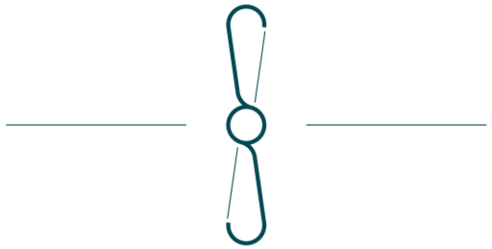


RAPHAEL WIDMER-KAUFMANN

ANWALTSKANZLEI

Just Culture

Umsetzung in der Schweiz und Europa

Schmiedgasse 28 – CH-9000 St.Gallen

www.air-law.ch

Neue Zürcher Zeitung

Viele Skyguide-Fluglotsen melden sich nach Bundesgerichtsurteil krank

05.07.2019, 13.29 Uhr

Hören Merken Drucken Teilen

(sda) Nach der gestrigen Verurteilung eines Fluglotsen durch das Bundesgericht hat sich am Freitag ein gutes Dutzend Skyguide-Fluglotsen krank gemeldet. Der Schuldspruch belastet die Lotsen so stark, dass sie sich den Anforderungen des Dienstes nicht gewachsen fühlen.

Inhaltsübersicht

1) Konzept der Just Culture
2) Notwendigkeit der Just Culture
3) Vorgaben der ICAO
4) Vorgaben der EASA
5) Umsetzung in der Schweiz
6) Umsetzung in anderen Ländern

Konzept der Just Culture

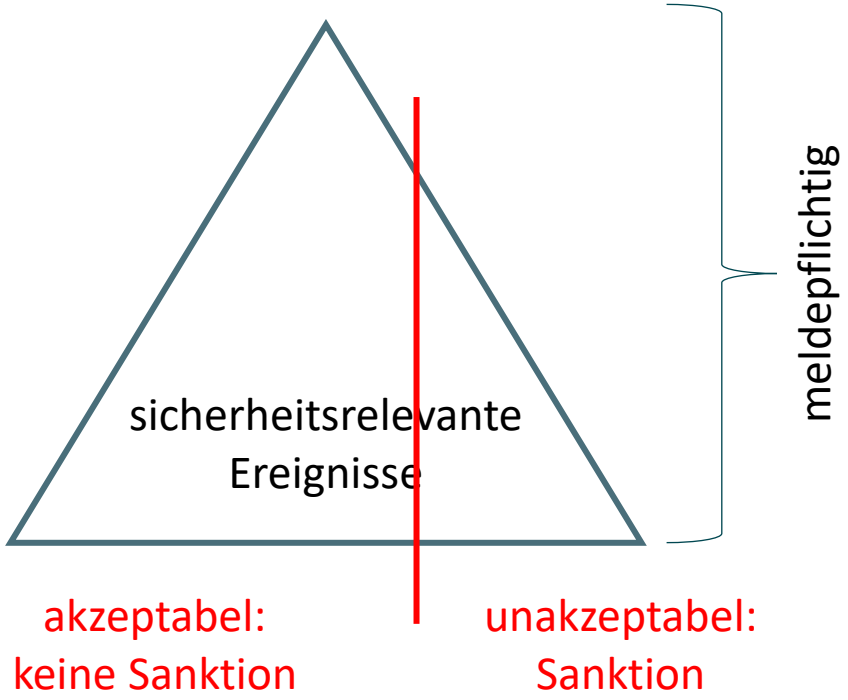
Das Konzept der Just Culture

James Reason, Managing the risks of organizational accidents, 1997:

> *«**atmosphere of trust** in which people are encouraged, even rewarded, for **providing essential safety-related information** – but in which they are also clear about where the **line** must be drawn between acceptable and unacceptable behaviour»*

- Just Culture ist Teil einer **Sicherheitskultur**
- Just Culture ist Teil des heutigen **Safety Managements** in der Aviatik

