



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Verkehr BAV
Abteilung Sicherheit

Aktenzeichen: BAV-041.4-3/3/11/1/2/13

Konzept

Sicherheitsaufsicht BAV in der Betriebsphase

(Sicherheitsüberwachung)

Version 2.4d, 01.10.2022



BAV-D-C8883401/572

Impressum

Herausgeber:	Bundesamt für Verkehr, 3003 Bern Abteilungen Infrastruktur und Sicherheit
Autor:	Hanspeter Egli
Filename:	Konzept Sicherheitsaufsicht in der Betriebsphase V 2.4d (veröffentlicht als .pdf-Datei)
Q-Plan Stufe:	WE, öffentlich
QM-SI - Anbindung:	15 Audits, Betriebskontrollen und Inspektionen durchführen
Anwendungsgebiet:	BAV Prozess 521
Verteiler:	Veröffentlichung auf der BAV-Internetseite
Sprachfassungen:	Deutsch (Original) Französisch Italienisch Englisch

Das Konzept tritt am 01. Oktober 2022 in Kraft;
es ersetzt das Konzept „Sicherheitsaufsicht BAV in der Betriebsphase (Überwachung)“ vom Mai 2020.

Bundesamt für Verkehr

Abteilung Sicherheit

Dr. Rudolf Sperlich, Vizedirektor

Ausgaben (Änderungsgeschichte):

Version	Datum	Ersteller	Änderungshinweise	Status1
V 2.0_d	20.05.2010	Gery Balmer	komplette Überarbeitung	abgelöst
V 2.1_d	20.02.2013	Gery Balmer	Überarbeitung (KVP, Change)	abgelöst
V 2.2_d	01.05.2018	Hanspeter Egli	Überarbeitung	abgelöst
V 2.3_d	01.05.2020	Hanspeter Egli	Überarbeitung	abgelöst
V 2.4_d	01.10.2022	Hanspeter Egli	Überarbeitung	In Kraft (SPR)

¹ Dokumentstatus; vorgesehen sind: in Arbeit / in Review / in Kraft (mit Visum) / abgelöst

Inhaltsverzeichnis

1	Zweck des Dokuments.....	4
2	Auftrag des BAV als Sicherheitsaufsichtsbehörde	4
2.1	Zuständigkeit des BAV	4
2.2	Gesetzliche Grundlagen der Sicherheitsaufsicht.....	4
2.3	Regelkreis zur Sicherheitsaufsicht	5
2.3.1	Sicherheitsrelevante Bestimmungen: Normative Phase	5
2.3.2	Bewilligungen und Zulassungen: Präventive Phase	5
2.3.3	Überwachung: Betriebsphase	6
2.4	Grundsätze des BAV in der Sicherheitsaufsicht.....	6
2.5	Rollenverständnis	7
2.5.1	Rollenverteilung Unternehmen / BAV.....	7
2.5.2	Rolle des BAV bei Ereignissen	7
2.6	Organisation	8
2.6.1	Sicherheitsaufsicht im BAV.....	8
2.6.2	Sicherheitsüberwachung.....	9
2.6.2.1	Prozessektionen	9
2.6.2.2	Fachsektionen.....	9
2.6.2.3	Risikomanagement.....	9
2.6.2.4	Risikoorientierte Prüfungen: Grundlagen.....	9
2.6.2.5	Überwachung der Seilbahnen: Akkreditierung.....	9
3	Sicherheitsüberwachung - Umsetzung des Auftrags in der Betriebsphase	10
3.1	Abgrenzung	10
3.2	Planung	10
3.3	Durchführung.....	10
3.3.1	Instrumente	10
3.3.2	Arbeitsgrundlagen.....	11
3.3.3	Ablauf	11
3.3.4	Feststellungen und Beurteilungen	12
3.3.5	Hinweise und Anweisungen	12
3.3.6	Kommunikation vor Ort	12
3.3.7	Überwachungsbericht.....	13
3.3.8	Beschwerden	13
3.3.9	Strafrechtliche Aspekte	13
3.3.10	Bereiche in der Zuständigkeit anderer Behörden	13
3.4	Nachbearbeitung	13
3.4.1	Überwachung der Anweisungen (Follow-Up).....	13
3.4.2	Erkenntnisse aus der Überwachung	14
3.4.3	Information der Direktion.....	14

1 Zweck des Dokuments

Dieses Dokument legt dar, wie das Bundesamt für Verkehr (BAV), ein Amt des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), seine Aufgabe als Sicherheitsaufsichtsbehörde während der Betriebsphase bei Unternehmen wahrnimmt, die der Aufsicht des Bundes unterstehen¹.

Zielpublikum dieses Dokuments sind Interessierte der Öffentlichkeit und der Wirtschaft, Mitarbeitende von Unternehmen mit Bezug zum öffentlichen Verkehr und von Verwaltungen. Das Dokument soll dazu dienen, sich einen raschen Überblick über die Sicherheitsaufsicht des BAV in der Betriebsphase zu verschaffen.

Die nachfolgenden Ausführungen in Kapitel 2 beziehen sich auf alle Phasen der Sicherheitsaufsicht. Kapitel 3 widmet sich den Besonderheiten der Sicherheitsaufsicht in der Betriebsphase.

2 Auftrag des BAV als Sicherheitsaufsichtsbehörde

2.1 Zuständigkeit des BAV

Verschiedene Gesetze weisen dem BAV den Vollzug der Sicherheitsaufsicht über die dem jeweiligen Gesetz unterstellten Unternehmen zu. So hat das BAV als Sicherheitsaufsichtsbehörde die Aufsicht über Unternehmen im Bereich der Eisenbahnen (Art. 10 EBG²), Seilbahnen (Art. 22 SebG³), Auto- und Trolleybusse (Art. 7 TrG⁴, Art. 52 PBG⁵), der Binnenschifffahrt (Art. 1 und 8 BSG⁶) sowie über die Betreiber von Anschlussgleisen (Art. 22 GüTG⁷) wahrzunehmen. Die Aufsicht umfasst auch den Vollzug der Gesetzgebung über den Transport gefährlicher Güter in der Betriebsphase.

Bei der Rheinschifffahrt übt das BAV Funktion der Sicherheitsaufsichtsbehörde nur im normativen Bereich (siehe 2.3) aus.

