

12.09.2018

CIRRNET Tagung 2018

«Vertrauensschutz für Meldende von Incidents! – Strafverfolgung bei Accidents?»

Dr. iur. Peter Müller

## Soll Sicherheitsdenken vor Strafe schützen?

Erfahrungen mit der Just Culture in der Aviatik<sup>1</sup>

### 1. Sicherheitssystem Aviatik

Flugunfälle können schwere Personen- und Sachschäden verursachen und traumatische Folgen haben. Sicherheit im Flugbetrieb ist deshalb für die Luftfahrt von herausragender Bedeutung. Um diese zu gewährleisten hat die Internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO ein detailliertes Regelwerk verfasst. Die EU ihrerseits will europaweit noch einen höheren Sicherheitslevel erreichen und hat zusätzliche spezifische Regelungen erlassen. Diese Regeln sind für die Schweiz verbindlich, einerseits in ihrer Eigenschaft als Mitgliedstaat der ICAO und andererseits aufgrund des Luftverkehrsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft.<sup>2</sup> Daneben gibt es nationale Regelungen, welche insbesondere Ausführungsbestimmungen zu den internationalen Regelwerken enthalten. Wichtig für die Sicherheit in der Luftfahrt sind aber auch die Risikomanagementsysteme in den Betrieben der Aviatik. Diese sind umso effizienter, je mehr sicherheitsrelevante Informationen darin eingespiessen und verarbeitet werden. Wenn sich dann aber gleichwohl Unfälle ereignen, sollen diese von unabhängigen, spezialisierten Fachbehörden untersucht werden.

---

<sup>1</sup> Der Vortrag basiert zu einem Teil auf einem Artikel von Müller/Rocheray, Straffloses Meldewesen in der Luftfahrt: Soll Sicherheitsdenken vor Strafe schützen?, in: ZLW Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht 1/2013, 1 ff.

<sup>2</sup> Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr, SR 0.748.127.192.68.

Einen wesentlichen Beitrag zur Sicherheit erhofft man sich auch von der Pflege einer spezifischen Sicherheitskultur im aviatischen System, der sog. *Just Culture* (Kultur der Redlichkeit).

## **2. Idee der Just Culture**

Just Culture meint eine Betriebs- und Aufsichtskultur, die von Vertrauen geprägt ist. Personen, die in der Luftfahrt tätig sind, sollen ermutigt werden, sicherheitsrelevante Informationen an ihren Betrieb oder die Aufsichtsbehörde weiterzugeben. Dies gerade auch dann, wenn sie selber einen Fehler begangen haben. In einer Just Culture sollen sie darauf vertrauen können, dass der Empfänger der Meldung nicht danach trachtet, sie zu bestrafen, auch wenn sie einen Straftatbestand erfüllt haben. Die Möglichkeit, Fehlerquellen in der Aviatik zu erkennen und entsprechende Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, wird als wichtiger erachtet, als das Bedürfnis, eine Regelwidrigkeit strafrechtlich zu verfolgen.

In den einschlägigen Regelungen von ICAO und insbesondere EU wird denn auch verlangt, dass die Mitgliedstaaten ein System zur Meldung von Vorfällen einrichten sollen bzw. hat die EU solch ein System nun eingerichtet. Meldungen über für die Sicherheit gravierende Ereignisse – zum Beispiel über Kollisionen, Beinahezusammenstöße von Flugzeugen oder Probleme bei der Wartung - sind obligatorisch zu erstatten; Meldungen über mögliche Gefährdungen – zum Beispiel Betriebsunterbrüche – sind freiwillig. Wer der zuständigen Behörde von sich aus einen Zwischenfall anzeigt, den er selber verursacht hat, soll nicht strafrechtlich verfolgt werden, auch wenn der Zwischenfall einen Straftatbestand erfüllt. Von der Straflosigkeit sind aber Fälle ausgenommen, in denen der Meldende das Ereignis vorsätzlich oder grob fahrlässig verursacht hat. Zudem betrifft diese Ausnahmeregelung nur sog. Ereignisse, das heisst Störungen oder Fehlverhalten, welche die Flugsicherheit zwar beeinträchtigen könnten, die aber im konkreten Fall keine Personen- oder wesentliche Sachschäden zur

Folge hatten. Eigentliche Unfälle oder sog. schwere Vorfälle sind vom Konzept des straflosen Meldewesens nicht erfasst.<sup>3</sup>

