelt sind und die generelle Norm von Artikel 46a RVOG als Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung ausgelagerter Stellen nicht genügt.

⁷ SR 172.010

⁸ Vgl. hierzu die Botschaft vom 2. Juli 2003 über das Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt, BBl 2003 5615, 5747 f. und 5760 ff.

1.7

Heute an die Kantone delegierte Aufgaben

In verschiedenen Bereichen sind heute die Kantone für die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften und für die Aufsicht über die technische Sicherheit zuständig. Diese Kompetenzdelegation wird grundsätzlich unverändert belassen.

Eine Ausnahme drängt sich bei der Aufsicht über die kleineren Stauanlagen auf, die seit dem 1. Januar 1999 grundsätzlich den Kantonen übertragen ist⁹. Diese Aufgabe soll neu vom Bund übernommen werden, weil mit deren Konzentrierung beim gleichen Sicherheitsorgan erhebliche Synergien erreicht werden können. Damit wird auch einem Begehren entsprochen, das mehrere Kantone in der Vernehmlassung gefordert haben. Die entsprechenden Anlagen sollen neu prinzipiell durch unabhängige Stellen geprüft und kontrolliert werden¹⁰. Das Sicherheitsorgan für diese Anlagen ist organisatorisch Teil der Aufsichtsbehörde des Bundes.

Da die Kantone die Aufsicht erst im Jahre 2006 vollumfänglich wahrnehmen müssen und deshalb die Aufsichtsorganisationen noch nicht vollumfänglich aufgebaut haben, bringt die Übernahme dieser Aufgaben durch den Bund keine organisatorischen Schwierigkeiten mit sich.

1.8

Verhältnis zum THG

Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995¹¹ über die technischen Handelshemmnisse (THG) gilt für alle Bereiche, in denen der Bund technische Vorschriften für Produkte aufstellt. Zu den technischen Vorschriften gehören dabei nicht nur materielle Vorschriften wie beispielsweise jene hinsichtlich der Eigenschaften von Produkten, sondern auch die jeweiligen Prüf-, Konformitätsbewertungs- und Bewilligungsverfahren. Der Begriff des Produkts ist im Gesetz nicht definiert. Das SKG dagegen legt Verfahren für die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit von Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten fest. Aus den Erläuterungen zur Definition «technische Vorschrift» unter Ziffer 213.3 der Botschaft vom 15. Februar 1995¹² zum THG geht hervor, dass sich dieses Gesetz mit Waren befasst, mit denen in irgend einer Form Handel betrieben wird. Es ist daher davon auszugehen, dass das THG auf Anlagen im Sinne des SKG nur soweit anwendbar ist, als damit Handel betrieben werden kann (z.B. mobile elektrische Anlagen). Soweit das SKG aber Verfahren der Sicherheitskontrolle festlegt, denen Produkte im Sinn des THG wie beispielsweise Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten unterliegen, sind die Grundsätze des THG auch in diesem neuen SKG zu beachten und umzusetzen. Dabei ist insbesondere wichtig, dass nach dem THG technische Vorschriften – dazu gehören gemäss den Definitionen des THG auch Verfahrensvorschriften – so auszugestalten sind, dass sie sich nicht als technische Handelshemmnisse auswirken (Art. 4 Abs. 1). Sie werden zu diesem Zweck auf die Vorschriften der wichtigsten Handelspartner, d.h. in der Regel auf jene der EG abgestimmt. Abweichungen von den Bestimmungen der wichtigsten

⁹ Art. 22 Abs. 1 Stauanlagenverordnung vom 7. Dezember 1998; SR **721.102**.

¹⁰ Vgl. dazu die Botschaft vom 9. Juni 2006 zu einem Bundesgesetz über die Stauanlagen; Ziff. 1.3 (BBi **2006** 6037).

¹¹ SR **946.51**

¹² BBi **1995** II 568

Handelspartner sind nach Artikel 4 Absatz 3 zulässig, wenn überwiegende öffentliche Interessen dies erfordern und sie weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen.

Bei der Erarbeitung des SKG wurde sichergestellt, dass es mit den Produktvorschriften der EU übereinstimmt und sich im Vergleich zu bestehenden Regelungen künftig in keinen Bereichen Erschwernisse ergeben. Die EU kennt heute verschiedene systematisierte Verfahrenstypen, sogenannte Module, nach denen die für das Inverkehrbringen von Produkten erforderlichen Konformitätsbewertungen durchgeführt werden. Mit dem Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung steht ein Verfahren zur Verfügung, das dem EU-Modul A für Produkte der tiefsten Risikostufe entspricht. Das Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung entspricht den EU-Modulen, bei denen der Beizug einer unabhängigen Stelle vorgeschrieben ist. Das Verfahren der Sicherheitsaufsicht durch amtliche Kontrolle findet auf Produkte im Sinne des THG keine Anwendung. Das SKG kommt daher mit den in der EU geltenden Verfahren in keiner Weise in Konflikt. Auch mit absehbaren Entwicklungen in der EU ergeben sich keine Probleme. Die Schweiz wird von der Offenheit und Flexibilität her, die das SKG bietet, auch künftigen veränderten EU-Anforderungen in jedem Fall gerecht werden können. Dies wird z.B. mit der Bestimmung des SKG, die dem Bundesrat ausdrücklich die Kompetenz gibt, Anpassungen an internationale Verpflichtungen vorzunehmen, explizit sichergestellt.

Der vorliegende Entwurf gewährleistet, dass die heute geltenden Verfahren nicht kompliziert werden und mit der Prüfung und der Kontrolle der technischen Sicherheit keine technischen Handelshemmnisse geschaffen werden. Er systematisiert die Verfahren zur Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit, die ihrerseits einen Teilaspekt der heute bestehenden Verfahren für das Inverkehrbringen bzw. die Inbetriebnahme von Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten darstellen. Diese letzteren Verfahren werden mit dem SKG in grundsätzlicher Hinsicht nicht verändert. Neu ist innerhalb dieser Verfahren lediglich die Art und Weise, wie die technische Sicherheit geprüft wird. Dabei ist für diese Prüfung und Kontrolle ganz im Sinn des THG soweit möglich eine Vereinfachung vorgesehen.

Die Abstimmung auf das THG ist nicht nur bezüglich der Verfahren, sondern auch in Bezug auf einzelne Teilaspekte gegeben, werden doch für die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit auch analoge Instrumente (Sicherheitserklärung, -bescheinigung, nachträgliche Kontrolle usw.) benutzt, wie sie im THG vorgesehen sind. Auch hinsichtlich der unabhängigen Stellen und deren Überwachung sowie bezüglich der Anerkennung von Konformitätsbewertungen akkreditierter oder anderweitig anerkannter Stellen richtet sich das SKG nach dem THG. Die entsprechenden Bestimmungen des THG einschliesslich der Artikel 17 und 18 behalten auch weiterhin grundsätzlich ihre Gültigkeit. Einzig die Bestimmung von Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe b, wonach bei serienmässig hergestellten Produkten der Nachweis der Serienidentität genügt, ist auf Produkte, die im Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung zu prüfen sind, grundsätzlich nicht anwendbar. Diesbezüglich sind die Voraussetzungen von Artikel 13 SKG uneingeschränkt einzuhalten. Demgegenüber erklärt Artikel 15 SKG die Grundsätze von Artikel 18 THG auch für Anlagen im Sinne des SKG als anwendbar. Artikel 15 Absatz 2 SKG kann indessen nicht so interpretiert werden, dass von ausländischen Behörden erteilte Typengenehmigungen für sämtliche Fahrzeugkategorien automa-

tisch auch von der Schweiz anerkannt werden müssen. Dies wäre aus Gründen der öffentlichen Sicherheit nicht zu verantworten. Hingegen verpflichtet er die schweizerischen Behörden, bei ihren Evaluationen und Zulassungsentscheiden die im Ausland durchgeführten Prüfungen, Konformitäts- und Sicherheitsbewertungen zu berücksichtigen, wenn glaubhaft dargelegt werden kann, dass die entsprechenden Unterlagen unter Bedingungen erarbeitet wurden, die den schweizerischen Vorschriften genügen. Die Verpflichtung zur Anerkennung der ausländischen Unterlagen schliesst zudem nicht aus, dass die schweizerischen Behörden die Angaben im Einzelfall überprüfen können.

Bezüglich der Anwendungsbereiche der beiden Gesetze ist schliesslich festzuhalten, dass das THG das umfassendere, generellere Gesetz darstellt. Das SKG ist darauf abgestimmt und kümmert sich nur um den Teilaspekt der technischen Sicherheit. Es ist nur in denjenigen Bereichen anwendbar, in denen ein Spezialgesetz dies ausdrücklich vorsieht. Bei der Unterstellung eines Bereiches wurde und wird auch in Zukunft überprüft, ob die Grundsätze des THG eingehalten sind. Unter Vorbehalt der vorstehenden Bemerkungen und der im nachfolgenden Absatz erwähnten Ausnahme finden die Grundsätze und Bestimmungen des THG auch auf das SKG Anwendung.

Durch das SKG verliert der Bundesrat einzig in einem eng begrenztem Ausmass die ihm in Artikel 7 THG eingeräumte generelle Kompetenz, im Bereich der Produktvorschriften nach eigenem Ermessen Prüf-, Konformitätsbewertungs-, Anmelde- und Zulassungsverfahren festzulegen. Diese Einschränkung ist aber äusserst gering, da im SKG und in den zugehörigen Spezialgesetzen der davon betroffene Produktbereich relativ klein ist und nur die grundlegendsten Weichenstellungen vorgenommen werden. Dem Bundesrat verbleibt bei der Ausgestaltung der Verfahren zur Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit somit immer noch ein grosser Freiraum. Diese Einschränkung ist im Interesse der Gewährleistung eines einheitlichen Konzepts für die Prüfung und Kontrolle der Sicherheit unumgänglich und in Kauf zu nehmen.

1.9 Verhältnis zum internationalen Recht

Das mit dem Gesetz vorgesehene Konzept ist mit den von der Schweiz unterzeichneten internationalen Vereinbarungen konform. Der Gesetzesentwurf ist aber insbesondere auch mit dem relevanten Recht der EU konform. Die im SKG vorgesehene Verteilung der Aufgaben auf Behörden und Private im Bereich der technischen Sicherheit entspricht grundsätzlich derjenigen, die das EU-Recht vorsieht. Sie wird mit dem nun vorliegenden Vorschlag auf weitere Bereiche ausgedehnt, als dies in der EU zur Zeit der Fall ist. Da das Konzept aber in seiner grundsätzlichen Stossrichtung mit derjenigen der EU übereinstimmt, ergeben sich daraus keine Schwierigkeiten.

Auch in Bezug auf die 1999 abgeschlossenen sektoriellen Abkommen der Schweiz-EG ergeben sich keine Probleme. Drei der sieben 1999 unterzeichneten Abkommen zwischen der Schweiz und der EU betreffen die Aufsicht über die technische Sicherheit in den Bereichen des UVEK: das Abkommen über gegenseitige Anerkennung

von Konformitätsbewertungen¹³, das Abkommen über den Luftverkehr¹⁴ und das Abkommen über Güter- und Personentransport auf Schiene und Strasse¹⁵.

Das Abkommen über Konformitätsbewertungen umfasst auch Gebiete, für die EU-Richtlinien nach «Neuem Konzept» vorliegen. Die Seilbahnrichtlinie wurde erst nach der Vertragsunterzeichnung verabschiedet. Sie wurde bei der Ausarbeitung des Seilbahngesetzes berücksichtigt.

Auf Grund des Abkommens über Konformitätsbewertungen kann die Schweiz Stellen benennen, deren Konformitätsbewertungen in den EU-Ländern anerkannt werden. Im Anwendungsbereich des SKG werden dies grundsätzlich «unabhängige Stellen» im Sinne dieses Gesetzes sein. Die benennenden Behörden sind in Anhang I des Abkommens festgelegt. Heute sind dies Bundesämter wie z.B. das BFE. Mit dem SKG werden neu weitere Ämter benennende Behörde sein. Ein aus Vertretern der Vertragsparteien bestehender Ausschuss für gegenseitige Konformitätsbewertungen hat die Kompetenz, auf Antrag einer Vertragspartei die entsprechenden Teile der Anhänge anzupassen. Eine Anpassung des Abkommens selbst ist deshalb nicht nötig, um weitere benennende Behörden vorzusehen.

Im Bereich Zivilluftfahrt übernimmt die Schweiz auf Grund des Abkommens über den Luftverkehr die entsprechenden bestehenden Vorschriften der EU. Im Juli 2002 wurde auf Beschluss des EU-Parlamentes und des EU-Rates die Europäische Agentur für Flugsicherheit (European Aviation Safety Agency, EASA) geschaffen. Da die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, ist sie nicht automatisch Mitglied der EASA. Die Modalitäten einer Mitgliedschaft der Schweiz bei der EASA waren Gegenstand intensiver Verhandlungen. Der Bundesrat hat am 25. Mai 2005¹⁶ die Botschaft betreffend Mitgliedschaft der Schweiz in der EASA, die auch eine damit zusammenhängende Revision des Luftfahrtgesetzes enthält, zuhanden des Parlamentes verabschiedet. Am 16. Dezember 2005 hat die Bundesversammlung der Mitgliedschaft bei der EASA zugestimmt und die dazu notwendige Revision des Luftfahrtgesetzes verabschiedet¹⁷. Welche Auswirkungen diese Mitgliedschaft hat, hängt nicht zuletzt von der Entwicklung der EASA und ihrer konkreten Aufgabenerfüllung ab. Das SKG ermöglicht aber in jedem Fall die Anpassung der Verfahren an allfällige Vorgaben der EASA.

Aufgrund des Abkommens über Güter- und Personentransport auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen) verpflichtet sich die Schweiz unter anderem, gleichwertige Richtlinien der EG im Bereich der Eisenbahnen, des Motorfahrzeugverkehrs und des Transportes gefährlicher Güter anzuwenden. Die Umsetzung dieser Verpflichtung erfolgt laufend. Der vorliegende Vorschlag steht dieser Verpflichtung nicht entgegen.

¹³ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, SR **0.946.526.81**.

¹⁴ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (mit Anhang und Schlussakte), SR **0.748.127.192.68**.

¹⁵ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, SR **0.740.72**.

¹⁶ BBl **2005** 3857

¹⁷ BBl **2005** 7481 und 7497

In diesem Zusammenhang muss auch die Richtlinie 2001/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001¹⁸ über die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems erwähnt werden. Diese ergänzt die Richtlinie 96/48/EG des Rates vom 23. Juli 1996¹⁹ über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems. Mit der Interoperabilität soll ein europaweiter grenzüberschreitender, sicherer Bahnverkehr ermöglicht werden. Die beiden Richtlinien sind zurzeit nicht im Anhang 1 des Landverkehrsabkommens aufgeführt, doch hat die EU der Schweiz vorgeschlagen, diese dort aufzunehmen. In Artikel 33 Absatz 2 des Landverkehrsabkommens verpflichten sich aber «die Vertragsparteien, den Verbund und die Interoperabilität ihrer Eisenbahnnetze und des kombinierten Verkehrs zu entwickeln. Sie stellen die erforderliche Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen und den betroffenen Stellen sicher und beauftragen den Gemischten Ausschuss, diese Aspekte zu verfolgen.»

Die Interoperabilitäts-Richtlinien sehen so genannte «Technische Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI)» vor, die von EG-Behörden erlassen werden. Technische Spezifikationen sind generell eine Zwischenstufe zwischen «grundlegenden Sicherheitsanforderungen» und technischen Normen. Die Einhaltung der TSI ist für die EU-Mitgliedstaaten auf Grund der beiden Richtlinien obligatorisch, im Gegensatz zu technischen Normen, deren Einhaltung nicht zwingend ist. Die Kontrolle, ob die TSI eingehalten werden, obliegt «benannten Stellen». Das Grundkonzept des SKG steht der Umsetzung dieser Richtlinie in keiner Weise entgegen.

Das Grundkonzept des SKG steht im Übrigen auch mit der Richtlinie vom 29. April 2004²⁰ über die Eisenbahnsicherheit in Einklang. Sie bestätigt die Grundsätze, die auch mit der vorliegenden Reorganisation umgesetzt werden sollen (z.B. Unabhängigkeit der nationalen Sicherheitsbehörde).

1.10 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

1.10.1 Vernehmlassungsentwurf

Mit Beschluss vom 22. August 2001 hatte der Bundesrat das UVEK ermächtigt, den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Kontrolle der technischen Sicherheit (BGTS) in die Vernehmlassung zu geben. Der Entwurf dieses Bundesgesetzes ging von den gleichen Zielsetzungen aus (vgl. Ziff. 1.2 vorstehend), war aber in der Umsetzung wesentlich konsequenter und kompromissloser. Dies hätte dazu geführt, dass die Sicherheitsaufgaben aller Bereiche aus den Ämtern ausgelagert und in einer einzigen Agentur zusammengefasst worden wären. Die Agentur wäre zum eigentlichen Kompetenzzentrum für Fragen der technischen Sicherheit geworden, dessen Aufgabe es unter anderem auch gewesen wäre, im UVEK eine einheitliche Sicherheitsphilosophie zu entwickeln und umzusetzen. Für diese Agentur, die rechtlich als

¹⁸ ABl. L 110 vom 20.4.2001, S. 1.

¹⁹ ABl. L 235 vom 17.9.1996, S. 6.

²⁰ Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung («Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit») (ABl. L 220 vom 21.6.2004, S. 16).

öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit vorgesehen war, wären mit diesem Gesetz gleichzeitig auch die rechtlichen Grundlagen geschaffen worden.

1.10.2 Ergebnis

Das Vernehmlassungsverfahren hat ergeben, dass die meisten Vernehmlasser und Vernehmlasserinnen die Zielsetzungen grundsätzlich begrüsst und auch einen Handlungsbedarf anerkannten. Die Umsetzung in der vorgelegten Form wurde jedoch mehrheitlich abgelehnt:

- Hauptkritikpunkt war die Zusammenfassung aller Aufgaben des Bundes im Bereich der Aufsicht über die technische Sicherheit bei der Agentur. Diese stiess auf Ablehnung, weil die Agentur zu gross, zu spezialisiert und deshalb zu mächtig sei. Es wurde befürchtet, dass die Agentur zu viele und unnötige Sicherheitsvorschriften erlassen werde, dies zu ungerechtfertigten Mehrkosten führe und letztlich Wettbewerbsnachteile zur Folge habe.
- Es wurde befürchtet, das ganze Konzept führe zu einem erheblichen Mehrbedarf an Personal und dadurch zu mehr Kosten, da einerseits unabhängige Stellen eingesetzt und gleichzeitig noch eine Agentur aufgebaut werde, ohne dass bei den Ämtern entsprechend Personal abgebaut werde. Mit diesen Mehrkosten sei kein Sicherheitsgewinn verbunden. Angesichts der bei den Ämtern verbleibenden Aufgaben als Genehmigungsbehörde und als Behörde, die Rechtsvorschriften erlässt oder vorbereitet, gingen die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer zudem davon aus, dass schliesslich bei allen Stellen technisches Know-how vorhanden sein werde.
- Durch die Schaffung der Agentur befürchteten die Vernehmlasser und Vernehmlasserinnen zusätzliche Schnittstellen, kompliziertere und daher längere Verfahren sowie Kompetenzstreitigkeiten unter den verschiedenen Stellen.
- Die starre Zuordnung in die drei vorgesehenen Sicherheitsstufen führte zur Befürchtung, dass für alle Anlagen, Fahrzeuge und Geräte in der gleichen Sicherheitsstufe auch die gleichen materiellen Sicherheitsvorschriften gelten.
- Die Kantone sprachen sich gegen die Liberalisierung im Motorfahrzeugbereich und im Bereich der Motorboote aus. Sie befürchteten eine Verminderung der Sicherheit.

1.10.3 Änderungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf

Die Tatsache, dass Zielsetzungen und Handlungsbedarf überwiegend gutgeheissen wurden, führte zum Entscheid, an der Neuordnung der Sicherheitskontrolle festzuhalten. Diese Auffassung wurde auch durch den in der Zwischenzeit erarbeiteten NLR-Bericht zum Luftfahrtbereich erhärtet, bestätigte dieser doch die Richtigkeit der festgestellten Mängel und der mit dem Vernehmlassungsentwurf angestrebten Zielsetzungen. Gleichzeitig musste aber auch der verbreiteten Kritik in der Ausgestaltung der Neuordnung Rechnung getragen werden. Dies führte dazu, dass auf die Schaffung einer Agentur verzichtet wurde. Die Sicherheitskontrolle bleibt nun

weitgehend bei den Ämtern, soweit sie durch staatliche Stellen erfolgt. Dabei ist jedoch organisatorisch sichergestellt, dass die Sicherheitsaspekte in den Verfahren voll zum Tragen kommen.

Mit weiteren Anpassungen wurde anderen Kritikpunkten Rechnung getragen. Als Beispiele seien genannt: Verzicht auf den Einbezug des Motorfahrzeugbereichs und der Sportboote, soweit die kantonale Zuständigkeit betroffen ist, ausdrückliche gesetzliche Regelung der ersatzweisen Zuständigkeit des Sicherheitsorgans, wenn unabhängige Stellen fehlen, Verankerung der Flexibilität bezüglich abweichender internationaler Regelungen.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Bundesgesetz über die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit (Sicherheitskontrollgesetz, SKG)

2.1.1 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Die Prüfung und die Kontrolle der technischen Sicherheit von Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten sollen nach klar umschriebenen Verfahren erfolgen. Ziel ist Transparenz, wer für was zuständig ist, und daraus abgeleitet eine klare Verantwortungszuweisung. Weiter soll eine saubere Trennung von Bereichspolitik und Sicherheitskontrolle vorgenommen werden, was zur organisatorischen Trennung der mit Sicherheitsaufgaben befassten Stellen von den mit weiteren Aufgaben in den jeweiligen Bereichen beauftragten Stellen führt. Der Staat darf sich auch inskünftig von der Verantwortung für die technische Sicherheit nicht zurückziehen. Er soll weiterhin die wesentlichen Aufgaben selbst wahrnehmen. Der Staat soll die Prüfung und die Kontrolle der technischen Sicherheit so organisieren, dass sie im erforderlichen Ausmass fachlich einwandfrei und rechtzeitig durchgeführt werden können, und er soll eine genügende Aufsicht ausüben. Eigentliche Vollzugsaufgaben soll der Staat aber nur dort selbst übernehmen, wo eine Sicherheitskontrolle durch unabhängige Stellen nicht möglich, nicht verantwortbar oder nicht effizient ist. Die neue Aufgabenteilung darf die einzelnen Verfahren nicht verlängern, sondern soll im Gegenteil nach Möglichkeit zu einer weiteren Straffung führen. Um diese Zielsetzung zu erreichen, braucht es eine Standardisierung von Organisation und Verfahren der Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit. Diese erfolgt mit dem neuen Gesetz.

