



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Siebente Sitzung • 08.12.20 • 08h15 • 20.3084
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Septième séance • 08.12.20 • 08h15 • 20.3084



20.3084

Motion Borloz Frédéric. Regelungen der Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene klären

Motion Borloz Frédéric. Clarifier les règles relatives à la responsabilité civile dans le transport ferroviaire de marchandises

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.06.20
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 08.12.20

20.4259

Postulat KVF-S. Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene

Postulat CTT-E. Vue d'ensemble relative à la responsabilité civile dans le transport ferroviaire de marchandises

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 08.12.20

Burkart Thierry (RL, AG), für die Kommission: Ich gehe davon aus, dass Sie einverstanden sind, dass ich mich gerade zu beiden Geschäften äussere. Der guten Ordnung halber möchte ich eine Interessenbindung deklarieren: Ich bin Zentralpräsident des Schweizerischen Nutzfahrzeugverbands (Astag). Nun aber zur Sache: Die von Nationalrat Borloz eingereichte und vom Nationalrat am 19. Juni 2020 angenommene Motion 20.3084, "Regelungen der Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene klären", verlangt vom Bundesrat, dass er klärende Bestimmungen betreffend Haftung beim Gütertransport auf der Schiene erlässt. Heute sei die Haftung nicht klar, weshalb geregelt werden müsse, wer für die Qualität der Güterwagen zuständig sei. In der Begründung verweist der Motionär auf die Entgleisung eines von SBB Cargo beförderten Güterzugs in Dailens im Mai 2015; der Motionär hält aber gerade selber fest, dass in diesem Zusammenhang noch ein Gerichtsverfahren im Gang sei und ein Urteil noch ausstehe.

Die Argumentation des Motionärs wird vom Bundesrat und einer grossen Minderheit der Kommission geteilt. Die ständerätsliche Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen hat den Vorstoss am 5. Oktober 2020 beraten und beantragt mit 7 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Motion abzulehnen. Sie tut dies aus folgenden



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Siebente Sitzung • 08.12.20 • 08h15 • 20.3084
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Septième séance • 08.12.20 • 08h15 • 20.3084



Gründen:

1. Die Motion und der Bundesrat gehen von falschen Annahmen aus. Im Motionstext wird behauptet, der Wagenhalter hafte bei einem Unfall nur dann, wenn das Eisenbahnunternehmen nachweisen könne, dass ihn ein Verschulden treffe. Diese Aussage ist falsch. Im Zuge der europäischen Bahnreform – ich verweise auf die Richtlinie 91/440 – wurde das Eisenbahnbeförderungsrecht für Europa, den Maghreb und Nahost revidiert. Die Schweiz ist Vertragspartei dieses internationalen Abkommens mit der Bezeichnung "Cotif". Im Rahmen der Revision des Cotif-Abkommens wurden die neu getrennten Rollen von Verkehrsunternehmen und Infrastrukturbetreibern im Beförderungsrecht abgebildet und diejenigen der privaten Wagenhalter auf Beziehungen zu den Verkehrsunternehmen spezifiziert. Überdies wurde die Verantwortung der privaten Wagenhalter für die dauernde Instandhaltung ihrer Wagen präzisiert. Die Haftung zwischen Verkehrsunternehmen und Wagenhaltern ist damit dispositiv geregelt. Darauf basierend wurde mit dem Allgemeinen Vertrag für die Verwendung von Güterwagen (AVV) zwischen 600 Verkehrsunternehmen und Wagenhaltern ein einheitlicher Rechtsrahmen für rund 600 000 Güterwagen in ganz Europa geschaffen. Dieser Vertrag gilt damit auch für die Schweiz. In Artikel 27 Absatz 1 AVV wird explizit das Haftungsprinzip beschrieben. Insbesondere gilt: "Der Halter haftet für die durch den Wagen verursachten Schäden, sofern ihn ein Verschulden trifft. Ein Verschulden des Halters wird vermutet, wenn er seine Pflichten aus Artikel 7 nicht ordnungsgemäss erfüllt hat." Die Beweislast für die ordnungsgemäss Instandhaltung liegt damit eindeutig beim Wagenhalter.

Die Motion behauptet zudem, es sei nicht klar, wer für die Qualität des Rollmaterials verantwortlich sei. Auch diese Aussage ist falsch. Richtig ist vielmehr, dass unter Artikel 7 AVV die Instandhaltungspflichten des Wagenhalters unmissverständlich geregelt sind. Das Instandhaltungsmanagement der Wagenhalter – das können auch Eisenbahnverkehrsunternehmen sein – ist zudem gemäss EU-Verordnung 2019/779 durch staatlich benannte Stellen zertifizieren zu lassen.

2. Die Annahme der Motion würde zu einer Insellösung für die Schweiz führen. Im grenzüberschreitenden Verkehr arbeitet eine Vielzahl von Akteuren wie Bahngesellschaften, Bahnwagenvermieter, Transportunternehmer usw. zusammen. Wie eben ausgeführt, existiert eine europaweite, für alle geltende Lösung in Bezug auf die Wagenhaftung. Eine reine Schweizer Lösung würde den grenzüberschreitenden und alpenquerenden Verkehr und damit die Verlagerungspolitik massiv behindern. Die in der Schweiz tätigen Eisenbahnverkehrsunternehmen müssten inskünftig jedem Wagenhalter vor der Einreihung seiner Wagen in ihre Züge ein umfassendes Zustandsprotokoll abgeben. Eine derartige Dokumentationspflicht besteht heute aufgrund der Regelungen des AVV nicht. Angesichts der ausgeprägten Internationalität des Schienengüterverkehrs wäre es widersinnig, wenn die Schweiz ein anderes als das im Rest von Europa geltende Haftungsrecht legiferieren würde.