2.2 Gesetzliche Grundlagen der Sicherheitsaufsicht

Die wesentlichen Grundlagen für diese Aufgabe finden sich insbesondere in folgenden Gesetzen:

Generell:

- Arbeitszeitgesetz (AZG⁸)
- Umweltschutzgesetz (USG⁹)
- Elektrizitätsgesetz (EleG¹⁰)

Eisenbahnen:

- Eisenbahngesetz (EBG)
- COTIF¹¹, mit Protokollen und Anhängen
- Bundesgesetz über den Gütertransport durch Bahn- und Schifffahrtsunternehmen (GüTG)

Schifffahrt:

- Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt (BSG)

¹ Überwachung der Konformität sicherheitsrelevanter Produkte: s. Konzepte Marktüberwachung

² Eisenbahngesetz (EBG; SR 742.101)

³ Bundesgesetz über Seilbahnen zur Personenbeförderung (SebG; SR 743.01)

⁴ Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmen (TrG, SR 744.21)

⁵ Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG, SR 745.1)

⁶ Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt (BSG; SR 747.201)

⁷ Bundesgesetz über den Gütertransport durch Bahn- und Schifffahrtsunternehmen (GüTG; SR 742.41)

⁸ Bundesgesetz über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (AZG; SR 822.21)

⁹ Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG; SR 814.01)

¹⁰ Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (EleG; SR 734.0)

¹¹ Übereinkommen vom 9. Mai 1980 über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF, mit Prot. und Anhängen; SR 0.742.403.1)

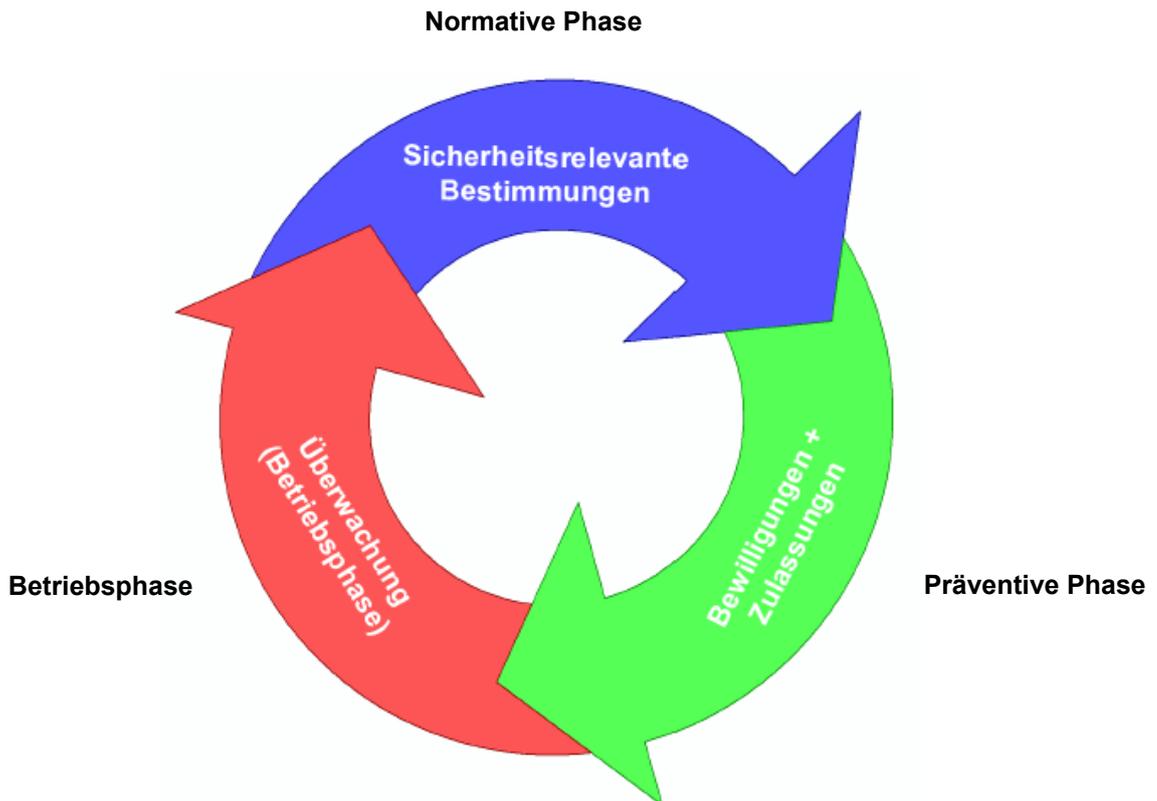
Seilbahnen:

- Bundesgesetz über Seilbahnen zur Personenbeförderung (SebG)

Auto- und Trolleybusse:

- Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmen (TrG)
- Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG)

2.3 Regelkreis zur Sicherheitsaufsicht



Dieser Regelkreis legt das Zusammenspiel der Aufgaben des BAV als Sicherheitsaufsichtsbehörde und als Regulator dar. Diese Aufgaben lassen sich in drei Phasen gliedern:

2.3.1 Sicherheitsrelevante Bestimmungen: Normative Phase

In seiner Funktion als Regulator ist das BAV verantwortlich für die Festlegung und Weiterentwicklung der hoheitlichen Sicherheitsvorschriften. Wo das BAV die Vorschriften nicht selbst erlässt (z.B. bei Gesetzen und Verordnungen), erarbeitet es die entsprechenden Grundlagen und Entwürfe zuhanden des Departements, des Bundesrats oder des Parlaments. Dabei berücksichtigt das BAV die von der Schweiz in nationales Recht übernommenen internationalen Vorgaben. Die betroffenen Kreise werden bei der Erarbeitung mit einbezogen. Zudem engagiert sich das BAV bei der Weiterentwicklung von internationalen Regelwerken.

2.3.2 Bewilligungen und Zulassungen: Präventive Phase

Das BAV ist verantwortlich für die sicherheitsrelevanten Entscheide im Rahmen der Plangenehmigungen, Betriebsbewilligungen, Ausnahmbewilligungen, Sicherheitsbescheinigungen, Sicherheitsgenehmigungen, Zulassungen und des Vollzugs der Umweltvorschriften sowie die Anerkennungen von bzw. Zulassung von bestimmten Personalkategorien und der Genehmigung von Abweichung von den hoheitlichen Sicherheitsvorschriften in anderen Bereichen. In dieser Phase wird überprüft, ob die konkre-

ten Gesuche den in der normativen Phase erarbeiteten Grundlagen entsprechen. Zur Einhaltung der rechtlichen Grundlagen sind gegebenenfalls Auflagen und / oder Bedingungen anzuordnen.