Art. 2 Verhältnis zu anderen Bundesgesetzen

Abs. 1

Das SKG ist ein Querschnittsgesetz, das verschiedene Verfahren der Sicherheitsaufsicht zur Verfügung stellt und Anforderungen an die mit der Sicherheitskontrolle betrauten Stellen formuliert. Dementsprechend ist der Geltungsbereich des Gesetzes offen gehalten. Eine Einschränkung ergibt sich lediglich insofern, als er auf Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten im Regelungsbereich des Bundes beschränkt ist. Unter das Gesetz können also all diejenigen Anlagen,

Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten fallen, für die dem Bund aufgrund der Verfassung eine Gesetzgebungskompetenz zusteht. Wie der Bund von dieser Kompetenz im Einzelfall Gebrauch gemacht hat, spielt keine Rolle. Es ist daher unerheblich, ob dem Bund oder dem Kanton im Einzelfall die Bewilligungskompetenz für eine Anlage, ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente zusteht. In beiden Fällen kann das SKG für anwendbar erklärt werden. Einzige Voraussetzung ist, dass der Bund in diesem Bereich Gesetzgebungskompetenz besitzt.

In welchen Bereichen tatsächlich die im SKG geregelten Verfahren angewendet werden sollen, hat das jeweilige Spezialgesetz zu bestimmen. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes werden denn auch tatsächlich nicht alle Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten im Zuständigkeitsbereich des Bundes und auch nicht alle im Zuständigkeitsbereich des UVEK dem SKG unterstellt. So fallen beispielsweise die Rohrleitungsanlagen unter 5 bar und die Seilbahnen in kantonaler Kompetenz nicht unter das SKG. Die nicht einbezogenen Bereiche sind oft solche, die bereits bisher der Aufsicht des Kantons unterstanden und für die die Kantone viele organisatorische Vorkehrungen getroffen haben. Dies legt einen Verzicht auf eine Unterstellung nahe.

Nicht vom SKG erfasst ist auch der Bereich der Nationalstrassen. Der Grund liegt darin, dass Bau und Unterhalt der Nationalstrassen noch Sache der Kantone ist. Mit dem Neuen Finanzausgleich (NFA) wird sich die Rollenverteilung in den kommenden Jahren ändern und es wird anzustreben sein, auch den Bereich Nationalstrassen dem SKG zu unterstellen.

Ein Sonderfall ist auch der Bereich Luftfahrt. Er ist zwar dem SKG unterstellt, aber nur für denjenigen beschränkten Bereich, der nicht den europäischen Regelungen, insbesondere der Regelung über die EASA, unterstellt ist.

In den übrigen Fällen findet jedoch eine Unterstellung unter das SKG statt, so dass insgesamt eine weitgehende Vereinheitlichung erreicht werden kann. Falls später eine Ausdehnung auf weitere Bereiche sinnvoll erscheint oder aus irgendwelchen Gründen eine Einschränkung erforderlich wird, ist lediglich eine entsprechende Änderung der Unterstellung im Spezialgesetz vorzunehmen. Der Geltungsbereich ist daher sehr flexibel. Von der Zielsetzung des Gesetzes her, in Bezug auf die technische Sicherheit möglichst eine Vereinheitlichung zu erreichen, ist jedoch ein möglichst grosser Geltungsbereich anzustreben.

Da das SKG nur insoweit gilt, als ein anderes Bundesgesetz dies vorsieht, kann ein Spezialgesetz gewisse Abweichungen vorsehen. Auch diesbezüglich ist jedoch eine grosse Zurückhaltung angebracht, vor allem soweit es um Änderungen der Verfahren der Sicherheitskontrolle geht. Mit zu vielen Abweichungen würde das Erreichen der Ziele nämlich wesentlich erschwert. Nicht problematisch sind dagegen Abweichungen, die die Zielsetzungen noch weitergehend verwirklichen, wie beispielsweise die Zuweisung von sicherheitsrelevanten Aufgaben im Bereich des Personals an das Sicherheitsorgan.

Abs. 2

Nicht Gegenstand dieses Gesetzes ist die Zuordnung der einzelnen Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme oder Komponenten zu den verschiedenen Verfahren der Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit (Bst. a). Diese erfolgt in der Spezialgesetzgebung. Für Einzelheiten zu dieser Zuordnung zu den Verfahren

der Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit und die Wichtigkeit der Flexibilität, die eine weitgehende Delegation der Zuweisungskompetenz an den Bundesrat erfordert, verweisen wir nachfolgend auf den Kommentar zu Artikel 5 Absatz 1.

Ebenfalls nicht Gegenstand dieses Gesetzes sind die materiellen Sicherheitsbestimmungen, denen Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme oder Komponenten zu entsprechen haben (Bst. d). Dies ist Sache des Spezialgesetzes also beispielsweise des Eisenbahngesetzes, des Rohrleitungsgesetzes, usw. und insbesondere des Bundesrates in der Ausführungsgesetzgebung zu den Spezialgesetzen. Hinsichtlich der Anwendbarkeit der materiellen Sicherheitsvorschriften werden sich keine grösseren Änderungen ergeben. Das geltende Recht behält weitgehend unverändert Geltung. Das neue Gesetz standardisiert ja nur Organisation und Verfahren der Sicherheitskontrolle und somit formelle Aspekte. Einzig die Tatsache, dass neu mit Sicherheits-erklärungen und -bescheinigungen gearbeitet werden soll, könnte möglicherweise dazu führen, dass die materiellen Sicherheitsvorschriften noch klarer, verständlicher und besser prüfbar ausgestaltet werden müssen.

Ebenfalls in der jeweiligen Spezialgesetzgebung – auf Stufe Gesetz oder Verordnung – ist geregelt, was für Bewilligungen für Bau, Herstellung, Inbetriebnahme und Betrieb einer Anlage, eines Fahrzeuges, eines Gerätes, eines Sicherheitssystems oder einer Komponente erforderlich sind (also z.B. Plangenehmigung, Betriebsbewilligung, Typengenehmigung usw. [Bst. c]). Die Überprüfung dieser Bewilligungsarten war nicht Gegenstand der vorliegenden Neuordnung. Es ergeben sich deshalb diesbezüglich gegenüber heute grundsätzlich keine Änderungen. Geändert wird nur die innerhalb dieser Bewilligungsverfahren erfolgende Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit. Schliesslich ist in der Spezialgesetzgebung (Gesetz oder Verordnung) auch festzulegen, welche Behörden für welche Aufgaben zuständig sind (Bst. b).

Abs. 3

In bestimmten Spezialgesetzen wird vorgesehen, dass die Konformität eines Produktes mit den anwendbaren Vorschriften durch eine Konformitätserklärung beziehungsweise Konformitätsbescheinigung im Sinne des THG nachzuweisen ist. Im Unterschied zur Sicherheitserklärung beziehungsweise Sicherheitsbescheinigung nach dem vorliegenden Gesetz wird mit solchen Konformitätserklärungen und -bescheinigungen die Einhaltung aller massgebenden Vorschriften (z.B. Deklarationsvorschriften, Umweltvorschriften), nicht nur jener über die Sicherheit, bezeugt. Um in dieser Hinsicht Kohärenz zu schaffen, stellt Absatz 3 klar, dass Konformitätserklärungen und -bescheinigungen im Sinne des THG stets auch als Sicherheits-erklärungen beziehungsweise Sicherheitsbescheinigungen nach dem SKG gelten.

Art. 3 Begriffe

Bst. a

Die Gewährleistung der technischen Sicherheit wird zunehmend komplexer. Sehr oft kann die erforderliche Sicherheit einer Anlage, eines Fahrzeuges oder eines Gerätes nicht einfach mehr nur mit einem einzigen Bestandteil der Anlage, des Fahrzeuges oder Gerätes selbst erreicht werden, sondern es braucht mehrere Elemente, die zusammenwirken müssen, um die gewünschte Sicherheit erreichen zu können. So genügt es beispielsweise nicht, wenn man eine Lokomotive und die Eisenbahnwagen bloss mit Bremsen ausrüstet. Nötig sind daneben auch Signale und Vorrichtungen,

die ihrerseits wieder gewisse sichernde Elemente enthalten. Deshalb müssen ganze Sicherheitssysteme zusammenspielen, die nicht einfach mit der Anlage, mit dem Fahrzeug oder mit dem Gerät geprüft werden können. Solche Sicherheitssysteme sind deshalb in Bezug auf die Sicherheit separat zu überprüfen. Aus diesem Grund werden sie im Gesetz explizit erwähnt. Im Spezialgesetz oder durch den Bundesrat ist deshalb auch festzulegen, welchem Verfahren der Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit ein Sicherheitssystem unterliegt.

Bst. b

Jede Anlage, jedes Fahrzeug, jedes Gerät und auch jedes Sicherheitssystem setzt sich aus verschiedenen Teilen zusammen. Dabei gibt es Teile, die für ganz verschiedene Zwecke verwendet werden können, unter anderem aber auch für die hier zur Diskussion stehenden Anlagen, Fahrzeuge, Geräte und Sicherheitssysteme (z.B. Schrauben). Daneben gibt es Bestandteile, die speziell für eine bestimmte Anlage, ein bestimmtes Fahrzeug, ein bestimmtes Gerät oder ein bestimmtes Sicherheitssystem hergestellt werden. Diese Letzteren werden im Gesetz als *Komponenten* bezeichnet. Sie dienen meistens als Ersatzteile und werden daher selbständig in Verkehr gebracht. Als Beispiele können genannt werden: Räder für Eisenbahnwagen, Triebwerke für Flugzeuge usw. Solche Bestandteile sind für die Sicherheit natürlich genau so wichtig wie der ursprünglich in der Anlage, im Fahrzeug, im Gerät oder im Sicherheitssystem eingebaute gleiche Teil und sind daher vor dem Inverkehrbringen ebenfalls in geeigneter Form auf ihre Sicherheit hin zu überprüfen. Nicht zu den Komponenten gehören Bestandteile, die bereits in eine Anlage, in ein Fahrzeug, in ein Gerät oder ein Sicherheitssystem eingebaut worden sind. Solche Komponenten werden nicht separat, sondern zusammen mit der Anlage, dem Fahrzeug, dem Gerät oder dem Sicherheitssystem auf ihre technische Sicherheit hin geprüft und bewilligt.

Bst. c

Die *Sicherheitserklärung* ist das Dokument, mit dem die verantwortliche Person ausdrücklich bestätigt, dass ihre Anlage, ihr Fahrzeug, ihr Gerät, ihr Sicherheitssystem oder ihre Komponente die in der Spezialgesetzgebung festgelegten materiellen Vorschriften über die technische Sicherheit in jeder Beziehung erfüllt. Schreibt die Spezialgesetzgebung vor, dass die Anlage, das Fahrzeug, das Gerät oder das Sicherheitssystem neben den konkreten technischen Anforderungen auch noch dem Stand der Technik oder sogar dem Stand von Erfahrung, Wissenschaft und Technik entsprechen muss, hat die Sicherheitserklärung auch zu bestätigen, dass diese zusätzlichen Anforderungen eingehalten sind.

Form und Inhalt der Sicherheitserklärung für eine Anlage, ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente sowie die für die Abgabe der Erklärung verantwortliche Person werden in der Ausführungsgesetzgebung im Detail festgelegt. Der Begriff der Sicherheitserklärung findet sein Vorbild im Begriff der Konformitätserklärung nach THG. Er ist dort materiell ähnlich umschrieben, bezieht sich jedoch nur auf Produkte und nur auf die Phase des Inverkehrbringens eines Produktes, erfasst aber alle anwendbaren Vorschriften (vgl. die Erläuterungen zu Art. 2 und 3). Im SKG kommt der Sicherheitserklärung eine erweiterte Bedeutung zu. Sie wird einerseits auch im Bereich der Anlagen und andererseits auch während des Betriebs verwendet. In der Betriebsphase bringt die Sicherheitserklärung zum Ausdruck, dass die Anlage, das Fahrzeug, das Gerät, das Sicherheitssystem oder die Komponente den für die Betriebsphase geltenden Vorschriften über die technische

Sicherheit entspricht. Diese müssen nicht unbedingt identisch sein mit denjenigen, die für die Herstellungsphase gelten.

Bst. d

Die *Sicherheitsbescheinigung* ist das Dokument, mit dem eine unabhängige Stelle bescheinigt, dass eine Anlage, ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente die Vorschriften über die technische Sicherheit erfüllt. Zu den Anforderungen an die Sicherheitsbescheinigung kann auf die Ausführungen zu Buchstabe c hievor verwiesen werden, die auch für die Sicherheitsbescheinigungen Geltung haben. Die dortigen Ausführungen zum Begriff der Konformitätserklärung nach THG gelten sinngemäss ebenfalls für die Sicherheitsbescheinigung. Form und Inhalt der Sicherheitsbescheinigung für eine Anlage, ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente werden in der Ausführungsgesetzgebung im Detail festgelegt. Zum Begriff der unabhängigen Stelle vgl. die Erläuterungen zu Artikel 15 des Gesetzes.

Bst. e

Der *Sicherheitsbericht* ist das Dokument, mit dem die für eine Anlage verantwortliche Person nachweist, dass ihre Anlage den sicherheitstechnischen Anforderungen entspricht und das Risiko für die Bevölkerung und die Umwelt tragbar ist. Der Sicherheitsbericht umfasst alle sicherheitsrelevanten Aspekte. Darin sind die von der Anlage ausgehenden Gefahren darzustellen, es ist zu beschreiben, auf welche Art und Weise diesen Gefahren entgegengewirkt werden soll, und es ist darzulegen, dass alle Sicherheitsvorschriften eingehalten sind. Er muss ausserdem Aufschluss darüber geben, welche Risiken für Mensch und Umwelt letztlich nicht vollständig ausgeschaltet werden können, und er hat eine Einschätzung zu enthalten, ob das verbleibende Risiko angesichts der zu erwartenden Vorteile tragbar erscheint. Der Sicherheitsbericht muss Auskunft über sämtliche Einwirkungen auf Mensch und Umwelt geben, die im Störfall von der Anlage ausgehen können. Dazu gehören neben den Einwirkungen im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 des Umweltschutzgesetzes²¹ (Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen, nichtionisierende Strahlen, Gewässerverunreinigungen oder andere Eingriffe in Gewässer, Bodenbelastungen, Veränderungen des Erbmaterials von Organismen oder Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung von Lebensgemeinschaften) auch physikalische Einwirkungen (Aufprall, Verschüttung, störfallbedingte Überflutung usw.) und ionisierende Strahlen. Darzustellen sind die Auswirkungen in allen Phasen, also während des Baus, während des Betriebs, aber auch nach der Ausserbetriebsetzung. Es ist wichtig, bereits ganz zu Beginn, also vor Erteilung einer Plangenehmigung, einen vollständigen Überblick über sämtliche Risiken zu haben. Vor der Erteilung der Betriebsbewilligung ist der Bericht, soweit nötig, nur noch zu aktualisieren. Dasselbe hat während des Betriebs periodisch zu geschehen. Es ist also jeweils zu prüfen, ob sich die Gefahrensituation gegenüber den ursprünglichen Annahmen verändert hat und ob sich daraus Massnahmen aufdrängen. Es wird damit sichergestellt, dass nicht nur die Sicherheit der Anlage selbst weiterhin gewährleistet ist, sondern auch, dass sich die gesamte Risikosituation im Umfeld nicht negativ entwickelt hat. Mit dieser Systematisierung ist es möglich, einen zusätzlichen Sicherheitsgewinn zu erreichen. Der Sicherheitsbericht ist ein Instrument, welches für Anlagen in den Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung und durch amtliche

²¹ SR 814.01 (USG)

Kontrolle eingesetzt wird. Form und Inhalt des Sicherheitsberichtes für eine bestimmte Anlage werden in der Ausführungsgesetzgebung im Detail geregelt.

Nach heute geltendem Recht basiert die Darstellung der Störfallsituation und damit des Sicherheitsniveaus vor allem auf Artikel 10 USG und der gestützt darauf erlassenen Störfallverordnung²². Sie bezieht sich nur auf Schädigungen von Mensch und Umwelt, die durch Umwelteinwirkungen (z.B. Luft-, Gewässerverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen) verursacht werden und die indirekt Auswirkungen auf den Menschen haben. Basis für die Schädigung ist in diesen Fällen ein Stoff, der sich indirekt auf Mensch und Umwelt auswirkt, d.h. er wird freigesetzt und explodiert, brennt oder verunreinigt Luft, Boden usw., wodurch der Schaden entsteht. Eine Schädigung von Menschen und Sachen, die ausschliesslich durch direkte Einwirkungen (Aufprall, Zusammenstoss, störfallbedingte Überflutung, Verschüttung usw.) verursacht wird, ist nicht Gegenstand von Artikel 10 USG. In der Störfallverordnung ist der Geltungsbereich noch weiter eingeschränkt. Sie gilt nur für Betriebe mit chemischen Stoffen, Erzeugnissen, Sonderabfällen oder Mikroorganismen und für Verkehrswege, auf denen gefährliche Güter transportiert werden. Der Sicherheitsbericht gibt also eine viel umfassendere Übersicht über die Störfallsituation als dies heute der Fall ist, soll aber grundsätzlich keine Auskunft enthalten über Auswirkungen der Anlage im Normalbetrieb.

Mit der Einführung des Sicherheitsberichtes ergeben sich gewisse Schnittpunkte zum Umweltverträglichkeitsbericht. Die Inhalte des Sicherheitsberichtes und des Umweltverträglichkeitsberichtes sind teilweise identisch, haben aber auch unterschiedliche Teile. Der Sicherheitsbericht äussert sich zu den möglichen Folgen eines Unfalls, während der Umweltverträglichkeitsbericht auch den Normalbetrieb zu berücksichtigen hat. Im Sicherheitsbericht wird festgehalten, dass die Vorschriften über die technische Sicherheit eingehalten sind, während der Umweltverträglichkeitsbericht dazu dient zu prüfen, ob die umweltschutzrechtlichen Bestimmungen eingehalten sind. Der Umweltverträglichkeitsbericht ist einmalig (er ist zur Beurteilung des Plangenehmigungsgesuches notwendig), während der Sicherheitsbericht jeweils wieder zu aktualisieren ist.

Es wird Aufgabe der Verordnung sein, die Inhalte genau zu spezifizieren und Doppelspurigkeiten zu vermeiden. So wird beispielsweise festzuhalten sein, dass im Umweltverträglichkeitsbericht auf den Sicherheitsbericht verwiesen werden kann, soweit gewisse Fragen dort schon abgehandelt sind.

Der Sicherheitsbericht ist von der unabhängigen Stelle oder vom Sicherheitsorgan zu prüfen, der Umweltverträglichkeitsbericht von der Umweltschutzfachstelle. Die abschliessende Würdigung, ob die verbleibenden Sicherheits- und Umweltrisiken in Kauf genommen werden dürfen, obliegt in jedem Fall der Genehmigungs- beziehungsweise Bewilligungsbehörde. Dies ist nicht Sache des Sicherheitsorgans und auch nicht Sache der Umweltbehörde.

Bst. f

Der Begriff *Inverkehrbringen* ist an sich bereits im THG definiert. Die Definition wird hier lediglich auf die Terminologie des SKG (Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme, Komponenten) umgeschrieben. In gewissen Bereichen ist die Inbetrieb-

nahme für den Eigengebrauch dem Inverkehrbringen gleichzustellen. Diese Präzisierung hat jedoch in der Spezialgesetzgebung zu erfolgen.

Art. 4 Verantwortlichkeit

Wer eine Anlage, ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente erstellt oder herstellt, in Betrieb nimmt oder in Verkehr bringt oder betreibt, ist in jedem Fall selber verantwortlich dafür, dass alle Vorschriften über die technische Sicherheit eingehalten sind. Mit der entsprechenden Gesuchseinreichung bestätigt die verantwortliche Person, dass dies ihres Erachtens der Fall ist. Dieser Verantwortung kann sie sich nicht entziehen, indem sie die Erarbeitung gewisser Grundlagen oder die Vornahme von Berechnungen Dritten überträgt. Dies erlaubt ihr allenfalls lediglich einen Rückgriff auf diese Dritten, falls Fehler begangen worden sind. Im Aussenverhältnis ist eine derartige Delegation irrelevant. Dasselbe gilt für die bei den verschiedenen Verfahren der Sicherheitskontrolle durchgeführten Prüfungen und Kontrollen durch unabhängige Stellen oder den Staat. Auch diese können den Hersteller, Inverkehrbringer oder Betreiber nicht entlasten. Mit der Bestimmung von Artikel 4 wird dieser wichtige Grundsatz klargestellt und damit eine saubere Verantwortungsabgrenzung erreicht.

Art. 5 Beurteilung der Sicherheit

Abs. 1

Um die Prüfung der technischen Sicherheit von Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten zu vereinheitlichen, schafft das Gesetz drei verschiedene Verfahren der Sicherheitskontrolle. Jedes dieser Verfahren unterscheidet zwischen der Phase, die zur Plangenehmigung führt, jener, die zum Inverkehrbringen oder der Inbetriebnahme führt, und der Phase während des Betriebs. Bei zwei Verfahren wird ausserdem unterschieden zwischen Anlagen auf der einen und Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten auf der anderen Seite. Das dritte Verfahren betrifft nur Anlagen. Im Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung liegt das Schwergewicht der Prüftätigkeit beim Bauherren, Hersteller oder Betreiber selber. Er hat Sicherheitserklärungen abzugeben. Eine systematische Prüfung durch eine dritte Stelle erfolgt nicht. Im Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung erfolgen die Prüfungen grundsätzlich durch eine unabhängige Stelle. Im Verfahren der Prüfung durch amtliche Kontrolle ist grundsätzlich nach wie vor eine Behörde (neu das Sicherheitsorgan als eigene Behörde oder als organisatorisch getrennter Teil einer andern Behörde) für Prüfungen und Kontrollen zuständig. Im Detail wird auf die einzelnen nachfolgenden Bestimmungen und deren Kommentierung verwiesen.

