Die Flugunfalluntersuchung nach schweizerischem Recht

rechtshistorische Entwicklung – heutige verfahrensrechtliche Ausgestaltung – zukünftig anzugehende Probleme

DISSERTATION
der Universität St.Gallen,
Hochschule für Wirtschafts-,
Rechts- und Sozialwissenschaften,
Internationale Beziehungen und Informatik (HSG),
zur Erlangung der Würde eines
Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Raphael Widmer-Kaufmann

von

Bütschwil-Ganterschwil (St.Gallen)

Genehmigt auf Antrag der Herren

Prof. Dr. Benjamin Schindler

und

Prof. Dr. Marc Thommen

Dissertation Nr. 5204

Dike Verlag Zürich 2022

Die Universität St.Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften, Internationale Beziehungen und Informatik (HSG), gestattet hiermit die Drucklegung der vorliegenden Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

St.Gallen, 27. Oktober 2021

Der Rektor:

Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller

Die gleiche Arbeit ist erschienen als Band 19
der Schriftenreihe «CFAC – Schriften zur Luftfahrt»,
herausgegeben von Prof. Dr. Roland Müller und
Dr. Andreas Wittmer
ISBN 978-3-03891-373-3

myclimate
neutral

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegenden Untersuchungen wurden im Rahmen einer Dissertation vorgenommen, welche Ende Januar 2021 an der Universität St.Gallen eingereicht und im Oktober 2021 angenommen wurde. Rechtstexte, Literatur und Judikatur konnten bis Ende Dezember 2020 berücksichtigt werden.

Mein herzlicher Dank gilt vorab meinem Doktorvater, Prof. Dr. Benjamin Schindler, an dessen Lehrstuhl ich als Assistent tätig sein durfte. Er liess mir bei der Entwicklung und Realisierung meiner Dissertation die grösstmögliche Freiheit und stand mir stets mit wertvollen Hinweisen und Anregungen unterstützend zur Seite. Ebenso bedanke ich mich herzlich bei Prof. Dr. Marc Thommen, der die Zweitbegutachtung dieser Arbeit übernahm und gerade bei deren Konzeptionierung entscheidend zum Gelingen beitrug.

Ein grosses Dankeschön geht zudem an meinen langjährigen Freund Dr. iur. Armin Stähli. Der gemeinsame Austausch während der Entstehungszeit dieser Doktorarbeit war stets sehr inspirierend und trug – über den Inhalt dieser Dissertation hinaus – verschiedentliche Früchte. Ebenso bin ich auch M. A. Anna Däppen-Fellmann zu grossem Dank verpflichtet. Ihr akribisches Lektorat des Manuskripts trug wesentlich zur sprachlichen Klarheit und Korrektheit der Arbeit bei.

Ein ganz besonderer Dank gilt allerdings meiner Familie: So begleitete mich meine Frau Anja seit mehr als einem Jahrzehnt stets mit viel Liebe und Geduld auf meinem Lebensweg und entfachte in mir immer wieder neu das Feuer der Motivation, wenn es zu erlöschen drohte. Ebenso gebührt dieser besondere Dank meinen lieben Eltern. Sie unterstützten mich – nicht nur während der Erarbeitung dieser Dissertation – stets vorbehaltlos und über alle Massen, womit sie das Verfassen dieser Doktorarbeit erst ermöglichten. Ihnen widme ich daher diese Arbeit.

St.Gallen, im Oktober 2021 Raphael Widmer-Kaufmann

Inhaltsübersicht

Vorwort V
Inhaltsverzeichnis IX
Abbildungsverzeichnis XIX
Literatur XXI
Sicherheitsuntersuchungsberichte XXXVII
Zeitungsartikel, Medienmitteilungen und Berichte XLIII
Webseiten XLVII
Materialien XLIX
Rechtsprechung LVII
Archivalien LXV
Rechtsquellenverzeichnis LXIX
Abkürzungsverzeichnis LXXIX
Kurzzusammenfassung LXXXVII
Résumé LXXXVIII
Abstract LXXXIX

Einleitung 1
A. Einführung in die Thematik 3
B. Forschungsfragen 7
C. Aufbau und Methodik 11
D. Exkurs: Luftrechtliches Normgefüge 15
E. Exkurs: Sicherheitsdenken in der Zivilluftfahrt 31

1. Teil: Rechtshistorische Entwicklung der Flugunfalluntersuchung 43
A. Einführung 45
B. Frühester Umgang mit Flugunfällen 47
C. Entstehung der Flugunfalluntersuchung 53
D. Verschiedene Modelle des Flugunfalluntersuchungsverfahrens 67
E. Zusammenfassung 113

2. Teil: Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung 119
A. Einführung 121
B. Sicherheitsrelevantes Vorkommnis 125
C. Meldepflichten 145
D. Sicherheitsuntersuchungsverfahren 269
E. Schnittstellen zum Straf- und zum Administrativverfahren 451
F. Zusammenfassung 473

3. Teil: Probleme der Flugunfalluntersuchung 477
A. Einführung 479
B. Melde- bzw. Mitwirkungspflichten und *nemo-tenetur*-Grundsatz 481
C. Amts- bzw. Rechtshilfe und Normen der *Just Culture* 549
D. Fehlendes Beschwerderecht und Rechtsweggarantie 591
E. Zusammenfassung 601

Fazit 607
A. Rückblick 609
B. Lösungsvorschläge 611
C. Weiteres Verbesserungspotential 619

Anhang 623

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V
Inhaltsübersicht VII
Abbildungsverzeichnis XIX
Literatur XXI
Sicherheitsuntersuchungsberichte XXXVII
I. Von der schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsbehörde XXXVII
II. Von ausländischen Sicherheitsuntersuchungsbehörden XLI
Zeitungsartikel, Medienmitteilungen und Berichte XLIII
Webseiten XLVII
Materialien XLIX
I. Völkerrecht XLIX
II. Europarecht L
III. Nationales Recht LI
Rechtsprechung LVII
I. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte LVII
II. Bundesgericht LIX
III. Bundesverwaltungsgericht LXII
IV. Bundesstrafgericht LXIII
Archivalien LXV
I. Schweizerisches Bundesarchiv LXV
II. Staatsarchiv Bern LXVI
III. Staatsarchiv Solothurn LXVII
IV. Stadtarchiv St.Gallen LXVII
Rechtsquellenverzeichnis LXIX
I. Völkerrecht LXIX
II. Europarecht LXXI
III. Nationales Recht LXXV
Abkürzungsverzeichnis LXXIX
Kurzzusammenfassung LXXXVII
Résumé LXXXVIII
Abstract LXXXIX