2.3.3 Überwachung: Betriebsphase

Dem BAV obliegt die Überwachung der Unternehmen in der Betriebsphase. Es überprüft risikoorientiert und stichprobenweise, ob die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs ihre Verantwortung für einen sicheren Bau, Betrieb und die Instandhaltung wahrnehmen. Dabei stützt sich das BAV u.a. auf die unter 2.2 aufgelisteten gesetzlichen Grundlagen.

2.4 Grundsätze des BAV in der Sicherheitsaufsicht

Das BAV hat in seiner Sicherheitspolitik beschrieben, wie es seine Funktion als Sicherheitsaufsichtsbehörde wahrnimmt. In diesem Rahmen wurden unter anderem auch die folgenden acht Sicherheitsgrundsätze aufgeführt.

- ¹ Wir stellen die Sicherheit der Menschen und den Schutz ihrer Umwelt vor schädlichen Auswirkungen ins Zentrum.*
- ² Wir setzen uns dafür ein, dass die Sicherheit im öffentlichen Verkehr im Vergleich zum heutigen Stand mindestens gleich bleibt und mit dem Sicherheitsniveau führender Länder vergleichbar ist.*
- ³ Wir setzen durch, dass alle beim Erbringen von Transportdienstleistungen Beteiligten ihre Verantwortung für die Sicherheit wahrnehmen. Darauf richten wir die Organisation unserer Sicherheitsaufsicht aus.*
- ⁴ Wir sorgen für wirksame und vorzugsweise zielorientiert formulierte Sicherheitsvorschriften.*
- ⁵ Wir beurteilen die sicherheitsrelevanten Aspekte in den Bewilligungsverfahren und bei der Überwachung in der Betriebsphase risikoorientiert mit Stichproben auf der Basis uns bekannter Risiken.*
- ⁶ Wir akzeptieren Risiken nur, wenn sie nach bestem Wissen vertretbar sind und mit verhältnismässigem Aufwand nicht weiter reduziert werden können. Bei Zielkonflikten räumen wir der Sicherheit einen hohen Stellenwert ein.*
- ⁷ Wir setzen Rahmenbedingungen, damit die Mittel für die Sicherheit möglichst wirksam und wirtschaftlich eingesetzt werden.*
- ⁸ Wir pflegen eine offene und aktive Kommunikation über die Sicherheit im öffentlichen Verkehr.*

Die vollständige Sicherheitspolitik des BAV findet sich unter der folgenden Adresse:

www.bav.admin.ch

→ Themen A-Z → Sicherheit

2.5 Rollenverständnis

2.5.1 Rollenverteilung Unternehmen / BAV

Aus den in Kapitel 2.2 genannten gesetzlichen Grundlagen geht hervor, dass die Verantwortung für einen sicheren Bau, Betrieb und die Instandhaltung bei den Unternehmen des öffentlichen Verkehrs liegt. Diese müssen alle erforderlichen Massnahmen ergreifen, um die Sicherheit in ihrem Verantwortungsbereich gewährleisten zu können. Dazu gehört u.a., dass sie geeignet organisiert sind, den Zustand ihrer Fahrzeuge und Anlagen kennen, ihr Personal ausbilden, ihre Prozesse kennen und in der Praxis umsetzen sowie, wenn erforderlich, auf das Wissen von externen Experten (Gutachter, Sachverständige) zurückgreifen. Die Unternehmen sind dabei auch für die Qualität der von Externen bezogenen Leistungen verantwortlich.

Die Unternehmen müssen gestützt auf die Mitwirkungspflichten dem BAV für seine Kontrollen unter anderem die nötigen Auskünfte erteilen, Akten einsehen lassen, Zutritt zu den Räumen, Anlagen und Fahrzeugen gewähren und das nötige Personal zur Verfügung stellen.

Aufgabe des BAV ist es, risikoorientiert und stichprobenweise zu überprüfen, ob die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs ihre Verantwortung umfassend wahrnehmen.

Aufgrund dieser Rollenverteilung kann das BAV nicht im Auftrag oder an Stelle von Unternehmen als Sachverständiger oder Gutachter auftreten: Das BAV darf nicht als Aufsichtsbehörde seine eigenen sicherheitsrelevanten Arbeiten beurteilen, die es in der Rolle als Sachverständiger ausführen würde.

Aus dieser Rollenverteilung folgt auch, dass die stichprobenartigen und risikoorientierten Überprüfungen des BAV in keinem Fall die durch das Unternehmen eigenverantwortlich durchzuführenden Führungs-, Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten ersetzen.

Risikoorientiert bedeutet eine selektive Überprüfung sicherheitsrelevanter Aspekte. Das Wissen um bestimmte Risiken (siehe 3.2) bestimmt dabei die Auswahl der zu überprüfenden Aspekte.

Dazu analysiert das BAV in der Risikobewertung verschiedene Informationen systematisch und legt auf dieser Basis fest, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Dieser Handlungsbedarf kann sich in allen drei Phasen im Regelkreis der Sicherheitsaufsicht ergeben.

Stichprobenweise bedeutet, dass die Aufsichtsbehörde nicht sämtliche Unterlagen und Prozesse im Detail prüft. Die Behörde nimmt somit keine umfassende Prüfung von Dossiers oder Sachverhalten vor, sondern beurteilt innerhalb der risikoorientiert ausgewählten Aspekte einzelne ausgewählte Elemente. Einzig im Bereich Umwelt sowie bei den Sicherheitsgenehmigungen / -bescheinigungen gibt es vom Gesetz vorgesehene Ausnahmen von diesem Grundsatz.

Die Überwachung wird gestützt auf gesetzliche Grundlagen durchgeführt, es entsteht kein Vertragsverhältnis zwischen dem BAV und den überwachten Unternehmen. Die Angestellten des BAV unterstehen mit dem Bundespersonalgesetz dem Amts-, Geschäfts- und Berufsgeheimnis sowie der Schweigepflicht. Ebenfalls unterstehen sie den Ausstandspflichten.