3. Die Umsetzung der Motion würde zu einer Schwächung des Schienengüterverkehrs führen. Die Umsetzung der Motion Borloz würde in Haftungsfragen zwangsläufig zu einer

AB 2020 S 1261 / BO 2020 E 1261

Sonderstellung des Schienengüterverkehrs der Schweiz führen, dies nicht nur im Verhältnis zum Rest von Europa, sondern ebenfalls vis-à-vis den Regelungen des Strassengüterverkehrs. Der Schienengüterverkehr würde dadurch schlechtergestellt, was – das sage ich auch als Zentralpräsident der Astag – mit Blick auf die Co-Modalität alles andere als sinnvoll wäre.

4. Die Umsetzung der Motion würde der Systematik des schweizerischen Rechts widersprechen. Im geltenden Schweizer Rechtsrahmen gelten für diverse Tätigkeiten Gefährdungshaftungen. Sie gelten stets nur für jene, welche aus dem gefährlichen Betrieb den direkten wirtschaftlichen Nutzen ziehen, das heisst also für den Betreiber. Es wäre systemwidrig, jeden involvierten Dritten ebenfalls einer Kausalhaftung zu unterstellen.

5. Wenn man zum Schluss kommen sollte, dass Handlungsbedarf besteht, wäre der Weg über die Motion ein Schnellschuss. Angesichts der Komplexität des Themas ist eine vertiefte Prüfung der Sachlage und der entsprechenden Massnahmen angezeigt. Diesen Umstand anerkennt die Kommission und schlägt daher vor, eine Gesamtschau zur Haftpflicht im Gütertransport auf der Schiene vorzunehmen, und ersucht Sie daher einstimmig um Zustimmung zum vorgeschlagenen Postulat.

Der Postulatsbericht soll insbesondere auf die rechtlichen Folgen von Vorfällen mit gefährlichen Gütern fokussieren. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit ist dabei besonderes Gewicht auf eine einfache Durchsetzung der Ansprüche der Geschädigten, auf die Sicherstellung effizienter Transportprozesse und auf die internationale Rechtsharmonisierung zu legen. Sollte es neuer oder angepasster Bestimmungen zur Klärung eines angeblichen Missstandes bedürfen, so sind diese im Rahmen des Postulatsberichtes darzulegen und können dann im Parlament unter vorherigem Bezug der betroffenen Kreise diskutiert werden.

Es ist nicht das Ziel der Kommission, die Angelegenheit auf die lange Bank zu schieben. Die Kommission ist daher bereit, sich der Sache bei Vorliegen des Berichtes rasch wieder anzunehmen.



In diesem Sinne bitte ich Sie namens der Kommission um die Ablehnung der Motion und stattdessen um Zustimmung zum Postulat.

Rechsteiner Paul (S, SG): Wie der Vorredner bezüglich des Postulates ausgeführt hat, besteht Einigkeit zwischen Mehrheit und Minderheit: Das Postulat ist in der Kommission einstimmig verabschiedet worden. Es ist so, dass auch nicht überhört worden ist, dass der Kommissionssprecher gesagt hat, man erwarte rasch einen Bericht und man wolle das Thema nachher rasch behandeln. Insoweit besteht keine Differenz.

Die Differenz zwischen Mehrheit und Minderheit ist die Motion Borloz selber. Nationalrat Borloz hat einen Handlungsbedarf identifiziert. Die Minderheit ist mit Herrn Borloz der Meinung, dass Handlungsbedarf besteht. Diese Motion, die im Nationalrat einstimmig verabschiedet und vom Bundesrat befürwortet worden ist, ist sehr offen formuliert. Sie verlangt den Erlass "klärender Bestimmungen" über die Haftung beim Gütertransport auf der Schiene. Wie will man das offener zum Ausdruck bringen, als es Nationalrat Borloz in dieser Motion formuliert hat? Es ist eine maximal offen formulierte Motion, aber sie unterstreicht den Handlungsbedarf, und ich meine, dass dieser besteht.