Zur Just Culture im Sinne von ICAO und EU gehört allerdings nicht nur das straflose Meldewesen. Kennzeichnend ist auch, dass die Meldestellen die Informationen, die sie erhalten und weiterbearbeiten, nach Möglichkeit anonymisieren. Zudem sollen Unfalluntersuchungsbehörden sich ein möglichst objektives Bild des Unfallhergangs bilden können, ohne zu urteilen, ob sich in subjektiver Hinsicht jemand hat etwas zu Schulden kommen lassen. So sollen die am Unfall Beteiligten ermutigt werden, sich bei den Befragungen durch die Behörde möglichst offen zu äussern. Deshalb sollen ihre Aussagen nicht in einem Strafverfahren verwendet werden können und auch nicht andere Beweise, die in der Unfalluntersuchung erhoben werden.<sup>4</sup>

### **3. Grundsätze des Straf- und Strafprozessrechts**

Auf der anderen Seite gilt auch auf dem Gebiet der Luftfahrt: Ist ein Straftatbestand erfüllt, kommen die Grundsätze des Straf- und des Strafprozessrechts zur Anwendung. Auch das Strafrecht hat ja unter anderem den Zweck, Leib und Leben zu schützen und Sachschäden zu vermeiden. Nur sind die Methoden, mit denen dieses Ziel verfolgt wird, eben andere als die der Just Culture.

---

<sup>3</sup>Art. 4, 5, 16 Abs. 6, 7 und 10 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission, in der für die Schweiz jeweils verbindlichen Fassung gemäss Ziffer 3 des Anhangs zum Luftverkehrsabkommen.

Art. 16 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG, in der für die Schweiz jeweils verbindlichen Fassung gemäss Ziffer 3 des Anhangs zum Luftverkehrsabkommen.

<sup>4</sup>Annex 13, chapter 5.12 to the Convention on International Civil Aircraft Accident and Incident Investigation. Vgl. auch Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Richtlinie 94/56/EG.

Da sind einmal das strafprozessuale *Legalitätsprinzip und die Officialmaxime*. Die Strafverfolgungsorgane müssen, wenn ein Delikt nicht ausdrücklich als Antragsdelikt qualifiziert ist, von Amtes wegen ermitteln<sup>5</sup>. Damit soll Rechtsgleichheit gewährleistet und Willkür verhindert werden. Die Officialmaxime gilt durchaus auch bei Fahrlässigkeitsdelikten. Von Bedeutung für die Luftfahrt ist namentlich Art. 237 Ziff. 2 des Strafgesetzbuches, der auch die fahrlässige Störung des öffentlichen Verkehrs unter Strafe stellt. Allerdings gelten das Legalitätsprinzip und die Verfolgungspflicht auch im geltenden Strafrecht nicht uneingeschränkt: Von einer Strafverfolgung kann namentlich abgesehen werden, wenn sowohl Schuld wie Tatfolgen gering sind.<sup>6</sup>

Die schweizerische Strafprozessordnung sieht eine *Anzeigepflicht* für Strafverfolgungsorgane aller Stufen vor.<sup>7</sup> Für Bundesbehörden besteht insbesondere eine Anzeigepflicht bei Widerhandlungen gegen Verwaltungsgesetze des Bundes. Wenn also Strafverfolgungsorgane, gleich welcher Stufe, und Verwaltungsbehörden des Bundes, unbesehen welche Aufgaben sie zu erfüllen haben, einen Verstoss gegen das Luftfahrtgesetz – ein Verwaltungsgesetz des Bundes - feststellen, müssten sie dies den zuständigen Behörden melden. Eine solche Meldepflicht läuft dem System der Just Culture indessen gerade zuwider.

Das Strafrecht kennt zwar Zwangsmittel zur Erlangung von Beweisen, - Editionsspflicht für Dokumente, Einvernahmen von Zeugen -, andererseits aber auch spezifische Rechte für eine beschuldigte Person. Diese muss sich nicht selber belasten, sie darf bei der Einvernahme schweigen – es ist dies der Grundsatz von *nemo tenetur*. In der Just Culture wird zwar auch niemand zu einer Aussage gezwungen, die ihn belasten könnte, doch ist es gerade das Ziel dieses Konzeptes, dass die in einen Zwischenfall involvierten Personen möglichst offen darüber informieren.

---

<sup>5</sup> Art. 7 Abs. 1 StPO.

<sup>6</sup> Art. 52 StGB; vgl. auch Art. 8 StPO.

<sup>7</sup> Art. 302 StPO, Art. 19 Abs. 2 VStrR.