Sollten aus Handlungen von Mitarbeitenden des BAV Schäden entstehen, so greift in erster Instanz die Staatshaftung. Mitarbeitende des BAV dürfen nicht an der Ausübung von Amtshandlungen gehindert werden. Das BAV hat bei seinem Handeln die Gesetzmässigkeit, die Verhältnismässigkeit, die Erforderlichkeit und die Subsidiarität zu beachten.

2.5.2 Rolle des BAV bei Ereignissen

Die Ereignisbewältigung und Wiederinbetriebnahme liegen in der Eigenverantwortung der Unternehmen. Für die Wiederinbetriebnahme bedarf das Unternehmen keiner Zustimmung und/oder Bewilligung des BAV.

Liegen dem BAV aufgrund der Kenntnis über ein Ereignis Anhaltspunkte vor, dass das Unternehmen seine Eigenverantwortung nicht korrekt wahrnimmt oder das Ereignis einen Einfluss auf die Sicherheit des Betriebes hat, kann es eine ausserplanmässige Prüfung resp. Kontrolle der sicherheitsrelevanten Aspekte vornehmen.

Das BAV prüft, ob aufgrund von Erkenntnissen aus Ereignissen Handlungsbedarf bei anderen Unternehmen besteht.

Werden durch das Unternehmen im Nachgang zu einem Ereignis Änderungen an Anlagen oder Vorschriften vorgenommen, so hat das BAV wo erforderlich die Rolle der Bewilligungsbehörde für diese Änderungen inne.

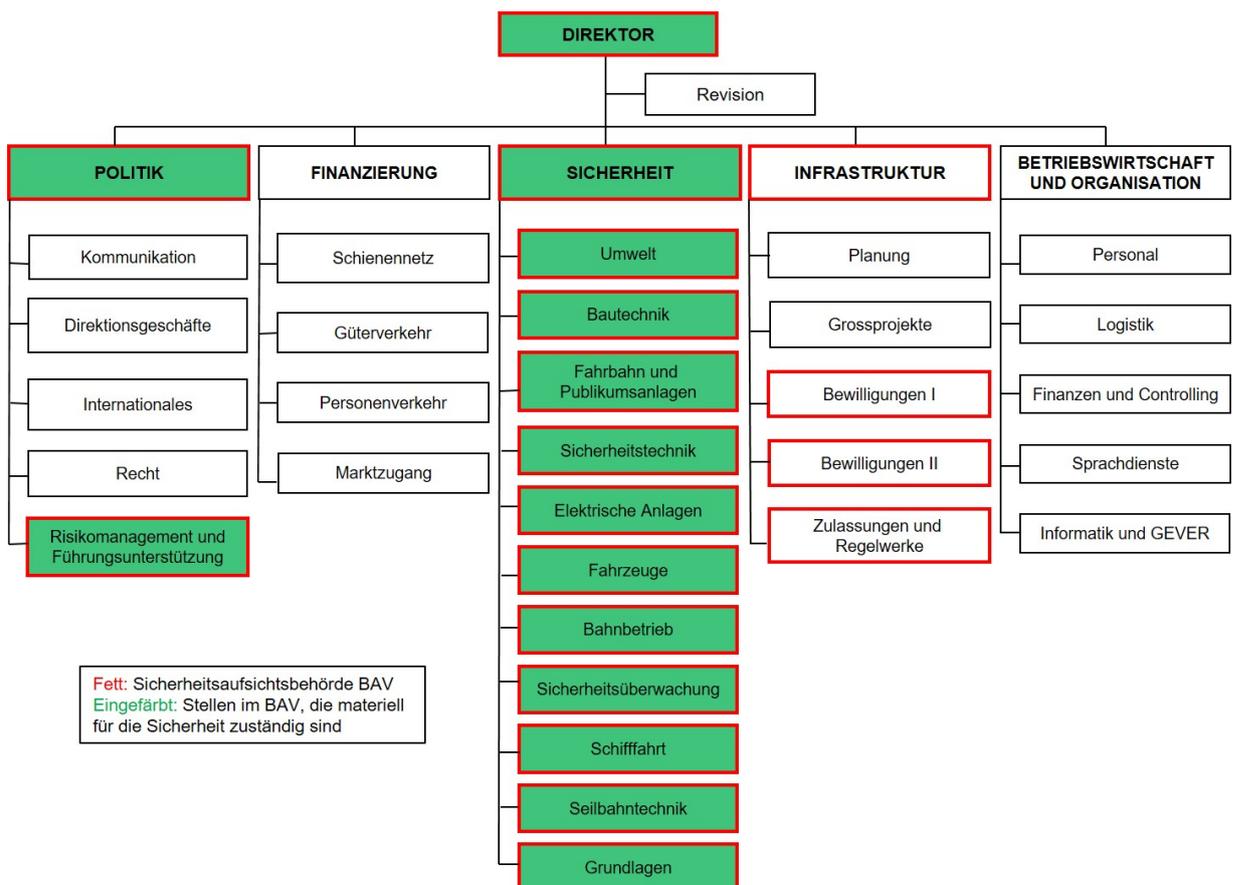
Die Untersuchung des Ereignisses ist Aufgabe des Bereichs Bahnen und Schiffe der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle des UVEK (SUST-BS). Diese wird auf der Basis der Verordnung über Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen¹² tätig. Die Erkenntnisse der SUST-BS werden dem BAV und den Beteiligten in einem Bericht übermittelt. Falls dieser Bericht Empfehlungen enthält, so richtet die SUST-BS diese an das BAV. Diese Empfehlungen fliessen in die unter Kapitel 2.5.1 beschriebene Risikobewertung ein. Daraus kann ein Handlungsbedarf für das BAV hervorgehen. Dieser Handlungsbedarf kann den gesamten Regelkreis zur Sicherheitsaufsicht (siehe 2.3) betreffen.

Das BAV unterrichtet die SUST-BS über die getroffenen Massnahmen bzw. begründet, weshalb es auf Massnahmen verzichtet. Zudem prüft das BAV, ob die Empfehlungen auch für andere Unternehmen von Relevanz sein könnten.