Der Anlass der Motion war – Nationalrat Borloz kommt aus der Waadt – ein gravierender Unfall beim Gütertransport auf der Schiene in Dailens im Jahr 2015. Damals entgleisten sechs mit 26 Tonnen Schwefelsäure beladene Tankwagen, und die Säure lief aus. Bei der Untersuchung des Unfalls hat sich herausgestellt – unbestritten –, dass die Eisenbahn absolut korrekt gehandelt hat und es dort keine Mängel gab. Offensichtlich mangelhaft war hingegen der Tankwagen. Der Tankwagen war die Ursache, und es stellt sich nun die Frage der Haftung des Wagenhalters. Hier haben wir jetzt die Inkongruenz, die dazu führt, dass Nationalrat Borloz zu Recht dieses Problem aufgegriffen hat: Ursprünglich war es so, dass die Eisenbahnhaftpflicht alles abgedeckt hat. Die Eisenbahnhaftpflicht stammt aber noch aus dem 19. Jahrhundert, aus dem Jahr 1875 – bevor das OR und das ZGB erlassen worden sind –, als eine Gefährdungshaftung für den Eisenbahnbetrieb eingeführt wurde. Damals, im 19. Jahrhundert und auch noch lange Zeit im 20. Jahrhundert, stellte sich das Problem überhaupt noch nicht, das jetzt der Nationalrat und auch der Bundesrat aufgreifen. Damals wurde der ganze Güterverkehr auf der Schiene noch aus einer Hand betrieben. Es gab keine Unterscheidung zwischen Eisenbahn und Wagenhalter; das war damals nicht der Fall. Insoweit war die Eisenbahnhaftpflicht als Gefährdungshaftung auch die richtige, die genügende Antwort auf dieses Problem. Inzwischen ist es anders; inzwischen transportiert die Eisenbahn bekanntlich Güterwagen von allen möglichen Wagenhaltern. Der Nationalrat und der Bundesrat wollen hier auch die Haftung des Wagenhalters statuieren, nicht nur jene der Eisenbahn.

Es ist so – das sieht man, wenn man die Geschichte der Gefährdungshaftung anschaut –, dass gefährliche Tätigkeiten wie jene des Führens eines Motorfahrzeuges zu einer Gefährdungshaftung führen. Die Antwort auf der Haftungsebene ist die Gefährdungshaftung. Wir kennen es bei den Schifffahrtsunternehmen: Schiffe können Gefahren produzieren; die konzessionierten Schifffahrtsunternehmen haften. Im Luftverkehr gilt dasselbe. Bei Stauanlagen, bei Kernanlagen, überall bewirkt der Betrieb dieser Anlagen eine Gefährdungshaftung. Genauso muss es bei der Haftung der Wagenhalter sein, die nicht mehr identisch mit jener der Eisenbahnunternehmen ist. Das ist eine evidente, eine offensichtliche Aufgabe, die bei der Modernisierung des Haftungsrechts vorzunehmen ist.

Es werden jetzt alle möglichen und unmöglichen Argumente aufgelistet, auch in den Zusendungen, die wir von Economiesuisse, von Scienceindustries und von der verladenden Wirtschaft bekommen haben. Es wird jetzt plötzlich behauptet, dass eine Gefährdungshaftung eine Benachteiligung des Eisenbahnverkehrs gegenüber der Strasse bewirken würde, was blander Unsinn ist. Wenn auf der Strasse ein Unfall passiert, haften schon heute die Wagenhalter. Es solle eine Insellösung geschaffen werden. Auch das ist blander Unsinn. Es ist so, dass die Haftungsregelungen in Europa national geblieben sind. Inzwischen ist sehr viel international abgestimmt, die Haftungsregelungen sind aber national. Es ist Sache des schweizerischen Gesetzgebers – und von niemandem sonst –, hier die nötigen Konsequenzen zu ziehen.

Herr Nationalrat Borloz hat genau das beantragt. Der Nationalrat ist ihm einstimmig gefolgt. Der Bundesrat anerkennt zu Recht den Handlungsbedarf.

Zum Schluss, wenn ich bilanziere, muss ich sagen: Wir haben das Postulat. Das Postulat ist letztlich ein Rückzugsgefecht jener, die vielleicht denken, dass man doch noch um eine solche Haftung für den Transport gefährlicher Güter auf der Schiene herumkomme. Wenn man es aber materiell anschaut, gibt es in der Logik der Gefährdungshaftungen keine Alternative zur Haftung der Wagenhalter. Es ist so, dass auch ein Postulatsbericht dieses Resultat produzieren wird.

Die Motion aus dem Nationalrat hat den Handlungsbedarf identifiziert. Sie fordert, dass der Bundesrat diese Aufgabe angeht und uns eine entsprechende Norm vorschlägt. Ich meine, das ist unsere Aufgabe, wenn wir nicht noch einmal zu einer Situation wie in Dailens zurückkehren wollen, als Tankwagen, die mangelhaft un-



terhalten waren, dieses gefährliche Unglück produziert haben. Die Antwort kann entsprechend nur die Haftung der Wagenhalter sein.

In dem Sinne bitte ich Sie hier, dem Nationalrat und dem Bundesrat zu folgen und dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Maret Marianne (M-CEB, VS): Attrayante de prime abord, cette motion repose en partie sur de fausses hypothèses. Elle demande des adaptations qui ont en partie déjà été apportées ou qui sont sur le point d'être mises en oeuvre. Il importe de plus que la définition des responsabilités soit précisée au niveau international, ce qui est le cas, et que la Suisse n'apporte pas ses propres règles. Cela étant, la législation suisse est en partie dépassée et doit être mise à jour. La nécessité d'agir est reconnue par le département. La motion doit

AB 2020 S 1262 / BO 2020 E 1262

cependant être rejetée. La voie du postulat proposée par la commission permettra d'aborder la situation de manière plus globale que la motion de M. Borloz.