Welches Verfahren für eine konkrete Anlage, ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente zur Anwendung kommt, wird in den Grundzügen auf Gesetzesstufe – im entsprechenden Spezialgesetz – festgelegt. Bei dieser Zuordnung sind insbesondere die Wahrscheinlichkeit und die möglichen Auswirkungen eines Unfalls zu berücksichtigen. Soweit im Spezialgesetz keine Zuweisung zu einem Verfahren zur Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit erfolgt oder diese Zuweisung nicht abschliessend erfolgt, obliegt es dem Bundesrat, das anwendbare Verfahren zu bestimmen (Art. 2 Bst. a). Dies wird in der Praxis sehr oft der Fall sein. In den meisten Fachbereichen macht es nämlich wenig Sinn, alle Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten dem gleichen Verfahren

zuzuordnen, da die vorgenannten Beurteilungskriterien sehr stark differieren können. Hier sieht das Spezialgesetz in der Regel die Zuweisung zu zwei verschiedenen Verfahren vor und überlässt dem Bundesrat die Detailzuweisung. Der Bundesrat hat sich dabei ebenfalls von den obgenannten Kriterien leiten zu lassen. Die Anwendung dieser Zuordnungskriterien kann auch dazu führen, dass eine Anlage, ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente in der Herstellungsphase und in der Betriebsphase unterschiedlichen Verfahren zugeordnet wird. Dies kann sich z.B. dann rechtfertigen, wenn während der Herstellung Personen oder Unternehmen beteiligt sind, die Fachpersonen sind oder solche beschäftigen, während in der Betriebsphase Laien mit der Anlage, dem Fahrzeug, dem Gerät oder dem Sicherheitssystem umgehen, so dass das Risiko in dieser Phase erheblich steigt. Schliesslich ist auch denkbar, dass für einzelne Teile einer Anlage, eines Fahrzeuges, eines Gerätes, eines Sicherheitssystems oder einer Komponente unterschiedliche Verfahren zur Anwendung gelangen, z.B. grundsätzlich das Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung, für ein besonderes Element jedoch jenes anhand einer Sicherheitsbescheinigung. Die Schaffung von klar umschriebenen Verfahren zwingt – wie diese Ausführungen zeigen – dazu, vertieft über die wirklich notwendige Art der Prüfung und Kontrolle nachzudenken und Quervergleiche anzustellen. Indem dem Bundesrat für die Zuweisung von Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten zu den einzelnen Verfahren der Sicherheitskontrolle ein grosser Spielraum offen gelassen wird, wird es gelingen, eine einheitliche Sicherheitsphilosophie in der Praxis den verschiedenen Bedürfnissen entsprechend umzusetzen.

Es ist möglich, dass das Spezialgesetz kleinere Abweichungen bei der Ausgestaltung der einzelnen Verfahren vorsieht. Diese Abweichungen sollen aber klar die Ausnahme darstellen, da sonst das Ziel der Vereinheitlichung nicht mehr erreicht wird. Andererseits wäre eine allzu unflexible Haltung auch wenig sinnvoll, wenn diese ohne Gefährdung der Sicherheit zu einem unverhältnismässigen Prüf- und Kontrollaufwand führen würde. In derartigen Fällen hat aber trotzdem jedes Mal eine Zuweisung zu einem der drei Verfahren der Sicherheitskontrolle zu erfolgen, unter gleichzeitiger Angabe der vorgesehenen Abweichung.

Dieses Gesetz weist gewisse Pflichten demjenigen zu, der eine Anlage, ein Fahrzeug, ein Gerät oder ein Sicherheitssystem betreibt. Es wird auch Sache des Bundesrates sein, in der Spezialgesetzgebung auf Verordnungsebene festzulegen, wem diese Pflichten konkret obliegen. Dabei kann er beispielsweise den Eigentümer, den Halter, den Vermieter usw. vorsehen. Eine einheitliche Regelung für sämtliche Bereiche ist dabei nicht unbedingt erforderlich. Es kann sehr wohl den Besonderheiten des einzelnen Anlage-, Fahrzeug-, Gerätetyps oder des Sicherheitssystems Rechnung getragen werden. Zentral ist hingegen, dass die Verantwortlichkeiten klar zugewiesen werden.

Abs. 2

Technische Sicherheit soll einen möglichst störungs- und pannenfreien Bau und Betrieb von Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten gewährleisten und damit den Schutz von Personen, Sachen und Umwelt vor unfallbedingten Schäden sicherstellen. Ziel ist es, durch klar geregelte Verfahren der Sicherheitskontrolle und eine zweckmässige Aufsicht optimale Sicherheit zu garantieren. Bei Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten soll es infolge technischer Mängel möglichst nicht zu Betriebsausfällen und Unfäl-

len kommen. Mit den Verfahren der Sicherheitskontrolle nach SKG sollen ausserordentliche Ereignisse verhindert werden, die auf Gefahren zurückzuführen sind, welche vom Menschen selbst geschaffen worden sind. Dabei sind Naturkatastrophen insofern zu berücksichtigen, als sie schädigende Auswirkungen auf Anlagen haben können und so, indirekt, zu einer Gefährdung von Mensch und Umwelt führen. Nicht mit diesen Verfahren ist jedoch der Schutz der Bevölkerung vor den direkten Folgen von Naturkatastrophen (Überschwemmungen, Wirbelstürme, Lawinen usw.) sicherzustellen.

Ebenfalls nicht mit den Verfahren der Sicherheitskontrolle nach SKG sicherzustellen ist der Schutz von Mensch und Umwelt vor Einwirkungen, die auf den Normalbetrieb einer Anlage, eines Fahrzeuges, eines Gerätes oder eines Sicherheitssystems zurückzuführen sind (Lärm, Luftverschmutzung, Gewässerverunreinigung, Bodenbelastungen, nicht ionisierende Strahlen usw.). Ferner wird der spezielle Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Gefahren am Arbeitsplatz (Arbeitsschutz) und der Schutz von Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen oder Komponenten vor kriminellen Einwirkungen nicht mit diesen Verfahren geprüft und sichergestellt. Diese Aspekte werden im Rahmen der übergeordneten Plangenehmigungs-, Betriebsbewilligungs- oder weiteren Verfahren selbstverständlich weiterhin einer sorgfältigen Prüfung unterzogen und können u.U. im Spezialgesetz sogar auch dem Sicherheitsorgan übertragen werden. Sie sind jedoch nicht Gegenstand der Prüfung der technischen Sicherheit.

Massnahmen zur Gewährleistung der technischen Sicherheit und solche zur Abwehr von Sabotage sind nicht immer leicht voneinander abzugrenzen. Im Einzelnen werden die notwendigen Unterscheidungen auf Verordnungsstufe vorzunehmen sein. Wichtig ist aber letztlich, dass die für die Abwehr von Sabotage zuständige Stelle mit jener, die für die technische Sicherheit verantwortlich ist, eng zusammenarbeitet. Je besser dies funktioniert, desto weniger wird die formelle Abgrenzung zu einer zentralen Frage.

Art. 6 Sicherheitsorgan

Abs. 1

Die Schaffung eines Sicherheitsorgans ist ein wesentliches Element beim Bestreben, die Berücksichtigung der Sicherheitsaspekte in den Verfahren zu verstärken. Das Sicherheitsorgan ist die Fachstelle, die prüft, ob Dritte, die Sicherheitserklärungen oder -bescheinigungen abgegeben haben, ihre Arbeit richtig gemacht haben, d.h. ob die Vorschriften über die technische Sicherheit tatsächlich eingehalten worden sind. Beim Verfahren der Prüfung durch amtliche Kontrolle obliegt es dem Sicherheitsorgan, den Sicherheitsbericht und die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften selbst zu prüfen. Das Sicherheitsorgan wird ausserdem durch die rechtsetzende Behörde beim Erlass von Sicherheitsvorschriften beizuziehen sein. Ferner hat es bei allen Verfahren der Sicherheitskontrolle stichprobenweise oder periodische Kontrollen durchzuführen. Bei all diesen Tätigkeiten hat es sich strikte auf die Beurteilung der Sicherheitsaspekte zu beschränken und die diesbezüglichen Anliegen zu vertreten und in die Verfahren einzubringen.

Abs. 2

Es ist nicht Sache des Sicherheitsorgans, andere Interessen (finanzielle, raumplanerische etc.) zu berücksichtigen und in seine Prüfungen oder Anträge einzubeziehen. Eine Abwägung mit anderen Interessen ist durch die rechtsetzende Behörde oder durch die Genehmigungs-, Bewilligungs- oder Aufsichtsbehörde vorzunehmen. Damit diese Aufgabenteilung sauber, konsequent und transparent vorgenommen wird, ist das Sicherheitsorgan organisatorisch von der Genehmigungs-, Bewilligungs- oder Aufsichtsbehörde zu trennen. Dies kann auf unterschiedliche Art und Weise gemacht werden und ist durch das Amt festzulegen. Das Sicherheitsorgan kann organisatorisch und rechtlich verselbständigt sein (wie z.B. das Eidg. Starkstrominspektorat oder die neu zu gründende Anstalt, die für die Sicherheitsaufsicht im Kernenergiebereich zuständig sein wird). Es kann aber auch innerhalb des Amtes angesiedelt sein. Auch hier sind verschiedene Varianten möglich. Das Sicherheitsorgan kann als grössere Organisationseinheit innerhalb des Amtes ausgeschieden werden. Es ist aber auch denkbar, dass nur einzelne Personen innerhalb des Amtes im Rahmen einer kleineren Organisationseinheit die Funktion des Sicherheitsorgans wahrnehmen. Entscheidend ist letztlich, dass die als Sicherheitsorgan bezeichneten Stellen die Aufgaben der Sicherheitskontrolle wahrnehmen und dass das Personal der Sicherheitsorgane nicht gleichzeitig für die Funktion einer Genehmigungs-, Bewilligungs oder Aufsichtsbehörde eingesetzt wird. Ein Sicherheitsorgan soll sich einzig auf die Sicherheitsaspekte konzentrieren und die Fachmeinung bei der Genehmigungs-, Bewilligungs- oder Aufsichtsbehörde oder – im Vorverfahren der Rechtsetzung – bei der rechtsetzenden Behörde vertreten. Dieser Aspekt ist zentral.

Art. 7 Differenzen mit dem Sicherheitsorgan

Abs. 1

Mit der Neuordnung der Sicherheitskontrolle und insbesondere mit der Schaffung eines Sicherheitsorgans soll der Sicherheitsaspekt gestärkt werden. Dies wird von Zeit zu Zeit dazu führen, dass die Sachbearbeiter oder Sektionen, die für die Genehmigung oder Bewilligungserteilung oder für das Ergreifen von Aufsichts-massnahmen zuständig sind, nicht bereit sind, den Anträgen des Sicherheitsorgans zu entsprechen, weil sie auch andere als Sicherheitsaspekte berücksichtigen müssen. Diese Situation ergibt sich dann, wenn das Sicherheitsorgan selbst die Prüfung vornimmt und wenn dessen Aufsichtstätigkeit zu Anträgen an die Genehmigungsbehörde führt.

Abs. 2

Gibt es solche Differenzen, so erfolgt ein Bereinigungsverfahren, das im Einzelnen durch das Departement festzulegen ist. Die Absicht besteht darin, in diesen Fällen einen Entscheid z.B. durch die Amtsleitung (Geschäftsleitungsstufe) vorzusehen, wenn der Entscheid in die Zuständigkeit des Amtes fällt. Damit wird eine stufengerechte Verantwortungszuweisung erreicht. Dieses Bereinigungsverfahren ist nur dann möglich, wenn die Genehmigungs-, Bewilligungs- oder Aufsichtsbehörde eine Bundesbehörde ist. In allen anderen Fällen ist Artikel 7 nicht anwendbar.

Abs. 1

Die Vereinheitlichung der Verfahren und die damit verbundene klare Verantwortungsabgrenzung haben für die Schweiz Geltung. Es sind jedoch Bereiche betroffen, in denen die internationale Abhängigkeit sehr weit geht. Bei der Neuordnung durch dieses Gesetz werden Verfahren der Sicherheitskontrolle festgelegt, die auch international grundsätzlich durchaus geläufig sind. Trotzdem ist es möglich, dass internationale Verpflichtungen dazu führen, dass bei den vom SKG geregelten und vom Spezialgesetz für anwendbar erklärten Verfahren der Sicherheitskontrolle in konkreten Fällen abgewichen werden muss. Eine solche Anpassung an internationale Verpflichtungen muss insbesondere zur Vermeidung von Handelshemmnissen möglich sein und rasch erfolgen können. Aus diesem Grund werden dem Bundesrat entsprechende Kompetenzen erteilt. So soll er Abweichungen von den Bestimmungen des SKG vornehmen können (Bst. a) oder für bestimmte Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme oder Komponenten andere als die durch das Spezialgesetz vorgesehenen Verfahren der Sicherheitskontrolle zuordnen können (Bst. b). Dazu zählt auch die Möglichkeit, Definitionen des SKG einzuschränken oder auszuweiten, um eine Gleichstellung mit internationalem Recht zu erreichen (z.B. Begriff der Sicherheitserklärung im Motorfahrzeugbereich). Der Bundesrat kann aber auch bestimmte Verfahren auf nicht sicherheitsrelevante Anforderungen anwendbar erklären, wenn die Anwendung internationaler Vorschriften dies erfordert oder als sinnvoll erscheinen lässt (Bst. c). Schliesslich kann der Bundesrat auch zusätzliche oder abweichende Anforderungen an unabhängige Stellen vorsehen, damit die Übereinstimmung mit internationalem Recht erreicht werden kann. Diese Flexibilität ist wichtig, um möglichst einheitliche Vorgehensweisen zu erreichen. Eine andere Haltung würde Handelshemmnisse und Wettbewerbsnachteile schaffen. Dies ist unter allen Umständen zu vermeiden, es sei denn, die Vereinheitlichung habe einen nicht verantwortbaren Sicherheitsverlust zur Folge.

Abs. 2

In den nachfolgenden Artikeln, die die Verfahren der Sicherheitskontrolle beschreiben, ist vorgesehen, dass die Sicherheitserklärungen und -bescheinigungen jeweils sowohl bei der Genehmigungs-, Bewilligungs- oder Aufsichtsbehörde als auch beim Sicherheitsorgan einzureichen sind, da grundsätzlich alle betroffenen Stellen davon Kenntnis haben müssen. In der Praxis sind Fälle denkbar, in denen auf diese mehrfache Zustellung unter Umständen ganz oder teilweise verzichtet werden kann. Mit dieser Bestimmung wird die Möglichkeit geschaffen, auch diesbezüglich Vereinfachungen vorzunehmen, wenn dadurch der Verfahrensablauf nicht beeinträchtigt wird.

Abs. 3

Flexibilität ist aber auch noch in anderer Hinsicht notwendig. Das SKG sieht ein Verfahren der Sicherheitskontrolle vor, in welchem unabhängige akkreditierte Stellen tätig werden müssen. Die Spezialgesetze erklären dieses Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung in vielen Bereichen für anwendbar. Der Bundesrat wird dies auf Verordnungsstufe zu konkretisieren haben. Er wird festlegen müssen, welche konkreten Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten oder welche Teile oder Funktionen davon einer Sicherheitsbescheinigung bedürfen. Es ist nun nicht sichergestellt, dass von

Anfang an und stets genügend unabhängige Stellen vorhanden sind, um die erforderlichen Prüfungen innert nützlicher Frist vorzunehmen. Ist dies nicht der Fall, darf dies natürlich nicht dazu führen, dass überhaupt keine Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten mehr geprüft werden. Sofern auch keine geeigneten ausländischen Stellen zur Verfügung stehen, hat das Sicherheitsorgan die Lücke zu füllen. Der Entscheid, dass das Sicherheitsorgan diese Aufgaben der unabhängigen Stellen zu übernehmen hat, obliegt dem UVEK. Es wird also in einer Verordnung festlegen müssen, in welchen Fällen, für die der Bundesrat an sich eine Sicherheitsbescheinigung einer unabhängigen Stelle verlangt, die Prüfung mangels unabhängiger Stellen dem Sicherheitsorgan obliegt. Dabei wird ebenfalls vorzusehen sein, dass bei Unklarheiten das Sicherheitsorgan zuständig ist. Es ist in jedem Fall zu vermeiden, dass die Prüfung wegen unklarer Zuständigkeiten oder mangels einer konkreten Regelung verzögert wird.

Das UVEK hat diese Zuweisung an das Sicherheitsorgan auf das absolut Notwendige zu beschränken und auch zeitlich nach Möglichkeit zu limitieren. Dies kann z.B. dazu führen, dass das Sicherheitsorgan auch nur für einzelne Teile einer Anlage, eines Fahrzeuges, Gerätes, Sicherheitssystems oder einer Komponente zuständig erklärt wird.

Das Fehlen von unabhängigen Stellen kann verschiedene Gründe haben. Es kann sein, dass in einem bestimmten Gebiet kein Unternehmen akkreditiert ist. Es ist aber auch denkbar, dass es für die Prüfung gewisser Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme oder Komponenten keine genügend spezifizierten Vorschriften gibt, die eine Prüfung durch eine unabhängige Stelle gestatten. Der Grund für das Fehlen von unabhängigen Stellen hat Auswirkungen auf die Prüfung, die das Sicherheitsorgan ersatzweise vorzunehmen hat. Sind Vorschriften vorhanden und fehlen (genügend) unabhängige Stellen, dann hat das Sicherheitsorgan die gleichen Prüfungen vorzunehmen, die auch die unabhängigen Stellen durchzuführen hätten. Fehlt es dagegen an materiellen Vorschriften, hat das Sicherheitsorgan aufgrund seines Fachwissens eine risikoorientierte Prüfung vorzunehmen. Das bedeutet, dass nicht alles und jedes geprüft wird, sondern nur das, was aufgrund der konkreten Risikosituation (Wahrscheinlichkeit eines Unfalls und mögliche Auswirkungen) als notwendig erachtet wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die umfassende Verantwortung – wie im Kommentar zu Artikel 4 erwähnt – in jedem Fall dem Hersteller, Inverkehrbringer oder Betreiber verbleibt.

2.1.2 2. Kapitel: Verfahren zur Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit

2.1.2.1 1. Abschnitt: Prüfung und Kontrolle der Sicherheit anhand einer Sicherheitserklärung

In diesem Verfahren geht es um Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten, bei denen es unter Berücksichtigung des Gefährdungspotenzials und der Wahrscheinlichkeit eines Unfalls gerechtfertigt ist, auf eine präventive Sicherheitskontrolle durch eine unabhängige Stelle oder ein Sicherheitsorgan zu verzichten. In diesem Verfahren hat der Bauherr, Hersteller oder Betreiber mit einer Sicherheitserklärung direkt gegenüber dem Sicherheitsorgan und der Genehmi-

gungs-, Bewilligungs- oder Aufsichtsbehörde zu bestätigen, dass seine Anlage, sein Fahrzeug, sein Gerät, sein Sicherheitssystem oder seine Komponente sicher ist und den Vorschriften über die technische Sicherheit entspricht. Diese Erklärung wird nicht systematisch überprüft. Die entsprechenden Anlagen und Produkte werden vom zuständigen Sicherheitsorgan nur stichprobenweise kontrolliert.

Art. 9 Anlagen

Abs. 1

Wer ein Plangenehmigungsgesuch für eine Anlage einreicht, muss der Genehmigungsbehörde, was den Sicherheitsaspekt betrifft, lediglich eine Sicherheitserklärung einreichen. Aus dieser muss hervorgehen, dass die Anlage die Vorschriften über die technische Sicherheit erfüllt. Liegt eine solche Erklärung vor und sind auch die übrigen Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung gegeben, bewilligt die Genehmigungsbehörde den Bau der Anlage.

Gleichzeitig mit der Einreichung der Sicherheitserklärung bei der Genehmigungsbehörde ist eine gleichlautende Erklärung auch direkt beim Sicherheitsorgan einzureichen. Diese dient dem Sicherheitsorgan als Basis für die stichprobenweise Kontrolle. Es ist insgesamt einfacher, wenn der Gesuchsteller die Erklärung direkt bei zwei Stellen einreicht, als wenn die Genehmigungsbehörde Kopien erstellt und diese dem Sicherheitsorgan zustellt (vorbehalten bleibt Art. 8 Abs. 2 SKG). Der Inhalt der Erklärung ist auf Verordnungsstufe zu umschreiben.

Abs. 2

Nach Fertigstellung einer Anlage muss der Verantwortliche der Genehmigungsbehörde und dem Sicherheitsorgan vor der Inbetriebnahme je eine Sicherheitserklärung einreichen. Aus dieser Erklärung muss hervorgehen, dass die Anlage entsprechend den Vorschriften über die technische Sicherheit gebaut worden ist und die Voraussetzungen für die Inbetriebnahme erfüllt sind. Liegt diese Erklärung vor, bewilligt die Behörde, sofern dies in der Spezialgesetzgebung vorgesehen ist, den Betrieb der Anlage. Ist für die Inbetriebnahme der Anlage keine besondere Betriebsbewilligung vorgeschrieben, ist die Erklärung der Aufsichtsbehörde und dem Sicherheitsorgan zuzustellen.

Abs. 3

Die Spezialgesetzgebung bestimmt, ob und in welchen Intervallen eine Anlage während des Betriebs periodisch auf ihre technische Sicherheit hin überprüft werden muss. Ist eine solche periodische Kontrolle vorgesehen, muss sie für diese Anlagen, vom Betreiber vorgenommen werden. Er hat dem Sicherheitsorgan und der Genehmigungsbehörde eine Sicherheitserklärung einzureichen, aus welcher hervorgehen muss, dass die Anlage die Vorschriften über die technische Sicherheit, die für die Betriebsphase Geltung haben, erfüllt.

Art. 10 Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten

Abs. 1

Ob ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente einer Typengenehmigung bedarf oder nicht, entscheidet das Spezialgesetz. Dieses kann die Frage auch offen lassen und den Entscheid darüber dem Hersteller überlassen.

Soll für ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente eine Typengenehmigung erteilt werden, ist eine Sicherheitserklärung des Gesuchstellers erforderlich, die er sowohl bei der Genehmigungsbehörde als auch beim Sicherheitsorgan einzureichen hat. Die Spezialgesetzgebung kann an die fachlichen Anforderungen des Gesuchstellers, der eine solche Sicherheitserklärung abgibt, Bedingungen stellen. Erfüllt er diese nicht, so genügt seine Erklärung nicht. Die Erteilung der Typengenehmigung ist in diesem Fall zu verweigern. An die Sicherheitserklärung können von der Spezialgesetzgebung auch inhaltliche Anforderungen geknüpft werden, indem beispielsweise gewisse Messresultate vorgelegt werden müssen. Das Spezialgesetz regelt schliesslich auch, wer zuständig ist für die Erteilung der Typengenehmigung. In aller Regel wird es das Amt sein.

