

Historie der Gefahrgutprüfungen Schweiz

Geschichte vor 1957

In der Schweiz schrieb seit über 100 Jahren die sogenannte Prüfungsverordnung vor, wie Gasflaschen zu prüfen waren und durch wen, nämlich die EMPA. Dies war lange Zeit die einzige Grundlage in der Schweiz für Prüfungen an Gefahrgutbehältern und danach wurden auch Gaskesselwagen geprüft. Später kamen dann auch andere Kesselwagen dazu. Das RID, dem die Schweiz schon 1893 beigetreten war, regelt die Prüfung und Zulassung von Eisenbahnwaggonen für den Gefahrguttransport. Die EMPA engagierte sich aber vor allem in der Prüfung der Eisenbahnkesselwagen für Gastransporte.

Gefahrgutprüfungen seit Beitritt zum ADR

Mit dem immer wichtiger werdenden Strassentransport mit Camions wurde 1957 für die Gefahrguttransporte auf der Strasse das Regelwerk ADR geschaffen, das die Schweiz 1967 ratifizierte. Der EMPA fehlte aber die nötige Infrastruktur für die Prüfungen der Strassentankfahrzeuge.

Mit Mühe konnte die EMPA die stets zunehmende Zahl an Prüfungen von Gefahrgutbehältern aller Art bewältigen und musste stets um die nötigen Personalstellen kämpfen. Immerhin konnte die EMPA sich als international renommierte zuständige Stelle für die Prüfung von Gefahrgutbehältern und für die Weiterentwicklung der internationalen Regelwerke RID und ADR einen Namen machen.

Auf Regierungsebene in Bern war das Problem, dass es kein eigentliches Verkehrsministerium mit einem Amt für Gefahrguttransport gab, sondern dass für Strassentransporte das Bundesamt für Polizeiwesen im Justizdepartement, für Schienentransporte das Bundesamt für Verkehr und für Luftfracht das Bundesamt für Zivilluftfahrt im Verkehrsdepartement, für Seetransporte das Seeschiffahrtsamt im Aussendepartement zuständig waren. Da war von Koordination kaum die Rede, für Luft- und Seetransporte wurde bis heute auch keine offizielle Prüf- und Zulassungsstelle in der Schweiz benannt.

Privatisierung der hoheitlichen Tätigkeit seit 1990

1990 musste die EMPA dann wegen einer geänderten Strategie im Bereich der Eidg. Technischen Hochschulen, wozu auch die EMPA gehört, die Sektion für Gefahrgutprüfungen auflösen und privatisieren. Die Lösung dazu bestand in der Anlehnung an eine bestehende Prüforganisation in der Schweiz. Dort bot sich natürlich der Schweiz. Verein für Druckbehälter SVDB, heute SVTI an, der von Amtes wegen die stationären Druckbehälter überwachte.

So übernahm am 1.1.1992 das beim SVDB neu gegründete "Eidgenössische Gefahrgutinspektorat" (EGI) in der Schweiz die Verantwortung für Prüfungen und Zulassungen von Gefahrgutbehältern im Landverkehr.

Dabei schuf man ein neues Problem, das sich aber erst Jahre später wirklich zeigte. In den Verordnungen SDR und RSD hatte man einfach den Namen EMPA durch EGI ersetzt. Es gab aber keine Verordnung über die Tätigkeit des EGI, also Pflichten und Kompetenzen. Auch die Privatisierung der hoheitlichen Tätigkeit der EMPA als Bundesstelle wurde nicht gesetzlich geregelt, es fehlte die gesetzliche Grundlage gänzlich, und die Delegation an eine private Stelle war entsprechend einem staatsrechtlichen Gutachten sogar verfassungswidrig.

Das EGI hatte dieselben Gruppen, wie seinerzeit die Behälterprüfung der EMPA, nämlich Gasflaschen, Grossbehälter und Sicherheitstechnik.

Dabei kam es bald zu Konflikten zwischen dem EGI und seinen Kunden, weil das EGI im Gegensatz zur EMPA auch wirtschaftliche Interessen verfolgen musste und daher seine Prüferlöse durch zusätzlichen Prüfaufwand zu optimieren suchte. Das ging so durch, weil das EGI als im Monopol tätige Prüfgesellschaft sich als zuständige Behörde auch selber überwachen durfte, und sogar eigene Vorschriften in die Welt setzen konnte, bis zur eigenen erlassenen Gebührentarifpreisliste.

So wurde z.B. verlangt, dass Gasflaschen, die im ausländischen Herstellerwerk bereits geprüft und mit einem Zulassungstempel versehen worden waren, für den Einsatz in der Schweiz nochmals geprüft und gestempelt werden mussten. Dasselbe führte man auch für importierte Strassentankfahrzeuge und Tankcontainer durch, die sogenannte Übernahmeprüfung. Letztere wurden dann allerdings nach einer Klage bei der WEKO aus der Prüfpflicht entlassen.