Le postulat a été déposé par la commission dans le cadre du traitement et du rejet de la motion Borloz. Il charge le Conseil fédéral de soumettre au Parlement une vue d'ensemble et, si nécessaire, de procéder à une clarification des dispositions relatives à la responsabilité civile dans le transport ferroviaire de marchandises. Celles-ci doivent notamment couvrir les conséquences juridiques des incidents impliquant des marchandises dangereuses. Afin de renforcer la sécurité du droit, il faut notamment veiller à ce que les préentions des parties lésées puissent être mises en oeuvre simplement, à ce que des procédures de transport efficaces soient assurées et à ce que le droit suisse soit harmonisé avec le droit international. Il est dans l'intérêt de tous les acteurs, pouvoirs publics inclus, que les questions de responsabilité civile dans le transport ferroviaire de marchandises – cela vaut au demeurant également pour le transport routier – soient clairement précisées et adaptées à la situation actuelle.

Mazzzone Lisa (G, GE): Je pense qu'il est effectivement dans l'intérêt des acteurs que les responsabilités soient clarifiées. Mais il est aussi dans l'intérêt de toutes les personnes qui vivent aux abords de voies de chemin de fer et sont concernées par le transport de marchandises ou de matériaux dangereux que le risque soit diminué. Le but de cette motion est justement de définir quelles sont réellement les bonnes responsabilités, afin de diminuer le risque, parce que chacun, à son niveau, prend sa responsabilité au sérieux. Soumettre les bons acteurs au principe de responsabilité civile permet de réduire le risque. Je parle aussi au nom des Genevoises et des Genevois qui sont nombreuses et nombreux à vivre à proximité d'une voie de chemin de fer où ont lieu régulièrement des transports de chlore, qui représentent un risque important. Pour eux, il est important que l'on clarifie les responsabilités et que l'on adapte notre droit.

Il y a deux éléments que j'aimerais relever. Le premier, c'est que les entreprises de transport ferroviaire, que ce soit les CFF ou d'autres, mais en particulier les CFF – à la différence des entreprises de transport routier –, n'ont pas le choix d'effectuer ces transports dangereux. Il est donc d'autant plus important que la responsabilité de la qualité du matériel roulant soit correctement attribuée et que les entreprises qui possèdent ces wagons prennent leurs responsabilités et répondent de leurs actes en cas de graves incidents. On a vu dans le cas de Daillens que ces incidents malheureusement arrivent. Il faut donc vraiment tout faire pour les empêcher. J'aimerais revenir en particulier sur un point qui a été avancé par le rapporteur. Il s'agit de la question des décisions internationales qui seraient contraignantes pour la Suisse, en particulier la décision de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires et le contrat uniforme d'utilisation des wagons qu'elle a adopté. Il nous a été dit très clairement en commission que si l'on veut adopter cette décision et l'introduire dans notre droit, on a besoin de modifier le droit suisse. Il n'y a pas de reprise automatique, ce n'est pas directement "liant" pour la Suisse.

A ce titre, si on estime que cette décision de l'organisation intergouvernementale précitée est une bonne chose – ce que disent aussi les opposants à la motion –, on se rejoint sur le fait qu'on doit adapter notre droit pour le mettre en conformité avec cette évolution. Donc, si l'on souhaite reprendre ce contrat-type, on a besoin d'un changement de loi.

C'est pour cela que, de mon point de vue, la motion est le meilleur outil parce qu'elle dit que nous devons agir, tout de suite. C'est pour cela que je la soutiens, aussi dans la perspective de la réduction du risque. Alors, on peut voir le verre à moitié vide ou le verre à moitié plein. A moitié vide, c'est qu'avec le postulat, malheureusement, on perd du temps, un temps précieux parce qu'il nous a été dit très clairement en commission qu'on avait besoin d'agir. Le Conseil reconnaît totalement le besoin d'agir.

Or, on est en train de réclamer un rapport, alors que, au final, on sait que ce qu'on veut voir sortir du rapport est



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Siebente Sitzung • 08.12.20 • 08h15 • 20.3084
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Septième séance • 08.12.20 • 08h15 • 20.3084



une action concrète et un changement de loi. On peut voir le verre à moitié plein: au moins on a un postulat, au moins la nécessité de clarification est partagée. J'espère que le rapport demandé par le postulat arrivera rapidement, pour qu'on puisse passer ensuite à l'étape suivante, qui est celle d'intervenir réellement dans notre droit.

Pour ces raisons, je vous invite à accepter non seulement le postulat, sans concession, mais également la motion.

Dittli Josef (RL, UR): Ich möchte zuerst meine Interessenbindung offenlegen: Ich bin Präsident des Verbandes der verladenden Wirtschaft im Schienengüterverkehr.

Selbstverständlich ist der Umgang mit Gefahrguttransporten sehr sensitiv und wichtig. Der Staat ist gefordert, diesem Umstand Rechnung zu tragen. Es gab Zwischenfälle auf der Schiene, letztmals 2015 – es wurde davon gesprochen – der Unfall in Daillens. Es gab aber auch eine Reaktion darauf, nämlich auch aufgrund von Vorstössen wurde von allen Beteiligten die sogenannte "Gemeinsame Erklärung II" unterzeichnet. Es wurden verschiedene Massnahmen festgelegt, mit denen man den Gefahrguttransport auf der Schiene verbessert hat, so zum Beispiel eine Temporeduktion auf 40 Stundenkilometer und Massnahmen in Bezug auf die Qualität der Kesselwagen. Diese Massnahmen stossen auf grosse Akzeptanz. Auch ein Bericht des Bundesrates lobt, dass diesbezüglich beispielhaft und vorausschauend gearbeitet wird. Mit der Umsetzung der Massnahmen ist man grundsätzlich auf gutem Weg. Bei der Motion geht es zwar nicht direkt um diese Massnahmen, sondern indirekt um die juristische Frage nach der Regelung der Haftpflicht.