2.6 Organisation

2.6.1 Sicherheitsaufsicht im BAV

Um die Funktion der Sicherheitsaufsicht so weit wie möglich von den übrigen Funktionen des BAV zu entflechten, werden die Bewilligungsprozesse in der Abteilung Infrastruktur geführt und die Finanzierungsprozesse in der Abteilung Finanzierung. Die materiellen sicherheitstechnischen Beurteilungen werden durch die dafür zuständige Sicherheitsbehörde (in der Abbildung grün eingefärbt) vorgenommen. Zum BAV als Sicherheitsaufsichtsbehörde gehören die fett umrandeten Organisationseinheiten.



¹² Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen (VSZV, SR 742.161)

2.6.2 Sicherheitsüberwachung

2.6.2.1 Prozesssektionen

Die Sicherheitsüberwachung wird von der Sektion **Schifffahrt** (bei konzessionierten Schifffahrtsunternehmen) und der Sektion **Sicherheitsüberwachung** (alle übrigen Verkehrsträger in der Zuständigkeit des BAV) geleitet.

Diese zwei Sektionen sind verantwortlich für die Steuerung und die Durchführung der Aufsicht über die Transportunternehmen in der Betriebsphase. Nach risikoorientierten Grundsätzen (siehe Kapitel 2.5.1) planen und organisieren sie Audits, Betriebskontrollen, Inspektionen und Managementgespräche (siehe Kapitel 3.3.1).

In diesen Sektionen arbeiten zertifizierte Lead-Auditoren. Jeder dieser Auditoren übernimmt verschiedene Funktionen:

- Als Lead-Auditor ist er verantwortlich für die Organisation und die Durchführung der ihm zugeteilten Überwachungsaufgaben und für die entsprechende Berichterstattung.
- Als Ansprechpartner für die ihm zugeteilten Unternehmen pflegt er einen konstanten, koordinierten Kontakt. Damit ist sichergestellt, dass die Unternehmen wissen, an wen sie sich bei Fragen zur Sicherheitsüberwachung wenden können. Der Ansprechpartner überwacht zudem bei den zugeteilten Unternehmen die Umsetzung der im Rahmen der Überwachung ausgesprochenen Anweisungen. In der Sektion Schifffahrt nehmen die Ansprechpartner risikoorientiert an den durch die AB-SBV¹³ zu Art. 50 vorgegebenen periodischen Inspektionen teil.
- Als Themenverantwortlicher ist er für einen fachlichen Themenbereich in der Überwachung zuständig. Er pflegt dabei die Nahtstelle zu den entsprechenden BAV-internen Fachspezialisten. Dadurch wird die gegenseitige fachliche und methodische Weiterentwicklung sichergestellt.

2.6.2.2 Fachsektionen

Die Fachsektionen tragen die fachliche Verantwortung in allen Phasen der Sicherheitsaufsicht. Sie unterstützen in dieser Rolle die Sektionen Sicherheitsüberwachung und Schifffahrt bei der Aufsicht in der Betriebsphase, wenn der Einbezug ihres Fachwissens erforderlich ist.

Diese Unterstützung beinhaltet sowohl das Erarbeiten von fachspezifischen Checklisten als auch die fachtechnische Beurteilung von Sachverhalten. Zudem werden die Spezialisten der Fachsektionen auch als Fachauditoren bei der Überwachung vor Ort eingesetzt.

2.6.2.3 Risikomanagement

Die Sektion Risikomanagement und Führungsunterstützung leitet BAV-intern die Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik (siehe Kapitel 2.4) als eine der Grundlagen für die Sicherheitsüberwachung.

2.6.2.4 Risikoorientierte Prüfungen: Grundlagen

Die Sektion Grundlagen ist verantwortlich für die unter Kapitel 2.5.1 erwähnte Risikobewertung. Sie liefert wichtige Grundlagen für die risikoorientierte Überwachungstätigkeit des BAV und sorgt damit dafür, dass das BAV die Schwerpunkte bei der Aufsicht in der Betriebsphase richtig legt. Dazu führt sie ein Sicherheitsmonitoring auf der Basis der gemeldeten Ereignisdaten durch. Dieses Monitoring fließt in den jährlichen Bericht über die Sicherheit im öffentlichen Verkehr des BAV ein. In diesem Bericht werden die Sicherheitsrisiken beschrieben, welche die Schwerpunkte für die künftigen Überwachungstätigkeiten des BAV bilden. Der jährliche Bericht über die Sicherheit im öffentlichen Verkehr wird auf der Homepage des BAV veröffentlicht.

2.6.2.5 Überwachung der Seilbahnen: Akkreditierung

Im Bereich Seilbahnen ist die Überwachungstätigkeit des BAV als Inspektionsstelle gemäss der Norm ISO/IEC 17020 organisiert. Das BAV ist hier von der Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS) als Inspektionsstelle, Typ A (SIS 114) akkreditiert. Mit dieser Akkreditierung wird die organisatorische

¹³ Ausführungsbestimmungen des UVEK zur Schiffbauverordnung (AB-SBV, SR 747.201.71)

Aktenzeichen: BAV-041.4-3/3/11/1/2/13

Zweckmässigkeit, die Prozesse und Verfahren der Überwachung sowie die fachliche Kompetenz der Beteiligten bestätigt.

3 Sicherheitsüberwachung - Umsetzung des Auftrags in der Betriebsphase

3.1 Abgrenzung

Die Sicherheitsüberwachung hat in erster Linie sicherheitsrelevante organisatorische, betriebliche und technische Themen zum Inhalt. Aspekte wie das Finanzcontrolling werden von anderen Organisationseinheiten des BAV behandelt. Der Sicherheitsüberwachung obliegt auch die Überprüfung, ob die gesetzlichen Grundlagen eingehalten werden.

Finanzkennzahlen können jedoch als Grundlage für die Vorbereitung und Durchführung der Sicherheitsüberwachung herangezogen werden.

3.2 Planung

Die Überwachung wird risikoorientiert geplant und durchgeführt. Die Risiken werden auf der Basis von verschiedenen Informationen analysiert und bewertet. Der jährliche Bericht über die Sicherheit im öffentlichen Verkehr des BAV beschreibt die wesentlichen Risiken und Schwerpunkte. Weitere wichtige Informationsquellen sind zum einen die beim BAV eingehenden sicherheitsrelevanten Informationen aus Ereignismeldungen, Risikohinweisen und Unfalluntersuchungsberichten, aber auch die Informationen aus Geschäftsberichten und Berichten der Unternehmungen in Bezug auf die Sicherheit, die dem BAV jährlich einzureichen sind. Weiter werden auch die Erkenntnisse und Daten aus den Bewilligungen der präventiven Phase und der Überwachung selber in die Risikobetrachtung mit einbezogen.