Ein anderes Beispiel dafür sind die neu vom EGI eingeführten Wanddickenkontrollen, die zur Folge hatten, dass Tanks, die seit Jahrzehnten problemlos verwendet worden waren und eine reguläre Baumusterzulassung besaßen, nun verschrottet werden sollten, weil bei Wanddickenmessungen vereinzelte Stellen gefunden wurden, wo die rechnerische Vergleichswanddicke um Zehntelmillimeter, d.h. um wenige Prozent, unterschritten wurde. Da diese Tanks früher jedoch regulär abgenommen worden waren und auch keine Korrosion stattgefunden hatte, waren solche Unterschreitungen offensichtlich kein

Grund gewesen, die Erstzulassung abzulehnen. Nur durch die Intervention des ASTRA wurde verhindert, dass $\frac{3}{4}$ aller Tankfahrzeuge für Heizöl und Benzin aus dem Verkehr gezogen werden mussten.

Ansätze aus dem UVEK zur Neuorganisation der Kontrolltätigkeit

Dem UVEK war schon lange bekannt, dass mit den Gefahrgutprüfungen durch das EGI und der eigenen Organisation dieses Bereiches einiges im Argen lag und so gab es verschiedene Ansätze, hier etwas grundlegend zu verbessern. So plante man im Jahr 2000 im UVEK, die Kontrolle über die hoheitlichen Aufgaben im Gefahrgutbereich durch eine einzige Stelle mit dem Codenamen "rote Zelle" in Zusammenarbeit mit der geplanten Sicherheitsagentur im UVEK wahrnehmen zu lassen. Das hätte recht schnell gehen können und die neue Kontrollstelle hätte im Frühling 2002 operativ sein können.

Das Vorhaben scheiterte aber an den verschiedensten Widerständen, nicht zuletzt auch des SVTI, worüber das BAV im Arbeitspapier zur "roten Zelle" schrieb, dass das EGI faktisch bestimme, wer auf dem Markt zugelassen werde, was mit der marktorientierten Rolle des SVTI nicht vereinbar sei. Durch die vorhandene Aufsichtskaskade Departement, Aemter, EGI, Subdelegation an Transportunternehmen sei eine Aufsicht durch die Aemter praktisch unmöglich, nicht zuletzt, weil der SVTI sich durch passiven Widerstand jeder Aufsicht zu widersetzen versuche.

Es gab dann weitere Versuche, eine Neuorganisation durchzuführen, indem entsprechende Verordnungen entworfen wurden und teilweise auch in die Vernehmlassung gingen. Diese wurden aber alle spätestens in der Vernehmlassung abgeschmettert

2004 Konkurrenz für das EGI

Im Jahr 2002 informierte das BAV auf Anfrage eine Schweizer Firma, dass Container, die eine Zulassung nach dem IMDG-Code haben, in jedem Land von jeder für die Inspektion von Seecontainern zugelassenen Stelle geprüft werden können. So kam es dann im Jahr 2004 zu einer unerwarteten Konkurrenzsituation für den SVTI. Der Germanische Lloyd, eine international renommierte Klassifikationsgesellschaft zeigte Interesse, in der Schweiz präsent zu werden. Er ist unter anderem auch im Bereich der Prüfungen von Tankcontainern für den Seetransport von Gefahrgut tätig. Da diese auch den Bestimmungen des ADR und RID entsprechen, sind sie im Allgemeinen auch für solche Transporte zugelassen.

Daraufhin wurde in der Schweiz die Retest GmbH gegründet, die fortan für den Germanischen Lloyd in der Schweiz die periodischen Prüfungen an Tankcontainern gemäss dem IMDG-Code durchführte. Die Gründer der Retest wurden zunächst vom ASTRA zu ihrer Initiative beglückwünscht. Dann verbot jedoch das EGI der Retest deren Tätigkeit, da sie gegen das in den Verordnungen SDR und RSD festgeschriebene Monopol des EGI verstosse. Da das Verbot jedoch formal nicht genügte (keine einsprachsfähige amtliche Verfügung) und das EGI auch nicht für Gefahrguttransporte nach Seerecht zuständig ist, führte die Retest ihre Tätigkeit weiter und ASTRA und BAV sahen keinen Grund zum Einschreiten. Erst als das EGI die Bundesämter massiv unter Druck setzte und ihnen schriftlich drohte, es werde den Medien mitteilen, die Bundesämter gefährdeten die öffentliche Sicherheit, indem sie duldeten, dass eine nicht autorisierte Stelle Gefahrgutprüfungen durchführe, erliessen sie eine Verfügung mit dem Verbot der Tätigkeit der Retest.