Ich bin für die Ablehnung dieser Motion. Sie geht teilweise von falschen Annahmen aus und fordert Regulierungsanpassungen, die teilweise über die "Gemeinsame Erklärung II" bereits vorgenommen wurden. Sie würde die Schweiz im geltenden internationalen Rechtsrahmen isolieren. Die in der Motion geforderte Klärung der Risikoverteilung und die Regelung der Rechtsmittel haben bereits stattgefunden und sind zwischenzeitlich mit dem internationalen Umfeld abgestimmt. Im Bereich des Gütertransports auf der Strasse und auf der Schiene gilt ja das sogenannte Cotif-Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr, dem die Schweiz auch beigetreten ist. Es gibt eine zweite internationale Vereinbarung, die die Schweiz auch anwendet: Das ist der Allgemeine Vertrag für die Verwendung von Güterwagen. Diese Vereinbarung und auch das Cotif-Übereinkommen, Herr Kollege Rechsteiner, darf man jetzt nicht einfach ausblenden, denn wenn wir jetzt etwas anderes beschliessen, das dann im Widerspruch zu diesem Übereinkommen oder zu dieser Vereinbarung steht bzw. diese ergänzt, dann gibt das selbstverständlich Probleme. Das hat der Kommissionssprecher in aller Deutlichkeit aufgezeigt.

Wenn man gemäss dem Anliegen des Motionärs prüfen will, ob im Bereich der Haftung nicht doch noch irgendwo eine Lücke vorhanden sein könnte, ist es meines Erachtens jetzt wirklich wichtig, zuerst eine Gesamtschau über die Bestimmungen zur Haftung im Gütertransport vorzunehmen, allenfalls kann man den Strassenverkehr auch noch einbeziehen. Man muss prüfen, ob es Widersprüche oder Handlungsbedarf gibt, und uns gegebenenfalls klärende Bestimmungen vorlegen. Genau dies ist der Weg, der Ihnen von der Mehrheit der Kommission vorgeschlagen wird. Mit dem beantragten Postulat soll genau dies geprüft werden. Sollte der Postulatsbericht tatsächlich Handlungsbedarf aufzeigen, kann man diesen dann konkret angehen.

Ich empfehle Ihnen deshalb die Ablehnung der zu weit gehenden Motion und die Annahme des Postulates.

Rieder Beat (M-CEB, VS): Ich ergreife das Wort, weil ich mit den Anliegen des Motionärs in abgeänderter Form bereits in der letzten Legislatur zu tun hatte. Es geht eigentlich um das Kernproblem: Wenn Sie Industrie haben, wenn Sie Chemie haben, wenn Sie Pharma haben, dann brauchen Sie Gefahrguttransporte, weil diese Industrie sonst nicht zu betreiben ist. Man hat gerne die Arbeitsplätze; man hat gerne, wenn die Lonza in Visp Impfstoffe gegen Covid produziert.

AB 2020 S 1263 / BO 2020 E 1263

Weniger gerne hat man, wenn dann diese Industriestandorte die Gefahrgüter brauchen.

Es gibt zwei Wege, wie Sie die Gefahrgüter an diese Standorte bringen: Der eine Weg ist die Schiene, das ist anerkanntmassen der sicherere Weg. Der andere Weg ist die Strasse. Wenn das nicht geht, geht die Industrie irgendwo anders hin. Wir haben im Bereich der Schiene eine Haftung, die entsprechend klar geregelt ist; die Vorredner haben es erwähnt. Es gibt Artikel 27, das Haftungsprinzip, im Allgemeinen Vertrag für die Verwendung von Güterwagen, dem sich alle Transporteure in der Schweiz angeschlossen haben. Dieser Artikel 27 ist aus der Cotif-Vereinbarung abgeleitet, weil sie europäisches Recht übernommen hat.

Was will die Motion jetzt? Sie will eigentlich nichts anderes als eine im europäischen Vergleich extrem negative Haftpflichtregelung in der Schweiz einführen. Die Gefahrguttransporte auf der Schiene würden durch



die stärkere Haftung der entsprechenden Halter erschwert. Das hat dann Konsequenzen; dann müssen Sie damit rechnen, dass die Gefahrguttransporte aufgrund des Haftungsrisikos nicht mehr auf der Schiene geführt werden können und sich auf die Strasse verlagern. Dort wollen wir sie aber erst recht nicht, weil die Risiken in diesem Bereich viel grösser sind.

Am Ende der Fahnenstange muss sich dann jeder Industriestandort überlegen, ob er die Produkte noch in der Schweiz produziert oder im Ausland, weil dort die Haftungsrisiken nicht gleich sind wie in der Schweiz.

