



Foto: Kantonspolizei St. Gallen

Schlussberichte zu Flugunfällen (Symbolbild) sollten einzig der Förderung der Sicherheit dienen. In der Schweiz können die Untersuchungsergebnisse aber auch gerichtlich verwendet werden. Ebenso sind fehlerhafte Ergebnisse nicht anfechtbar.

Die Revision der «Flugunfalluntersuchungsverordnung»

Die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) hat den Auftrag, Unfälle und gefährliche Ereignisse unter anderem von Luftfahrzeugen zu untersuchen – mit dem ausschliesslichen Ziel, Erkenntnisse zu gewinnen, wie künftige Unfälle und Gefahrensituationen verhütet werden können. Hingegen sollen die Ergebnisse nicht der Klärung von Schuld- und Haftungsfragen dienen. Doch genau das geschieht immer häufiger. Wie kann die anstehende Überarbeitung der Flugunfalluntersuchungsverordnung dies verhindern und Untersuchungen praxisgerechter machen? Denkanstösse des Luftrechtjuristen Philip Bärtschi.

Die Aviatik ist ein bekanntlich sehr dicht reguliertes Gebiet. Berührungen mit dem Luftrecht sind unvermeidlich. Mit einem speziellen Erlass versucht man indessen möglichst nie in Kontakt zu kommen: der Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen (VSZV) – in Aviatikkreisen auch «Flugunfalluntersuchungsverordnung» genannt. Leider aber liegt es in der Natur der Sache, dass es zu Unfällen kommen kann und diese Unfälle einer Untersuchung bedürfen. Bereits ICAO Annex 13 verlangt eine solche aus Präventionsgründen und die Luftfahrt zieht einen beträchtlichen Nutzen aus den daraus gewonnenen Erkenntnissen. Da die Unfallberichte aber in den letzten Jahren zunehmend juristisch weiterverwendet wurden und die Qualität der Berichte verschiedentlich auf rege Kritik gestossen ist, rückte die Unfalluntersuchungsbehörde (SUST) unlängst in den Fokus der Stakeholder.

Aktuell befindet sich die VSZV in Überarbeitung. Von der lang erwarteten Revision erhofft sich die Luftfahrt Korrekturen verschiedener bisher mangelhafter Prozesse: So haben medienwirksame Vorfälle und Unfälle der Vergangenheit gezeigt, dass die Verordnung in der heutigen Form nicht praxisgerecht ist und Piloten und Fluglotsen nach einem Zwischenfall teilweise empfindlich benachteiligt werden. In Einzelfällen kam es aufgrund fehlerhafter Untersuchungsberichte gar zu falschen Anschuldigungen und Fehlurteilen. Eine Korrektur der Situation tut deshalb dringend Not.

Probleme und deren Auswirkungen

Wo aber liegen die Probleme der VSZV und wie wirken sich diese aus? 2010 reorganisierte der Bund die Unfalluntersuchungsbehörde und schaffte gleichzeitig die Eidgenössische Flugunfallkommission (EFUK) ab, welche bis dahin Rechtsmittelinstanz für die Anfechtung von Unfallberichten war. Die Abschaffung der EFUK war Folge einer Empfehlung des Niederländischen Luft- und Raumfahrtlabors NLR, welches in einem Bericht aus dem Jahre 2006 die Rekursmöglichkeit gegen Unfallberichte mit der Begründung kritisierte, dass ein solches Rechtsmittel nur den involvierten Parteien, nicht aber der Sicherheit diene. So entfernte der Bund in der Folge die Rekursmöglichkeit aus der damaligen Verordnung. Die NLR und der Bund verkannten dabei aber, dass die Vorstellung, eine Untersuchung diene nur Präventionszwecken, eine rein idealisierte war. Tatsächlich werden regelmässig Berichte und Untersuchungsakten für rechtliche Verfahren verwendet. Ausserdem hat die Schweiz als einziges Land die Einschränkungen des ICAO Annex 13, gewisse Akten und Erkenntnisse nicht für juristische Zwecke verwenden zu dürfen, für die Schweiz vollständig aufgehoben, was heute teilweise, aber eher unbedeutend durch die Verordnung (EU) 996/2010 eingeschränkt wird. Umso einschneidender war damit auch die Aufhebung der Rekursmöglichkeit. Nicht nur können also in der Schweiz die Untersuchungsergebnisse gerichtlich verwendet werden, sondern man kann falsche Untersuchungsergebnisse seit 2010 auch gar nicht mehr wirksam anfechten.