Elemente einer Just Culture



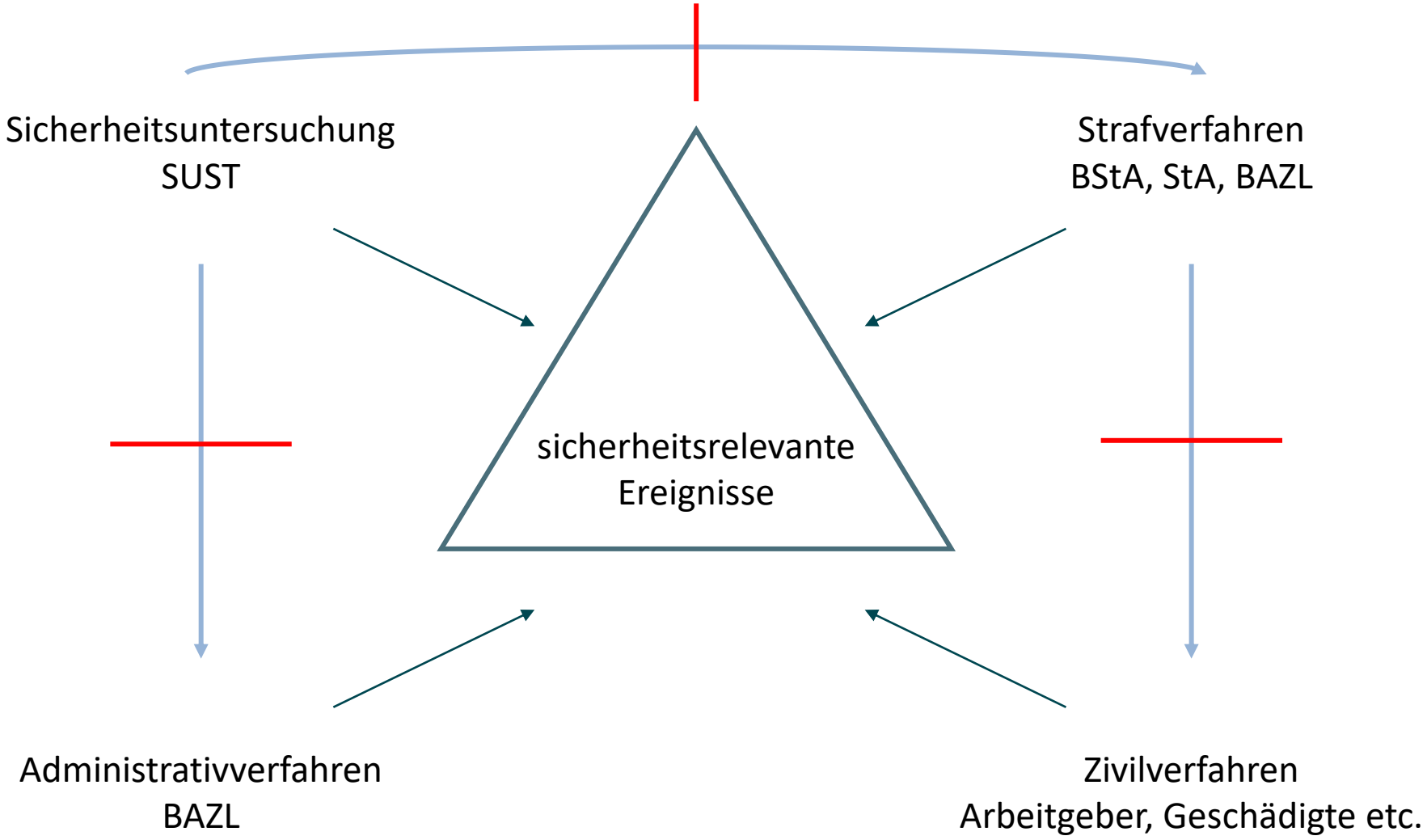
Mit der Just Culture verknüpft sind:

- **Meldepflicht** sicherheitsrelevanter Ereignisse
- **Sanktionsfreiheit** für akzeptables Verhalten

Just Culture fordert **nicht stete Straffreiheit** bzw. Immunität der Mitarbeitenden!