*Zur Verwertbarkeit von Beweisen:* Das Konzept der Just Culture sieht vor, dass Erkenntnisse und Beweise, die von den Luftfahrtbehörden im Rahmen ihrer Untersuchungen gewonnen werden, nicht an die Strafverfolgungsorgane weitergegeben werden. Demgegenüber geht die schweizerische Strafrechtspraxis davon aus, dass Beweise, die im Rahmen von Verwaltungsverfahren – wie Flugunfalluntersuchungen es sind – erhoben werden, auch in einem Strafverfahren verwendet werden dürfen. Dies unter der Voraussetzung, dass den betroffenen Personen im Verwaltungsverfahren die gleichen Rechte wie im Strafprozess gewährt worden sind, insbesondere das Recht zu schweigen.<sup>8</sup> Das führt zu einer etwas vertrackten Situation für die Betroffenen: Wenn Sie trotz des Rechts zu schweigen, in der Unfalluntersuchung offen informieren, laufen sie das Risiko, in einem Strafverfahren belangt zu werden. Wenn sie aber schweigen, tragen sie nicht zur Aufklärung des Vorfalls und damit nicht zur Erhöhung der Sicherheit im aviatischen System bei. In der Schweiz ist dieses Spannungsfeld in der Weise geregelt, dass die aviatische Untersuchungsbehörde, das ist die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST, bei den Einvernahmen die Betroffenen anfragt, ob das Protokoll der Befragungen an die Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden könne. Wenn die Befragten dies nicht wünschen, so wird im Dossier, das die SUST an die Strafverfolgungsbehörde übermittelt, lediglich festgehalten, dass die Person befragt worden ist, über den Inhalt der Befragung werden aber keine Angaben gemacht. Die Strafverfolgungsbehörde wird dann allenfalls ihrerseits die Person einvernehmen.

#### **4. Rechtliche Situation in der Schweiz**

In den Jahren 1998, 2000 und 2001 kam es in der schweizerischen Luftfahrt zu schweren Flugunfällen (swissair in Halifax, Crossair in Nassenwil und Bassersdorf).

---

<sup>8</sup>Niklaus Schmid/Daniel Jositsch, Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 139 N2.

Dies war für das UVEK Anlass, das Sicherheitssystem der schweizerischen Luftfahrt grundlegend überprüfen zu lassen. Das mit der Prüfung beauftragte niederländische Unternehmen<sup>9</sup> empfahl in seinem Bericht unter anderem, mittels einer Gesetzesrevision ein freiwilliges und strafloses Meldewesen für sicherheitsrelevante Ereignisse einzuführen.

Inwieweit ist nun der Grundsatz des straflosen Meldewesens in die schweizerische Gesetzgebung eingeflossen? Das Parlament tat sich damit einigermassen schwer. Gegen die Verankerung dieses Prinzips in das Luftfahrtgesetz wurde unter anderem ins Feld geführt, dass es sich dabei um einen Einbruch in das geltende Rechtssystem handle und die in der Luftfahrt tätigen Personen gegenüber dem Personal anderer Verkehrsträger privilegiert würden. Der Bundesrat argumentierte demgegenüber, dass die Flugsicherheit am besten gewährleistet sei, wenn die Aufsichtsbehörde über möglichst viele Ereignisse informiert werde und gestützt auf diese Informationen Massnahmen zur Verhinderung künftiger Unfälle ergreifen könne.<sup>10</sup>

Schliesslich hat das Parlament eine Änderung des Luftfahrtgesetzes verabschiedet, welche im Jahr 2007 in Kraft trat. Im einschlägigen, inzwischen revidierten Artikel 20 LFG wird festgehalten, dass der Bundesrat ein Meldesystem für besondere Ereignisse in der Luftfahrt einrichte und er sich dabei am Recht der Europäischen Union orientiere; zudem könne er vorsehen, dass gegenüber jenen Personen, die eine Meldung erstattet haben, auf die Einleitung eines Strafverfahrens verzichtet werde.

Bei der Konkretisierung dieser Norm in der Luftfahrtverordnung hatte der Bundesrat anfänglich vergleichsweise detaillierte Bestimmungen erlassen. In der nun aktuellen Fassung der Verordnung begnügt er sich nun aber mit einem dynamischen Verweis auf die einschlägigen

---

<sup>9</sup> Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium NLR (National Aerospace Laboratory).

<sup>10</sup> AB 2005 S 817 f.; AB 2005 N 1839 f.