Abs. 2

Beim Inverkehrbringen von Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten sind zwei verschiedene Fälle zu unterscheiden: Ist bereits eine Typengenehmigung erteilt worden, genügt eine Erklärung betreffend die Übereinstimmung mit der Typengenehmigung; liegt keine Typengenehmigung vor, muss eine Sicherheitserklärung vorliegen, aus welcher sich die Einhaltung der Vorschriften über die technische Sicherheit ergibt.

Die unterschiedliche Regelung liegt darin begründet, dass bei Vorliegen einer Typengenehmigung bereits feststeht, dass ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente grundsätzlich den Vorschriften über die technische Sicherheit entspricht. Es muss daher vor dem Inverkehrbringen nur noch bestätigt werden, dass die weiteren Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten der Typengenehmigung entsprechend hergestellt worden sind. Wird jedoch ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente ohne vorgängige Typengenehmigung hergestellt, muss die Erklärung, dass die Vorschriften über die technische Sicherheit eingehalten sind, vor dem Inverkehrbringen vorliegen.

Absatz 2 sieht vor, dass die Erklärung der Übereinstimmung mit der Typengenehmigung und die Sicherheitserklärung nur bereitgehalten werden muss. Sie müssen dem Sicherheitsorgan und der Aufsichtsbehörde also nur auf Verlangen abgegeben werden. Es ist demnach im Normalfall so, dass das Fahrzeug, das Gerät, das Sicherheitssystem oder die Komponente in Verkehr gebracht werden kann, ohne dass das Sicherheitsorgan und die Aufsichtsbehörde diese Erklärungen zu Gesicht bekommen. In der Regel wird das Sicherheitsorgan diese erst verlangen, wenn es eine Stichprobe vornimmt. Der Inverkehrbringer (in der Regel der Hersteller oder der Importeur) muss die Erklärungen aber bereits vor dem Inverkehrbringen bereithalten und sie dann auch weiterhin jederzeit dem Sicherheitsorgan und der Aufsichtsbehörde auf Verlangen vorweisen können. Es wird vorkommen, dass die Spezialgesetzgebung von dem im SKG vorgesehenen Verfahren insoweit eine Abweichung vorsieht, als sie die Abgabe der Erklärung der Übereinstimmung mit der Typengenehmigung oder der Sicherheitserklärung an das Sicherheitsorgan und an die Aufsichtsbehörde vor dem Inverkehrbringen für obligatorisch erklärt. Dies ist ohne weiteres zulässig, wenn Sicherheitsüberlegungen diesen Schluss nahelegen.

Für Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten ist in der Betriebsphase im Unterschied einerseits zu den Anlagen, die dem gleichen Verfahren unterliegen, oder zu den Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten, die dem Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung unterstehen, kein systematisiertes Prüfverfahren vorgesehen, da dies auf Grund

der Risikobeurteilungskriterien als vertretbar erscheint. Zudem handelt es sich hier sehr oft um Produkte, die in sehr grosser Zahl auf den Markt kommen und die von Personen benützt werden, die nicht Fachleute sind. Der Einsatz des Instrumentes der Sicherheitserklärung für den Betrieb würde damit praktisch keinen Sicherheitsgewinn zur Folge haben und wäre zudem auch von der Anzahl her kaum zu bewältigen. Es macht daher mehr Sinn, im Spezialgesetz für die Betriebsphase von Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten allenfalls das Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung vorzusehen, wenn eine gewisse regelmässige Prüfung aus Sicherheitsüberlegungen angebracht erscheint.

Art. 11 Genehmigung oder Bewilligung und Kontrolle

Abs. 1

Die zuständige Behörde erteilt Genehmigungen oder Bewilligungen für Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten, ohne die Einhaltung der Vorschriften über die technische Sicherheit zu prüfen. In dieser Hinsicht hat die Behörde nur zu verifizieren, dass eine rechtsgültige Erklärung vorliegt. Die Behörde ist somit von der Frage der technischen Sicherheit im Rahmen des Genehmigungs- oder Bewilligungsverfahrens völlig entlastet. Sie kann sich auf die anderen Voraussetzungen konzentrieren, die bezüglich der Genehmigungs- und Bewilligungserteilung noch zu erfüllen sind.

Abs. 2

In diesem Verfahren wird somit weitgehend auf eine präventive Sicherheitskontrolle durch Dritte oder das Sicherheitsorgan verzichtet. Eine gewisse Kontrolle, dass die Bauherren, Hersteller und Betreiber ihre Aufgabe richtig und gesetzeskonform erfüllen, ist deshalb unumgänglich. Das Sicherheitsorgan hat deshalb im Rahmen der nachträglichen Aufsicht stichprobenweise zu kontrollieren, ob die Anlagen, die gestützt auf Sicherheitserklärungen in Betrieb genommen wurden, und Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme oder Komponenten, die gestützt auf Sicherheitserklärungen in Verkehr gebracht worden sind, auch tatsächlich den Vorschriften über die technische Sicherheit entsprechen (Bst. a). In gleicher Weise hat es zu kontrollieren, ob wirklich eine Übereinstimmung mit der Typengenehmigung besteht, wenn eine solche Erklärung bereitzuhalten oder einzureichen war (Bst. b). Wie häufig solche Kontrollen durchzuführen, wie viele Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten dabei zu kontrollieren sind und welche Funktionen oder Teile kontrolliert werden, hat die Spezialgesetzgebung festzulegen. Sicherheitsüberlegungen werden hierfür entscheidend sein müssen. Auch hier werden wiederum Quervergleiche anzustellen sein. Die stichprobenweise Kontrolle soll systematisiert erfolgen, so dass sichergestellt ist, dass mit der Zeit alle Bauherren, Hersteller und Betreiber, die eine Sicherheits- oder Übereinstimmungserklärung abgegeben haben, einer Kontrolle unterzogen und alle sicherheitsrelevanten Faktoren geprüft werden. Dem Sicherheitsorgan soll bei der Auswahl der kontrollierten Objekte aber auch ein grosses Ermessen zustehen, so dass es ihm möglich ist, situativ auf gewisse Erkenntnisse zu reagieren und die Kontrollen allenfalls auszudehnen oder zu ändern.

2.1.2.2

2. Abschnitt: Prüfung und Kontrolle der Sicherheit anhand einer Sicherheitsbescheinigung

Dieses Verfahren kommt für Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten zur Anwendung, bei denen es unter Berücksichtigung insbesondere des Gefährdungspotenzials und der Wahrscheinlichkeit eines Unfalls erforderlich ist, dass eine unabhängige Stelle beigezogen wird. In diesem Verfahren beurteilen unabhängige Stellen, ob eine Anlage, ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente technisch sicher ist und den entsprechenden Anforderungen entspricht. Zusätzlich wird bei den Anlagen ein Sicherheitsbericht verlangt (vgl. die Definition in Art. 3 Bst. e), der von der unabhängigen Stelle zu beurteilen ist. Der zuständigen Behörde dient die Sicherheitsbescheinigung und die Beurteilung des Sicherheitsberichtes als Grundlage für ihren Entscheid, ohne dass sie selbst die technische Sicherheit zu überprüfen hat. Sie hat sich ohne weiteres auf die Bescheinigung und die Beurteilung zu verlassen.

Sofern es mehrere solche unabhängige Stellen gibt, die berechtigt sind, die Anlage, das Fahrzeug, das Gerät, das Sicherheitssystem oder die Komponente zu prüfen und eine Sicherheitsbescheinigung zu erteilen sowie einen Sicherheitsbericht zu beurteilen, ist es dem Gesuchsteller überlassen zu entscheiden, welche Stelle er damit beauftragt.

Art. 12 Anlagen

Abs. 1

Wer für eine Anlage ein Gesuch um Erteilung einer Plangenehmigung einreicht, muss dem Sicherheitsorgan und der Genehmigungsbehörde eine Sicherheitsbescheinigung und einen von einer unabhängigen Stelle beurteilten Sicherheitsbericht einreichen. Der Gesuchsteller muss also vor der Gesuchseinreichung prüfen und beurteilen lassen, ob die Anlage die Vorschriften über die technische Sicherheit erfüllt und ob der von ihm erstellte Sicherheitsbericht korrekt ist. Gestützt auf die Sicherheitsbescheinigung und das Ergebnis der Prüfung des Sicherheitsberichtes (sowie unter Berücksichtigung der übrigen, ausserhalb der technischen Sicherheit liegenden Anforderungen) entscheidet die Genehmigungsbehörde, ob die Anlage gebaut werden darf.

Abs. 2

Auch die Inbetriebnahme einer Anlage setzt eine Sicherheitsbescheinigung und einen Sicherheitsbericht voraus. Daraus muss hervorgehen, dass die erstellte Anlage der Plangenehmigung entspricht, die Vorschriften über die technische Sicherheit im Hinblick auf die Inbetriebnahme eingehalten sind und die Annahmen im ersten Sicherheitsbericht nach wie vor zutreffen. Haben sich diesbezüglich Änderungen ergeben, ist dies aufzuzeigen, und es ist darzustellen, welche Auswirkungen diese Änderungen auf die Risikolage haben. Der Sicherheitsbericht ist also nicht völlig neu zu erstellen. Er ist lediglich soweit nötig zu aktualisieren. Die Aufgaben der unabhängigen Stelle und der Bewilligungs- oder Aufsichtsbehörde sind die gleichen wie in der Phase der Einreichung des Plangenehmigungsgesuches. Obschon das Sicherheitsorgan auch hier nicht direkt ins Verfahren involviert ist, sind auch ihm die Sicherheitsbescheinigung und der beurteilte Sicherheitsbericht zuzustellen. Sie sind die Basis für die stichprobenweise Kontrolle.

Abs. 3

Während des Betriebes der Anlage muss die verantwortliche Person periodisch eine Überprüfung durch eine unabhängige Stelle durchführen lassen. Die von der unabhängigen Stelle ausgestellte Sicherheitsbescheinigung und den von dieser beurteilten, soweit nötig nachgeführten Sicherheitsbericht hat sie dem Sicherheitsorgan und der Aufsichtsbehörde einzureichen (vorbehalten bleibt Art. 8 Abs. 2 SKG). Die Aufsichtsbehörde schreitet ein, wenn die Sicherheitsbescheinigung nicht mehr erteilt worden ist oder sich aufgrund des ergänzten Sicherheitsberichtes neue Erkenntnisse ergeben.

Art. 13 Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten

Abs. 1

Wer für ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente eine Typengenehmigung erhalten will, hat dem Sicherheitsorgan und der Genehmigungsbehörde eine Sicherheitsbescheinigung einer unabhängigen Stelle einzureichen. Unter dem Aspekt der technischen Sicherheit wird die Typengenehmigung ohne nähere Prüfung durch die Genehmigungsbehörde allein gestützt auf die Sicherheitsbescheinigung erteilt.

Abs. 2

Bei der sicherheitstechnischen Prüfung vor dem Inverkehrbringen von Fahrzeugen, Geräten und Sicherheitssystemen wird, analog zu denjenigen, die dem Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung unterliegen, unterschieden zwischen typengenehmigten und nicht typengenehmigten Fahrzeugen, Geräten und Sicherheitssystemen. Dies ist gerechtfertigt, weil bereits im Rahmen des Typengenehmigungsverfahrens gewisse Kontrollen vorgenommen worden sind, die nicht mehr zu wiederholen sind.

Bei bereits typengenehmigten Fahrzeugen, Geräten und Sicherheitssystemen muss der Gesuchsteller dem Sicherheitsorgan und der Aufsichtsbehörde eine Erklärung einreichen bzw. bereithalten, aus der hervorgeht, dass diese der Typengenehmigung entsprechen (Bst. a). Bei nicht bereits typengenehmigten Fahrzeugen, Geräten und Sicherheitssystemen ist eine Sicherheitsbescheinigung einer unabhängigen Stelle erforderlich, die bestätigt, dass diese den sicherheitstechnischen Anforderungen entsprechen (Bst. b).

Abs. 3

Bezüglich der Komponenten gilt im Wesentlichen das Gleiche wie unter Absatz 2. Der Inverkehrbringer einer typengenehmigten Komponente muss die Erklärung der Übereinstimmung mit der Typengenehmigung jedoch nicht einreichen, sondern nur bereithalten und sie erst auf Aufforderung dem Sicherheitsorgan oder der Aufsichtsbehörde hin vorlegen. Das Gleiche gilt für die Komponenten, die nicht typengenehmigt sind; hier muss die Sicherheitsbescheinigung nur bereitgehalten und dem Sicherheitsorgan oder der Aufsichtsbehörde erst auf Verlangen vorgelegt werden. Die Komponenten dürfen deshalb grundsätzlich nach Vorliegen der vorgenannten Dokumente ohne weitere Bewilligung in Verkehr gebracht werden.

Abs. 4

Wer ein Fahrzeug, Gerät oder Sicherheitssystem betreibt, muss von einer unabhängigen Stelle periodisch eine Prüfung durchführen und sich bestätigen lassen, dass dieses den Anforderungen an die technische Sicherheit immer noch genügt. Die Sicherheitsbescheinigung ist dem Sicherheitsorgan und der Aufsichtsbehörde einzureichen.

Art. 14 Genehmigung oder Bewilligung und Kontrolle

Abs. 1

Das Sicherheitsorgan und die Genehmigungs- oder Bewilligungsbehörde haben grundsätzlich nicht die Aufgabe zu prüfen, ob eine Anlage, ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente den sicherheitstechnischen Anforderungen genügt und ob der Sicherheitsbericht richtig beurteilt worden ist. Dies ist allein Sache der unabhängigen Stellen. Das Sicherheitsorgan hat lediglich in jedem Fall zu kontrollieren, ob die unabhängige Stelle in der Schweiz akkreditiert, durch die Schweiz im Rahmen eines internationalen Abkommens anerkannt oder nach schweizerischem Recht auf andere Weise ermächtigt oder anerkannt ist. Ob der Genehmigungs- oder Bewilligungsbehörde über dieses Resultat in jedem Fall eine Meldung zu erstatten ist, ist in der Ausführungsgesetzgebung zu regeln. Der Verwaltungsaufwand soll diesbezüglich jedenfalls so gering wie möglich ausfallen.

Abs. 2

Die zuständige Behörde erteilt die Genehmigung oder Bewilligung, soweit eine solche vorgesehen ist, in Bezug auf den Sicherheitsaspekt allein gestützt auf die Sicherheitsbescheinigung und auf die Tatsache, dass ein von einer unabhängigen Stelle beurteilter Sicherheitsbericht vorliegt. Vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Artikel 11 Absatz 1, die in analoger Weise auch auf das Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung Geltung haben.

Abs. 3

Das Sicherheitsorgan hat die Arbeit der unabhängigen Stellen in materieller Hinsicht nur stichprobenweise zu kontrollieren. Dabei wird im Rahmen einer nachträglichen Aufsicht kontrolliert, ob die Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten, für die eine Sicherheitsbescheinigung vorliegt, auch tatsächlich den Vorschriften über die technische Sicherheit entsprechen (Bst. b), ob die Sicherheitsberichte richtig beurteilt worden sind (Bst. a Ziff. 2) und ob die Sicherheitsbescheinigungen richtig ausgestellt worden sind (Bst. a Ziff. 1). Die Periodizität der Kontrollen, die zu prüfenden Funktionen und Teile sowie die Prüfungstiefe bestimmt die Ausführungsgesetzgebung (vgl. auch die Ausführungen zu Artikel 11 Absatz 2 hievor). Für die weiteren Kontrollen, denen die unabhängigen Stellen unterworfen werden, vergleiche die Ausführungen zu Artikel 16 hienach.

Art. 15 Unabhängige Stellen

Abs. 1

Die Formulierung dieser Bestimmung entspricht weitestgehend der Formulierung des THG.

Unabhängige Stellen sind öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Stellen, die im Auftrag der für eine Anlage, ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente verantwortlichen Personen prüfen, ob die Vorschriften über die technische Sicherheit erfüllt sind und ob das Risiko, das mit dem Bau und dem Betrieb der Anlage, des Fahrzeuges, des Gerätes, des Sicherheitssystems oder der Komponente verbunden ist, überhaupt tragbar ist (Prüfung des Sicherheitsberichtes). Diese Stellen sind keine Organisationen im Sinne von Artikel 19 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958 (VG; SR 170.32).

Damit solche Stellen Sicherheitsbewertungen durchführen und Risikoanalysen begutachten dürfen, müssen sie entweder in der Schweiz akkreditiert, durch die Schweiz im Rahmen eines internationalen Abkommens anerkannt oder nach schweizerischem Recht auf andere Weise ermächtigt oder anerkannt sein. In der Schweiz akkreditiert werden Stellen, wenn sie die Voraussetzungen der Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung vom 17. Juni 1996 (AkkBV; SR 946.512) erfüllen. Damit ist gewährleistet, dass die unabhängigen Stellen den hohen Qualitätsanforderungen genügen.

Als anerkannt gelten ausländische Stellen, welche z.B. im bilateralen Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen aufgeführt werden. Dieses Abkommen gilt für bestimmte im Anhang 1 des Abkommens aufgeführte Produkte wie Maschinen, Geräte und Kraftfahrzeuge.

Abs. 2

Wenn in einem bestimmten Bereich kein internationales Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungsstellen vorliegt, sollen ausländische Stellen trotzdem die Möglichkeit haben, Sicherheitsbewertungen durchzuführen und Sicherheitsberichte zu beurteilen. Allerdings muss die verantwortliche Person, die sich auf eine solche Sicherheitsbewertung stützt, der zuständigen Behörde glaubhaft darlegen, dass die angewandten Prüfverfahren den in der Schweiz geltenden Anforderungen genügen und die ausländische Stelle über eine den schweizerischen Anforderungen entsprechende gleichwertige Qualifikation verfügt.

Abs. 3

Analog zur Bestimmung im THG sieht dieser Absatz vor, dass das Staatssekretariat für Wirtschaft im Einvernehmen mit dem in der Sache zuständigen Bundesamt verordnen kann, dass Sicherheitsbescheinigungen und Beurteilungen von Sicherheitsberichten von Stellen bestimmter ausländischer Staaten nicht anerkannt werden, solange kein Gegenrecht besteht.

Art. 16 Kontrolle der Tätigkeit der unabhängigen Stellen

Soweit es um die eigentliche Kontrolle von akkreditierten Stellen geht, ist die Schweizerische Akkreditierungsstelle verantwortlich. In Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsorgan des jeweiligen Bereichs kontrolliert sie die Tätigkeit der unabhängigen Stellen hinsichtlich Organisation, Personal und Arbeitsmethodik. Die Zusammenarbeit wird auf Verordnungsstufe zu regeln sein. Die Kontrolle von Teilaspekten durch das Sicherheitsorgan führt nicht zu einer Verkomplizierung der Kontrollen der akkreditierten Stellen, da für diese in jedem Fall auch Überprüfungen durch eine Fachstelle vorgesehen sind.

Das Sicherheitsorgan als Fachstelle für technische Sicherheit in einem bestimmten Bereich ist verpflichtet, bei Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten, die dem Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung unterliegen, stichprobenweise zu kontrollieren, ob die Vorschriften über die technische Sicherheit eingehalten sind (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 14 Abs. 3).

Art. 17 Entgelt für die unabhängigen Stellen

Die unabhängigen Stellen stehen zu einander in Konkurrenz. Sie unterstehen den Regeln des Kartellrechts und der Preisüberwachung. Damit sollte eigentlich sichergestellt sein, dass Monopolstellungen nicht ausgenützt werden. Trotzdem soll dem Bundesrat die Möglichkeit eingeräumt werden, Mindest- und Höchstbeträge festzulegen, die die unabhängigen Stellen als Entschädigung für ihre Kosten zu beachten haben. Von dieser Kompetenz soll der Bundesrat nur im Notfall Gebrauch machen. Die Frage der Kosten für den Erhalt einer Sicherheitsbescheinigung ist jedoch äusserst wichtig, weshalb diese Kompetenz unerlässlich ist. Einerseits ist zu verhindern, dass wegen zuviel Konkurrenz die Entschädigungen so tief werden, dass eine vernünftige Sicherheitskontrolle verunmöglicht wird, und andererseits ist sicherzustellen, dass wegen eines faktischen Monopols die Entschädigungen nicht ins Unermessliche ansteigen und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit von schweizerischen Herstellern und Betreibern gefährdet wird.

2.1.2.3 3. Abschnitt: Prüfung der Sicherheit von Anlagen durch amtliche Kontrolle

Das Verfahren der Prüfung durch amtliche Kontrolle wird für Anlagen angewendet, bei denen es unter Berücksichtigung insbesondere des Gefährdungspotenzials und der Wahrscheinlichkeit eines Unfalls als notwendig erachtet wird, dass der Staat selbst sicherheitstechnische Prüfungen und Kontrollen durchführt. Für Fahrzeuge, Geräte und Sicherheitssysteme kommt dieses Verfahren nicht zur Anwendung, weil sich dies unter Berücksichtigung der vorgenannten Faktoren für keine Fahrzeuge, Geräte und Sicherheitssysteme, die heute bekannt sind, rechtfertigen würde. Auch für Komponenten wird kein solches Verfahren gebraucht. Bei den Bestandteilen von Anlagen handelt es sich entweder um solche, die auch für andere Anlagen oder Produkte verwendet werden können und daher nicht unter den Begriff der Komponente fallen, oder um Spezialanfertigungen. Bei den Spezialanfertigungen für Anlagen, die dem Verfahren der Prüfung durch amtliche Kontrolle unterliegen, werden diese aber ohnehin im Zusammenhang mit dem Einbau kontrolliert, so dass sich eine vorgängige Kontrolle nicht aufdrängt.

In diesem Verfahren beurteilt grundsätzlich das Sicherheitsorgan, ob die Anlage oder die Komponente technisch sicher ist. Die Genehmigungsbehörde stützt sich bei ihrem Entscheid auf die Beurteilung durch das Sicherheitsorgan.

Art. 18 Plangenehmigung

Abs. 1

Wer ein Genehmigungsgesuch für eine Anlage einreicht, muss der Genehmigungsbehörde einen Sicherheitsbericht beilegen. Zum Begriff des Sicherheitsberichtes vgl. den Kommentar zu Artikel 3 Buchstabe e. Diese Bestimmung gilt nicht bei der Einreichung eines Gesuches um Erteilung einer Rahmenbewilligung im Sinne des Kernenergiegesetzes. Das SKG ist erst auf nachfolgende Verfahren anwendbar.