Notwendigkeit der Just Culture

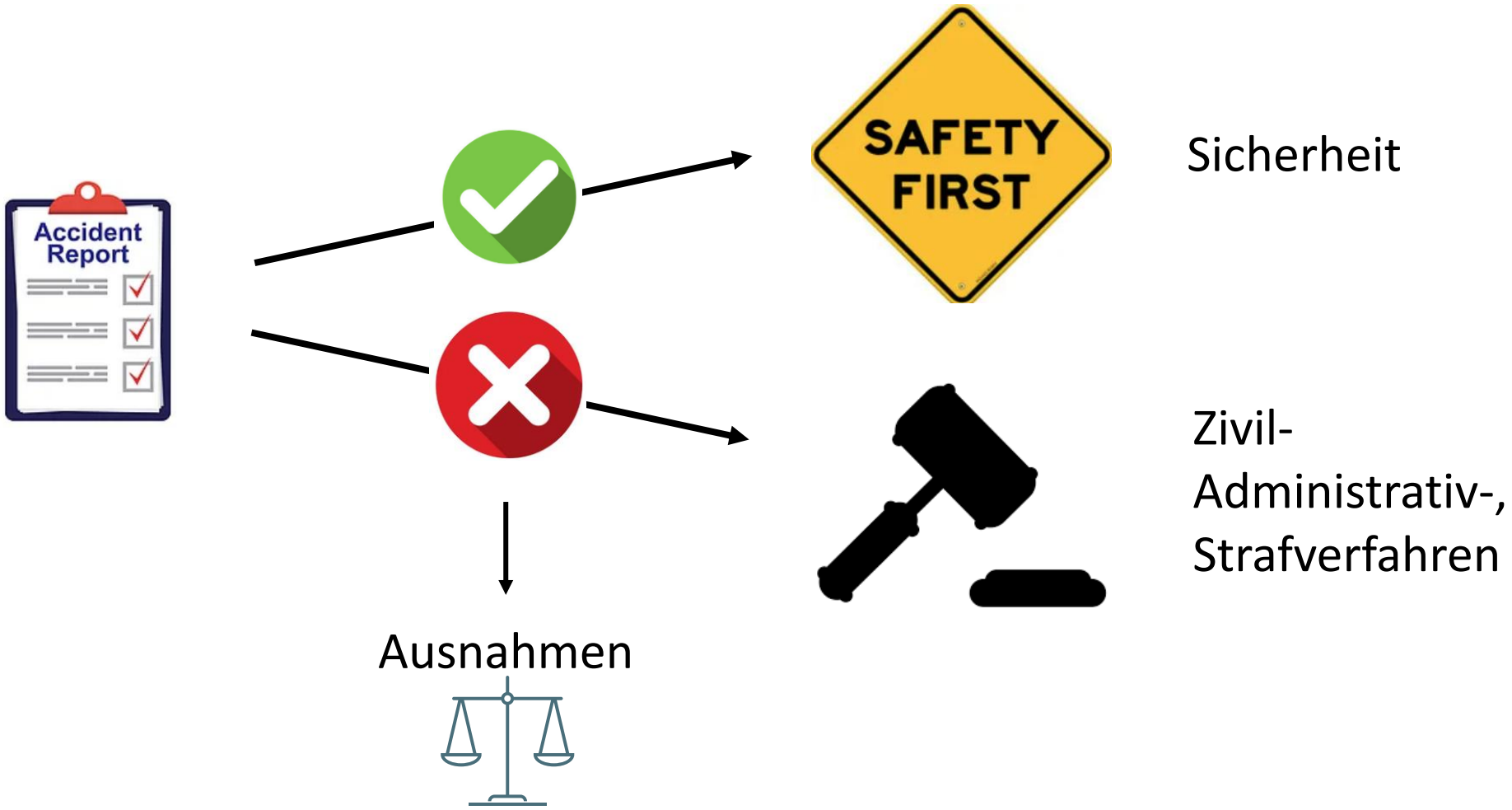
Vier parallele Verfahren mit unterschiedlichen Zwecken