Erlasse der EU.<sup>11</sup> Im Weiteren wird festgehalten, dass das BAZL eine interne Meldestelle für die Entgegennahme von meldepflichtigen Ereignissen zu bestimmen habe, diese Meldestelle unabhängig sein müsse von den mit Aufsichtstätigkeiten betrauten Einheiten des Amtes und dass die Angehörigen der Meldestelle keine Anzeigepflichten hätten.<sup>12</sup> Wenn es zu Streitigkeiten betreffend den Schutz von Informationsquellen komme, seien diese vom UVEK zu entscheiden.<sup>13</sup>

## 5. Praktische Erfahrungen

Welches sind nun die Erfahrungen mit dem System der Just Culture im Allgemeinen und den straflosen Meldewesen in Besonderen?

Das Nebeneinander von Strafprozessrecht und Just Culture ist nicht eindeutig geregelt. Die beiden Systeme scheinen gleichwertig einander gegenüber zu stehen, eine eindeutige Prioritätenregel fehlt. So heisst es etwa in der einschlägigen EU-Verordnung: «Unbeschadet der geltenden nationalen Strafrechtsvorschriften verzichten die Mitgliedstaaten auf die Einleitung von Verfahren in Fällen eines nicht vorsätzlichen oder versehentlichen Verstosses gegen Rechtsvorschriften, von denen sie lediglich aufgrund einer Meldung (...) Kenntnis erlangen.» In der englischen Version wird dies so ausgedrückt: «Without prejudice to applicable national criminal law, Member States shall refrain from instituting proceedings in respect of unpremeditated or inadvertent infringements of the law (...)».<sup>14</sup> Diese Formulierung erscheint zwiespältig. Sie drückt zwar den Wunsch aus, dass die Mitgliedstaaten auf Strafverfolgung verzichten sollen, behält aber doch strafrechtliche und strafprozessuale innerstaatliche Vorschriften vor. Sie wird denn auch unterschiedlich interpretiert. Meines Erachtens ergibt sich daraus aber keine unmittelbare Verpflichtung für die or-

---

<sup>11</sup> Art. 77 LFV, vgl. auch Fussnote 3.

<sup>12</sup> Art. 77d LFV.

<sup>13</sup> Art. 77e LFV.

<sup>14</sup> Art. 16 Abs. 6 der Verordnung (EU) 376/2014.

dentlichen Strafverfolgungsorgane auf gewisse Aktivitäten zu verzichten. Andere Aviatikfachleute sind der Ansicht, es lasse sich aus dieser Formulierung herauslesen, dass das Prinzip der Just Culture Vorrang habe.

In der Praxis ist der potentielle Konflikt zwischen Strafrecht und Just Culture allerdings insofern etwas entschärft als das Konzept der Just Culture bzw. des straflosen Meldewesens, ja nur vergleichsweise leichte Fälle betrifft, die nicht im ordentlichen Strafrecht, sondern im Verwaltungs*strafrecht* geregelt sind und für deren Verfolgung nicht die Staatsanwaltschaft, sondern das BAZL zuständig ist. So hat das Amt etwa auf eine Strafverfolgung verzichtet als ein Privatpilot seine Lizenz nicht fristgerecht erneuert hatte. Gleich ist es gegenüber einem Piloten verfahren, dessen Lufttüchtigkeitsfolgezeugnis nicht à jour gehalten war.

Aber ein Spannungsfeld zwischen den beiden Konzepten bleibt grundsätzlich bestehen. Zu unübersichtlichen Situationen kann es kommen, wenn bei einem Flugunfall die Unfalluntersuchung der Luftfahrtbehörden und die strafrechtlichen Ermittlungen nicht miteinander koordiniert werden und beide Behörden gleichzeitig Untersuchungen anstellen. In der Literatur sind solche Konstellationen insbesondere auch für Italien beschrieben worden.<sup>15</sup> In der Schweiz haben sich die SUST und die Strafverfolgungsbehörden aber auf ein Ablaufschema bei der Untersuchung von Grossunfällen geeinigt und die Zusammenarbeit scheint recht gut zu funktionieren.