Einleitung **1**

A. Einführung in die Thematik 3

B. Forschungsfragen 7

C. Aufbau und Methodik 11

D. Exkurs: Luftrechtliches Normgefüge 15

I. Rechtsquellen im Völkerrecht 17

II. Rechtsquellen im Europarecht 22

III. Rechtsquellen im nationalen Recht 28

E. Exkurs: Sicherheitsdenken in der Zivilluftfahrt 31

I. Entwicklung des Sicherheitsdenkens in der Zivilluftfahrt 32

II. Heutiges Konzept des Sicherheitsmanagements 35

III. Holistischer Blick auf sämtliche behördlichen Massnahmen 38

1. Teil: Rechtshistorische Entwicklung der Flugunfalluntersuchung **43**

A. Einführung 45

B. Frühester Umgang mit Flugunfällen 47

I. Ende des 18. Jahrhunderts: Verbote zur Verhinderung von Flugunfällen 47

II. 19. Jahrhundert: Weiterhin gegenüber der Fliegerei skeptisch eingestellte Behörden 49

C. Entstehung der Flugunfalluntersuchung 53

I. Um 1900: Erste rechtliche Gedanken zu Flugunfällen 53

II. Zwischenkriegszeit: Der Beginn der Flugunfalluntersuchungen 57

D. Verschiedene Modelle des Flugunfalluntersuchungsverfahrens 67

I. Am Ende des Zweiten Weltkriegs: Neue Bestimmungen im Völkerrecht 67

II. Nach 1945: Kritik an der mangelnden Rechtsgrundlage der Flugunfalluntersuchung 70

III. 1948: Erste gesetzliche Grundlage der Flugunfalluntersuchung 73

IV. 1960: Kritik führt zu Anpassungen am Modell 79

V. 1980: Verfeinerung aufgrund von Entwicklungen im Völkerrecht 87

VI. 1995: Einführung eines einstufigen Modells mit Beschwerdemöglichkeit 95

VII. 2002: Europäische Integration des Luftrechts ohne Änderungen am Modell 102

VIII. Ab 2002: Der Weg zum heutigen Modell 105

E. Zusammenfassung 113

2. Teil: Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung 119

A. Einführung 121

B. Sicherheitsrelevantes Vorkommnis 125

I. Konzeptualisierung aus der Perspektive des Sicherheitsmanagements 125

II. Terminologie in den Rechtstexten 129

1. Terminologie im Sicherheitsuntersuchungsverfahren 130

a. Unfall 130

b. Störung 133

c. Schwere Störung 134

2. Terminologie gemäss dem Meldesystem für besondere Ereignisse 137

III. Synthese der beiden Nomenklaturen 140

C. Meldepflichten 145

I. Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens 148

1. Rechtsquellen 149

2. Inhalt der Meldepflicht 150

a. Meldepflichtige Vorkommnisse 150

b. Meldepflichtige Personen 151

aa. Person 152

bb. Wahrnehmung bestimmter Funktionen der Zivilluftfahrt 152

cc. Beteiligung am Vorkommnis 159

dd. Kenntnis vom Eintreten des Vorkommnisses 163

ee. Prüfschema 164

c. Parallele Meldepflicht mehrerer Personen 167

d. Modalitäten der Meldung 172

II. Meldepflicht gemäss dem Meldesystem für besondere Ereignisse 174

1. Meldesystem für besondere Ereignisse 175

2. Rechtsquellen 179

3. Inhalt der Meldepflicht 180

a. Meldepflichtige Ereignisse 181

aa. Meldepflichtige Ereignisse gemäss Verordnung (EU) Nr. 376/2014 181

(1) Ereignis 182

(2) Erhebliches Risiko für die Flugsicherheit 182

(3) Kategorien 183

(4) Zwischenfazit 185

bb. Meldepflichtige Ereignisse gemäss der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 185

b. Meldepflichtige Personen ... 188
aa. Natürliche Person ... 189
bb. Wahrnehmung bestimmter Funktionen innerhalb der europäischen Zivilluftfahrt ... 190
cc. Kenntnis vom Ereignis ... 196
dd. Beteiligung am Ereignis ... 197
c. Prüfschema ... 200
d. Modalitäten der Meldung ... 205
e. Abgrenzung zu den spezifischen Meldepflichten ... 210
4. Schutz der meldenden Personen durch das Konzept der *Just Culture* ... 213
a. *Just-Culture*-Konzept in der Zivilluftfahrt ... 216
b. Rechtsquellen des Schutzes ... 219
c. Inhalt des Schutzes ... 222
aa. Erster Pfeiler: Schutz der Daten und Informationen des Meldewesens vor unangemessener Verwendung ... 223
(1) Schutzadressat ... 224
(2) Schutzobjekt ... 224
(3) Schutzgehalt ... 224
(4) Justiziabilität des Schutzes ... 226
bb. Zweiter Pfeiler: Schutz der meldenden sowie in den Meldungen genannten Personen im Allgemeinen ... 227
cc. Zweiter Pfeiler: Schutz der meldenden sowie in den Meldungen genannten Personen vor den Organisationen der Zivilluftfahrt ... 230
(1) Schutzadressat ... 230
(2) Schutzobjekt und Schutzgehalt des Quellenschutzes ... 230
(3) Schutzobjekt und Schutzgehalt des Schutzes vor Nachteilen ... 233
(4) Verletzung der Schutzbestimmungen ... 235
dd. Zweiter Pfeiler: Schutz der meldenden sowie in den Meldungen genannten Personen vor den nationalen Behörden ... 236
(1) Schutzadressat ... 236
(2) Schutzobjekt und Schutzgehalt des Quellenschutzes ... 237
(3) Schutzobjekt und Schutzgehalt des Verfahrensverzichts ... 238
(4) Schutzobjekt und Schutzgehalt des Verwertungsverbots ... 245
(5) Verletzung der Schutzbestimmungen ... 250
ee. Alternative Rechtsgrundlage: Schutz durch das schweizerische Datenschutzgesetz ... 252
(1) Schutzadressat ... 252
(2) Schutzobjekt ... 253