Aufgrund dieses risikobasierten Gesamtbildes erstellt die Sektion Sicherheitsüberwachung eine Planung der Überwachungstätigkeiten. Dabei wird festgelegt, welche Unternehmen, Anlagen und Fachbereiche mit welchen Instrumenten überwacht werden. Die Planung der Überwachungstätigkeiten berücksichtigt zudem die Grösse und die Verkehrsart der Unternehmen sowie die Gültigkeitsdauer von Betriebsbewilligungen, Konzessionen sowie Sicherheitsgenehmigungen und -bescheinigungen bei Eisenbahnunternehmen. Unternehmen, Anlagen und Fachbereiche, bei welchen das BAV erhöhte Risiken kennt oder vermutet, werden in der Planung priorisiert.

Die durch diese Planung festgelegten Überwachungstätigkeiten werden bei Bedarf durch reaktive Überwachungen ergänzt. Dabei handelt es sich um Audits, Betriebskontrollen oder Inspektionen, die aufgrund aktueller Erkenntnisse erforderlich werden. Basis für solche Erkenntnisse können z.B. Ereignisse oder Meldungen von Dritten sein.

3.3 Durchführung

3.3.1 Instrumente

Das BAV setzt im Rahmen der Sicherheitsüberwachung hauptsächlich drei Instrumente ein: Audits, Betriebskontrollen und Managementgespräche. Im Einzelfall kommen auch Inspektionen zur Anwendung.

Die Ziele eines **Audits** sind in erster Linie die Prüfung der Organisation und der Prozesslandkarte eines Unternehmens. Dabei wird die korrekte Anwendung, Effizienz und Effektivität der Sicherheitsmanagementsysteme und das Zusammenwirken der Prozesse beurteilt. Bei einem Audit kann das ganze Unternehmen, von der Geschäftsleitung bis zu einzelnen Aspekten im Betrieb oder bis zu einzelnen Objekten, einbezogen werden.

Audits werden bis und mit Stufe operative Geschäftsleitung durchgeführt. Aufgaben und Prozesse in Verwaltungsräten sind nicht Teil der Sicherheitsüberwachung des BAV.

Audits werden in der Regel angemeldet.

Bei **Betriebskontrollen** werden operative Abläufe während des laufenden Betriebs untersucht und plausibilisiert bzw. beurteilt. Dabei steht die Einhaltung von Vorschriften und Abläufen im Zentrum. Es wird auch geprüft, ob die Mitarbeitenden für die Durchführung ihrer Tätigkeiten genügend ausgebildet sind und ihnen die nötigen Hilfsmittel zur Verfügung stehen sowie, ob im Betrieb die vom Unternehmen festgelegten Prozesse gelebt werden und diese Prozesse in der Praxis ihren Zweck zu erfüllen ver-

mögen. Betriebskontrollen werden daher in der Regel nicht unter Einbezug der Geschäftsleitungen, sondern mit den vor Ort Verantwortlichen durchgeführt.

Bei der Schifffahrt werden bei den Betriebskontrollen vor allem die Vollständigkeit und Funktionsbereitschaft der sicherheitsrelevanten Einrichtung und Ausrüstung eines Schiffes überprüft.

In der Regel werden die Instrumente **Audit und Betriebskontrolle in Kombination** eingesetzt: Im Rahmen eines Audits werden im Sinne von Stichproben auch Betriebskontrollen durchgeführt. Die Ergebnisse aus den Betriebskontrollen sind eine Grundlage für das Audit, Prozesse auf ihre Wirksamkeit zu prüfen und mögliches Verbesserungspotential zu identifizieren. Mit diesem Vorgehen kann innerhalb eines Unternehmens die ganze Wirkungskette von der Festlegung der Prozesse auf Stufe Geschäftsleitung bis hin zur Umsetzung durch den einzelnen Mitarbeitenden oder gar bis zur Auswirkung dieser Prozesse auf den Zustand von Objekten überprüft werden.

Damit kann eine Geschäftsleitung eine neutrale Beurteilung zu den Prozessen und ihrer Wirkungen innerhalb ihres Unternehmens erhalten. Mit **Inspektionen** werden konkrete Sachverhalte untersucht, in der Regel der technische Zustand eines Teils einer Anlage, eines Fahrzeugs oder eines Schiffes. Inspektionen finden normalerweise ausserhalb des laufenden Betriebs statt.

Betriebskontrollen und Inspektionen können angemeldet oder unangemeldet erfolgen.

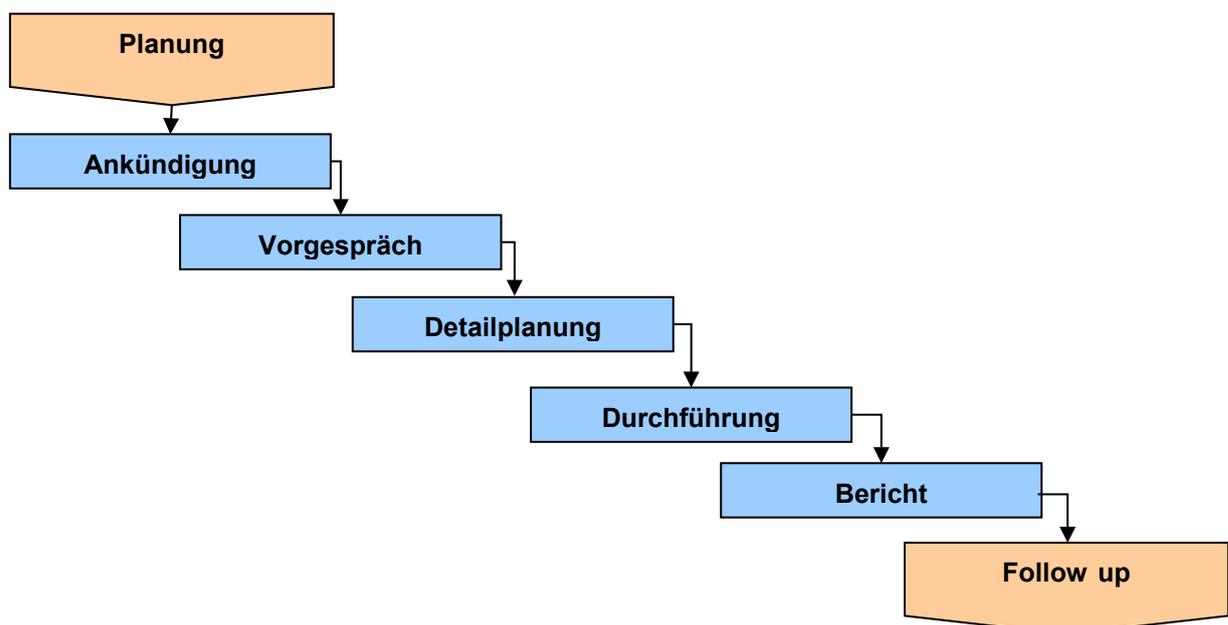
Managementgespräche dienen dem Austausch zu Themen im Zusammenhang mit der Sicherheitsüberwachung zwischen dem BAV und den überwachten Unternehmen. Managementgespräche werden mit Verantwortlichen aus dem Management und allenfalls Fachleuten der Unternehmen geführt. Themen eines Managementgesprächs können sein: Weiterentwicklung des Unternehmens und des Managementsystems, Entwicklungen im Bereich von Ereignissen, Risikohinweise des BAV, Stand der Umsetzung von Anweisungen und Hinweisen aus den letzten Überwachungen des BAV.