Vorgaben der ICAO

Annex 19 – Safety Management

«Ereignismeldungen dürfen nur zur Verbesserung der Sicherheit verwendet werden»



Annex 19 – Safety Management

Ausnahmen nach einer Interessensabwägung möglich

Gerechtigkeit

Sicherheit

Verfügbarkeit von Daten

Annex 13 – Aircraft Accident and Incident Investigation

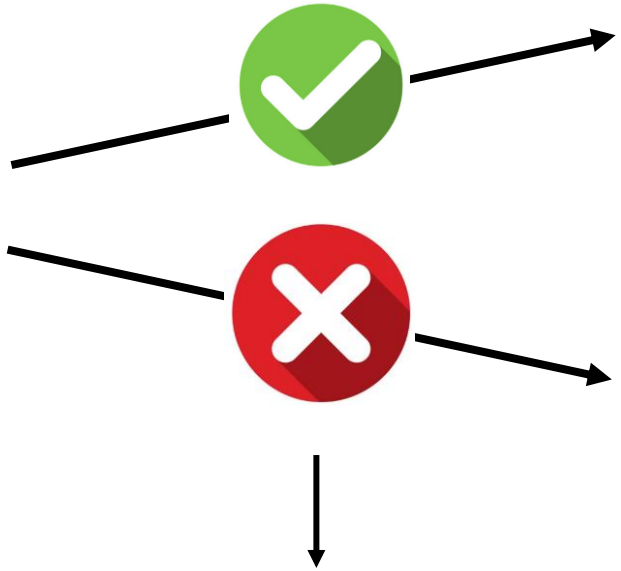
Ziffer 5.12:

Cockpit Voice Recorder

Airborne Image Recorder

Aussagen von Personen bei der Sicherheitsuntersuchung

Etc.



Ausnahmen

Sicherheits-untersuchung

Administrativ-, Strafverfahren

Vorgaben der EASA

Verordnung (EU) Nr. 376/2014 – Occurrence Reporting

- **Verfahrensverzicht**: keine Eröffnung eines Straf- oder Administrativverfahrens alleine aufgrund einer Meldung; nationales Strafrecht geht vor; Ausnahme bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit

- **Verwertungsverbot**: Daten des Meldewesens dürfen in Verwaltungsverfahren (Administrativverfahren) nicht gegen meldende oder in den Meldungen genannte Personen verwertet werden; Ausnahme bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit

- **Schutz vor Nachteilen**: Organisationen der Zivilluftfahrt dürfen ihre Mitarbeitenden keinen Nachteilen (z.B. Kündigung, Lohnkürzung, Schadenersatz) aussetzen; Ausnahme bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit

Verordnung (EU) Nr. 996/2010 – Sicherheitsuntersuchung

Cockpit Voice Recorder

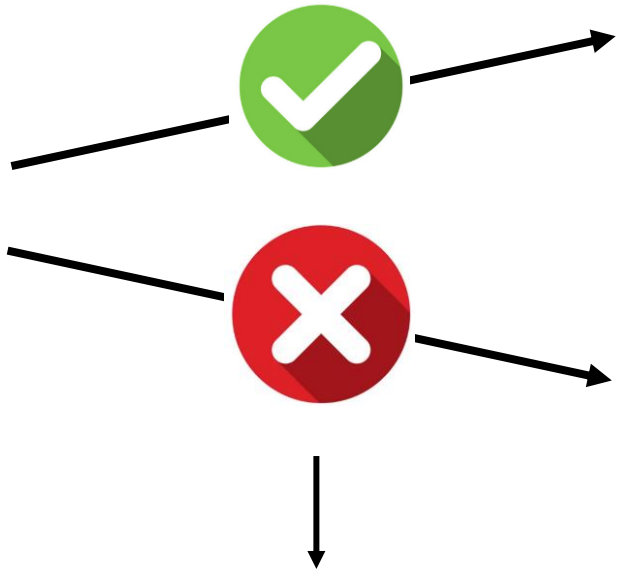
Airborne Image Recorder

Hintergrundgespräche am Arbeitsplatz der Fluglotsinnen und Fluglotsen

Aussagen von Personen bei der Sicherheitsuntersuchung

Provisorische Akten

Etc.