(3) Schutzgehalt 255
(4) Verletzung der Schutzbestimmungen 260
ff. Überblick über sämtliche Schutzgehalte 262
III. Zwischenfazit 265
D. Sicherheitsuntersuchungsverfahren 269
I. Rechtsquellen 272
1. Völkerrecht 272
a. Chicagoer Übereinkommen 273
b. Annex 13 276
c. Guidance Material 281
2. Europarecht 282
3. Nationales Recht 284
II. Verfahrenszweck 288
III. Gegenstand des Verfahrens 291
IV. Verfahrensablauf 294
1. Ordentliches Verfahren 294
2. Differenzen des summarischen Verfahrens 299
V. Einzelne Verfahrensschritte im Detail 301
1. Einleitung des Verfahrens 302
2. Untersuchung 303
a. Untersuchungshandlungen 305
b. Beweismittel 308
aa. Anhörung von Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können 310
bb. Sachliche Beweismittel 314
cc. Aufzeichnungen 317
dd. Gutachten von externen Sachverständigen 323
c. Zwangsmassnahmen 326
aa. Vorladung 330
bb. Durchsuchung 332
cc. Beschlagnahme 337
dd. Medizinische Untersuchung 340
ee. Autopsie 342
ff. Einholen von Gutachten 343
d. Rechtsmittel gegen Untersuchungshandlungen 344
3. Erstellung des Schlussberichts 350
a. Entwurf 351
b. Vernehmlassung 352
c. Genehmigung 354
d. Zustellung und Publikation 357

VI. Berichte und Sicherheitsempfehlungen 357
1. Berichte des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens 358
2. Sicherheitsempfehlungen und Sicherheitshinweise 364
VII. Schutz der Beweismittel und Akten des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens 367
1. Schutz durch Annex 13 368
2. Schutz durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 372
a. Akten, Beweismittel und Informationen nur zum Zweck der Sicherheitsuntersuchung 373
aa. Schutzadressat 374
bb. Schutzobjekt 374
cc. Schutzgehalt 377
dd. Verletzung der Schutzbestimmung 379
b. Unterlagen nur zum Zweck der Sicherheitsuntersuchung sowie zur Verbesserung der Flugsicherheit 381
aa. Schutzadressat 381
bb. Schutzobjekt 382
cc. Schutzgehalt 384
dd. Verletzung der Schutzbestimmung 386
c. Ausnahme des Schutzes 387
3. Schutz durch Bestimmungen des schweizerischen Rechts 389
a. Normen der VSZV 389
b. Art. 40*a* ff. VFSD 391
c. Datenschutzgesetz 393
aa. Schutzadressat 393
bb. Schutzobjekt 394
cc. Schutzgehalt 395
dd. Verletzungen der Schutzbestimmungen 399
VIII. Am Verfahren beteiligte Personen 400
1. Kategorien der am Verfahren beteiligten Personen 401
2. Stellung der Verfahrensbeteiligten 403
a. Vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffene 404
aa. Rechte im Verfahren 404
(1) Mitwirkungsverweigerungsrecht 408
(2) Aussageverweigerungsrecht 409
(3) Recht, die Weiterleitung der erteilten Auskünfte an die Strafbehörden zu verhindern 410
(4) Recht auf Orientierung 412
(5) Akteneinsichtsrecht 413
(6) Äusserungsrecht 416
(7) Teilnahmerecht an der Beweiserhebung 418

(8) Untersuchungs- bzw. Beweisantragsrecht 421
(9) Recht auf Vertretung oder Verbeiständung 422
bb. Pflichten im Verfahren 423
(1) Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt 424
(2) Pflicht zur Erstellung und Edition von Namenslisten 425
b. Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen 427
aa. Rechte im Verfahren 429
(1) Abwehrrechte 429
(2) Informationsrechte 429
(3) Mitwirkungsrechte 430
(4) Recht auf Vertretung oder Verbeiständung 431
bb. Pflichten im Verfahren 431
cc. Rollenwechsel während des Verfahrens 432
c. Dritte 433
aa. Rechte im Verfahren 434
bb. Pflichten im Verfahren 435
cc. Rollenwechsel während des Verfahrens 436
d. Exkurs: Akteneinsicht durch Personen, die durch das Vorkommnis geschädigt wurden 436
IX. Charakter des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens 439
1. Sicherheitsuntersuchungen als Verfahren 440
2. Sicherheitsuntersuchungen als Verwaltungsverfahren *sui generis* 442
3. Charakteristische Elemente und anwendbare Verfahrensgrundsätze 444
X. Zwischenfazit 448
E. Schnittstellen zum Straf- und zum Administrativverfahren 451
I. Straf- sowie Administrativverfahren nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis 454
1. Strafverfahren nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis 455
2. Administrativverfahren nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis 456
II. Verhältnis zwischen dem Sicherheitsuntersuchungs- sowie dem Straf- und dem Administrativverfahren 457
1. Grundsatz der Unabhängigkeit 458
2. Koordination der Verfahren 459
3. Gegenseitige Amts- bzw. Rechtshilfe 462
a. Amts- bzw. Rechtshilfe gemäss den internationalen Normen 463
b. Amts- bzw. Rechtshilfe gemäss der VSZV 465
aa. Keine Anzeigepflicht der Sicherheitsuntersuchungsbehörde 466
bb. Zustellung des Vorberichts 467
cc. Aktenaustausch 468

III. Zwischenfazit ... 470
F. Zusammenfassung ... 473

3. Teil: Probleme der Flugunfalluntersuchung ... 477
A. Einführung ... 479
B. Melde- bzw. Mitwirkungspflichten und *nemo-tenetur*-Grundsatz ... 481
I. *Nemo-tenetur*-Grundsatz im Allgemeinen ... 482
1. Anwendbarkeit des Grundsatzes ... 484
a. Anwendbarkeit im Strafverfahren ... 484
b. Beachtung in parallelen Verwaltungsverfahren ... 485
aa. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ... 486
bb. Rechtsprechung des Bundesgerichtes ... 489
cc. Meinungen in der Literatur ... 491
2. Schutzbereich und dessen Verletzung ... 493
a. Selbstbelastung ... 495
b. Zwang ... 496
c. Missbräuchlichkeit des Zwangs ... 497
3. Konsequenzen einer Verletzung ... 501
II. Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes durch die Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung? ... 503
1. Verletzung durch die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens? ... 504
a. Anwendbarkeit des Grundsatzes ... 505
aa. Anwendbarkeit aufgrund des Vorliegens eines Strafverfahrens ... 505
bb. Beachtlichkeit aufgrund der Parallelität zu einem Strafverfahren ... 506
b. Verletzung des Grundsatzes ... 508
aa. Selbstbelastung ... 509
bb. Zwang ... 513
cc. Missbräuchlichkeit des Zwangs ... 514
(1) *Jalloh*-Kriterien ... 515
(2) Rechtsprechung des EGMR bezüglich Strassenverkehr ... 518
(3) Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 51 SVG ... 523
(4) Meinungen in der Literatur ... 525
dd. Fazit ... 526
c. Konsequenz der Verletzung ... 530