Also klären Sie doch zuerst über den Postulatsweg ab, ob wir uns mit einer solchen Abänderung der Haftungsrisiken im europäischen Umfeld in eine Insellösung begeben oder ob wir nur das nachvollziehen, was Europa bereits vorsieht. Falls wir zum Schluss kommen, dass wir die gleichen Haftungsbestimmungen haben wie Europa, dann frage ich Sie: Wollen Sie eine schärfere Haftung als die umliegenden europäischen Länder? Wenn Sie das wollen, dann wollen Sie die Industrie nicht mehr, dann wollen Sie den Gefahrguttransport nicht mehr. Darum geht es eigentlich. Darum bin ich der Meinung, dass Sie die Motion unbedingt ablehnen und zuerst über das Postulat die Grundlageninformationen beschaffen sollten. Anschliessend können Sie die effektive Frage diskutieren, die eigentlich hier im Raum steht wie ein Elefant: Wollen Sie Gefahrguttransporte für diejenigen Industriezweige, die in der Schweiz noch existieren?

Ich akzeptiere diese Gefahrguttransporte, weil ich auch weiss, dass daran Arbeitsplätze und ganze Standorte hängen. Aber Sie können diese Frage erst dann diskutieren, wenn Sie die Grundlagen erarbeitet haben. Darum geht es, Herr Kollege Rechsteiner. Diese Frage kommt alle vier Jahre einmal auf den Tisch des Ständerates. Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Rechsteiner Paul (S, SG): Es war jetzt doch ein starkes Stück, Kollege Rieder zuzuhören. Deshalb möchte ich doch noch einmal kurz das Wort ergreifen. Er tut jetzt so, als ob es um die Frage ginge: Gefahrguttransporte auf der Schiene, ja oder nein? Aber wenn Sie mit minimalem Aufwand den Motionstext von Kollege Borloz anschauen, erkennen Sie, dass die Motion überhaupt nichts mit der Frage zu tun hat, ob Gefahrguttransporte stattfinden oder nicht. Weder Herr Borloz noch der geschlossene Nationalrat, noch der Bundesrat sind mir bekannt dafür, dass sie Gefahrguttransporte untersagen wollen, und schon gar nicht dafür, dass Gefahrguttransporte nicht auf der Schiene stattfinden sollen. In diesem Sinne zielen Sie mit Ihrer Intervention also vollkommen an dem vorbei, was diese Motion will. Sie will die Haftung für jene, die gefährliche Güter transportieren, und das muss national geregelt werden. Sie werden sehen – das ist unschwer vorauszusehen –, dass auch ein Postulatsbericht dies nicht anders wird darstellen können. Die Eisenbahnhaftpflicht war adäquat in Bezug auf den Gefahrguttransport, als die Eisenbahn noch alles machte, als es noch nicht die selbstständigen Wagenhalter gab, die in diesem konkreten Fall Daillens den Schaden produziert haben. Es ist so, dass sich hier diese Frage stellt.

Die Motion Borloz nimmt das auf, und zwar ausgehend davon, dass Gefahrguttransporte auf der Schiene stattfinden. In diesem Sinne ist es so, dass es nur gerade das ist, was gemacht werden müsste. Wenn man es noch etwas verdeutlichen müsste: Beim Postulat ist man ja einstimmig dafür, dass man es verabschieden sollte. Aber es ist die zweitbeste Lösung, second best. Richtig ist es, den Handlungsbedarf zu identifizieren, und das bedeutet zusätzlich zur Annahme des Postulates, das unbestritten ist, auch noch die Annahme der Motion.

Français Olivier (RL, VD): Je ne pensais pas intervenir dans ce débat, mais il est vrai que les propos de M. Rieder m'incitent à le faire, d'autant qu'il a très clairement dit être pour le postulat et contre la motion. Mais si vous lisez les deux textes, vous verrez qu'on y dit exactement la même chose. Ce n'est qu'une question de forme. Sachant que le Conseil fédéral a dit "Oui, on y va!", je ne vois pas pourquoi on repartirait sur une discussion au sujet du postulat. On dit la même chose, donc voilà.

Moi, ce qui m'a fait changer d'avis – au départ j'étais assez réticent par rapport à la motion –, c'est quand j'ai entendu le représentant de l'Office fédéral des transports nous rappeler, comme cela a été dit par Mme Mazzone, que les CFF, les transporteurs, ont l'obligation de transporter. Ils ont l'obligation de le faire, ce qui n'est pas négligeable. On n'est pas dans la même démarche qu'avec les transports routiers, bien au contraire: le transporteur à l'obligation de transporter. Cela pose un problème, c'est vrai, au niveau européen, puisqu'on doit passer la frontière et qu'il faut contrôler le matériel roulant. En tout, 600 000 wagons de marchandises circulent en Europe, donc il faut bien qu'à un moment donné celui qui remplit le wagon ou la citerne s'assure que le matériel réponde aux exigences de sécurité, tel que la législation l'impose dans le pays où il circulera, et puis, surtout, qu'au niveau qualitatif cela fonctionne bien.

Les accidents de Daillens et de Lausanne sont deux accidents importants qui ont touché le transport de marchandises dangereuses. L'accident de Lausanne n'est pas dû à un problème de wagon, mais à un problème



d'aiguillage. On vient d'accorder une enveloppe de 14 milliards de francs pour garantir la sécurité de l'infrastructure; on a fait notre travail. Maintenant, on en vient à la question des wagons et celle de savoir ce qui a été fait depuis l'accident de Daillens.