Ausnahmen

Sicherheits-untersuchung

alles andere

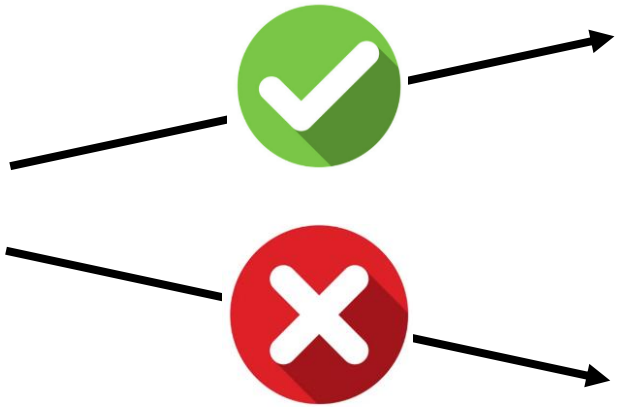
Verordnung (EU) Nr. 996/2010 – Sicherheitsuntersuchung

Aufzeichnungen der Kommunikation

Flugwegdaten

Ereignismeldungen

Etc.



Sicherheit

alles andere

Ausnahmen

Verordnung (EU) Nr. 996/2010 – Sicherheitsuntersuchung

(3) Ungeachtet der Absätze 1 und 2 kann die Justizverwaltung oder die Behörde, die nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften für die Entscheidung über die Offenlegung der Aufzeichnungen zuständig ist, entscheiden, dass der Nutzen einer Weitergabe der in den Absätzen 1 und 2 genannten Unterlagen für andere rechtlich zulässige Zwecke die nachteiligen inländischen und internationalen Auswirkungen überwiegt, die eine solche Offenlegung für diese oder künftige Sicherheitsuntersuchungen haben kann. Die Mitgliedstaaten können entscheiden, die Fälle, in denen eine derartige Offenlegungsentscheidung getroffen werden kann, im Einklang mit den Rechtsakten der Union zu begrenzen.

Verordnung (EU) Nr. 996/2010 – Sicherheitsuntersuchung

Ausnahmen nach einer Interessensabwägung möglich

Nutzen der Weitergabe für andere Zwecke

nachteilige inländische und internationale Auswirkungen

- EU-Mitgliedstaat muss bestimmen, welche Behörde diese Interessensabwägung vornimmt

Umsetzung in der Schweiz

Grundlagen

- 2007: Einführung einer Just Culture mit dem Swiss Aviation Notification System (**SWANS**)
- **Erklärung zur Just Culture** des BAZL-Direktors: meldende Personen sollen keine Nachteile auf der Grundlage der Informationen, die sie dem BAZL im Rahmen des Meldewesens übermittelt haben, erfahren
- **State Safety Programm:** Just Culture als essentiell für die Entwicklung einer guten Sicherheitskultur
- Reporting Office for Just Culture in Civil Aviation (**ROJCA**): Ombudsstelle für Just Culture

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL
Direktion

Meldesystem für Ereignisse in der Zivilluftfahrt
Erklärung des Direktors BAZL

Die Schweiz hat im Rahmen des bilateralen Luftverkehrsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt[1] übernommen. Diese Verordnung verpflichtet das BAZL als zuständige Aufsichtsbehörde, die ihr zur Verfügung gestellten Informationen zur Verbesserung der Sicherheit zu verwenden und Personen nicht für die in den Meldungen genannten Ereignisse zu belangen.