2. Verletzung durch die Meldepflicht des *Meldesystems für besondere Ereignisse?* ... 533
a. Anwendbarkeit des Grundsatzes ... 534
aa. Grundsätzlich keine Anwendbarkeit im Meldesystem für besondere Ereignisse ... 535
bb. Anwendbarkeit bei Einbezug der Meldungen im Strafverfahren ... 535
b. Verletzung des Grundsatzes ... 536
aa. Selbstbelastung ... 536
bb. Zwang ... 537
cc. Missbräuchlichkeit des Zwangs ... 537
c. Konsequenzen der Verletzung ... 540
3. Verletzung durch die Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt? ... 542
III. Zwischenfazit ... 545
C. Amts- bzw. Rechtshilfe und Normen der *Just Culture* ... 549
I. Schutzgehalte der *Just Culture* ... 551
II. Verletzung der *Just Culture* durch die Amts- bzw. Rechtshilfe? ... 554
1. Verletzung durch den Beizug von Ereignismeldungen durch die SUST? ... 555
2. Verletzung durch die Rechtshilfe an die Strafbehörden? ... 557
a. Verletzung durch die Eröffnung eines Verfahrens? ... 558
b. Verletzung durch den Aktenaustausch? ... 560
aa. Strafprozessuale Rahmenbedingungen des Aktenaustauschs ... 563
bb. Einschränkung des Aktenaustauschs durch die *Just Culture* ... 565
(1) Durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geschützte Akten ... 566
(2) Ereignismeldungen ... 568
(3) Protokolle über Anhörungen ... 569
(4) Aufzeichnungen des *AVRE* ... 571
cc. Zwischenfazit ... 572
dd. Verwertung des Schlussberichts im Besonderen ... 574
3. Verletzung durch die Amtshilfe an die Administrativbehörde? ... 577
a. Verletzung durch die Eröffnung eines Verfahrens? ... 577
b. Verletzung durch den Aktenaustausch? ... 578
aa. Verwaltungsrechtliche Rahmenbedingungen des Aktenaustauschs ... 580
bb. Einschränkung des Aktenaustauschs durch die *Just Culture* ... 581
(1) Durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geschützte Akten ... 581

(2) Ereignismeldungen ... 582
(3) Protokolle über Anhörungen ... 583
(4) Aufzeichnungen des *AVRE* ... 584
cc. Zwischenfazit ... 585
dd. Verwertung des Schlussberichts im Besonderen ... 587
III. Zwischenfazit ... 588
D. Fehlendes Beschwerderecht und Rechtsweggarantie ... 591
I. Rechtsweggarantie ... 592
II. Verletzung der Rechtsweggarantie durch das fehlende Beschwerderecht? ... 593
III. Zwischenfazit ... 598
E. Zusammenfassung ... 601

Fazit ... 607
A. Rückblick ... 609
B. Lösungsvorschläge ... 611
C. Weiteres Verbesserungspotential ... 619

Anhang ... 623

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Perspektiven des Sicherheitsmanagements sowie der Flugunfall-untersuchung auf das sicherheitsrelevante Vorkommnis 40

Abbildung 2: Holistischer Blick auf sämtliche sich um ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis gruppierenden behördlichen Massnahmen 41

Abbildung 3: Untersuchungsmodell von 1950 bis 1960 74

Abbildung 4: Untersuchungsmodell von 1960 bis 1980 83

Abbildung 5: Untersuchungsmodell von 1980 bis 1994 94

Abbildung 6: Untersuchungsmodell von 1995 bis 2011 100

Abbildung 7: Untersuchungsmodell seit 2011 111

Abbildung 8: Rechtsgrundlagen der verschiedenen Untersuchungsmodelle 114

Abbildung 9: Konzeptionierung sicherheitsrelevanter Vorkommnisse 129

Abbildung 10: Synthese der sicherheitsrelevanten Vorkommnisse 141

Abbildung 11: Kaskade sicherheitsrelevanter Vorkommnisse 143

Abbildung 12: Die allgemeinen Meldepflichten nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis 145

Abbildung 13: Prüfschema zur Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungs-verfahrens 165

Abbildung 14: Prüfschema zur Meldepflicht des Meldesystems für besondere Ereignisse 202

Abbildung 15: Meldefluss im Meldesystem für besondere Ereignisse 209

Abbildung 16: Elemente des Schutzes der Just Culture gemäss dem Meldewesen 264

Abbildung 17: Die allgemeinen Meldepflichten sowie das Meldesystem aus der Perspektive der an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligten Personen 267

Abbildung 18: Die allgemeinen Meldepflichten sowie das Sicherheits-untersuchungsverfahren 270

Abbildung 19: Das ordentliche Verfahren der Sicherheitsuntersuchung 297

Abbildung 20: Die allgemeinen Meldepflichten sowie das anschliessende Sicherheitsuntersuchungsverfahren aus der Perspektive der an einem Vorkommnis beteiligten Personen 450

Abbildung 21: Die Sicherheitsuntersuchung zusammen mit dem Straf- sowie dem Administrativverfahren 453

Abbildung 22: Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung der schweizerischen Flugunfalluntersuchung aus der Perspektive der an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligten Personen 475

Abbildung 23: In Bezug auf die Amts- bzw. Rechtshilfe relevante Schutzgehalte der Just Culture 554

Abbildung 24: Entscheidung der SUST über die Einschränkung des Aktenaustauschs mit den Strafbehörden..... 573

Abbildung 25: Entscheidung der SUST über die Einschränkung des Aktenaustauschs mit der Administrativbehörde..... 586

Abbildung 26: Anzahl Unfälle mit Luftfahrzeugen pro Jahr in der Schweiz 625

Abbildung 27: Anzahl aufgrund von Unfällen mit Luftfahrzeugen verletzter Personen pro Jahr in der Schweiz..... 626

Abbildung 28: EASA-Formular zur Erstattung einer Ereignismeldung des Meldesystems für besondere Ereignisse (Quelle: Webseite des europäischen Meldeportals) 627

Literatur[1]

ABEYRATNE RUWANTISSA, Convention on international civil aviation, a commentary, Cham/Heidelberg/New York 2014. (zit. Commentary)