Plusieurs choses ont été faites, c'est vrai. Quand on pouvait le faire, le système de freinage a été amélioré, et les wagons ont aussi été un peu améliorés. Par contre, l'on a péjoré l'exploitation. On roule à 30 kilomètres à l'heure dans les régions à risques. Cela a une conséquence directe sur les capacités du réseau, ce qui n'est pas négligeable. Il faut donc arrêter de se voiler la face et se dire qu'il est nécessaire d'agir.

C'est en cela que la motion 20.3084 est positive. Elle permet en tout cas une certaine dynamique au sein du Conseil fédéral. Si l'on accepte le postulat 20.4259, j'ose espérer que le Conseil fédéral ira aussi vite que pour la motion. C'est un signal que le Parlement donne au Conseil fédéral, mais pas uniquement au Conseil fédéral, également aux autres administrations, voire aux gouvernements qui nous entourent.

Il y a un point que je ne peux pas accepter, c'est celui qui consiste à dire que si nous adoptons la motion, nous allons entraver la bonne marche des affaires. Nous devons tout faire pour maintenir des places de travail. Si cela n'est pas possible, il y a des phases de transition importantes à prévoir. Le dialogue avec la France et l'Italie, en particulier, puisqu'il s'agit de nos fournisseurs principaux, est important et il doit avoir lieu. Un signal du Parlement donnera toutefois plus de force à la conseillère fédérale en charge du dossier et au Conseil fédéral pour aller discuter avec leurs homologues afin de faire évoluer la législation.

Pour ces raisons, je vous recommande d'adopter la motion Borloz.

Sommaruga Simonetta, Bundespräsidentin: Ich war jetzt tatsächlich ein bisschen überrascht, was man alles in die Motion Borloz, die der Nationalrat ja angenommen hat, hineingelesen hat. Der Motionstext lautet: "Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung klärende Bestimmungen über die Haftung beim Gütertransport auf der Schiene vorzulegen." Hier schon zu sagen, man wähle deswegen eine

AB 2020 S 1264 / BO 2020 E 1264

Insellösung und gefährde Arbeitsplätze, ist jetzt doch etwas viel hineingelesen, ausser man sagt, man wolle am heutigen Zustand unbedingt nichts ändern.

Ich denke, wenn man die Haftungsregeln beim Gütertransport heute anschaut, sieht man, dass diese aus einer Zeit stammen, als die Bahnunternehmen halt einfach noch die integrale Verantwortung für das Schienennetz und die Güterzüge hatten und gleichzeitig auch noch selber Eigentümer der Güterzüge waren. Unser Haftungsrecht stammt aus dieser Zeit. Das ist wirklich nicht mehr heutige Realität. Das ist veraltet. Man soll diese Haftungsbestimmungen anschauen und klären.

Das, was Herr Nationalrat Borloz in seiner Motion verlangt, ist, glaube ich, schwierig zu bestreiten. Deshalb gibt es seither die Gefährdungshaftung, also eine verschuldensunabhängige Haftung. Diese ist per se auch nicht falsch. Es geht aber jetzt um die Frage der fehlenden Regelung zur angemessenen Verteilung der Risiken. Es geht nicht darum, ob jemand haftet oder nicht haftet. Es geht vielmehr um die Verteilung der Risiken angesichts dessen, dass wir heute nicht mehr eine Situation haben, wo das Bahnunternehmen die integrale Verantwortung hat und auch noch die Eigentümerin der Güterwagen ist.

Historisch waren die Regelungen des Eisenbahnhaftpflichtrechts, wonach alle Verantwortung in einer Hand lag, sicher richtig. Man erlaubte dem Eisenbahnunternehmen eine risikobehaftete Tätigkeit. Diese war aber allein schon deshalb risikobehaftet, weil die Eisenbahn fuhr. Es war das Risiko, dass sich Wagen auf einer Schiene bewegen. Im Gegenzug musste das Unternehmen aber diese verschuldensunabhängige Haftung für die Schäden übernehmen.

Wie Sie heute Morgen gesehen haben – Sie haben Geld für die Infrastrukturbetreiberinnen gesprochen – und wie Herr Ständerat Français jetzt gerade gesagt hat, unterscheidet das Recht heute zwischen den Eisenbahnverkehrsunternehmen, den Infrastrukturbetreiberinnen und den Wagenhaltern. Das sind heute rechtlich gesehen drei unterschiedliche Entitäten, und das Recht teilt eben auch die Verantwortung dieser drei Einheiten für einen reibungslosen Eisenbahnverkehr: Die Eisenbahnverkehrsunternehmen sind für die Sicherheit der Personen- und Güterzüge verantwortlich, die Infrastrukturbetreiberinnen für die Sicherheit des Schienennetzes – eben dafür haben Sie heute Morgen Mittel gesprochen – und die Wagenhalter für die Sicherheit des Wagens. Das ist die heutige rechtliche Unterscheidung, und das ist eben nicht mehr die gleiche wie früher. Deshalb kam ja die Motion: um die Bestimmungen in der Haftungsfrage zu klären. Die Aufteilung ist übrigens beim Schienengüterverkehr besonders ausgeprägt. Die Regressregeln sollten jetzt diese Verteilung der Verantwortlichkeiten abbilden, und deshalb sollten sie geklärt und überarbeitet werden.