Da die Verordnungen SDR und RSD vorsahen, dass neben dem EGI auch andere, vom EGI zugelassene Stellen Gefahrgutprüfungen durchführen könnten, beantragte die Retest nun beim EGI eine solche Zulassung. Nachdem das EGI monatelang auf diesen Antrag nicht reagiert hatte, reichte die Retest bei den Bundesämtern eine Beschwerde wegen Amtsmissbrauch und Rechtsverzögerung ein und das EGI bzw. der SVTI klagten die Geschäftsleitung der Retest wegen unlauterem Wettbewerb und Tätigkeit für einen fremden Staat an. Die Retest hatte gegen das Verbot seitens der Bundesämter Rekurs eingelegt, wobei dieses Verfahren schliesslich beim Bundesverwaltungsgericht landete. Bezüglich der Weigerung des EGI, den Zulassungsantrag der Retest zu behandeln, erhielt die Retest jedoch vor dem Verwaltungsgericht weitgehend Recht. Dem EGI wurde Befangenheit bescheinigt und der Retest eine Entschädigung zugesprochen. Wegen einiger Ungereimtheiten und falscher Beweiswürdigung zog die Retest dieses Urteil aber weiter.

Gleich zu Anfang der Gerichtsverfahren liess der SVTI ein Rechtsgutachten erstellen, ob Privatunternehmen überhaupt für Gefahrgutprüfungen zugelassen werden könnten. Das Gutachten kam zum Schluss, dass eine Privatisierung dieser hoheitlichen Tätigkeit verfassungswidrig sei, da ein entsprechendes Gesetz fehle. Somit könne die Retest nicht für Prüfungen zugelassen werden, egal, was die Verordnungen SDR/RSD sagten. Aber damit war natürlich auch die frühere Privatisierung EMPA-EGI verfassungswidrig. Diese wurde jedoch vom UVEK als gemäss Opportunitätsprinzip tolerierbar erachtet.

Ob es sich bei Inspektionen an Gefahrgutumschliessungen überhaupt um eine hoheitliche Tätigkeit handelt, wurde nicht untersucht und die Tatsache, dass bei allen andern ADR Mitgliedstaaten die Prüftätigkeit schon längst liberalisiert war, ignoriert. Offensichtlich aber hatten die Juristen in Bern es sich damals zu einfach

gemacht, indem sie in den Verordnungen nur EMPA durch EGI ersetzt hatten. Zudem wurde auch in diesen Verfahren nie berücksichtigt, dass für die Prüfungen, welche die Retest im Unterauftrag für den Germanischen Lloyd durchführte, dieser auch verantwortlich war und dass die Prüfungen nicht nach den Landverkehrsvorschriften RID/ADR erfolgten, sondern den Vorschriften für die Seeschifffahrt gemäss dem IMDG-Code, wofür weder das UVEK noch das EGI zuständig waren und sind.

Nachdem das Ganze vor Gericht schon im Jahre 2005 angefangen hatte, erfolgte schliesslich Ende 2012 das endgültige Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes, das sich auf die so genannt illegale Prüftätigkeit der Retest bezog. Ein Rekurs war nun nur noch beim Bundesgericht möglich und durfte auch keine neuen Fakten bringen, sondern sich nur auf das bisherige Verfahren selbst beziehen. Das Bundesverwaltungsgericht war auf wesentliche Einwände der Retest aber überhaupt nicht eingegangen, nämlich dass die Retest nicht in eigenem Namen Prüfungen durchgeführt hatte, sondern als Unterauftragnehmer einer ausländischen Klassifikationsgesellschaft, die Tankcontainer inspiziert, welche nach Seerecht, also dem IMDG-Code zugelassen sind. Dass dieser Bereich den Aemtern des UVEK überhaupt nicht untersteht, wurde vom Bundesverwaltungsgericht nicht berücksichtigt. Damit war aber ein Rekurs beim Bundesgericht mit dieser Argumentation nicht möglich. Da der Retest per Urteil die Prüftätigkeit in der Schweiz untersagt worden war, musste sie diese ab 2013 aufgeben.

Aus für die Retest und Neubeginn

Da es der Retest wegen der jahrelangen letztendlich erfolglosen Verhinderungstaktik des SVTI und der Aemter im UVEK nicht möglich gewesen war, ausser den Tankcontainern nach IMDG-Code weitere Arten von Gefahrgutumschliessungen zu prüfen, obwohl hierfür seitens der Industrie genügend Interesse vorlag, hatte sie auch keine zusätzlichen jüngeren Mitarbeiter einstellen und entsprechend schulen können. Damit schien eine weitere Zukunft der Retest aus eigenen Kräften nicht realistisch.

Um ihr Knowhow und die Geschäftsidee sowie die Kundenkontakte nicht sterben zu lassen, entschloss die Retest sich, mit einem neuen geeigneten Partner im Prüfsektor zusammenzuarbeiten.

Diesen Partner fand sie mit der Firma Qualitech in Mägenwil, einer Firma, die seit vielen Jahren im Bereich der zerstörungsfreien Prüfungen tätig ist und an einer Erweiterung ihres Spektrums interessiert war. Die Verhandlungen waren erfolgreich und die Qualitech übernahm per Vertrag das Knowhow der Retest und sicherte sich deren Unterstützung bei der Etablierung einer eigenen Inspektionsstelle für Gefahrgutumschliessungen.

Auf den 1.1.2014 wird die neue Gruppe Gefahrgutprüfungen der Qualitech selbständig Gefahrgutinspektionen durchführen können.