ASTON JURIJ DANIEL, Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin, Diss. Bonn 2004, Berlin 2005. (zit. Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen)

AUER CHRISTOPH, Das Verhältnis zwischen Nachsteuerverfahren und Steuerstrafverfahren, insbesondere das Problem des Beweisverwertungsverbots, ASA 66 (1997), S. 1–20. (zit. Verhältnis zwischen Nachsteuerverfahren und Steuerstrafverfahren)

AUER CHRISTOPH/MÜLLER MARKUS/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.), VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl., Zürich/St.Gallen 2019. (zit. AUTOR/IN, in: VwVG-Kommentar)

BAERISWYL BRUNO/PÄRLI KURT (Hrsg.), Datenschutzgesetz (DSG), Bern 2015. (zit. AUTOR/IN, in: Stämpflis Handkommentar Datenschutzgesetz)

BALTENSPERGER PETER, Untersuchung der luft- und verkehrspolizeilichen Befugnisse des Flughafenhalters am Beispiel des interkontinentalen Flughafens Zürich-Kloten, Diss. Basel 1984. (zit. Befugnisse)

BECK CAROLE CLAUDIA, Enforcementverfahren der FINMA und Dissonanz zum nemo tenetur-Grundsatz: Grundlagen, Übersicht und Lösungsansätze unter spezieller Berücksichtigung der internen Untersuchung, Diss. Bern 2018, Zürich 2019. (zit. Enforcementverfahren der FINMA)

BELL JOHN S., Comparative Administrative Law, in: Reimann Mathias/Zimmermann Reinhard (eds.), The Oxford handbook of comparative law, 2nd ed., Oxford 2019, S. 1250–1275. (zit. Comparative Administrative Law)

BENEDICK GILLES, Das Aussagedilemma in parallelen Verfahren, AJP 2011, S. 169–180. (zit. Aussagedilemma)

BENKÖ MARIETTA, Meyer, Alex, in: Neue deutsche Biographie, Bd. 17, Berlin 1994, S. 327–328. (zit. Meyer)

BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017. (zit. OFK-Kommentar BV)

[1] Die nachfolgenden Verzeichnisse sind grundsätzlich alphabetisch geordnet. Wo dies nicht der Fall ist, wird dies bei den jeweiligen Überschriften in Klammern angegeben.

BLUMENKRON JIMENA, International safety requirements, in: Dempsey Paul Stephen/Jakhu Ram S. (eds.), Routledge handbook of public aviation law, London/New York 2017, S. 33–63. (zit. Safety Requirements)

BOVAY BENOÎT, Procédure administrative, 2e éd., Berne 2015. (zit. Procédure administrative)

BREITENMOSER STEPHAN/WEYENETH ROBERT, Europarecht, Unter Einbezug des Verhältnisses Schweiz–EU, 4. Aufl., Zürich/St.Gallen 2020. (zit. Europarecht)

BRENNWALD GOTTFRIED, Luft und Recht, Sonder-Abdruck aus der «Schweizer Umschau», Aarau/Zürich 1910. (zit. Luft und Recht)

BROTSCHI PETER, Gebrochene Flügel, alle Flugunfälle der Schweizer Luftwaffe, Zürich 2006. (zit. Gebrochene Flügel)

BRUNNER STEPHAN C./MADER LUZIUS (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ), Bern 2008. (zit. AUTOR/IN, in: Stämpflis Handkommentar zum BGÖ)

BUERGENTHAL THOMAS, Law-Making in the International Civil Aviation Organization, Syracuse 1969. (zit. Law-Making)

BURCKHARDT WALTHER, Schweizerisches Bundesrecht, Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, Bd. 5, Frauenfeld 1931. (zit. Bundesrecht Bd. V)

BURKHARD MARKUS, Das Eidgenössische Luftamt in der Zeit vom 1. April 1920 bis Ende 1950, in: 50 Jahre Eidgenössisches Luftamt, 1920–1970, Bern 1970, S. 7–23. (zit. Luftamt)

BURREN ANDREAS, Die Aufsichtsbeschwerde in Verwaltungsverfahren insbesondere nach Aargauischem Recht, Diss. Basel 1978. (zit. Aufsichtsbeschwerde)

BURRI MICHAEL, Swissmedic als Verwaltungsstrafbehörde im «Sandwich» zwischen Verwaltungsverfahren und kantonaler Strafverfolgung: Herausforderungen, Schnittstellen, Zielkonflikte, in: Eicker Andreas (Hrsg.), Aktuelle Herausforderungen für die Praxis im Verwaltungsstrafverfahren, Bern 2013, S. 91–139. (zit. Swissmedic als Verwaltungsstrafbehörde)

CALLIESS CHRISTIAN/RUFFERT MATTHIAS (Hrsg.), EUV/AEUV, das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar, 5. Aufl., München 2016. (zit. AUTOR/IN, in: EUV/AEUV Kommentar)

CAPALDO GRISELDA D., Investigation of Aircraft Accidents and Incidents in Latin America (Part I), ZLW 52 (2003) III, S. 332–354. (zit. Accident Investigation in Latin America I)

CHASSOT LAURENT, L'établissement des faits de la responsabilité civile aérienne sous l'empire des nouvelles règles en matière d'enquête de sécurité: les ap-

ports de l'expertise judiciaire hors procès, ASDA/SVLR-Bulletin 146 (2014), S. 34–61. (zit. Responsabilité civile aérienne)

COOPER JOHN COBB, The International Air Navigation Conference, Paris 1910, JALC 19 (1952) II, S. 127–143. (zit. Air Navigation Conference)

DEES U.G./VAN DER GEEST P.J./DE JONG H.H./PIERS M.A., Post implementation audit of aviation safety management in Switzerland, On the way from the myth of perfection towards excellence, Amsterdam 2006. (zit. Post implementation audit)

DEKKER SIDNEY, Foundations of safety science, a century of understanding accidents and disasters, Boca Raton 2019. (zit. Foundations of Safety Science)

DEKKER SIDNEY, Just Culture, Balancing Safety and Accountability, 1st ed., Aldershot 2007. (zit. Just Culture [1st ed.])

DEKKER SIDNEY, Just Culture, Balancing Safety and Accountability, 2nd ed., Farnham/Burlington 2012. (zit. Just Culture [2nd ed.])