Nun, ich habe Ihnen zugehört – Ihre Kommission möchte lieber ein Postulat. Ich habe allerdings unterschiedliche Rückmeldungen gehört, warum man das Postulat möchte. Es gibt noch Fragen. Wenn ich jetzt noch einmal



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Siebente Sitzung • 08.12.20 • 08h15 • 20.3084
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Septième séance • 08.12.20 • 08h15 • 20.3084



den Motionstext von Herr Borloz lese: Er hat nicht geschrieben, wie die Haftung aufgeteilt werden muss, er hat nur geschrieben, man soll sie der heutigen rechtlichen Ausgangslage entsprechend anpassen und eben diese Bestimmung klären. Er hat also nicht gesagt, wie man das machen soll, sondern nur, dass man diese Klärung angesichts der heutigen Ausgangslage, die eigentlich von niemandem von Ihnen bestritten worden ist, vornehmen soll.

Ich habe aber auch Stimmen gehört, die statt der Motion das Postulat wollen, weil sie ganz offensichtlich diese Haftungsklärung oder die Verteilung der Haftung nicht wollen. Damit würde eigentlich einfach die Aussage gemacht, dass die Allgemeinheit die Kosten tragen soll, obwohl rechtlich gesehen die Verantwortlichkeiten heute aufgeteilt sind. Das kann man schon so sehen: Die Allgemeinheit soll alle diese Kosten tragen müssen. Dann ist aber das Postulat nicht ganz so formuliert, wie man das meint. Dann sollte man nicht sagen, man mache zuerst eine Gesamtschau, sondern dann sollte man sagen, man wolle, dass die Allgemeinheit das bezahlt, man wolle nicht, dass die Wagenhalter oder die Industrie, die dieses Gefahrgut transportieren, beteiligt sind und dass die Bahn Regress nehmen kann. Wie gesagt, ist das Postulat aber eigentlich nicht so formuliert. Ich gehe davon aus, dass Sie das Postulat annehmen werden. Der Bundesrat wird den Bericht machen. Die Überlegungen sind eigentlich bereits gemacht, sonst hätte der Bundesrat die Motion nicht zur Annahme empfohlen. Die Überlegungen sind also gemacht, wir werden diesen Postulatsbericht bringen. Ich glaube, dann werden Sie nicht darum herumkommen zu sagen, ob Sie bereit und auch der Meinung sind, dass die heutige Situation, die eben nicht mehr vergleichbar ist mit der früheren, auch bei der Haftung entsprechend abgebildet werden soll. Dann werden Sie nicht darum herumkommen, dass diejenigen, die hier an diesen Risiken beteiligt sind, auch ihren Anteil an der Verantwortung und damit der Haftung übernehmen müssen.

Etwas möchte ich noch sagen: Die Aussage, dass, wenn Sie in die Richtung der Motion Borloz gehen, dies automatisch dazu führen wird, dass das Gefahrgut auf der Strasse transportiert wird, ist falsch, denn das betroffene Gefahrgut darf nur in Kleinmengen auf der Strasse befördert werden. Das wird also so bleiben, anders ist es wegen der Beschränkung auf der Strasse gar nicht möglich. Das will auch niemand.

Noch einmal: Durch die Motion Borloz werden nicht mehr Kosten entstehen. Keinen Franken mehr kostet das. Die Frage ist nur, wer bezahlt. Bezahlte es die Allgemeinheit, oder bezahlen es diejenigen, die eben auch Urheber der Risiken sind, verteilt auf die verschiedenen Akteure, die am Schienengüterverkehr beteiligt sind? In diesem Sinne bleibe ich dabei: Ich bitte Sie, diese Motion anzunehmen.

Wenn Sie die Motion und das Postulat gleichzeitig annehmen, dann machen wir den Bericht. Aber es gibt hier aus meiner Sicht keine Diskrepanz, sondern es gibt eigentlich mehr eine zeitliche Dimension, nämlich, dass wir diese Aufgabe anpacken und dass wir diese Klärung vornehmen sollten, bevor etwas passiert. Ich kann Ihnen versichern: Wenn klärende Bestimmungen vorliegen, dann wird der Bundesrat die verschiedenen Möglichkeiten anschauen; er wird sie abwägen. Er unterbreitet seine Vorschläge dann entweder im Postulatsbericht oder im Rahmen der Motion.

Wenn Sie heute die Motion ablehnen, gehe ich nicht davon aus, dass Sie damit das Problem losgeworden sind. Das Problem bleibt Ihnen erhalten, und wir werden uns auf jeden Fall nochmals damit auseinandersetzen müssen.

20.3084

Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motion

Antrag der Minderheit
(Rechsteiner Paul, Français, Mazzone, Stöckli)
Annahme der Motion

Proposition de la majorité
Rejeter la motion

Proposition de la minorité
(Rechsteiner Paul, Français, Mazzone, Stöckli)
Adopter la motion

Präsident (Hefti Thomas, erster Vizepräsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Der



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Siebente Sitzung • 08.12.20 • 08h15 • 20.3084
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Septième séance • 08.12.20 • 08h15 • 20.3084



Bundesrat beantragt, die Motion anzunehmen.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 17 Stimmen
Dagegen ... 22 Stimmen
(0 Enthaltungen)

AB 2020 S 1265 / BO 2020 E 1265

20.4259

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Die Kommission beantragt die Annahme des Postulates. Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Postulates ... 39 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(0 Enthaltungen)