Rechtsmittel gegen Schlussberichte fehlt

Die naheliegende Forderung nach Wiedereinführung eines Rechtsmittels gegen Schlussberichte der SUST wird in der Diskussion mit Behörden aber nach wie vor mit der Begründung zurückgewiesen, dass die NLR genau dieses Rechtsmittel bemängelte. Ein Jahrzehnt später muss man nun aber zur Einsicht gelangen, dass die Sicherheit der Luftfahrt nicht dadurch gewährleistet werden kann, dass die SUST ohne Aufsicht (ein Aufsichtsorgan fehlt der SUST heute nämlich!) und ohne Rechtsweg eigene Analysen und Interpretationen, die inhaltlich durchaus auch fehlerhaft sein können, nach

eigenem Ermessen publizieren darf. Vielmehr kann die Prävention nur dann funktionieren, wenn der Flugunfalluntersuchungsbehörde vertraut werden kann und sie einer Kontrolle untersteht. Gerade auch der zeitliche Faktor, der gegen ein Rechtsmittel häufig ins Feld geführt wird, ist nicht stichhaltig; in der Praxis sind derzeit Untersuchungszeiträume von drei Jahren die Regel und verschiedene Unfälle harren schon seit mehr als sieben Jahren eines Untersuchungsabschlusses. Ausserdem dürfte kaum bestritten sein, dass die Qualität eines Berichtes wichtiger ist als der Zeitraum, in welchem er publiziert wird.

Rechtliche Kontrolle der Untersuchungsbehörde

Ein Rechtsmittel ist für eine qualitativ gute und glaubwürdige Flugunfalluntersuchung also unerlässlich. Doch könnte auf eine Wiedereinführung der Rekursmöglichkeit verzichtet werden, wenn die Flugunfalluntersuchung konsequenter von juristischen Verfahren getrennt würde, beispielsweise durch ein Verbot, Untersuchungsergebnisse juristisch verwenden zu dürfen? Eine solche Forderung greift meines Erachtens zu kurz. Sie scheint zwar zweifellos naheliegend zu sein, allerdings nur so lange, als der Schlussbericht für den Betroffenen belastend ist. Genausogut möglich ist es aber auch, dass der Bericht entlastende Ausführungen enthält. Könnte der Bericht dann für die Entlastung eines beschuldigten Piloten oder Fluglotsen nicht mehr gerichtliche Verwendung finden (was je nach juristischer Lehrmeinung der Fall sein könnte),

Tatsächlich werden regelmässig Berichte und Untersuchungsakten für rechtliche Verfahren verwendet.

wäre dies zweifellos ein unerwünschtes Ergebnis. Die Frage ist allerdings eher akademischer Natur, da die Schweiz ohnehin nicht über einen genügend grossen Expertenpool verfügt, welcher die Arbeit der SUST in gerichtlichen Verfahren ersetzen könnte. Ohne weitreichende Systemanpassungen bleibt für den Moment deshalb nur eine valable Lösung: nämlich die Qualität und Korrektheit der Schlussberichte über verfahrensrechtliche Wege sicherzustellen. Dies würde das Vertrauen in die Arbeit der SUST und in die Entstehung der Schlussberichte fördern und die Untersuchungsbehörde – wie jede andere Behörde unseres Landes auch – einer rechtlichen Kontrolle zuführen.

Wünschenswerte Massnahmen

Wünschenswert wären deshalb folgende Massnahmen:

1. Die SUST ist einem Aufsichtsorgan zu unterstellen, das bei Missständen im Untersuchungsdienst oder der Kommission einschreiten kann.
2. Die Kommission selber ist permanent von drei Personen auf fünf Personen aufzustocken und die Kandidaten seien über eine Findungskommission, bestehend aus Stakeholdern und Behördenmitgliedern, zu portieren. Die Kommissionsmitglieder haben ferner ausgewiesene Erfahrung in mindestens einem der Zuständigkeitsbereiche der SUST nachzuweisen.