Abs. 2

In diesem Verfahren ist es Sache des Sicherheitsorgans, einerseits den Sicherheitsbericht und andererseits die Konformität des Projektes mit den Vorschriften über die technische Sicherheit zu prüfen. Nach welchen Massstäben und in welcher Tiefe diese Prüfung zu erfolgen hat und auf welche Funktionen und Teile sie sich beziehen soll, wird in der Ausführungsgesetzgebung zu regeln sein. Es soll sich um eine risikoorientierte Prüfung handeln, die dem Sicherheitsorgan auch ein Ermessen gewährt.

Abs. 3

Sofern dies nötig ist, beantragt das Sicherheitsorgan zuhanden der Genehmigungsbehörde Auflagen für den Bau der Anlage. Die Genehmigungsbehörde hat diese Auflagen grundsätzlich zu übernehmen. Opponiert der Gesuchsteller diesen Auflagen und hält die Genehmigungsbehörde diese Opposition, entgegen der Auffassung des Sicherheitsorgans, für gerechtfertigt, so findet ein Bereinigungsverfahren gemäss Artikel 7 SKG statt.

Abs. 4

Während der Bauphase hat das Sicherheitsorgan die Ausführung der Bauarbeiten im Sinne einer Baubegleitung zu kontrollieren. Damit hat es die Möglichkeit, laufend zu überprüfen, ob beim Bau der Anlage die Vorschriften über die technische Sicherheit eingehalten sind. Ohne diese Möglichkeit bestünde die Gefahr, dass diese während der Bauphase nur mangelhaft beachtet werden und dies nach Fertigstellung der Anlage nicht mehr oder nur sehr schwer korrigiert werden kann. Die Intensität der Baubegleitung muss abhängig sein von der Art der auszuführenden Arbeiten. Sie ist vom Sicherheitsorgan nach pflichtgemäßem Ermessen festzulegen.

Art. 19 Inbetriebnahme

Abs. 1

Nach Fertigstellung der Anlage und vor deren Inbetriebnahme ist ein – soweit nötig ergänzter – Sicherheitsbericht erforderlich. Er hat mindestens darüber Auskunft zu geben, ob sich während der Bauphase die Risikolage irgendwie verändert hat.

Abs. 2

Nach Abschluss der Bauarbeiten prüft das Sicherheitsorgan, ob die Anlage den technischen Anforderungen entspricht. Es beurteilt auch den Sicherheitsbericht materiell.

Abs. 3

Zuhanden der Behörde, die den Betrieb bewilligt, erstellt das Sicherheitsorgan einen Bericht über das Resultat seiner Prüfung und stellt Antrag im Hinblick auf die Inbetriebnahme. Es hat Auflagen für die Inbetriebnahme und den Betrieb zu beantragen, soweit es dies aus sicherheitstechnischen Gründen als erforderlich erachtet.

Art. 20 Betrieb

Auch für die Prüfungen während der Betriebsphase dient einerseits der periodisch nachzuführende Sicherheitsbericht als Grundlage zur Beurteilung der technischen Sicherheit. Andererseits hat das Sicherheitsorgan selbst zu prüfen, dass die Anlage die Vorschriften über die technische Sicherheit nach wie vor erfüllt. Die Periodizität dieser Prüfungen richtet sich nach der entsprechenden Spezialgesetzgebung. Sofern es die technische Sicherheit erfordert, beantragt das Sicherheitsorgan der Genehmigungs-, Bewilligungs- oder Aufsichtsbehörde den Erlass von Auflagen für den Weiterbetrieb.

Art. 21 Abweichende Vorschriften

Abs. 1

Es ist eines der Ziele der Neuordnung, dass der Staat nur dort direkt die Prüfungen selbst durchführt, wo dies unter Beachtung der Risikolage und des Gefährdungspotenzials notwendig erscheint. Deshalb nimmt das Sicherheitsorgan bei den Anlagen, die dem Verfahren der Prüfung durch amtliche Kontrollen unterstehen, grundsätzlich die Prüfungen selbst vor. Es gibt aber auch bei diesen Anlagen Teilaspekte, die das Sicherheitsorgan nicht selbst prüfen muss, sondern einer unabhängigen Stelle oder sogar dem Ersteller oder Betreiber der Anlage überlassen kann, ohne dass die Sicherheit darunter leidet. Der Bundesrat erhält deshalb die Kompetenz, für die Prüfung einzelner Aspekte vorzusehen, dass unabhängige Stellen diese abschliessend zu prüfen haben, oder dass eine Sicherheitserklärung durch den Ersteller und Betreiber abgegeben werden muss. Diese Fälle sind in der Ausführungsgesetzgebung präzise zu umschreiben.

Abs. 2

Im Verfahren der Prüfung durch amtliche Kontrolle ist es in gewissen Fällen zweckmässig, dem Sicherheitsorgan weiter reichende Rechte und Pflichten einzuräumen. Dies wird durch Absatz 2 von Artikel 21 ermöglicht. Dabei darf jedoch die vom SKG verlangte Trennung von Sicherheitsaufgaben und weiteren Aufgaben nicht tangiert werden. Die zusätzlichen Aufgaben müssen sich deshalb in jedem Fall im Rahmen von Sicherheitsaufgaben bewegen. Im Kernenergiebereich ist von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht worden, indem dem Sicherheitsorgan beispielsweise auch sicherheitsrelevante Aufgaben im Bereich Personal übertragen worden sind. Nicht zulässig wäre jedoch zum Beispiel die Übertragung von Aufgaben, die vom Sicherheitsorgan Abwägungen mit finanziellen Überlegungen erfordern würden.

2.1.3

3. Kapitel: Durchführung der Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit

Art. 22 Mitwirkungspflicht

Damit das Sicherheitsorgan und die Genehmigungs-, Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden ihre Aufgaben erfüllen können, sind sie auf die Zusammenarbeit mit den für Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten verantwortlichen Personen einerseits und den unabhängigen Stellen andererseits angewiesen. Deshalb sind diese verpflichtet, diesen Stellen umfassend Auskunft zu erteilen, Dokumente und Unterlagen herauszugeben, das nötige Personal und Material kostenlos zur Verfügung zu stellen und ihnen jederzeit Zutritt zu allen Betriebsräumen sowie zu den Anlagen, Grundstücken usw. zu gewähren, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist.

Art. 23 Meldepflicht

Abs. 1

Für Anlagen, die dem Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung oder durch amtliche Kontrolle unterstehen, rechtfertigt es sich, den verantwortlichen Personen eine Meldepflicht hinsichtlich sicherheitsrelevanter Ereignisse aufzuerlegen. Dasselbe gilt für die Inhaber von Typengenehmigungen von Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten, die dem Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung unterstehen. Es ist Sache des Bundesrates, im Einzelfall zu bestimmen, wem diese Pflicht obliegt und an wen diese Meldungen zu richten sind. Es muss diejenige Person sein, die in der Regel sofort in der Lage ist, Störungen und Probleme zu erkennen. Die Meldepflicht ermöglicht es der Genehmigungs-, Bewilligungs- oder Aufsichtsbehörde, einerseits Rückschlüsse auf den Zustand von Anlage, Fahrzeug, Gerät, Sicherheitssystem oder Komponente zu ziehen und andererseits schnell einzugreifen und Massnahmen anzuordnen (vgl. Art. 24, Kommentar nachstehend). Die Meldepflicht besteht im Übrigen bei bestimmten Anlagen schon heute. In der Regel wird die Behörde nach einer derartigen Meldung das Sicherheitsorgan für die Beurteilung beiziehen.

Abs. 2

Diese Meldepflicht gilt auch für die unabhängigen Stellen, die mit der Sicherheitsbewertung oder der Beurteilung des Sicherheitsberichtes beauftragt sind.

Art. 24 Massnahmen

Abs. 1

Stellt das Sicherheitsorgan an einer Anlage, einem Fahrzeug, einem Gerät, einem Sicherheitssystem oder einer Komponente Mängel fest, fordert es als erstes die verantwortliche Person auf, diese zu beheben. Das Gleiche gilt, wenn dem Sicherheitsorgan Mängel gemeldet werden oder wenn es aufgrund von gemeldeten besonderen Ereignissen oder Befunden Handlungsbedarf feststellt. Das Sicherheitsorgan hat also nicht nur dann zu handeln, wenn bestehende Sicherheitsvorschriften nicht eingehalten sind, sondern auch dann, wenn aufgrund eines besonderen Ereignisses,

z.B. eines Unfalls, eine Vermutung besteht, dass trotz der Einhaltung aller Vorschriften sicherheitstechnische Lücken bestehen. Weigert sich die verantwortliche Person, die Mängel zu beheben, bestimmt sich das weitere Vorgehen grundsätzlich nach der Dringlichkeit des Eingreifens.

Der Antrag an die Genehmigungsbehörde, bestimmte Massnahmen anzuordnen, ist der ordentliche Weg, mit dem das Sicherheitsorgan seine Aufsicht wahrnimmt, wenn die direkte Intervention bei der verantwortlichen Person nicht zum Erfolg führt. Es ist Sache der zuständigen Behörde, Massnahmen zu verfügen, da es sich in der Regel um Massnahmen handelt, die den Vollzug der von ihr erteilten Plangenehmigung oder Betriebsbewilligung betreffen, oder um Massnahmen, die diese Verfügungen abändern.

Abs. 2

Die Bestimmung sieht die Möglichkeit vor, dass das Sicherheitsorgan selbst verfügt. Dies ist aber nur unter klar umschriebenen Voraussetzungen möglich. Die Verfügung darf insbesondere keine Plangenehmigungen oder Betriebsbewilligungen abändern (Bst. b), es sei denn, das Sicherheitsorgan habe diese, gestützt auf eine spezialgesetzliche Kompetenz, selbst erlassen (Bst. a). Die Verfügungskompetenz des Sicherheitsorgans rechtfertigt sich auch dann (Bst. c), wenn eine Anlage, ein Fahrzeug, ein Gerät, ein Sicherheitssystem oder eine Komponente ohne jegliche Bewilligung erstellt, in Verkehr gebracht und betrieben werden kann (Beispiel: Bereich der Niederspannungserzeugnisse).

Abs. 3

Die Bestimmung ermöglicht sofortiges Eingreifen direkt durch das Sicherheitsorgan, wenn unmittelbare Gefahr droht (Polizeiklausel). In diesen Fällen käme eine Meldung an die Aufsichtsbehörde, die dann ihrerseits Massnahmen verfügt, möglicherweise zu spät. Es geht aber nur um die Anordnung von provisorischen Massnahmen, die Geltung haben, bis die Aufsichtsbehörde ihrerseits ein ordentliches Verfahren hat durchführen können. Die Art der möglichen Massnahmen ist in keiner Weise beschränkt. Dem Sicherheitsorgan stehen alle Möglichkeiten offen, um die Sicherheit zu gewährleisten. Selbstverständlich sind aber auch hier die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungshandelns, also insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, zu wahren.

Abs. 4

Ist das Sicherheitsorgan eine eigene Behörde (z.B. das Eidg. Starkstrominspektorat), hat es die Kompetenz, Verfügungen zu erlassen. Ist es organisatorisch Teil einer Behörde, erlässt es seine Verfügungen im Namen dieser Behörde.

2.1.4 4. Kapitel: Finanzierung

Zur Finanzierung der Tätigkeiten des Sicherheitsorgans werden Gebühren erhoben. Ziel ist es, die Kosten des Sicherheitsorgans damit vollständig zu decken. Vgl. dazu auch die Ausführungen unter Ziffer 1.6 hievor.

Art. 25

Abs. 1

Für die Tätigkeiten des Sicherheitsorgans, die durch eine Person oder eine Unternehmung veranlasst werden oder ihr individuell zurechenbar sind, werden Gebühren erhoben. Heute werden die Gebühren zum Teil nicht kostendeckend erhoben. Es ist deshalb zu erwarten, dass gegenüber heute eher mit höheren Gebühren zu rechnen ist. Dabei sind die Grundsätze des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips zu beachten.

Abs. 2

Falls das Sicherheitsorgan organisatorisch Teil einer Behörde ist, hat diese Behörde die Gebühren des Sicherheitsorgans einzufordern. Dies macht z.B. dann Sinn, wenn das Sicherheitsorgan im Genehmigungsverfahren beteiligt war. Die Gebührenanteile sind jedoch betragsmässig klar auszuweisen und zuzuordnen. Die Zusammenlegung hat den Vorteil, dass nicht zwei Gebührenverfügungen erlassen werden müssen.

2.1.5

5. Kapitel: Strafbestimmungen; Datenbearbeitung

Art. 26–32 Strafbestimmungen

Die hier aufgeführten Strafbestimmungen sind in Anlehnung an diejenigen im THG formuliert worden. Die entsprechenden Bestimmungen des THG bleiben für alle Produkte weiterhin anwendbar, soweit eine strafbare Handlung nicht unter das SKG fällt.

Art. 33 Datenbearbeitung und Amtshilfe

Diese Bestimmung entspricht der Standardformulierung in andern Bundesgesetzen.

2.1.6

6. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 34 Ausführungsbestimmungen

Der Bundesrat ist mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragt. Er kann gewisse Rechtssetzungsaufgaben nachgeordneten Stellen übertragen.

Art. 35 Änderung bisherigen Rechts

Alle Änderungen sind in einem Anhang zusammengefasst, ausgenommen das Rohrleitungsgesetz, das aus formalen Gründen total revidiert wird und deshalb eine eigene, zweite Vorlage zu dieser Botschaft bildet.

Art. 36 Referendum und Inkrafttreten

Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

2.2 Spezialgesetze

2.2.1 Kernenergiegesetz

2.2.1.1 Allgemeines

Das Kernenergiegesetz (KEG) findet auf Kernanlagen, nukleare Güter sowie auf radioaktive Abfälle Anwendung. Es umfasst alle Tätigkeiten der friedlichen Kernenergienutzung mit Ausnahme des Strahlenschutzes. Dieser ist im Strahlenschutzgesetz (StSG) geregelt. Die Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK) des Bundesamtes für Energie (BFE) ist heute mit der Aufsicht über die Einhaltung der Massnahmen für die nukleare Sicherheit und den Strahlenschutz in Kernanlagen betraut. Im Rahmen einer separaten Vorlage wird die HSK aus dem BFE ausgegliedert. Mit einem neuen Bundesgesetz soll das Eidgenössische Nuklearsicherheitssinspektorat (ENSI) geschaffen werden. Dieses soll inskünftig die heute von der HSK wahrgenommenen Aufgaben erfüllen. Das ENSI wird im Kernenergiebereich das Sicherheitsorgan gemäss SKG werden. Aufgrund der Tatsache, dass die Auswirkungen eines Unfalls in diesem Bereich sehr gross sein können, soll der Kernenergiebereich dem Verfahren der Prüfung durch amtliche Kontrolle zugeordnet werden.

Im Kernenergiebereich sind mehrere Aufsichtsbehörden tätig. Neben der Aufsicht über die nukleare Sicherheit, welche – wie erwähnt – heute durch die HSK wahrgenommen wird, ist die Aufsicht über die Aspekte der Nonproliferation und über die Sicherung zu erwähnen, die heute von der Sektion Kernenergie des BFE wahrgenommen wird. Nach Artikel 70 Absatz 1 KEG bezeichnet der Bundesrat die Aufsichtsbehörden. Es wird daher Sache des Bundesrates sein, die weiteren Aufsichtsaufgaben auf Verordnungsstufe den verschiedenen Behörden zuzuteilen. Aus heutiger Sicht ist vorgesehen, der HSK beziehungsweise dem ENSI neben der Kontrolle der nuklearen Sicherheit von Kernanlagen auch Aufgaben in den Bereichen der Sicherung von Kernanlagen, der nuklearen Güter, der radioaktiven Abfälle und bei erdwissenschaftlichen Untersuchungen zu übertragen. Die Aufsicht über die Aspekte der Nonproliferation soll dagegen beim BFE verbleiben.

Das Zusammenspiel von SKG und KEG erfolgt nach den auch in den übrigen Bereichen geltenden Regeln: Das SKG enthält die Vorschriften zum Verfahren für die Kontrolle der technischen Sicherheit. Materielle Sicherheitsvorschriften werden dagegen gemäss Artikel 2 Absatz 2 SKG in der Spezialgesetzgebung festgelegt. Sie sind somit im KEG bzw. StSG zu finden.

Artikel 24 des SKG regelt die Möglichkeit zur Anordnung von Massnahmen durch das Sicherheitsorgan. Die Bestimmungen von Artikel 72 Absätze 2 und 3 des KEG haben an sich die gleiche Bedeutung. Sie gelten aber auch für die Sicherungs- und Nonproliferationsaspekte des Kernenergiebereiches, die durch das SKG nicht abgedeckt werden. Aus diesem Grund können diese KEG-Bestimmungen nicht aufgehoben werden. Das Gleiche gilt auch bezüglich der Bestimmungen über das Zutrittsrecht, die Auskunftspflicht (Art. 73 KEG), die Gebühren und die Amtshilfe gegenüber ausländischen Behörden (Art. 103 KEG). Ebenso verhält es sich bezüglich der Absätze 4 und 5 von Artikel 72 KEG. Diese gehen weiter als das SKG und sind deshalb als *Lex specialis* für den Bereich der nuklearen Sicherheit zusätzlich anwendbar.

Für einzelne Sachverhalte wird inskünftig Folgendes gelten:

- Rahmenbewilligung: Mit der Rahmenbewilligung werden die grundsätzlichen, politisch bedeutsamen Fragen (z.B. Standort, Entsorgungsnachweis) entschieden. In diesem Verfahren werden Sicherheitsfragen nur am Rand behandelt. Das eigentliche Plangenehmigungsverfahren und das Verfahren für die Inbetriebnahme (gemäss KEG das Bau- beziehungsweise das Betriebsbewilligungsverfahren) folgen erst nach Erhalt der Rahmenbewilligung. Deshalb findet das SKG auf das Verfahren für das Rahmenbewilligungsgesuch keine Anwendung. Für das Plangenehmigungsverfahren, wie auch für die Kontrolle während des Betriebs, ist das SKG jedoch anwendbar.
- Stilllegungs- bzw. Verschlussverfügung: Die Stilllegung einer Kernanlage bzw. der Verschluss eines geologischen Tiefenlagers erfolgt unter behördlicher Aufsicht und mit behördlicher Verfügung. Beide Vorhaben erfordern eine Plangenehmigung und eine Bewilligung nach der Bauphase. Das Verfahren zur Prüfung der nuklearen Sicherheit hat somit nach den Artikeln 18 und 19 SKG zu erfolgen.
- Bewilligung für erdwissenschaftliche Untersuchungen: Bei erdwissenschaftlichen Untersuchungen stehen die Sicherheitsaspekte nicht unmittelbar im Vordergrund. Das wesentliche Element der Aufsicht für das Sicherheitsorgan ist in diesen Fällen, dass es im Hinblick auf ein allfälliges späteres Rahmenbewilligungsgesuch von Anfang an bei der Datenerhebung beteiligt ist.
- Bewilligungen für den Umgang mit nuklearen Gütern und radioaktiven Abfällen: Auch wenn im Bereich der Bewilligungen für den Umgang (insb. Transport) mit nuklearen Gütern und radioaktiven Abfällen Aspekte der Nonproliferation eine wichtige Rolle spielen, sind diejenigen der nuklearen Sicherheit nicht vernachlässigbar. Innerhalb einer Kernanlage ist der Umgang durch die Bewilligung für den Betrieb der Kernanlage abgedeckt.
- Soweit es um den Transport geht, sind die Vorschriften weitgehend international vereinheitlicht und gelten auch im nationalen Verkehr. Im Übrigen gilt das zu Artikel 8 Absatz 1 SKG Gesagte.

2.2.1.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 69a Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit

Abs. 1

Dieser Artikel erklärt grundsätzlich das SKG für Kernanlagen als anwendbar, und zwar das Verfahren der Prüfung der Sicherheit von Anlagen durch amtliche Kontrolle. Da die Aufsicht im KEG erst fast am Schluss des Gesetzes geregelt ist, kommt diese Grundsatzbestimmung erst an dieser Stelle.

Abs. 2

Da der Bundesrat im KEG alle Aufsichtsbehörden zu bezeichnen hat, wird er auch das Sicherheitsorgan zu bezeichnen haben. Es wird die HSK beziehungsweise das ENSI sein.

Im Kernenergiebereich kann es Sinn machen, dass Meldungen über besondere Ereignisse und Befunde direkt beim Sicherheitsorgan zu erfolgen haben. Dem Bundesrat wird deshalb das Recht eingeräumt, eine solche Lösung auf Verordnungsstufe vorzusehen. Die in Artikel 11 KEG getroffene Regelung kann daher weitergeführt werden.

2.2.2 Elektrizitätsgesetz

2.2.2.1 Allgemeines

Mit der vorliegenden Revision des Elektrizitätsgesetzes werden Aufsicht und Kontrolle über die elektrischen Anlagen teilweise neu geregelt, teilweise werden bereits auf Verordnungsstufe bestehende Bestimmungen auf Gesetzesstufe angehoben.

Die Einhaltung der Sicherheitsanforderungen bei elektrischen Anlagen wird künftig nicht mehr ausschliesslich von einer staatlichen Aufsichtsbehörde überprüft. Es sind vielmehr die Inhaber der Anlagen selbst, die regelmässig oder auf Aufforderung hin den zuständigen Behörden gegenüber nachweisen müssen, dass ihre Anlagen den Anforderungen an die Sicherheit entsprechen. Das Sicherheitsorgan, welchem die sicherheitstechnische Aufsicht obliegt, prüft die von den Inhabern eingereichten Sicherheitserklärungen nur nachträglich im Rahmen von Stichproben oder auf besonderen Anlass hin und nicht systematisch bei jeder Bewilligungserteilung.

Eine Änderung gegenüber der bisherigen Regelung gibt es auch bezüglich der Zuständigkeit für das Plangenehmigungsverfahren. Nach geltendem Recht ist das Eidgenössische Starkstrominspektorat (ESTI) als technische Aufsichtsbehörde in den meisten Fällen auch Plangenehmigungsbehörde. Sämtliche Plangenehmigungsgesuche (zwischen 4000 und 5000 Gesuche pro Jahr) werden beim ESTI eingereicht. Dieses führt als verfahrensleitende Behörde die Plangenehmigungsverfahren und verhandelt mit Geschüstellern, Behörden, Umweltvereinigungen und betroffenen Dritten. Nur wenn keine einvernehmliche Lösung gefunden werden kann, wird das Verfahren dem Bundesamt für Energie (BFE) zum Entscheid übergeben. Insgesamt wurden dem Bundesamt auf diese Weise seit Einführung dieser Aufgabenteilung mit dem Koordinationsgesetz vom 18. Juni 1999 nur wenige Plangenehmigungsgesuche zum Entscheid übergeben. Die meisten Plangenehmigungen konnten vom Inspektorat erteilt werden.