Es hat sich ferner erwiesen, dass die Akteure der Luftfahrt falsche und übertriebene Erwartungen an das Konzept der Just Culture haben. So hat sich etwa die Flugsicherheitsorganisation skyguide irritiert gezeigt, als nach einem Beinahezusammenstoss von zwei Flugzeugen auf dem Flughafen Zürich wegen einer Unachtsamkeit des Fluglotsen die Strafverfolgungsorgane Ermittlungen aufnahmen. Nun

---

<sup>15</sup> Gabriele Bricchi/Elena Carpanelli, Just Culture and the Italian Approach toward Aircraft Accident Investigation, in: ZLW Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht, 1/2013, 19ff.



ist aber ein Beinahezusammenstoss ein schwerer Vorfall, bei welchem das Konzept der Just Culture gerade keine Anwendung findet. Und selbst wenn die ordentliche Strafverfolgungsbehörde in Erwägung zieht, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, was wie erwähnt unter Umständen auch gestützt auf das allgemeine Strafrecht möglich ist, muss sie in der Regel vorerst gewisse Abklärungen vornehmen um festzustellen, ob tatsächlich ein leichter Fall vorliegt. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die Strafverfolgungsbehörden sich bei aviatischen Zwischenfällen einer recht grossen Zurückhaltung befleißigen. Aber nachfragen wollen sie schon, das ist ihre Pflicht; dies gebietet der strafprozessuale Untersuchungsgrundsatz.<sup>16</sup>

## **6. Folgerungen für das Gesundheitswesen**

Was lässt sich daraus für den medizinischen Bereich herleiten?

Erstens: Es muss möglichst präzise definiert werden, für welche Ereignisse in der medizinischen Behandlung ein strafloses Meldewesen vorgesehen werden soll. In den einschlägigen Erlassen der EU sind sehr umfangreiche und geradezu unübersichtliche Kataloge der meldepflichtigen Ereignisse aufgeführt.

Zweitens: Es muss in der Gesetzgebung klar festgehalten werden, dass das Prinzip der Just Culture bzw. des straflosen Meldewesens Vorrang hat gegenüber dem strafprozessualen Legalitätsprinzip.

Drittens: Das straflose Meldewesen bezieht sich nur auf Vorfälle, die eine Gefahr geschaffen haben, ohne dass es aber zu einem Schaden gekommen ist, zum Beispiel zu einer Körperverletzung. Tatbestände, die sich für das straflose Meldewesen eignen, sind namentlich unterlassene Kontrollen und Meldepflichten.

Viertens: Nach Möglichkeit sollten diejenigen Straftatbestände, für die ein strafloses Meldewesen vorgesehen ist, im Verwaltungsstrafrecht und nicht im ordentlichen Strafrecht aufgeführt sein. So wird

---

<sup>16</sup> Art. StPO

verhindert, dass die Strafverfolgungsbehörden sich mit einem Konzept auseinandersetzen müssen, mit dem sie nicht sonderlich vertraut sind. Mögliche Tatbestände, bei denen das Konzept der Just Culture zur Anwendung kommen soll, könnten etwa im Medizinalberufegesetz, im Transplantationsgesetz oder im Bundesgesetz über genetische Untersuchungen beim Menschen aufgenommen werden.

Fünftens: Ein strafloses Meldewesen setzt voraus, dass eine Meldung über einen Vorfall an eine Behörde gemacht werden kann, die in aller Unabhängigkeit darüber entscheidet, ob ein Strafverfahren eingeleitet werden soll oder nicht. Wichtig ist, dass die Meldestelle die Meldung vertraulich behandelt.

Auch sollte diese Behörde von einer Anzeigepflicht entbunden werden.

Sechstens: Just Culture heisst nicht, dass die Mediziner gegenüber Strafverfolgungsbehörden Informationen zurückhalten sollen. Im Gegenteil: mit einer offenen Information wird dem Eindruck entgegengetreten, das Prinzip der Just Culture diene in erster Linie dazu, sich der strafrechtlichen Verantwortung zu entziehen.

Siebtens: Sinnvoll und nötig ist ein Dialog zwischen Medizinern und Strafverfolgern über den Begriff der Fahrlässigkeit. Die Strafverfolgungsbehörden müssen bei Untersuchungen gegenüber Medizinalpersonen in Rechnung stellen, dass bei der Ausübung entsprechender Berufe unvermeidlich Unachtsamkeiten und Fehler vorkommen können, die – meiner persönlichen Meinung nach – nicht ohne Weiteres als strafbare fahrlässige Handlungen im Sinne des Strafgesetzbuches zu qualifizieren sind.

## **7. Fazit**

Just Culture bzw. strafloses Meldewesen kann einen wesentlichen Beitrag zur Sicherheit in komplexen Systemen leisten. Just Culture

bzw. das Meldewesen muss aber mit dem strafrechtlichen Sanktionensystem sauber abgestimmt sein und die einschlägigen Fachbehörden und die Strafverfolgungsbehörden müssen zur gegenseitigen Information und Kooperation willens und fähig sein.