DEKKER SIDNEY, Safety differently, human factors for a new era, 2nd ed., Boca Raton 2015. (zit. Safety differently)

DELAYEN GASTON, Le Comité Juridique International de l'Aviation, Revue Juridique Internationale de la Locomotion Aérienne 1 (1910), S. 79–81. (zit. Le Comité)

DETTLING-OTT REGULA, 10 Jahre Luftverkehrsabkommen zwischen der EU und der Schweiz – eine Bilanz, SVLR-Bulletin 144 (2012), S. 6–19. (zit. Luftverkehrsabkommen)

DIXON JACK, The History of System Safety, in: Gullo Louis J./Dixon Jack (eds.), Design for Safety, Hoboken 2018, S. 17–38. (zit. History of System Safety)

DONATSCH ANDREAS/LIEBER VIKTOR/SUMMERS SARAH/WOHLERS WOLFGANG (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung StPO, 3. Aufl., Zürich 2020. (zit. AUTOR/IN, in Schulthess Kommentar StPO)

DONATSCH ANDREAS/SMOKVINA JASMINA, Der «Nemo-tenetur-Grundsatz» im Strafverfahren gegen Unternehmen – insbesondere unter Berücksichtigung der Kombination von Verwaltungs- und Strafverfahren, in: Weber Rolf H./Stoffel Walter A./Chenaux Jean-Luc/Sethe Rolf (Hrsg.), Aktuelle Herausforderungen des Gesellschafts- und Finanzmarktrechts, Festschrift für Hans Caspar von der Crone zum 60. Geburtstag, Zürich 2017, S. 863–877. (zit. Nemo-tenetur)

DONATSCH ANDREAS/TAG BRIGITTE, Strafrecht I, Verbrechenslehre, 9. Aufl., Zürich 2013. (zit. Strafrecht I)

EBINGER CHRISTOPH, Zivilrechtliche Haftung des Luftfrachtführers im Personentransport, Unter besonderer Berücksichtigung der Beförderung von Personen durch ferngesteuerte Luftfahrzeuge, Diss. Zürich 2012. (zit. Haftung des Luftfrachtführers)

EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014. (zit. AUTOR/IN, in: St.Galler Kommentar)

EICKER ANDREAS/FRANK FRIEDRICH/ACHERMANN JONAS, Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht, Bern 2012. (zit. Verwaltungsstrafrecht)

FEHR SANDRO, Die Erschliessung der dritten Dimension, Entstehung und Entwicklung der zivilen Luftfahrtinfrastruktur in der Schweiz, 1919–1990, Diss. Bern 2012, Zürich 2014. (zit. Erschliessung)

FEHR SANDRO, Swissair, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 12 Stick–Vinzenz Ferrer, Basel 2013, S. 166. (zit. Swissair)

FREUDIGER HUGO, Geschichte der Schweizer Luftwaffe, Bern 2016. (zit. Luftwaffe)

GEISER THOMAS/FOUNTOULAKIS CHRISTIANA (Hrsg.), Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, Art. 1–456 ZGB, 6. Aufl., Basel 2018. (zit. AUTOR/IN, in: Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I)

GEISER THOMAS/MÜLLER ROLAND/PÄRLI KURT, Arbeitsrecht in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2019. (zit. Arbeitsrecht)

GIEMULLA ELMAR/VAN SCHYNDEL HEIKO, Supranational Law: EU Law, in: Giemulla Elmar/Weber Ludwig, International and EU Aviation Law, Selected Issues, Alphen aan den Rijn 2011, S. 333–338. (zit. EU Law)

GIGER HANS, SVG Kommentar, Strassenverkehrsgesetz mit weiteren Erlassen, 8. Aufl., Zürich 2014. (zit. SVG Kommentar)

GLESS SABINE, Besprechung des Urteils Nr. 42 Obergericht Zürich, III. Strafkammer, Beschluss vom 24. April 2013 i.S. X. gegen Staatsanwaltschaft Zürich-Sihl – UH120368, forumpoenale 2013 VI, S. 343–347. (zit. Urteilsbesprechung)

GLESS SABINE, Beweisverbote und Fernwirkung, ZStrR 128 (2010), S. 146–160. (zit. Beweisverbote und Fernwirkung)

GLESS SABINE, Nemo tenetur se ipsum accusare und verwaltungsrechtliche Auskunftspflichten, Konflikt und Lösungsansätze am Beispiel der Schweizer Finanzmarktaufsicht, in: Fahl Christian/Müller Eckhart/Satzger Helmut/Swoboda Sabine (Hrsg.), Festschrift für Werner Beulke zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2015, S. 723–736. (zit. Nemo tenetur und Auskunftspflichten)

GRUNDER JAN, Fluggast- und Handgepäckkontrollen an Flughäfen: Konzept, Rechtsgrundlagen und Verfassungsmässigkeit der Kontrollen zur Verhinderung von unrechtmässigen Eingriffen in den zivilen Luftverkehr, Diss. Zürich 2017. (zit. Fluggastkontrollen)

GULDIMANN WERNER, Die Flugunfalluntersuchung, Ihr Zweck und ihre rechtliche Ordnung, in: Vorträge gehalten vor dem Luftfahrtbeirat am 31. Januar 1958 in Hamburg, Bielefeld 1958, S. 7–24. (zit. Flugunfalluntersuchung)

GULDIMANN WERNER, Zur Revision des Luftfahrtgesetzes, ZBl 95 (1994), S. 358–365. (zit. Revision des Luftfahrtgesetzes)

GULDIMANN WERNER, Zur Systematik des Luftrechts, ZLW 144 (1953) II, S. 144–157. (zit. Systematik)

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St.Gallen 2020. (zit. Allgemeines Verwaltungsrecht)

HAUSHEER HEINZ/AEBI-MÜLLER REGINA E., Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 5. Aufl., Bern 2020. (zit. Personenrecht)

HECHT BERNHARD/GRUHL JENS, Die Flugzeugkollision von Überlingen, Die strafrechtliche Aufarbeitung in der Schweiz und in Deutschland, Kriminalistik-Schweiz 2008 V, S. 329–334. (zit. Flugzeugkollision von Überlingen)

HEER JAKOB CHRISTOPH, Im Ballon, Fahrten des Kapitän Spelterini, Zürich 1892. (zit. Ballon)

HENRIKSEN AXEL, Seeunfalluntersuchung und Berechtigungsentzug, Die Entziehung von Befähigungszeugnissen, Lotsenzulassungen und Sportbootfahrerlaubnissen im seeamtlichen Untersuchungsverfahren, Diss. Hamburg 1995, Berlin 1996. (zit. Seeunfalluntersuchung)