Das BAZL pflegt bereits seit Einführung des Just-Culture-Meldesystems in der Schweiz im Jahr 2007 die sogenannte Just Culture. Die Just Culture soll es allen Luftfahrtakteuren ermöglichen, offen über sicherheitsbezogene Ereignisse zu berichten. Meldende Personen erfahren daher keine straf- und administativrechtliche Nachteile durch das BAZL für Ereignisse, welche dem BAZL im Rahmen des Meldewesens (EU Portal) zur Kenntnis gebracht worden sind. Dieser Grundsatz gilt, insofern nicht Vorsatz oder ein gravierender Mangel an beruflicher Sorgfaltspflicht vorliegt, wodurch die Flugsicherheit ernsthaft gefährdet worden ist.[2]

Das BAZL ist überzeugt, dass Just Culture der richtige Ansatz ist für eine Verbesserung der Flugsicherheit – nur so lernen wir aus systemischen Schwachstellen. Das BAZL unterstützt die Luftfahrtindustrie bei der Umsetzung der Just Culture Prinzipien und erwartet von allen Beteiligten, dass sie ihr Handeln auf diese Prinzipien stützen. So sollen insbesondere Mitarbeitende, die über Ereignisse berichten, nicht von ihrem Arbeitgeber benachteiligt werden.

Christian Hegner

Bern, 1. Juli 2021

[1] 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
[2] Einführungstext Absatz 37 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014

Just Culture im Bereich des Meldewesens

Art. 77*d*[108] Meldestelle

[1] Das BAZL bestimmt eine interne Meldestelle, welche die ihr übermittelten meldepflichtigen Ereignisse sowie freiwilligen Meldungen erfasst und auswertet.

[2] Die Meldestelle ist organisatorisch unabhängig von den mit der Aufsichtstätigkeit betrauten Einheiten des BAZL.

[3] Sie behandelt Ereignismeldungen vertraulich.

[4] Angehörige der Meldestelle, die mit der Erfassung und Auswertung von Ereignismeldungen betraut sind, sind im Rahmen dieser Tätigkeiten von ihrer Anzeige- und Verfolgungspflicht entbunden.

Just Culture im Bereich des Meldewesens

Schutznormen der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 und Nr. 996/2010 gelangen zur Anwendung; die Meldestelle behandelt die Meldungen zudem vertraulich:

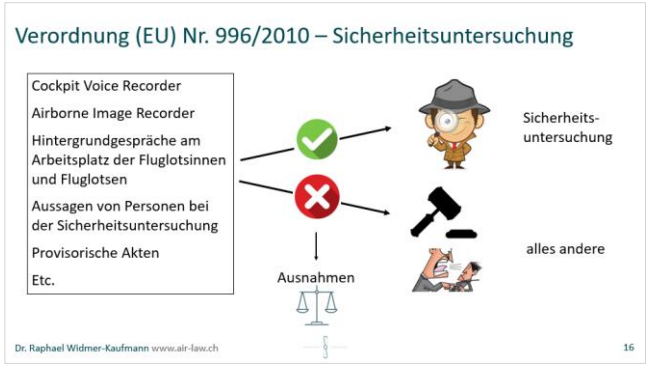
- **Verfahrensverzicht**: Eröffnung eines Straf- oder Administrativverfahrens aufgrund einer Meldung unmöglich, denn Meldestelle behandelt diese vertraulich

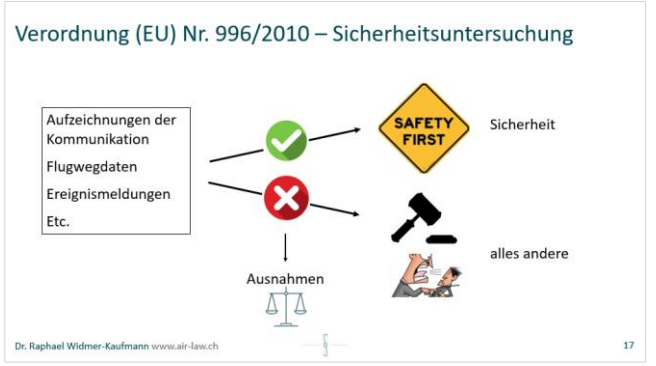
- **Verwertungsverbot**: Keine Verwendung von Meldungen in Straf- oder Administrativverfahren; Ausnahmen unklar

- **Schutz vor Nachteilen**: keine Nachteile gegenüber Arbeitnehmenden aufgrund einer Meldung; Ausnahme bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit

Just Culture im Bereich der Sicherheitsuntersuchung

- **Ziffer 5.12 Annex 13:** in der Schweiz nie Geltung erlangt
- **Verordnung (EU) Nr. 996/2010:** kommt in der Schweiz zur Anwendung; Ausnahme nicht geregelt
- **Art. 24 der Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung** (VSZV) bestimmt, dass die von einer Person im Rahmen einer Sicherheitsuntersuchung erteilten Auskünfte in einem Strafverfahren nur mit deren Einverständnis verwendet werden dürfen
- Die **Verordnung über den Flugsicherungsdienst** gestattet es lediglich der SUST, die Aufnahmen des Ambient Voice Recording Equipment (AVRE) auszuwerten





Just Culture im Bereich der Sicherheitsuntersuchung

- für die Strafbehörden sind **diverse Akten unverwertbar**

- Strafbehörden müssen **eigene Untersuchungen** anstellen

- Strafbehörden können den **Schlussbericht** der SUST nur soweit verwerten, als dieser nicht auf unverwertbaren Akten basiert

Umsetzung in anderen Ländern

Umsetzung in Deutschland

Deutschland kennt Normen der Just Culture im Bereich des **Gesundheitswesens**:

- Leistungserbringer müssen **Critical Incident Reporting System** (CIRS) einrichten
- Meldungen des CIRS dürfen «im Rechtsverkehr **nicht zum Nachteil des Meldenden** verwendet werden»
- Meldungen können «freiwillig, anonym und **sanktionsfrei**» abgegeben werden
- **Sanktionsfreiheit ist nicht absolut**: «Meldungen dürfen verwertet werden, soweit die Verwendung zur Verfolgung einer Straftat, die im Höchstmaß mit mehr als fünf Jahren Freiheitsstrafe bedroht ist und auch im Einzelfall besonders schwer wiegt, erforderlich ist und die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsorts des Beschuldigten auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre»

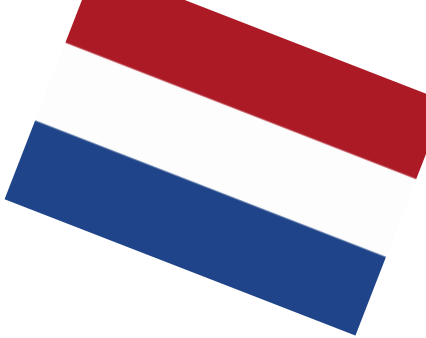
➢ Just Culture ist auch **in anderen Bereichen** von Bedeutung

Umsetzung in Schweden

- Schweden kennt eine **starke Meldekultur**, nicht nur in der Zivilluftfahrt
- Im Bereich des Meldewesens bestimmt das schwedische **Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetz**, dass Ereignismeldungen der Vertraulichkeit unterliegen; Ausnahmen sind möglich
- Zentralamt für Transport hat einen **Leitfaden** entwickelt, wann die Vertraulichkeit aufzuheben ist
- Auch für Akten der Sicherheitsuntersuchungsbehörde sieht das Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetz diverse Vertraulichkeitsbestimmungen vor

➢ **ein Gesetz**, mit dem verschiedene behördliche Akten wie Ereignismeldungen unter Schutz gestellt werden können

Umsetzung in den Niederlanden



- **Anweisung zur Untersuchung und Verfolgung von Vorfällen in der Zivilluftfahrt** enthält diverse Normen zur Just Culture
- Mitarbeitende des Analysebüros für Luftfahrtvorfälle sind **von der Anzeigepflicht gegenüber der Staatsanwaltschaft befreit**; bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit Weiterleitung einer Ereignismeldung zulässig
- Staatsanwaltschaft darf jedoch Inhalt einer Ereignismeldung **nicht als Beweismittel verwerten**
- Die Staatsanwaltschaft verfügt über eine **besondere Einheit für die Zivilluftfahrt**

➢ **Besondere Einheit** in der Staatsanwaltschaft als Modell für die Schweiz?