In Zukunft soll in allen Bereichen das Sicherheitsorgan nicht mehr gleichzeitig andere Fragen beurteilen. Das Sicherheitsorgan soll sich darauf beschränken, sicherheitstechnische Anforderungen in die Verfahren einzubringen. Abwägungen mit anderen Interessen (Umwelt, Kosten etc.) sind Sache der Genehmigungsbehörde, auch dann, wenn sich unter den Betroffenen Einigungen erzielen lassen. Die Umsetzung dieses elementaren Grundsatzes bedingt eine gewisse Verschiebung der Plangenehmigungskompetenz vom ESTI zum BFE. Überall dort, wo nicht sicherheitsrelevante Fragen im Zusammenhang mit der Bewilligungserteilung entschieden werden müssen, muss deshalb neu das Bundesamt Genehmigungsbehörde sein. Das ESTI kann nur noch dort Genehmigungsbehörde bleiben, wo der vom Geschüsteller bei Gesuchseinreichung zu erbringende Nachweis, der zur Bewilligung führt, rein technische Aspekte umfasst. In diesem Fall wird nämlich die Tätigkeit der Genehmigungsbehörde, da der sicherheitstechnische Aspekt mit einer Sicherheitserklärung

erledigt wird, eine rein administrative. Die Erledigung rein administrativer Tätigkeiten verursacht beim Sicherheitsorgan keine Interessenkonflikte. Zwar ist es nicht unbedingt erstrebenswert, beim Sicherheitsorgan auch noch viel Administration anzusiedeln. Angesichts der Tatsache, dass das EStI aber in diesen Fällen bereits heute Genehmigungsbehörde ist, wobei es in diesen Fällen eine materielle Prüfung im Sicherheitsbereich vorzunehmen hat, kann diese Aufgabe – in reduzierter Form – auch weiterhin beim EStI belassen werden. Aus Sicherheitsüberlegungen ist dies unbedenklich. Das Prinzip der Selbstdeklaration gilt in weiten Teilen auch in Bezug auf die Prüfung der in Betrieb stehenden Anlagen. Die Betreiber müssen von sich aus dem Bundesamt und dem EStI periodisch eine neue Sicherheitserklärung einreichen. Das EStI wird die eingereichten Erklärungen nur im Rahmen von Stichproben kontrollieren.

Keine Änderung wird sich im Bereich der nachträglichen Kontrolle der elektrischen Niederspannungserzeugnisse ergeben. Diese obliegt weiterhin dem Sicherheitsorgan, also hier dem EStI. Da die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht ändern, wird das EStI die bereits seit langem eingespielte Praxis im Wesentlichen weiterführen können.

Die Vorschriften über die Kontrolle der Niederspannungsinstallationen sind im Jahre 2001 überarbeitet worden. Es wurde bereits damals vermehrt auf die Eigenverantwortung der Installationsinhaber abgestellt und die Prüfung der Installationen zum Teil akkreditierten Stellen übertragen. Der Wechsel in diesem Bereich ist daher relativ gering. Insbesondere die Aufgaben, die dem EStI heute in diesem Bereich obliegen, werden ihm auch mit dem Inkrafttreten des SKG weitgehend unverändert erhalten bleiben.

2.2.2.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Ersatz eines Ausdrucks

In den relevanten Verordnungen zum Elektrizitätsgesetz wird seit geraumer Zeit anstelle des Begriffes «Hausinstallationen» der Ausdruck «Niederspannungsinstallationen» verwendet. Diese Anpassung der Terminologie in den Artikeln 14, 15 Absatz 6, 16 Absatz 7 und 41 ist im Rahmen dieser Revision des EleG auch ins Gesetz zu übernehmen.

Art. 3a

Abs. 1

Mit dem neuen Artikel wird die «Oberaufsicht des Bundes» nach Artikel 1 präzisiert. Zuständige Aufsichtsbehörde ist das Bundesamt für Energie.

Abs. 2

In Bezug auf die Aufsicht über die technische Sicherheit wird das SKG als anwendbar erklärt.

Abs. 3

Grundsätzlich ist für elektrische Anlagen das EStI Sicherheitsorgan. Eine Ausnahme ist nur dort vorzusehen, wo die elektrischen Anlagen Teil von Eisenbahn- und Trolleybusanlagen sowie von Seilbahnen sind.

Abs. 4

Diese Regelung findet sich im heutigen Artikel 22 EleG. Der Bundesrat hat die Kompetenz, die Sicherheitsorgane zusammenzulegen. Systematisch passt diese Regelung jedoch besser in diesen neuen Artikel.

Art. 13 Abs. 2

Die Legaldefinition von Artikel 13 Absatz 2 ist überflüssig. Sie findet sich bereits in Artikel 2 Absatz 1 der Niederspannungsinstallationsverordnung (NIV; SR 734.27).

Art. 16 Abs. 2

Plangenehmigungsbehörden sind auch inskünftig grundsätzlich das Bundesamt und das EStI. Allerdings sind die Aufgaben zwischen diesen beiden Behörden neu verteilt worden. Für die elektrischen Anlagen der Eisenbahnen, Trolleybusse und neu der Seilbahnen richtet sich die Zuständigkeit für die Plangenehmigung nach der jeweils anwendbaren Gesetzgebung (Bst. c).

Art. 16a Abs. 2

Im neuen Absatz 2 wird festgelegt, dass für die Prüfung der technischen Sicherheit vor dem Bau (also im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens) und vor der Inbetriebnahme das Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung nach SKG zur Anwendung gelangt. Davon betroffen sind alle Hochspannungsanlagen sowie die Schwachstromanlagen, die nach Artikel 8a der Schwachstromverordnung vom 30. März 1994 (SR 734.1) genehmigungspflichtig sind. Die Erstellung der übrigen Anlagen unterliegt entweder überhaupt keiner Bewilligung und Kontrolle (übrige Schwachstromanlagen) oder erst einer Abnahmeprüfung (Niederspannungsinstallationen, vgl. Art. 18). Im Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung bestätigen die Gesuchsteller in eigener Verantwortung gegenüber der zuständigen Behörde, dass ihre Anlagen den Anforderungen an die Sicherheit entsprechen. Diese Erklärung wird nur stichprobenweise kontrolliert. Dieses System bedeutet für die Elektrizitätswirtschaft faktisch jedoch keine grundlegende Veränderung in der Arbeitsweise und im Verhältnis zu den Aufsichtsbehörden. Bereits jetzt wurden nämlich die sicherheitstechnischen Unterlagen für die Plangenehmigungsgesuche von den Gesuchstellern so erarbeitet, dass sie den massgebenden technischen Sicherheitsvorschriften entsprachen. Das EStI hat sich in der Praxis, auf Grund der Erfahrungen, im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens denn auch weitgehend auf diese Angaben verlassen und sie nur summarisch, stichprobenweise oder in Zweifelsfällen materiell überprüft.

Art. 16c Abs. 2

Die Bezeichnung «Inspektorat» muss aufgrund der neuen Aufgabenteilung durch den Begriff «Genehmigungsbehörde» ersetzt werden.

Art. 16h Abs. 2

Nachdem die Genehmigungszuständigkeiten neu geregelt worden sind, erübrigt sich diese Bestimmung.

Art. 16i Abs. 3 (neu)

Diese Bestimmung ermöglicht es, dem EStI bestimmte Kontrollaufgaben zu übertragen.

Art. 18

Abs. 1

In Artikel 18 wird neu die Regelung der Prüfung der technischen Sicherheit bei der Erstellung von Niederspannungsinstallationen, die bisher auf Verordnungsstufe festgehalten war, aufgenommen. Anders als die übrigen elektrischen Anlagen werden die Niederspannungsinstallationen, zumindest teilweise, nach dem Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung kontrolliert. Die Zuweisung der einzelnen Arten von Niederspannungsinstallationen zu den Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung resp. Sicherheitsbescheinigung wird der Bundesrat vornehmen. Massgebend für die Zuordnung sind die in Artikel 5 SKG genannten Kriterien.

Abs. 2

Die Zahl der Sicherheitserklärungen und -bescheinigungen wird natürlich sehr gross sein. Es dürfte deshalb wenig Sinn machen, wenn diese alle an die Aufsichtsbehörde und an das Sicherheitsorgan geschickt werden. Der Bundesrat wird daher ermächtigt, zur Entgegennahme eine andere Stelle zu bezeichnen. Dies können beispielsweise die zuständigen Elektrizitätsunternehmen oder Netzbetreiberinnen sein. Diese Stelle hat dann auch die Kontrolle nach Artikel 11 Absatz 2 und nach Artikel 14 Absatz 3 SKG durchzuführen.

Die Prüfungen im Bereich der Installationskontrolle werden nicht nur durch akkreditierte Stellen im Sinne der Akkreditierungsverordnung vorgenommen. Soweit in diesem Bereich nach den Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung unabhängige Stellen beigezogen werden müssen, können es auch solche im Sinne von Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe c des SKG sein, d.h. solche, die nach schweizerischem Recht auf andere Weise ermächtigt oder anerkannt sind. Auf Verordnungsstufe wird dies genau zu regeln sein.

Art. 21

Abs. 1

Das Sicherheitsorgan und die Aufsichtsbehörde sind bereits im neuen Artikel 3a bestimmt worden, so dass der alte Text des Artikels 21 durch eine neue materielle Regelung ersetzt werden kann. Die Prüfungen und Kontrollen der in Betrieb stehenden Anlagen richten sich nach den Vorschriften des SKG. Grundsätzlich gilt das Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung (Abs. 1 Bst. b). Bei Niederspannungsinstallationen kommt das Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsbescheinigung zur Anwendung (Abs. 1 Bst. a). Diese erhöhte Anforderung im Bereich der Niederspannungsinstallationen ist

dadurch gerechtfertigt, dass die Inhaber dieser Anlagen meistens nicht fachkundig sind und deshalb den Zustand und die Vorschriftskonformität gar nicht selber beurteilen können. Zudem zeigt die Erfahrung, dass die Inhaber sich nicht sehr intensiv um den Zustand dieser Anlagen kümmern, die Anlagen sich aber stets im Nahbereich von Personen befinden und daher eine erhebliche Gefahr darstellen können.

Abs. 2

Es obliegt dem Bundesrat, die weiteren Einzelheiten zur Prüfung und zur Kontrolle der in Betrieb stehenden elektrischen Anlagen, insbesondere die Häufigkeit der Prüfungen für die einzelnen Anlagentypen, festzulegen. Dabei kann er die Vorlagepflicht für die Sicherheitserklärungen und -bescheinigungen bloss auf Verlangen vorsehen.

Abs. 3

Der Bundesrat kann andere Stellen bestimmen, um bei den Niederspannungsinstallationen die Sicherheitserklärungen und -bescheinigungen sowie die Meldungen von besonderen Vorkommnissen entgegenzunehmen sowie die Kontrollen nach Artikel 14 Absatz 3 SKG durchzuführen. Zur Begründung vergleiche die Ausführungen zu Artikel 18 vorstehend. Diesen Stellen kann auch die Aufgabe übertragen werden, eine formelle Kontrolle über die Vornahme der periodischen Prüfungen vorzunehmen.

Art. 21a

Die Grundzüge der bisherigen Regelung für die Prüfung und Kontrolle der Niederspannungserzeugnisse werden auf Gesetzesstufe festgehalten. Dem EStI wird die Durchführung der nachträglichen Kontrolle obliegen (vgl. Art. 11 Abs. 2 SKG).

Art. 22

Da die Möglichkeit zur Zusammenlegung der verschiedenen Sicherheitsorgane bereits in Artikel 3a geregelt ist, kann der bisherige Inhalt von Artikel 22 gestrichen werden. Als neuer Inhalt von Artikel 22 wird die bisher bloss auf Verordnungsstufe verankerte Pflicht aufgenommen, dass diejenige Person, die Arbeiten an Niederspannungsinstallationen vornehmen will, einer Bewilligung bedarf.

Art. 23

Anpassung an die neue Terminologie.

Art. 24, 25 und 26

Diese Bestimmungen sind mit der neuen Regelung der Sicherheitskontrolle nicht mehr notwendig.

Art. 55 und 56 Abs. 1

Der heute noch geltende Strafrahmen wurde 1902 mit dem Inkrafttreten des Elektrizitätsgesetzes festgelegt und seither nie geändert. Insbesondere blieb die Geldentwertung seit dieser Zeit unberücksichtigt. Damit aber die präventive Wirkung von Strafbestimmungen gewahrt bleibt, müssen sie den aktuellen wirtschaftlichen Rah-

menbedingungen angepasst sein. Die Erhöhung des Strafrahmens von 10 000 auf 50 000 Franken bei vorsätzlicher Begehung und von 10 000 auf 20 000 Franken bei Fahrlässigkeit ist vor diesem Hintergrund unter Berücksichtigung des Gefahrenpotenzials von elektrischen Anlagen angemessen. Die Haft als bisherige Strafdrohung fällt nun weg, da diese Art des Freiheitsentzuges gemäss dem revidierten Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches nicht mehr existiert.

Art. 57 Abs. 2

Die Streichung dieses Absatzes ergibt sich daraus, dass das EStI gemäss dem SKG als Sicherheitsorgan auftritt und ausser in sicherheitstechnischen Belangen keine Aufsichtsaufgaben und -kompetenzen wahrnimmt. Daher soll das Inspektorat nicht mit der Untersuchung und Beurteilung von Straffällen beauftragt werden.

Art. 63 Abs. 1

Die Übergangsbestimmung muss als Folge der Änderungen durch das SKG angepasst werden.

2.2.3 Strassenverkehrsgesetz

2.2.3.1 Allgemeiner Teil

Die Sicherheitsaufgaben im Anwendungsbereich des Strassenverkehrsgesetzes obliegen zu weiten Teilen den Kantonen. Es sind denn auch in den allermeisten Fällen die Kantone selbst, die die Kontrollen der Motorfahrzeuge durchführen. Sie haben zu diesem Zweck die notwendigen Infrastrukturen erstellt und die personellen Ressourcen bereitgestellt. In der Praxis hat sich diese staatliche Prüfung aus der Optik der Sicherheit bewährt. Nur ein verschwindend geringer Teil der Unfälle ist auf einen technischen Mangel eines Fahrzeuges zurückzuführen. Dies führte dazu, dass die Kantone einen Wechsel des Prüfsystems im Sinne einer Abkehr von einer staatlichen Kontrolle ablehnten. Der Motorfahrzeugbereich wird deshalb, soweit die Prüfungen und die Kontrollen den Kantonen obliegen, aus dem Anwendungsbereich des SKG ausgeklammert. Das SKG ist in diesem Bereich nur noch dort anwendbar, wo die Prüfung und Kontrolle dem Bund obliegt. Konkret bedeutet das, dass das SKG bei der Typengenehmigung von Motorfahrzeugen und ihren Anhängern sowie beim Transport gefährlicher Güter zur Anwendung gelangt. In beiden Bereichen ist die Materie weitgehend international geregelt. Das SKG ist auf diese Regelungen abgestimmt, die Details sind – soweit nötig – auf Verordnungsstufe zu regeln.

2.2.3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 8a

Dieser neue Artikel legt im Strassenverkehrsgesetz die Anwendbarkeit des SKG bei der Typengenehmigung von Motorfahrzeugen und ihren Anhängern sowie beim Transport von gefährlichen Gütern fest. Es erfolgt im ganzen Bereich der Motorfahrzeugsicherheit somit nur eine sehr eingeschränkte Anwendung des SKG. Das Sicherheitsorgan ist Teil des Bundesamtes für Strassen.

Art. 12 Abs. 1^{bis}

Der neue Absatz 1^{bis} macht den Bezug zu den massgebenden Verfahren gemäss SKG. Es sind dies das Verfahren anhand einer Sicherheitserklärung und jenes anhand einer Sicherheitsbescheinigung. In der Praxis wird sich im Vergleich zu heute kaum etwas ändern, da dieser Bereich weitgehend international geregelt ist. Die Typengenehmigung wird nach wie vor durch das Bundesamt für Strassen erteilt. Sie wird auch weiterhin nicht auf die Aspekte der technischen Sicherheit beschränkt sein, sondern auch Umweltaspekte (Geräuschimmissionen, Abgase) umfassen. Das Bundesamt wird die Typengenehmigung nur erteilen dürfen, wenn auch diesbezüglich die erforderlichen Nachweise vorliegen. Welche Anforderungen in dieser Hinsicht erfüllt sein müssen, regelt nicht das SKG, sondern das Strassenverkehrsrecht.

Art. 30

Abs. 5

Der Transport gefährlicher Güter wird heute durch den Bundesrat geregelt. Er stützt sich dabei weitgehend auf internationale Vorschriften ab. Die Prüfung der Motorfahrzeuge und Behälter, in denen diese gefährlichen Güter zu transportieren sind, ist von der Neuordnung ebenfalls betroffen. Es hat deshalb auch diesbezüglich eine Zuweisung zu den massgebenden Verfahren der Sicherheitskontrolle des SKG zu erfolgen. Im neuen Absatz 5 werden die Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung und anhand einer Sicherheitsbescheinigung als anwendbar erklärt. Die Zuordnung im Einzelnen wird durch den Bundesrat gestützt auf die Kriterien von Artikel 5 SKG vorgenommen.

Die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Transport gefährlicher Güter werden, soweit sie die Prüfung der Behälter und der speziellen Motorfahrzeuge betreffen, heute durch das Eidgenössische Gefahrgutinspektorat (EGI) erfüllt. Davon ausgenommen sind die nachträglichen Prüfungen der Polizei (Strassenkontrollen). Die Aufgaben umfassen nicht nur die eigentliche technische Prüfung, sondern auch das Ausstellen von Bewilligungen für Baumuster für erstmalige Zulassungen sowie – nach einer periodischen Kontrolle – für den weiteren Gebrauch der Behälter und Fahrzeuge. Dem EGI sind also auch hoheitliche Aufgaben übertragen worden, die es auch weiterhin erfüllen soll. Das SKG zwingt jedoch dazu, die Rollen der einzelnen Akteure im Lichte des SKG neu zuzuschneiden. Konkret heisst dies, dass das Sicherheitsorgan im Bereich der gefährlichen Güter das Amt ist. Das Amt hat somit die vom SKG dem Sicherheitsorgan zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen, wobei die nachträgliche Kontrolle weiterhin der Polizei obliegt. Da das EGI die Prüfungen durchführt, wird es hierfür den Status einer unabhängigen Stelle haben.

Abs. 6

Da dem EGI gleichzeitig auch noch gewisse hoheitliche Aufgaben obliegen, rechtfertigt es sich, ihm den Status einer bezeichneten Stelle einzuräumen. Dieser Status soll aber auch anderen Stellen (z.B. für die Baumuster-/Typenprüfung von Gefahrgutumschliessungen für radioaktive Stoffe) zuerkannt werden können. Damit kommt dem EGI und anderen benannten Stellen eine Stellung zu, die auch im internationalen Konnex durchaus Sinn macht und mit dem Ausland vergleichbar ist.

Aus diesem Grund wird die Delegation von Aufgaben an Dritte durch das Departement ermöglicht.

2.2.4 Eisenbahngesetz

2.2.4.1 Allgemeiner Teil

Der Bundesrat hat am 23. Februar 2005 die Botschaft zur Bahnreform 2 zuhanden des Parlamentes verabschiedet. Im Rahmen dieser Bahnreform 2 war auch die Revision des Eisenbahngesetzes vorgesehen. Da das Parlament die Vorlage der Bahnreform 2 in der Wintersession 2005 an den Bundesrat zurückgewiesen hat, werden nachfolgend die im Rahmen der Bahnreform 2 vorgesehenen Änderungen des Eisenbahngesetzes nicht berücksichtigt. Die nachfolgend vorgeschlagenen Änderungen basieren deshalb auf den geltenden Bestimmungen des Eisenbahngesetzes.

2.2.4.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 10 Abs. 1^{bis} und 3

Die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit wird durch diese Bestimmung dem Geltungsbereich des SKG unterstellt (Abs. 1^{bis}). In Absatz 3 wird festgehalten, dass das Sicherheitsorgan ein Teil des Bundesamtes ist. Organisatorisch sind die Anforderungen von Artikel 6 SKG einzuhalten.

Art. 17

Abs. 2^{bis}

Gemäss Artikel 2 Absatz 2 SKG erfolgt die Zuordnung der Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten zu den beschriebenen Verfahren der Sicherheitskontrolle und die Festlegung der erforderlichen Bewilligungen in den jeweiligen Spezialgesetzen. Dabei sollen insbesondere die Wahrscheinlichkeit und die möglichen Auswirkungen eines Unfalls berücksichtigt werden (Art. 5 SKG).

Eine einheitliche Festlegung eines Verfahrens der Sicherheitskontrolle für jegliche Arten von Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten im Eisenbahnbereich ist nicht angemessen. Die genaue Zuordnung hat daher unter Berücksichtigung der vorgenannten Kriterien auf Verordnungsstufe zu erfolgen. Dabei ist das der Neuordnung der Sicherheitskontrolle zugrunde liegende Prinzip des weitgehenden Verzichts auf präventive Kontrollen anzuwenden. Bei der Zuordnung, d.h. beim Erlass der entsprechenden Verordnung, sind die Betroffenen einzubeziehen. Auf Gesetzesstufe wird vorgegeben, dass zwischen den Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung und einer Sicherheitsbeurteilung ausgewählt werden muss.

Abs. 5

Für alle Aktivitäten der Behörden gemäss diesem Artikel 17 gilt der Grundsatz, dass das Sicherheitsorgan anzuhören ist, soweit sich Fragen der technischen Sicherheit stellen.

Art. 18m Abs. 2^{bis}

Soweit sich im Rahmen der Anhörung nach Artikel 18m Absatz 2 EBG Fragen der technischen Sicherheit stellen, ist es aufgrund der Stellung des Sicherheitsorgans als Fachstelle für technische Sicherheit folgerichtig, dieses neben dem Bundesamt ebenfalls anzuhören.

Art. 18w Abs. 2

Das Bundesamt für Verkehr erteilt die Betriebsbewilligung, wenn die massgebenden Vorschriften eingehalten sind. In Bezug auf die technische Sicherheit ist diese Voraussetzung erfüllt, wenn die erforderliche Sicherheitserklärung oder -bescheinigung vorliegt.