HERDEGEN MATTHIAS, Völkerrecht, 19. Aufl., München 2020. (zit. Völkerrecht)

HESS FRITZ, Die rechtliche Ordnung des internationalen Luftverkehrs in der Schweiz, Referat, in: Schweizerische Vereinigung für internationales Recht (Hrsg.), Die rechtliche Ordnung des internationalen Luftverkehrs in der Schweiz / Le régime juridique de la navigation aérienne internationale en Suisse, Zürich 1932, S. 5–38. (zit. Ordnung)

HESS FRITZ, Entwicklung und Quellen des schweizerischen Luftrechtes, AfL 6 (1936) I (Sonderdruck), S. 1–35. (zit. Quellen)

HESS FRITZ, Zur Entwicklung des schweizerischen Luftrechtes, ZBl 28 (1927) XIII, XV/XVI sowie XVII, S. 321–332, 385–399 sowie 417–424. (zit. Luftrecht)

HILTY CARL, Die rechtlichen und politischen Folgen der Luftschifffahrt für die schweizerische Eidgenossenschaft, Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft 23 (1909), S. 171–188. (zit. Luftschifffahrt)

HILTY CARL, Die völkerrechtlichen Gebräuche in der atmosphärischen Zone, AöR 19 (1905), S. 87–94. (zit. Völkerrechtliche Gebräuche)

HINSCH MARTIN, Industrielles Luftfahrtmanagement, Technik und Organisation luftfahrttechnischer Betriebe, 4. Aufl., Berlin/Heidelberg 2019. (zit. Luftfahrtmanagement)

HOBE STEPHAN/VON RUCKTESCHELL NICOLAI (Hrsg.), Kölner Kompendium des Luftrechts, Werk in drei Bänden, Bd. 1 Grundlagen, Köln/München 2008. (zit. AUTOR/IN, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 1)

HOBE STEPHAN/VON RUCKTESCHELL NICOLAI (Hrsg.), Kölner Kompendium des Luftrechts, Werk in drei Bänden, Bd. 2 Luftverkehr, Köln/München 2009. (zit. AUTOR/IN, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 2)

HOFMANN HERWIG C.H./ROWE GERARD C./TÜRK ALEXANDER H., Administrative law and policy of the European Union, Oxford 2011. (zit. EU Administrative Law)

HUANG JIEFANG, Aviation Safety and ICAO, Diss. Leiden 2009. (zit. Aviation Safety)

HUBERT RONAN, Les catastrophes aériennes de 1920 à 1996, Genève 1997. (zit. Catastrophes Aériennes)

JAAG TOBIAS/HÄNNI JULIA, Europarecht, Die europäischen Institutionen aus schweizerischer Sicht, 4. Aufl., Zürich 2015. (zit. Europarecht)

JANEZIC JOACHIM J., Meldepflichten für Besatzungsmitglieder gemäss Verordnung (EU) Nr. 376/2014, ASDA/SVLR-Bulletin 149 (2017), S. 6–32. (zit. Meldepflichten)

JAQUEMET JURI, Die Swissair und ihre Pläne zur Beschaffung von Überschallflugzeugen, Wege und Geschichte 2011 II, S. 48–53. (zit. Swissair)

JAQUEMET JURI, Schweizer Zivilluftfahrt 1945–2000: Flottenpolitik und Netzwerke am Beispiel der Swissair, Diss. Bern 2012, Biel 2012. (zit. Schweizer Zivilluftfahrt)

JEANNERET YVAN/KUHN ANDRÉ/PERRIER DEPEURSINGE CAMILLE (édit.), Code de procédure pénale suisse, Commentaire, 2e éd., Bâle 2019. (zit. AUTEUR/TRICE, en: Commentaire CPP)

KANE RUSSELL F., Accident Investigation and the Public Interest: A Pilot's View, ZLW 38 (1989) I, S. 3–20. (zit. Accident Investigation)

KARLEN PETER, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes, Zürich 2018. (zit. Schweizerisches Verwaltungsrecht)

KELLER HELEN/SUTER DAVID, Ne bis in idem und nemo tenetur im Steuerstrafrecht, 2. Teil, StR 74 (2019), S. 4–18. (zit. Nemo tenetur im Steuerstrafrecht II)

KIENER REGINA/RÜTSCHE BERNHARD/KUHN MATHIAS, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich/St.Gallen 2015. (zit. Öffentliches Verfahrensrecht)

KOLLER ALFRED, Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil, Handbuch des allgemeinen Schuldrechts, 4. Aufl., Bern 2017. (zit. OR AT)

KÖLZ ALFRED/HÄNER ISABELLE/BERTSCHI MARTIN, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013. (zit. Verwaltungsverfahren)

KOTAR S.L./GESLER J.E., Ballooning, a history, 1782–1900, Jefferson 2011. (zit. Ballooning)

KRAMER ERNST A., Juristische Methodenlehre, 6. Aufl., Bern 2019. (zit. Juristische Methodenlehre)

KREUZER HELMUT, Absturz, Die tödlichen Unfälle mit Passagierflugzeugen in Deutschland, Österreich und der Schweiz (seit 1950), Erding 2002. (zit. Absturz)

KÜNG MARTIN DANIEL, Prozessmaximen im Verwaltungsverfahren, Unter besonderer Berücksichtigung des Verfahrens im Kindes- und Erwachsenenschutz, Diss. Fribourg, Bern 2020. (zit. Prozessmaximen im Verwaltungsverfahren)

LACOUR JEAN T., La législation suisse sur la navigation aérienne, Revue Française de Droit Aérien 1 (1947), S. 241–255. (zit. Législation)

LACOUR JEAN T., Observation sur l'acceptation par le Conseil National suisse du Projet de loi sur la Navigation aérienne, Revue Française de Droit Aérien 2 (1948), S. 45–48. (zit. Observation)

LAMPLUGH ALFRED GILMER, Internationale Behandlung der Flugunfälle, Interavia 1946 II, S. 62–83. (zit. Flugunfälle)

LÄTSCH OSKAR, Grundlagen des öffentlichen Luftrechtes in der Schweiz, Diss. Zürich 1934, Zürich 1935. (zit. Luftrecht)

LE GOFF MARCEL, Traité théorique et pratique de droit aérien, Paris 1934. (zit. Droit aérien)

LIER KURT, Die Flugunfalluntersuchung: International, in der EU und in der Schweiz, Kriminalistik 53 (1999), S. 57–61. (zit. Flugunfalluntersuchung)