3.3.2 Arbeitsgrundlagen

In der Überwachung arbeitet das BAV nach strukturierten und standardisierten Verfahren gemäss dem Managementsystem Sicherheitsüberwachung. Der Einsatz von Prüfanweisungen sowie Checklisten stellt sicher, dass Audits, Betriebskontrollen und Managementgespräche einheitlich und systematisch durchgeführt werden. Dies gewährleistet, dass jedes Thema und jedes Unternehmen auf der Basis der gleichen Vorgaben geprüft werden.

3.3.3 Ablauf

Der in den vorhergehenden Kapiteln beschriebene typische Ablauf einer Überwachungstätigkeit - hier am Beispiel eines Audits - sieht grafisch dargestellt wie folgt aus:



3.3.4 Feststellungen und Beurteilungen

Anlässlich der Überwachungen wird risikoorientiert und mittels Stichproben überprüft, ob die Organisation des Unternehmens geeignet ist, die Risiken zu beherrschen und die gesetzlichen Verpflichtungen einzuhalten bzw. ob Abläufe und Produkte den Vorgaben entsprechen.

Für die Beurteilung wird, möglichst gemeinsam mit dem Unternehmen, eine sachliche Feststellung getroffen. Diese wird anschliessend gesetzlichen oder normativen Anforderungen, Sicherheitsrisiken und unternehmensinternen Festlegungen gegenübergestellt.

3.3.5 Hinweise und Anweisungen

Stellt das BAV fest, dass die Sicherheit beeinträchtigt oder eine gesetzliche Vorgabe nicht eingehalten ist, so ordnet es die nötigen Massnahmen zur Wiederherstellung des vorschriftsgemässen Zustandes an.

Hinweise spricht das BAV aus, wenn

- das Unternehmen umgehend geeignete Massnahmen zur Behebung des Mangels einleitet (→ Korrekturmassnahmen),
- der Mangel nicht unmittelbar sicherheitsrelevant ist,
- es sich um ein reines Verbesserungspotenzial handelt.

Anweisungen spricht das BAV aus, wenn

- die Bewertung der Feststellung oder die Anordnung zur Behebung bestritten ist,
- der Mangel unmittelbar sicherheitsrelevant oder systemrelevant ist,
- ein begründetes Interesse des BAV an dokumentierter Behebung besteht,
- Sofortmassnahmen im Falle von Gefahr in Verzug angeordnet wurden,
- Hinweise früherer Überwachungen nicht oder ungenügend bearbeitet wurden.

In schwerwiegenden Fällen werden, nach Gewährung des rechtlichen Gehörs, Sofortmassnahmen angeordnet. Diese können bis zu einer Stilllegung einer Anlage oder von Betriebsabläufen führen. Sofortmassnahmen können mündlich verfügt werden. Zur Durchsetzung von Sofortmassnahmen können nötigenfalls weitere Behörden (z.B. Polizei) zur Amtshilfe beigezogen werden. Es wird unmittelbar nach der Überwachung vor Ort eine schriftliche Verfügung eröffnet.

Eine Anweisung umfasst die Darstellung des Sachverhalts (Feststellung), die Gegenüberstellung mit Risiken und gesetzlichen Vorgaben (Bewertung) sowie die Anordnung d.h. die konkret ausformulierte Aufforderung zur Behebung des Mangels in spezifizierter, dokumentierter Form bis zu einer gesetzten Frist. Das BAV gibt dabei an, welche Prüfungen zur Erledigung der Anweisung durchgeführt werden.

Abhängig der Relevanz für die Sicherheit räumt das BAV dem Unternehmen eine Frist zur Behebung des Mangels und damit zur Erfüllung der Anweisung ein.

Die Ansetzung von Fristen stellt keine Zustimmung oder Duldung des Mangels oder gar eine Genehmigung einer Abweichung dar und entbindet das Unternehmen nicht von seiner Verantwortung. Kommt das Unternehmen seinen Pflichten nicht innerhalb der gesetzten Fristen nach, so kann das BAV die Massnahmen verfügen und nötigenfalls rechtlich durchsetzen.

Bei Hinweisen prüft das BAV in nachfolgenden Überwachungen, wie das Unternehmen damit umgegangen ist. Anweisungen werden mittels eines Kontrollprozesses laufend auf ihre fristgerechte Umsetzung kontrolliert (siehe 3.4).

3.3.6 Kommunikation vor Ort

Die Ergebnisse einer Überwachungstätigkeit werden einem Unternehmen am Ende eines Audits oder einer Betriebskontrolle mündlich kommuniziert.

Diese Ergebnisse beinhalten zum einen den Gesamteindruck der Auditoren, zum anderen aber auch die wichtigsten sicherheitsrelevanten Feststellungen, deren Beurteilung und die daraus folgenden

Massnahmen. Die Kommunikation der Ergebnisse vor Ort widerspiegelt die Eindrücke der Auditoren und stellt eine Aussensicht auf das Unternehmen dar.