Art. 18x

Die Möglichkeit der Typengenehmigung ist heute nur auf Verordnungsstufe geregelt (Art. 7 der Eisenbahnverordnung). Richtigerweise gehört dies jedoch auf Gesetzesstufe. Im Vergleich zur Verordnungsbestimmung ist im neuen Text die Möglichkeit, eine Typengenehmigung zu verlangen, ausgeweitet worden. Für den Nachweis der technischen Sicherheit braucht es eine Sicherheitserklärung oder -bescheinigung nach SKG.

Art. 21 Abs. 1

Siehe Kommentar zu Artikel 18m Absatz 2^{bis} EBG.

Art. 48 Abs. 2 und 2^{bis}

Siehe Kommentar zu Artikel 18m Absatz 2^{bis} EBG.

2.2.5 Bundesgesetz über die Anschlussgleise

Art. 17

Abs. 1

Im Rahmen der Bahnreform 1 wurden Aufgaben der SBB, welche sie bisher als Anstalt der Bundesverwaltung wahrgenommen hatte, dem Bundesamt für Verkehr übertragen. Dabei wurde die entsprechende Änderung im Anschlussgleisgesetz aus Versehen unterlassen. Dies wird nun nachgeholt.

Abs. 2

Entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Absatz 3. Der bisherige Satz 2 kann entfallen, da die Kontrolltätigkeit und das Ergreifen von Massnahmen im SKG geregelt sind.

Abs. 3 und 4

Siehe Kommentar zu Artikel 10 Absätze 1^{bis} und 3 EBG.

Abs. 5

Siehe Kommentar zu Artikel 17 Absatz 2^{bis} EBG.

Art. 19 Abs. 2

In Artikel 19 Absatz 2 wird der Verweis auf das anzuwendende Verfahren richtiggestellt. Massgebend ist Artikel 18^m EBG.

2.2.6 Seilbahngesetz

2.2.6.1 Allgemeiner Teil

Die durch das SKG notwendigen Anpassungen des Seilbahngesetzes basieren auf dem Entwurf des Seilbahngesetzes, wie er am 22. Dezember 2004 vom Bundesrat zuhänden des Parlamentes verabschiedet worden ist. Sollte das Parlament Änderungen dieses Entwurfes beschliessen, könnte dies Anpassungen der SKG-Vorlage zur Folge haben.

2.2.6.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 3 Abs. 1^{bis}

Die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit wird durch diese Bestimmung dem Geltungsbereich des SKG unterstellt.

Art. 6

Siehe Kommentar zu Artikel 17 Absatz 2^{bis} EBG.

Der bisherige Absatz 2 kann ersatzlos aufgehoben werden. Die Anforderungen an den Nachweis der Sicherheit werden neu im SKG und auf Verordnungsstufe geregelt.

Art. 17 Abs. 2 und 3 Bst. a

Der bisherige Absatz 2 ist zu streichen.

Neu wird der Sicherheitsnachweis entweder durch Sicherheitserklärungen oder -bescheinigungen erbracht. Das Sicherheitsorgan übernimmt diese Prüfung nur ersatzweise, wenn es keine unabhängigen Stellen gibt. Artikel 8 Absatz 3 SKG regelt diese Fälle und legt auch fest, dass die Beurteilung risikoorientiert erfolgt, soweit noch keine geeigneten technischen Sicherheitsvorschriften vorhanden sind.

Im Absatz 3 ist Buchstabe a an die Anforderungen des SKG anzupassen. Voraussetzung für die Erteilung der Betriebsbewilligung ist neu u.a. das Vorliegen der notwendigen Sicherheitserklärungen und -bescheinigungen.

Art. 22 Abs. 2

In diesem neuen Absatz wird festgelegt, dass das Sicherheitsorgan Teil des Bundesamtes ist und keine Auslagerung erfolgt. Organisatorisch sind die Anforderungen von Artikel 6 SKG einzuhalten.

Art. 26

Da das Sicherheitsorgan Teil des BAV ist, stellen dessen Entscheide auch Verfügungen des Bundesamtes dar und können somit ebenfalls direkt beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Art. 28

Diese Bestimmung kann wesentlich vereinfacht werden. Das SKG ist auf den Seilbahnbereich anwendbar und die dem Bundesrat in der bisherigen Bestimmung übertragenen Kompetenzen sind bereits dort geregelt.

Art. 29

Ist ersatzlos zu streichen. Diese Materie ist nun im SKG geregelt.

2.2.7 Transportgesetz

2.2.7.1 Allgemeiner Teil

Der Bundesrat hat am 23. Februar 2005 die Botschaft zur Bahnreform 2 zuhanden des Parlamentes verabschiedet. Im Rahmen der Bahnreform 2 war auch die Revision des Transportgesetzes vorgesehen. Da das Parlament die Vorlage der Bahnreform 2 in der Wintersession 2005 an den Bundesrat zurückgewiesen hat, werden nachfolgend die im Rahmen der Bahnreform 2 vorgesehenen Änderungen des Transportgesetzes nicht berücksichtigt. Die nachfolgend vorgeschlagenen Änderungen basieren deshalb auf den geltenden Bestimmungen des Transportgesetzes.

2.2.7.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 4 (neu)

In Artikel 4 des Transportgesetzes wird neu der Transport gefährlicher Güter im öffentlichen Verkehr geregelt. Absatz 1 schafft die in diesem Bereich bis anhin ungenügenden gesetzlichen Grundlagen für die bestehenden Regelungen auf Stufe Bundesrats- und Departementsverordnung. Durch den neuen Absatz 2 wird für die Prüfung und Kontrolle der technische Sicherheit das SKG als anwendbar erklärt. Zur Anwendung gelangen die Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung und anhand einer Sicherheitsbescheinigung. Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt. In Absatz 4 wird gesagt, dass das Sicherheitsorgan Teil des Bundesamtes für Verkehr ist. Organisatorisch sind die Anforderungen von Artikel 6 SKG einzuhalten. Im Übrigen kann auf die Ausführungen zu Artikel 30 SVG verwiesen werden. Die dort für den Transport gefährlicher Güter auf der Strasse gemachten Aussagen haben auch für den Transport gefährlicher Güter mit der Eisenbahn Geltung. Die nachträgliche Kontrolle erfolgt hier jedoch durch das Sicherheitsorgan des Bundesamtes für Verkehr.

2.2.8

Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt

Art. 7a

Bisher fehlte eine eigentliche Bestimmung über die Aufsicht über die Sicherheit in der Schifffahrt (Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1975 über die Binnenschifffahrt²³ [BSG]). Diese Lücke wird nun gefüllt und das Bundesamt für Verkehr als Aufsichtsbehörde (unter entsprechendem Vorbehalt von Art. 8 Abs. 5) explizit vorgesehen. Die Gewässerhoheit der Kantone wird davon nicht berührt (vgl. Art. 3 ff. BSG). In Absatz 2 wird statuiert, dass sich die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit nach dem SKG richtet.

Das Sicherheitsorgan ist innerhalb des Bundesamtes für Verkehr angesiedelt. Organisatorisch sind die Anforderungen von Artikel 6 SKG einzuhalten.

Art. 8 Abs. 3

Absatz 3 erklärt das Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsklärung für Hafenanlagen für anwendbar. Eine definitive Zuordnung von (allen) Hafenanlagen nach Absatz 1 zu diesem Verfahren rechtfertigt sich schon auf Gesetzesebene. Die Wahrscheinlichkeit und die möglichen Auswirkungen eines Unfalles sind in diesem Bereich geringer als bei einem Grossteil der Eisenbahnanlagen. Eine Beschränkung auf das Vorlegen einer Sicherheitsklärung seitens des Inhabers ist im Bereich solcher Hafenanlagen daher gerechtfertigt.

Art. 11a

Siehe Kommentar zu Artikel 17 Absatz 2^{bis} EBG.

Im Gegensatz zu Artikel 17 EBG gilt dieser Artikel nur für die «Fahrzeuge» bzw. Schiffe. Ob das Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsklärung oder -bescheinigung zur Anwendung gelangt, ist auf Verordnungsebene festzulegen.

Auch für Schiffe ist das Sicherheitsorgan innerhalb des Bundesamtes für Verkehr angesiedelt. Es kann hiezu auf den Kommentar zu Artikel 7a hievor verwiesen werden.

Art. 12

Die terminologische Anpassung von Typenprüfung auf Typengenehmigung erfolgt koordiniert in sämtlichen vom SKG betroffenen Bereichen. Das Verfahren für die Typengenehmigung richtet sich nach dem SKG, wobei die Zuordnung zu den Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitsklärung und anhand einer Sicherheitsbescheinigung an den Bundesrat delegiert wird.

Art. 14

Anstelle einer amtlichen Prüfung tritt das Prüfsystem nach dem SKG. Die Bestimmung der Periodizität für das Einreichen von Sicherheitsklärungen und -bescheinigungen wird dem Bundesrat überlassen.

²³ SR 747.1

2.2.9 Luftfahrtgesetz

2.2.9.1 Allgemeiner Teil

Im Luftfahrtbereich besteht insoweit eine besondere Situation, als die Aufsicht über die technische Sicherheit von Luftfahrzeugen weitgehend auf die europäische Ebene verlagert wird. Verantwortlich dafür ist neu die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA). Die Schweiz will an der EASA teilnehmen. Der Bundesrat hat am 25. Mai 2005 die entsprechende Botschaft an das Parlament verabschiedet. Am 16. Dezember 2005 hat die Bundesversammlung der Teilnahme der Schweiz an der EASA zugestimmt und die in diesem Zusammenhang notwendigen Änderungen des Luftfahrtgesetzes gutgeheissen. Im Luftfahrtgesetz sind deshalb nur noch diejenigen Bereiche dem SKG zu unterstellen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt oder gar nicht in den Zuständigkeitsbereich der EASA fallen. Dies erklärt die nur punktuelle Unterstellung des Luftfahrtbereiches unter das SKG.

2.2.9.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 3 Abs. 2, 2^{bis} und 2^{ter}

Abs. 2

Wie bisher wird die unmittelbare Aufsicht dem Bundesamt übertragen.

Abs. 2^{bis}

Die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit richtet sich nach dem SKG.

Abs. 2^{ter}

Das Sicherheitsorgan ist Teil des Bundesamtes für Zivilluftfahrt. Die nach Artikel 6 SKG geforderte organisatorische Trennung ist bereits erfolgt.

Art. 37a Abs. 2

Diese Bestimmung bezieht sich auf Planung und Bau von Flugplatzanlagen. Die Flugplatzanlagen werden den Verfahren des SKG zugeteilt. Dabei stehen zwei Verfahren zur Auswahl. Die Zuordnung zu diesen Verfahren ist in der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) nach den im SKG aufgeführten Kriterien vorzunehmen.

Art. 57 Abs. 4

Die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit im Rahmen von Herstellung, Inverkehrsetzung und Betrieb von Luftfahrzeugen und Luftfahrzeugteilen erfolgt nach dem Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung oder anhand einer Sicherheitsbescheinigung, soweit die Aufsicht nicht der EASA obliegt. Einzelheiten werden auf Verordnungsebene bestimmt.

Die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit im Rahmen der Prüfung der Lufttichtigkeit erfolgt nach den Verfahren der Prüfung und Kontrolle anhand einer Sicherheitserklärung oder anhand einer Sicherheitsbescheinigung, soweit die Aufsicht nicht der EASA obliegt. Einzelheiten werden auf Verordnungsstufe festgelegt.

2.2.10 Strahlenschutzgesetz

Gemäss der allgemeinen Konzeption stellt das KEG gegenüber dem StSG einen Spezialerlass dar (vgl. Botschaft KEG, Ziff. 1.3.1). Soweit das KEG für den Bereich des Strahlenschutzes keine speziellen Vorschriften enthält, gilt das StSG. Die HSK ist heute mit der Aufsicht über den Strahlenschutz in der Sammelstelle des Bundes für radioaktive Abfälle, in Kernanlagen, bei erdwissenschaftlichen Untersuchungen nach den Artikeln 35 ff. KEG und beim Empfang bzw. Versand radioaktiver Stoffe in oder aus Kernanlagen betraut. Die Einführung des SKG soll an dieser Aufgabenzuweisung nichts ändern. Damit das SKG auch im Bereich des Strahlenschutzes zum Tragen kommt, ist ein entsprechender Verweis in Artikel 3 Buchstabe a StSG anzubringen.

2.2.11 Rohrleitungsgesetz

2.2.11.1 Allgemeiner Teil

Die Schaffung des SKG macht wegen der Vielzahl von Änderungen eine vollständige Überarbeitung des Rohrleitungsgesetzes notwendig. Ausschlaggebend dafür sind nicht die materiell-inhaltlichen Änderungen gegenüber der bisherigen Regelung, sondern vor allem formelle und gesetzgebungstechnische Gründe. Die durch das SKG ausgelösten Änderungen lassen sich rein formell nicht mehr in die bestehende Struktur des Rohrleitungsgesetzes integrieren.

Die inhaltlichen Änderungen gegenüber dem bisherigen Rohrleitungsgesetz beschränken sich auf diejenigen Bereiche, in denen mit dem SKG neue Verfahren der Sicherheitskontrolle oder Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Prüfung und der Kontrolle der technischen Sicherheit und der Schaffung eines Sicherheitsorgans eingeführt werden. Alle übrigen Bestimmungen werden aus dem bestehenden Rohrleitungsgesetz übernommen, zum grossen Teil sogar wörtlich gleich. Weitestgehend unverändert bleiben daher insbesondere die Vorschriften über das Plangenehmigungsverfahren (bisherige Art. 21–32), die Haftpflicht und Versicherung (bisherige Art. 33–39) und die Vollzugsbestimmungen (bisherige Art. 44–52). Neu formuliert, aber mit im Wesentlichen gleichem materiellen Gehalt, erscheinen die Bestimmungen über den Geltungsbereich (bisheriger Art. 1), die Aufsicht (bisheriger Art. 16), die allgemeinen Bestimmungen über den Bau von Rohrleitungsanlagen (bisherige Art. 2 und 18–20) und deren Betrieb (bisherige Art. 30–32c).

2.2.11.2

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1

Abs. 1

Gegenstand, Geltungsbereich und Zweck des Rohrleitungsgesetzes werden neu formuliert. Dadurch wird die bisherige komplizierte Definition des Geltungsbereiches, die mit den darin enthaltenen Einzelheiten und den Verweisen nicht mehr den heutigen Anforderungen an die Gesetzgebung entspricht, angepasst. Der Geltungsbereich des Gesetzes kann auch auf Grund der neuen Vorschriften über die Plangenehmigung und die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit viel einfacher umschrieben werden. So ist in Absatz 1 der Grundsatz festgehalten, dass das Gesetz für alle Rohrleitungsanlagen zum Transport von flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen oder Treibstoffen und die dazugehörigen Nebenanlagen gilt.

Abs. 2

Vom Geltungsbereich ausgenommen sind einzig Rohrleitungen in Industrieanlagen. Ausserdem bleibt es nicht mehr dem Bundesrat überlassen, den Geltungsbereich des Gesetzes in einzelnen Bereichen genauer festzulegen (bisher Abs. 4). Im Zusammenhang mit der Definition des Geltungsbereiches muss die Verordnung einzig die Begriffe «Nebenanlage» und «Industrieanlage» näher umschreiben.

Die Entscheidkompetenz des Bundesrates bei Meinungsverschiedenheiten über den Geltungsbereich des Gesetzes im bisherigen Absatz 5 ist nicht mehr notwendig. Die Umschreibung des Gegenstandes und des Geltungsbereiches in den Absätzen 1 und 2 lässt keine Interpretationsspielräume offen.

Abs. 3

Zweck ist der sichere und umweltverträgliche Bau und Betrieb von Rohrleitungsanlagen.

Art. 2

Die Zuständigkeit für die Plangenehmigung von Rohrleitungsanlagen mit einem Betriebsdruck über 5 bar liegt grundsätzlich beim Bundesamt für Energie (BFE). Dort, wo nur rein technische Angelegenheiten zu beurteilen sind, wenn also keine Abwägung mit anderen Interessen wie Umwelt, Finanzen oder Interessen Dritter zur Diskussion steht, ist das Sicherheitsorgan selbst, also das Eidgenössische Rohrleitungsinspektorat Genehmigungsbehörde.

Die bisherige unübersichtliche Regelung der kantonalen Zuständigkeiten wird in Buchstabe c neu sehr einfach geregelt: Die Kantone sind zuständig für die Plangenehmigung von Rohrleitungsanlagen mit einem Betriebsdruck bis 5 bar. Sie bestimmen die zuständigen Behörden.

Art. 3

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 2. Dabei wird Absatz 2 insofern präzisiert, als festgehalten wird, dass nur Rohrleitungsanlagen mit einem maximalen Betriebsdruck über 5 bar den Verfahrensvorschriften dieses Gesetzes für die Plangenehmigung unterliegen. Für die Anlagen mit einem maximalen Betriebsdruck

bis 5 bar gilt nach Artikel 29 das kantonale Verfahrensrecht. Es ist aber auch für diese «kantonalen» Anlagen eine Plangenehmigung erforderlich.

Art. 4

Die Anforderungen an die Erteilung einer Plangenehmigung werden entsprechend den Anforderungen bei anderen Infrastrukturanlagen neu formuliert. Massgebend ist, dass eine geplante Anlage dem Stand der Technik und den Anforderungen der Bundesgesetzgebung entspricht. Mit dieser Formulierung kann auf die Liste von Verweigerungsgründen im bisherigen Artikel 3 Absatz 1 verzichtet werden, ebenso auf den Hinweis, dass die Plangenehmigung aus anderen als den erwähnten Gründen nicht verweigert werden darf (bisheriger Abs. 2 von Art. 3). Die Berücksichtigung von öffentlichen Interessen der Kantone und des Bundes (inklusive Sicherheit, Neutralität oder wirtschaftliche Landesversorgung) sowie die Rücksichtnahme auf andere Infrastrukturanlagen sind ohnehin Teil der im Plangenehmigungsverfahren erforderlichen Gesamtabwägung.

Art. 5

Hier wird ausdrücklich gesagt, dass es Aufgabe des Bundesrates ist, die grundlegenden Anforderungen zum Schutz von Mensch und Umwelt festzulegen. Diese Verpflichtung ist derart zentral, dass sie eine spezielle Erwähnung erfordert.

Art. 6

In Absatz 1 wird mit Bezug auf die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit für Anlagen über 5 bar das SKG als anwendbar erklärt. Absatz 2 bestimmt das Eidgenössische Rohrleitungsinspektorat als Sicherheitsorgan im Sinne des SKG. In Absatz 3 wird für die Prüfung der technischen Sicherheit bei Plangenehmigung, Inbetriebnahme und Betrieb von Rohrleitungsanlagen über 5 bar das Verfahren der Sicherheitsaufsicht mit Prüfung durch amtliche Kontrolle nach SKG als anwendbar erklärt (Bst. a). Für Anlagen mit einem Betriebsdruck bis 5 bar legt der Kanton fest, wie die Einhaltung der Vorschriften über die technische Sicherheit sicherzustellen ist (Bst. b).

In Absatz 4 wird ausdrücklich klargestellt, dass die Mitwirkungspflichten nach Artikel 22 SKG, die bereits auch im bisherigen Recht verankert waren, auch für die Betreiber von Rohrleitungsanlagen bis 5 bar Geltung haben.

Art. 7

Abs. 1

Eingabestelle für die Gesuchsunterlagen ist die Genehmigungsbehörde. Der Gestuchsteller hat deshalb zu entscheiden, ob es sich um eine rein technische Angelegenheit handelt, die direkt durch das Sicherheitsorgan erledigt werden kann.

Abs. 2

Die Genehmigungsbehörde führt eine formelle Kontrolle des Gesuchs durch.

Art. 8

Der Kreis derjenigen Betreiber, denen das Enteignungsrecht zusteht, bleibt unverändert. Das sind nach bisheriger Terminologie die Unternehmungen, die Plangenehmigungsgesuche für Anlagen einreichen, die durch eine Bundesbehörde zu genehmigen sind. Gemäss der neuen Sprachregelung sind das die Betreiber von Anlagen mit einem maximalen Betriebsdruck über 5 bar. Das Enteignungsrecht in den anderen Fällen ist durch das kantonale Recht zu regeln.

Art. 9–19

Die Artikel 9–15 sowie 17–19 entsprechen praktisch wörtlich den bisherigen Artikeln 21a–27, Artikel 16 übernimmt den Inhalt des bisherigen Artikel 11. Die einzige materielle Änderung zu diesem Themenkreis betrifft die Aussteckung (Art. 9). Nach dem bisherigen Wortlaut dieser Bestimmung (bisher Art. 21a) musste nur die Linienführung der Rohrleitung ausgesteckt werden. Richtigerweise müssen aber auch die Nebenanlagen sichtbar gemacht werden. Dieser Mangel der bisherigen Gesetzgebung wird hier korrigiert. Da sonst ausser der Bezeichnung der betroffenen Behörden keine Änderungen gegenüber dem bisherigen Recht vorgenommen werden, erübrigt sich eine Kommentierung weitgehend.

Ein Hinweis ist lediglich noch zu Artikel 14 Absatz 3 zu machen. Da neu auch dem Sicherheitsorgan in gewissen Fällen Verfügungskompetenz zukommt, ist vorzusehen, dass Verfügungen des Sicherheitsorgans direkt beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können. Die Einschaltung einer zusätzlichen vorgängigen Beschwerdeinstanz drängt sich nicht auf. Im Verwaltungsverfahren wird generell ein Instanzenweg über höchstens drei Instanzen angestrebt, was mit der gewählten Lösung bereits erreicht ist. Besteht eine Unklarheit über die Zuständigkeit der beiden Genehmigungsbehörden, ist diese im Rahmen eines Meinungsaustausches zu beheben. Dazu braucht es nicht das Bundesamt als zusätzliche Beschwerdeinstanz. In dieser Hinsicht wird sich das Sicherheitsorgan ohnehin im Zweifelsfall eher als unzuständig zu betrachten haben, da es sich wirklich nur auf die rein sicherheitstechnische Prüfung beschränken soll. Sobald Drittinteressen mitspielen – dies kann auch die Frage der Verhältnismässigkeit einer zusätzlichen technischen Massnahme sein ist es nicht mehr Sache des Sicherheitsorgans, diese Interessenabwägung vorzunehmen.