3. Das Stellungnahmeverfahren zum Entwurf des Schlussberichts soll formalisiert werden und in einer anfechtbaren Verfügung münden.
4. Im Anschluss an das Stellungnahmeverfahren habe eine Verfügung zu ergehen, die den geänderten Berichtsentwurf enthält und eine den Anforderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes genügende Abweisung oder Gutheissung der Änderungsanträge zu umfassen habe. Dabei soll auf Verordnungsstufe auch festgehalten werden, dass ein Verzicht auf ein Rechtsmittel nicht einer Zustimmung mit dem Schlussbericht gleichkomme.
5. Zu guter Letzt soll über geeignete Massnahmen sichergestellt werden, dass die Untersuchungen, Abläufe und Verfügungen den rechtlichen Mindestanforderungen an ein rechtskonformes Verfahren genügen und die SUST über entsprechendes juristisches Know-how verfügt.

Interessen betroffener Piloten und Fluglotsen wieder vermehrt Rechnung tragen

Es ist bei den aktuellen Revisionsbemühungen somit ein Augenmerk darauf zu legen, dass den Interessen betroffener Piloten und Fluglotsen wieder vermehrt Rechnung getragen wird. Im Zuge der Diskussionen um die Just Culture wäre dies ein erster wichtiger Schritt, denn nur das Vertrauen in eine funktionierende Flugunfalluntersuchungsbehörde führt dazu, dass man dieser gegenüber auch transparent über sicherheitsrelevante Vorkommnisse zu berichten gewillt ist.

Es bleibt also zu hoffen, dass die Revision der VSZV nicht hinter verschlossenen Türen über die Bühne geht, sondern dass auch die SUST als lernende Organisation, wie sie sich selber gerne beschreibt, Stakeholder in die Diskussion miteinbezieht. **cp**

Philip Bärtschi



Foto: zvg

Rechtsanwalt Philip Bärtschi

Der Autor, lic. iur. Philip Bärtschi, ist seit 16 Jahren praktizierender Rechtsanwalt, spezialisiert auf Luftfahrtrecht. Er vertritt u. a. Luftfahrtbetriebe, Flughäfen und Piloten in den Bereichen des Zivil-, Verwaltungs- und Strafrechts und wahrt auch regelmässig die Rechte Betroffener im Rahmen der Flugunfalluntersuchung. 2011 gründete er die Anwaltskanzlei Bärtschi und ist Vizepräsident und Leiter Ressort Recht des Aero-Clubs der Schweiz. Bärtschi (selber Inhaber einer Privatpilotenlizenz) ist seit 2002 Airlaw-Instruktor für Privatpiloten an einer grossen Flugschule und seit 2011 Instruktor für Luftfahrtrecht bei Lufthansa Aviation Training für angehende Linienspiloten und Militärpiloten. Seit 2020 ist er Vizepräsident des Fachbeirats der Foundation for Aviation Competence (FFAC). **cp**

Schlussbericht

Allgemeine Hinweise zu diesem Bericht

Gemäss

Artikel 3.1 der 12. Ausgabe des Anhangs 13, gültig ab 5. November 2020, zum Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944, in Kraft getreten für die Schweiz am 4. April 1947, Stand am 18. Juni 2019 (SR 0.748.0);

Artikel 24 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948, Stand am 1. Mai 2022 (LFG, SR 748.0);

Artikel 1, Ziffer 1 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, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Februar 2012 gemäss einem Beschluss des gemischten Ausschusses der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union (EU) und gestützt auf das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweiz und der EU über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen);

sowie Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung über die Sicherheitsuntersuchungen im Verkehrswesen vom 17. Dezember 2014, Stand am 1. Februar 2015 (VSZV, SR 742.161);

ist der alleinige Zweck der Untersuchung eines Flugunfalls oder eines schweren Vorfalls die Verhütung von Unfällen oder schweren Vorfällen. Es ist ausdrücklich nicht Zweck der Sicherheitsuntersuchung und dieses Berichts, Schuld oder Haftung festzustellen. Wird dieser Bericht zu anderen Zwecken als zur Unfallverhütung verwendet, ist diesem Umstand gebührend Rechnung zu tragen.

In den Schlussberichten hält die SUST jeweils fest, dass der Zweck einer Sicherheitsuntersuchung einzig die Verhütung von Unfällen oder schweren Vorfällen sei. Werde der Bericht zu anderen Zwecken verwendet, sei diesem Umstand gebührend Rechnung zu tragen. Wichtig wäre aber auch, die Qualität und Korrektheit der Schlussberichte über verfahrensrechtliche Wege sicherstellen zu können.