Das Unternehmen ist ab dem Zeitpunkt der mündlichen Kommunikation der Feststellung vor Ort für die Beurteilung und nötigenfalls Behebung allfälliger Mängel verantwortlich. Dies gilt auch, wenn noch keine Beurteilung oder Anordnung von Massnahmen durch das BAV erfolgt ist.

Ist ein Sachverhalt vor Ort durch die Auditoren nicht ausreichend beurteilbar, so werden die gemachten Feststellungen kommuniziert. Die Auditoren nehmen nach den Überwachungstätigkeiten die erforderlichen Abklärungen vor und informieren das Unternehmen über das Resultat.

3.3.7 Überwachungsbericht

Für Überwachungstätigkeiten, mit Ausnahme von Managementgesprächen, wird ein Überwachungsbericht erstellt. Dies geschieht unabhängig davon, ob sicherheitsrelevante Feststellungen gemacht wurden oder nicht.

Der Überwachungsbericht enthält eine kurze Beschreibung der überwachten Bereiche oder Prozesse, einen Gesamteindruck über die Wahrnehmung der Sicherheitspflichten, die Hinweise sowie die Anweisungen. Der Überwachungsbericht gibt in ausformulierter Form die Ergebnisse wieder, welche vor Ort mündlich kommuniziert wurden, ergänzt durch allfällige Ergebnisse nachträglicher Abklärungen.

Adressat des Überwachungsberichts ist in der Regel die Geschäftsleitung.

Die Resultate der Überwachungstätigkeiten stellen immer eine Beurteilung der Auditoren des BAV dar. Die Resultate sind somit eine auf Stichproben basierende Aussensicht auf risikoorientiert ausgewählte, sicherheitsrelevante Tätigkeiten der Unternehmung.

3.3.8 Beschwerden

Ist ein Unternehmen mit einer Anweisung nicht einverstanden, so verlangt es die Eröffnung einer anfechtbaren, kostenpflichtigen Verfügung.

Das Unternehmen hat die Möglichkeit, die Verfügung beim Bundesverwaltungsgericht anzufechten.

3.3.9 Strafrechtliche Aspekte

Es ist weder Teil noch Aufgabe der Aufsicht in der Betriebsphase, die Strafrechtsrelevanz von Feststellungen zu beurteilen. Werden möglicherweise strafrechtsrelevante Feststellungen gemacht, so werden diese als Feststellungen dem Unternehmen kommuniziert und im Überwachungsbericht festgehalten. Die BAV-intern zuständigen Stellen für die strafrechtlichen Aspekte werden informiert. Diese Stellen klären die Strafrechtsrelevanz, können diesbezüglich mit dem Unternehmen kommunizieren und reichen, wenn erforderlich, Strafanzeige bei den zuständigen Behörden ein.

3.3.10 Bereiche in der Zuständigkeit anderer Behörden

Macht das BAV bei der Überwachung vor Ort Feststellungen in Bereichen, für welche andere Behörden zuständig sind (z.B Arbeitssicherheit, Brandschutz, Stromanlagen in der Zuständigkeit des ESTI usw.), so kommuniziert das BAV diese Feststellungen dem Unternehmen, spricht aber keine Anweisungen aus. Das BAV informiert die zuständige Behörde. Es ist in der Folge deren Aufgabe den Umgang mit diesen Feststellungen gemeinsam mit dem Unternehmen festzulegen.

3.4 Nachbearbeitung

3.4.1 Überwachung der Anweisungen (Follow-Up)

Werden im Rahmen einer Überwachungstätigkeit vom BAV Anweisungen ausgesprochen, so überwacht es den fristgerechten Eingang der geforderten Bestätigungen und Nachweise. Treffen diese nicht fristgerecht ein oder sind mehrfach lückenhaft, so wird das Unternehmen gemahnt.

Das BAV kann die ausgesprochenen Anweisungen mittels kostenpflichtiger, anfechtbarer Verfügung zum Vollzug anordnen, durchsetzen oder durchsetzen lassen. Unbeschadet davon können weitere Verfahren (straf-, bewilligungs- und konzessionsrechtliche Verfahren) eingeleitet werden.

Die eingehenden Stellungnahmen zu den Anweisungen bearbeitet das BAV in der Regel innerhalb eines Monats. Es beurteilt dabei die Stellungnahme und allfällig eingereichte Dokumente auf die in der Anweisung festgehaltenen Kriterien.

Wenn die Erledigung einer Anweisung beim Unternehmen wesentliche Arbeiten auslöst, kann das BAV eine Zwischenberichterstattung mittels Aktionsplänen und Standberichten verlangen.

Der Nachweis der Umsetzung einer Anweisung und deren Wirksamkeit in die Praxis kann in einer folgenden Überwachung überprüft werden.

3.4.2 Erkenntnisse aus der Überwachung

Aus der Überwachung können Erkenntnisse gewonnen werden, die für andere Prozesse und Aufgaben des BAV auch von Bedeutung sind. Dies trifft insbesondere auf die Prozesse der Sektion Grundlagen zu, aber auch für die Fachsektionen oder für andere prozessführende Sektionen des BAV (siehe auch Regelkreis der Sicherheitsaufsicht, Kapitel 2.3). Deshalb erhalten sowohl die betroffenen Fachsektionen als auch die Sektion Grundlagen Kopien der Überwachungsberichte zur Kenntnis. Die Sektion Grundlagen erhält zudem weitere strukturiert aufgearbeitete Informationen aus den Überwachungstätigkeiten.

Durch eine Aufbereitung der Erkenntnisse aus der Überwachung wird sichergestellt, dass diese Informationen bei den richtigen Prozessen einfließen und sich das BAV sowohl bei der Bereitstellung der Risikobewertungen für die Überwachung als auch bei den sicherheitstechnischen und -betrieblichen Beurteilungen entwickeln kann. Dies gilt insbesondere bei Sicherheitsbescheinigungen bzw. -genehmigungen im Bereich Eisenbahnen.

3.4.3 Information der Direktion

Die Direktion wird von der Abteilung Sicherheit jährlich über die Resultate der Sicherheitsüberwachung informiert. Diese Information enthält Angaben zu den durchgeführten Überwachungstätigkeiten und den wichtigsten Erkenntnissen daraus.