Art. 20

Diese Bestimmung ersetzt den bisherigen Artikel 28. Das Sicherheitsorgan tritt dabei an die Stelle des Bundesamtes als Zustimmungsbehörde für Bauten Dritter (Abs. 1). Zusätzlich wird die Formulierung dieser Bestimmung vereinfacht, da grundsätzlich alle Kreuzungen die Sicherheit der Rohrleitung beeinträchtigen können und daher von vornherein auch unter den bisherigen Buchstaben b fallen. Neu ist die Kompetenz, die Auswirkungen von geplanten Drittbauten auf die Rohrleitungsanlage untersuchen zu lassen. Wer die dabei anfallenden Kosten zu tragen hat, wird von Fall zu Fall entschieden (Abs. 2).

Art. 21

Der Wortlaut des bisherigen Artikels 29 wird in Artikel 21 unverändert übernommen.

Art. 22

Das Vorliegen eines Betriebsreglements wird neu als eine Voraussetzung für die Erteilung einer Betriebsbewilligung explizit aufgeführt. Im Übrigen entspricht die Bestimmung dem bisherigen Artikel 30.

Art. 23

Entspricht dem bisherigen Artikel 13 und regelt die Pflicht des Betreibers von Rohrleitungsanlagen, Transporte für Dritte durchzuführen.

Art. 24–26

Die weiteren Vorschriften zum Betrieb von Rohrleitungsanlagen entsprechen im Wesentlichen der bisherigen Gesetzgebung (Art. 31–32c). Als neuer Artikel 25 wird die bisherige Bestimmung über die Schutzmassnahmen und die Nachrüstung (bisher Art. 18) an dieser Stelle aufgeführt. Inhaltliche Anpassungen wurden in bezug auf die Adressaten der Informationen über den Betrieb der Rohrleitungsanlage vorgenommen. So soll bei Unfällen oder Gasaustritten in erster Linie diejenige Behörde unverzüglich informiert werden, die auch für die Anordnung von Sofortmassnahmen zuständig ist. Das ist neben den kantonalen Alarmstellen das Eidgenössische Rohrleitungsinspektorat als Sicherheitsorgan (Art. 26 Abs. 2) und nicht mehr das Bundesamt (bisher Art. 32).

Art. 27

Abs. 1

Wenn der Betrieb einer Anlage eingestellt werden muss, weil die Bewilligungsvoraussetzungen dahingefallen sind, so ist zusätzlich zum Bundesamt (als Genehmigungsbehörde) künftig auch das Eidgenössische Rohrleitungsinspektorat (als Sicherheitsorgan) zu informieren.

Im Übrigen entspricht die Bestimmung weitgehend dem bisherigen Artikel 32a.

Abs. 2

Die Bestimmung ermöglicht das Eingreifen der Genehmigungs- oder Bewilligungsbehörde, wenn der Betreiber die Bestimmungen des Gesetzes, der Plangenehmigung oder der Betriebsbewilligung missachtet.

Auf den bisherigen Absatz 3 von Artikel 32a kann verzichtet werden, da die Sicherstellung des rechtlichen Gehörs bereits durch die allgemeinen Verfahrensvorschriften gewährleistet ist.

Art. 28

Abs. 1

Neu werden auch die Stilllegung und die Beseitigung (Rückbau) einer Rohrleitungsanlage im Detail geregelt. Die Anlage soll grundsätzlich nach der Ausserbetriebnahme nicht einfach sich selbst überlassen bleiben. Wer die Anlage erstellt hat, ist auch dafür verantwortlich, dass sie ordnungsgemäss stillgelegt wird und dass nach Möglichkeit der Zustand vor ihrer Erstellung wieder hergestellt wird.

Abs. 2

Der Betreiber der Anlage hat der Genehmigungsbehörde ein Stilllegungsgesuch einzureichen und darzulegen, dass Stilllegung und ein allfälliger Rückbau der Anlage nach den Regeln der Technik erfolgt und umweltverträglich ist. Wenn notwendig, zieht die Genehmigungsbehörde das Eidgenössische Rohrleitungsinspektorat für Fragen zur technischen Sicherheit bei.

Abs. 3

Für Stilllegung und Rückbau soll ein Verfahren durchgeführt werden, das den Regeln des Plangenehmigungsverfahrens folgt.

Abs. 4

Der Rückbau hat sicher immer dann zu erfolgen, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht (Abs. 4). Daneben sind auch die Interessen des Grundeigentümers zu berücksichtigen.

Art. 29 und 30

Die bisherige Regelung der kantonalen Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Rohrleitungsanlagen (Art. 41 und 42) wird im Wesentlichen mit den Artikeln 29 und 30 übernommen.

Art. 31–37

Die Bestimmungen über die Haftung und die Versicherungspflicht werden unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen. Einzig in Artikel 32 wird die gesetzlich vorgeschriebene Mindesthöhe der Versicherungssummen den heute geltenden Beträgen bei vergleichbaren Risiken angepasst: 50 Millionen Franken für Ölleitungen, 25 Millionen Franken für Gasleitungen.

Art. 38

In diesem Artikel wird die Zuständigkeit in Bezug auf die Aufsichtstätigkeit geregelt. Für Rohrleitungen über 5 bar ist der Bund verantwortlich (Abs. 1). Soweit der Bund zuständig ist, werden auch die verantwortlichen Behörden bestimmt. In Absatz 2 wird dem Bundesamt für Energie die Aufsicht übertragen.

Absatz 3 schliesslich hält fest, dass Rohrleitungsanlagen bis 5 bar der Aufsicht der Kantone unterstehen. Dem Bund obliegt die Oberaufsicht. Sie wird vom Bundesamt für Energie wahrgenommen.

Art. 39

Waren nach dem bisherigen Recht die Betreiber von Rohrleitungsanlagen über 5 bar verpflichtet, dem Bundesamt von sich aus regelmässig Bericht zu erstatten, so müssen sie künftig nur noch dann Unterlagen einreichen, wenn das Bundesamt das verlangt, und auch nur in dem im Einzelfall zu bestimmenden Umfang.

Art. 40–46

Die bisherigen Straftatbestände (Art. 44 und 45, neu Art. 40 und 41) werden einzig dem revidierten Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches angepasst. Mit der Erhöhung des Strafrahmens wird allerdings den geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gegenüber dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des früheren Rohrleitungsgesetzes Rechnung getragen.

Ohne inhaltliche Änderungen werden schliesslich auch die weiteren Bestimmungen dieses Kapitels aus dem bisherigen Recht übernommen. Die bisherigen Artikel 46–47a werden neu zu den Artikeln 43–46.

Art. 47

Wie im bisherigen Recht wird der Vollzug des Rohrleitungsgesetzes vorbehaltlich der in Absatz 2 geregelten kantonalen Kompetenzen dem Bundesrat übertragen, der dementsprechend die notwendigen Ausführungsvorschriften zu erlassen hat. Im Rahmen des Erlasses der Ordnungsbestimmungen wird insbesondere zu prüfen sein, welche Prüfaufgaben nicht mehr unbedingt durch das Sicherheitsorgan erfolgen müssen. Auch hier wird nämlich der Grundgedanke des SKG, soweit als möglich auf präventive Kontrollen zu verzichten, konsequent umzusetzen sein.

Art. 48

Als Folge der Totalrevision des Rohrleitungsgesetzes ist das alte Gesetz vom 4. Oktober 1963 aufzuheben.

Art. 49

In diesem Artikel sind die bereits früher erlassenen Übergangsbestimmungen wieder aufgenommen worden, soweit sie noch relevant sind.

Abs. 6

Diese Vorschrift schreibt vor, dass für bestehende Anlagen spätestens nach 5 Jahren seit dem Inkrafttreten des SKG ein Sicherheitsbericht einzureichen ist. Damit soll sichergestellt werden, dass auch für bestehende Anlagen innert nützlicher Frist eine Bestandesaufnahme gemacht wird. Die Frist kann auf Gesuch hin verlängert werden, wenn nachgewiesen wird, dass trotz rechtzeitiger Inangriffnahme der Arbeiten für die Erstellung eines Sicherheitsberichtes objektive Gründe den rechtzeitigen Abschluss der Arbeiten verunmöglichten. Die Frist von 5 Jahren bedeutet zudem nicht, dass periodisch alle 5 Jahre ein Sicherheitsbericht einzureichen ist. Die Periodizität ist auf Verordnungsstufe zu regeln.

Art. 50 Referendum und Inkrafttreten

Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Bislang wurde ein Grossteil der Aufgaben im Bereich der Kontrolle der technischen Sicherheit vom Bund wahrgenommen. Demgemäss trug er auch die entsprechenden Kosten. Mit dem SKG wird nun weitgehend auf die bisherigen präventiven Kontrollen durch Staatsorgane verzichtet. Stattdessen sollen die Hersteller, Bauherren und Betreiber sowie unabhängige Dritte vermehrt mit Sicherheitsaufgaben betraut werden. Mit den Aufgaben werden auch die Kosten verlagert, so dass durch das SKG die Kosten der Aufsichtstätigkeit für den Staat reduziert werden.

Die Finanzierung der Sicherheitskontrolle nach dem neuen Gesetz mittels Gebühren wurde bereits unter Ziffer 1.6 ausführlich erläutert.

In einigen Teilbereichen fallen als einmalige Kosten die Aufwendungen für die Umsetzung der Reorganisation und Neuverteilung der Aufgaben an. Insbesondere entstehen diese dort, wo neue Aufgaben übernommen werden (BFE, BAFU). Mit zu berücksichtigen sind dabei auch die Kosten für den Bereich IT (Datentransfer).

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Durch das SKG werden gewisse Kontrollaufgaben neu den Herstellern und Betreibern von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten sowie den unabhängigen Stellen übertragen. Dies wird beim Bund einerseits zu einer gewissen personellen Entlastung führen. Erst nach der definitiven Zuordnung zu den einzelnen Verfahren und der Bestimmung der Kontrollintensität durch das Sicherheitsorgan wird sich dies zahlenmässig genau bestimmen lassen.

Eine personelle Aufstockung wird andererseits dort unumgänglich, wo bestimmte Aufgaben neu durch den Bund erfüllt werden. Dem stehen allerdings Reduktionen bei den kantonalen Aufsichtsbehörden beziehungsweise bei den vom Bund mit hoheitlichen Aufgaben betrauten Organisationen (EStI) gegenüber.

So werden im Tätigkeitsbereich des BFE zusätzliche Stellen einzurichten sein, die sicherstellen sollen, dass genügend Kapazitäten für die neu wahrzunehmende Aufsicht über die kleinen Stauanlagen, die Mitwirkung bei der Akkreditierung sowie die durchzuführenden Kontrollen vorhanden sind. Bisher sind diese Stellen bei den Kantonen angesiedelt.

Beim BFE werden auch zusätzliche Stellen einzurichten sein, die im Eidgenössischen Starkstrominspektorat abgebaut werden können (vgl. zu den Aufgaben vorne Ziff. 2.2.2.1). Der Grund liegt darin, dass das BFE künftig die Plangenehmigungskompetenz für diejenigen Fälle innehat, bei denen nicht ausschliesslich sicherheitstechnische Aspekte zu beurteilen sind. Die Erteilung dieser Genehmigungen war bislang Sache des Inspektorates.

Schliesslich wird auch das BAFU zusätzliche Aufgaben übernehmen müssen: Im Bereich der Rohrleitungen sind für bestehende Anlagen periodisch Sicherheitsberichte einzureichen, was einen gewissen Kontrollaufwand verursacht, da die Beurteilung des Teils «Katastrophenschutz» dieser Berichte Sache des BAFU sein wird. Allerdings ist zu beachten, dass eine Übergangsfrist von fünf Jahren eingeräumt

wird, die zusätzlichen Aufgaben hier also gestaffelt und nicht sofort anfallen. Der konkrete Ressourcenbedarf wird wie erwähnt im Rahmen der Umsetzung des SKG auf Verordnungsstufe ermittelt werden. Nach heutiger Beurteilung ist ein zusätzlicher Personalbedarf insgesamt eher unwahrscheinlich. Er kann aber auch nicht ganz ausgeschlossen werden. Es hängt weitgehend davon ab, ob private Unternehmen bereit sind, als akkreditierte Stellen tätig zu werden.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Das SKG hat keinen direkten Einfluss auf die kantonalen und kommunalen Kompetenzen im Bereich der technischen Sicherheit. Der Gesetzestext hält explizit fest, dass die Verfahren des SKG nur im Regelungsbereich des Bundes zur Anwendung gelangen. Eine Ausnahme bildet der Bereich der Stauanlagen, wo die kantonale Kompetenz auf den Bund übergeht.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das neue Gesetz sieht vor, dass die materiellen Sicherheitsprüfungen – ausser beim Verfahren mit staatlicher Prüfung – nicht mehr von Bundesbehörden vorgenommen werden, sondern von unabhängigen Dritten bzw. akkreditierten Stellen. Der Staat beschränkt seine Aufgaben auf das Wesentliche. Durch diese Aufgabenprivatisierung wird die Möglichkeit für eine Markttöffnung bezüglich der Prüfung der technischen Sicherheit geschaffen.

Das SKG akzeptiert zudem nebst der Prüfung und Dokumentenausstellung durch nationale akkreditierte Stellen auch diejenige durch internationale Stellen, soweit diese die gesetzlich festgehaltenen Kriterien erfüllen.

Die Neuordnung der Sicherheitskontrolle wird dazu führen, dass der Staat insgesamt weniger Prüf-, Kontroll- und Aufsichtsaufgaben zu übernehmen hat, da in vielen Bereichen neu die Sicherheitskontrolle anhand von Sicherheitserklärungen und -bescheinigungen durchgeführt wird und hier kein unmittelbarer Prüfaufwand mehr anfällt. Der Aufwand für die durch den Staat noch vorzunehmenden nachträglichen Kontrollen und die Beaufsichtigung der unabhängigen Stellen dürfte geringer ausfallen als für die bisherige umfassende Prüf- und Aufsichtstätigkeit.

Für die Bauherren, Hersteller und Betreiber von Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten werden die Kosten in gewissen Bereichen etwas höher sein als heute. Dies ist im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen. Erstens sind die Gebühren, die heute von den staatlichen Stellen für ihre Dienstleistungen erhoben werden, nicht kostendeckend angesetzt. In einigen Bereichen werden die Prüf- und Kontrollkosten nicht in Rechnung gestellt. Zweitens wurden die Prüfungen und Kontrollen in einzelnen Bereichen aufgrund der personellen Engpässe sehr stark eingeschränkt, was natürlich auch dazu führte, dass für den Betroffenen die Kosten für die Sicherheitsprüfung sehr bescheiden blieben. Längerfristig ist dieser Zustand jedoch nicht vertretbar, da darunter die Qualität der Sicherheit leidet. Es ist daher festzustellen, dass in gewissen Bereichen die Kosten für die einzelnen Bauherren, Hersteller und Betreiber von Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten heute zu tief sind und somit keinen realistischen Vergleichsmassstab darstellen.

Trotzdem steigen die Kosten für die Sicherheitsaufsicht nicht massiv an. Durch die Einschaltung von unabhängigen Stellen, die im Wettbewerb stehen werden, und den vermehrten Ersatz von Drittkontrollen durch Sicherheitserklärungen der Hersteller oder Betreiber sollte nämlich erreicht werden können, dass der Aufwand für die Gewährleistung der technischen Sicherheit insgesamt nicht wesentlich grösser wird. Erfahrungen mit dem Einsatz von unabhängigen Stellen bestehen bereits in einigen Ländern und verschiedenen Bereichen. Dabei hat sich gezeigt, dass der Markt funktioniert und die Kosten angemessen und tragbar sind. Dort, wo Hersteller und Betreiber inskünftig Sicherheitserklärungen abzugeben haben, wird dies nicht zu grösseren Kosten führen, mussten die Hersteller und Betreiber doch schon heute selber sicherstellen, dass die Anlagen, Fahrzeuge, Geräte, Sicherheitssysteme und Komponenten sicher sind, auch wenn der Staat dies noch überprüfte. Bei der Festlegung der massgebenden Verfahren in der Spezialgesetzgebung – soweit dies nicht auf Verordnungsstufe erfolgt – wurde wenn immer möglich die Selbstdeklaration (Sicherheitserklärung) gewählt, und dort, wo dies aus Sicherheitsüberlegungen nicht möglich war, primär die Kontrolle durch private Dritte. Daraus ergibt sich in vielen Fällen auch eine Vereinfachung im Vollzug: Sicherheitserklärungen müssen nämlich nicht in jedem Fall eingereicht werden, sondern sie sind oft nur auf Verlangen der Kontrollbehörde vorzulegen.

Die Befürchtungen, dass die Neuordnung der Sicherheitskontrolle für die Bauherren, Hersteller und Betreiber zu grossen ungerechtfertigten Kostenschüben führen wird, sind deshalb grundsätzlich unbegründet. Grössere Kostensteigerungen werden höchstens dort erfolgen, wo heute als Folge nicht kostendeckender Gebühren wesentliche Erleichterungen gewährt worden sind. Die Weiterführung dieser Praxis in Zukunft ist grundsätzlich abzulehnen. Ist man der Meinung, in gewissen Bereichen habe nicht der Versacher, sondern der Staat die Kosten für die Prüfung und Kontrolle der Sicherheit zu tragen, ist dies nach wie vor möglich. Es soll dann aber transparent unter Schaffung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen geschehen.

Auf die Gesamtwirtschaft hat die Neuordnung der Prüfung und Kontrolle der Sicherheit insofern positive Auswirkungen, als davon auszugehen ist, dass sich im Bereich der Prüfungen durch Dritte neue Märkte öffnen werden und sich damit Impulse ergeben. Zudem werden die Staatsaufgaben reduziert

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 (BBl 2004 1196) angekündigt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Das Sicherheitskontrollgesetz stützt sich auf die Kompetenzen des Bundes gemäss den Artikeln 76 Absatz 3 (Wasser), 82 Absatz 1 (Strassenverkehr), 87 (Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger), 90 (Kernenergie) und 91 (Transport von Energie) der Bundesverfassung.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalem Recht

Schon bei anderen Vorlagen wurde es als zweckmässig erachtet, eine neue gesetzliche Grundlage so auszugestalten, dass diese mit internationalem und europäischem Recht kompatibel ist. Entsprechend ist auch das SKG – soweit ersichtlich – mit den für die Schweiz geltenden internationalen Vereinbarungen sowie dem europäischen Gemeinschaftsrecht konform.

Zudem wird in Artikel 8 SKG dem Bundesrat die Kompetenz zugesprochen, bei Bedarf Anpassungen an internationales Recht vorzunehmen.

Detaillierte Ausführungen zum Verhältnis der Vorlage und den im Bereich der technischen Sicherheit relevanten EU-Richtlinien finden sich vorne unter Ziffer 1.9.

5.3 Erlassform

Dieses Gesetz regelt die Neuorganisation der Sicherheitskontrolle im Bereich von Anlagen, Fahrzeugen, Geräten, Sicherheitssystemen und Komponenten. Dazu schafft es drei Verfahrenstypen zur einheitlichen Beurteilung der sicherheitsrelevanten Aspekte.

Es ergeht in der Form eines unbefristeten Bundesgesetzes.

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

In den Artikeln 2 Absätze 2 und 8 werden dem Bundesrat diverse Rechtsetzungskompetenzen eingeräumt. Zudem finden sich in den jeweiligen Spezialgesetzen Delegationsbestimmungen für konkrete Anwendungsfälle. Es handelt sich dabei ausnahmslos um technische Materien oder darum, das Recht neuen Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen anzupassen.

Die Delegationen halten sich somit an die verfassungsrechtlichen Vorgaben (Art. 164 Abs. 2 BV).

5.5 Koordination mit den gleichzeitigen Revisionen anderer Gesetze

5.5.1 Bahnreform 2

Der Bundesrat hat am 23. Februar 2005 die Botschaft zur Bahnreform ²²⁴ zuhänden des Parlamentes verabschiedet. Im Rahmen dieser Botschaft sind dem Parlament unter anderem auch Änderungen des Eisenbahngesetzes und des Transportgesetzes vorgeschlagen worden. Da das Parlament die Vorlage der Bahnreform 2 in der Wintersession 2005 an den Bundesrat zurückgewiesen hat, basieren die hier vorgeschlagenen Änderungen der beiden Erlasse auf dem geltenden Recht und nicht auf den im Rahmen der Bahnreform 2 unterbreiteten gesetzlichen Bestimmungen.

²⁴ BBl 2005 2415 ff

5.5.2 Luftfahrtgesetz

Die technische Sicherheit für die Luftfahrzeuge wird neuerdings weitgehend auf europäischer Ebene durch die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) wahrgenommen.

Am 16. Dezember 2005 hat die Bundesversammlung der Mitgliedschaft bei der EASA zugestimmt und die dazu notwendige Revision des Luftfahrtgesetzes verabschiedet. Dementsprechend sind im Luftfahrtgesetz nur noch diejenigen Bereiche dem SKG unterstellt, die künftig nicht (oder noch nicht) in den Zuständigkeitsbereich der EASA fallen. Dies erklärt die nur punktuelle Unterstellung des Luftfahrtbereiches unter das SKG.

5.5.3 Seilbahngesetz

Die Botschaft zum Seilbahngesetz wurde am 22. Dezember 2004 vom Bundesrat zuhanden des Parlamentes verabschiedet. Die durch das SKG notwendigen Anpassungen des Seilbahngesetzes basieren auf diesem Entwurf des Seilbahngesetzes.

Sollte das Parlament Änderungen dieses Entwurfes beschliessen, könnte dies Anpassungen der SKG-Vorlage zur Folge haben.

5.5.4 Stauanlagengesetz

Gleichzeitig mit dem Sicherheitskontrollgesetz, aber in einer separaten Vorlage, werden dem Parlament auch die Botschaft und der Entwurf über ein Bundesgesetz über die Stauanlagen unterbreitet. Die Vorlage ist auf das SKG abgestimmt, wird aber, da noch weitere Gründe zu einer Revision führten, separat unterbreitet (vgl. Botschaft zum Stauanlagengesetz).

5.5.5 Rohrleitungsgesetz

Das Rohrleitungsgesetz aus dem Jahre 1963 wurde aus formalen Gründen einer Totalrevision unterzogen: Das Gesetz ist wegen der zahlreichen Änderungen unübersichtlich geworden und entspricht nicht mehr den heutigen Anforderungen an den Aufbau von Gesetzen. Materiell wurden einzig diejenigen Bestimmungen angepasst beziehungsweise diejenigen neuen Bestimmungen eingeführt, die für die Reorganisation der Kontrolle und Prüfung der Sicherheit nötig waren.