LIER KURT, Die neue Verordnung über die Flugunfalluntersuchungen (VFU), ASDA/SVLR Bulletin 85 (1980 III), S. 3–14. (zit. Neue Verordnung)

LIER KURT/SPAHNI THOMAS, Aircraft accident investigation in Switzerland (including the issues of independence and the relationship between the technical and the judicial investigation), in: Dagtoglou Prodromos/Drolshammer Jens/Reichenbach Donald/Ehlers P. Nikolai (eds.), European Air Law and Policy, Recent Developments, Thirteenth annual conference, Zürich 9 November 2001, Athens/The Hague 2003, S. 81–89. (zit. Aircraft accident investigation)

MACULA LAURA, «Alles was Sie schreiben, kann gegen Sie verwendet werden.», Verwaltungs(aufsichts)rechtliche Mitwirkungspflichten und strafprozessuale Selbstbelastungsfreiheit, Zürich 2016. (zit. Mitwirkungspflichten und Selbstbelastungsfreiheit)

MACULA LAURA, Mitwirkungspflichten nach Art. 29 FINMAG – zulässige Grenze strafprozessualer Selbstbelastungsfreiheit?, recht 2016, S. 30–46. (zit. Mitwirkungspflichten nach Art. 29 FINMAG)

MAURER-LAMBROU URS/BLECHTA GABOR-PAUL (Hrsg.), Basler Kommentar Datenschutzgesetz (DSG) / Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ), 3. Aufl., Basel 2014. (zit. AUTOR/IN, in: Basler Kommentar DSG/BGÖ)

MEIER GIULIA, Nemo tenetur in kartellrechtlichen Verfahren, sic! 2018, S. 453–462. (zit. Nemo tenetur in kartellrechtlichen Verfahren)

MEIER INES, Der Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren illustriert am Recht des Strassenverkehrs, der Finanzmarktaufsicht und der Heilmittelordnung, Diss. Zürich 2017. (zit. Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren)

MEILI FRIEDRICH, Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht, Zürich 1908. (zit. Luftschiff)

MEILI KATJA, Grundlagen und Grundsätze der Luftfahrthaftpflicht, Zürich/St.Gallen 2014. (zit. Luftfahrthaftpflicht)

MENDES DE LEON PABLO, Introduction to Air Law, 10th ed., Alphen aan den Rijn 2017. (zit. Air Law)

MEYER ALEX, Die Erschliessung des Luftraumes in ihren rechtlichen Folgen, ein Vortrag, Frankfurt a.M. 1909. (zit. Erschliessung)

MEYER BENEDIKT, Das Schweizerkreuz über dem Nordatlantik, Wege und Geschichte 2011 II, S. 41–46. (zit. Schweizerkreuz)

MEYER CHRISTIAN, Die Mitwirkungsmaxime im Verwaltungsverfahren des Bundes, Ein Beitrag zur Sachverhaltsfeststellung als arbeitsteiligem Prozess, Diss. Luzern 2018, Zürich 2019. (zit. Mitwirkungsmaxime)

MEYER-LADEWIG JENS/NETTESHEIM MARTIN/VON RAUMER STEFAN (Hrsg.), EMRK Handkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden/Wien/Basel 2017. (zit. AUTOR/IN, in: EMRK Handkommentar)

MICHAELIDES-MATEOU SOFIA/MATEOU ANDREAS, Flying in the Face of Criminalization, The Safety Implications of Prosecuting Aviation Professionals for Accidents, London/New York 2016. (zit. Criminalization)

MILDE MICHAEL, Aircraft accident investigation in international law, Air Law 9 (1984) I, S. 61–65. (zit. Aircraft accident investigation)

MILDE MICHAEL, International air law and ICAO, 3rd ed., The Hague 2016. (zit. Air Law)

MOREILLON LAURENT/PAREIN-REYMOND AUDE, CPP, Code de procédure pénale, 2e éd., Bâle 2016. (zit. Petit commentaire CPP)

MÜLLER GEORG (Hrsg.), Verkehrsrecht, SBVR Bd. IV, Basel 2008, S. 391–445. (zit. AUTOR/IN, in: Müller, Verkehrsrecht)

MÜLLER PATRICK M., Aspekte des Verhältnisses von Steuerverfahren und Strafverfahren der Steuerverwaltung, in: Marantelli Adriano/Opel Andrea (Hrsg.), Aktuelle Fragen des schweizerischen Steuerrechts, Festgabe für Prof. em.

Dr. Urs R. Behnisch, Bern 2020, S. 141–207. (zit. Steuerverfahren und Strafverfahren)

MÜLLER PETER, Just Culture im Strafrecht, Straffreiheit im Interesse der Sicherheit?, AJP 2020, S. 761–766. (zit. Just Culture)

MÜLLER PETER/ROCHERAY FREDERIC A., Strafloses Meldewesen in der Luftfahrt: Soll Sicherheitsdenken vor Strafe schützen?, ZLW 62 (2013) I, S. 1 ff. (zit. Strafloses Meldewesen)

MÜLLER ROLAND, Flugunfall – Luftfahrthaftpflicht, in: Weber Stephan/Münch Peter (Hrsg.), Haftung und Versicherung, Beraten und Prozessieren im Haftpflicht- und Versicherungsrecht, 2. Aufl., Basel 2015, S. 763–806. (zit. Flugunfall)

MÜLLER ROLAND/DRAX CHRISTOPHER, Essential Basics and Limitations of Safety and Risk Management, in: Müller Roland/Wittmer Andreas/Drax Christopher (eds.), Aviation Risk and Safety Management, Methods and Applications in Aviation Organizations, Cham/Heidelberg/New York/Dordrecht/London 2014, S. 7–20. (zit. Safety Management)

MÜLLER ROLAND/DRAX CHRISTOPHER, Fundamentals and Structure of Safety Management Systems in Aviation, in: Müller Roland/Wittmer Andreas/Drax Christopher (eds.), Aviation Risk and Safety Management, Methods and Applications in Aviation Organizations, Cham/Heidelberg/New York/Dordrecht/London 2014, S. 45–55. (zit. Safety Management Systems)

MÜLLER ROLAND/DRAX CHRISTOPHER, Organizational Challenges and Phases of Implementation and Optimization, in: Müller Roland/Wittmer Andreas/Drax Christopher (eds.), Aviation Risk and Safety Management, Methods and Applications in Aviation Organizations, Cham/Heidelberg/New York/Dordrecht/London 2014, S. 153–213. (zit. Organizational Challenges)

NAUDET DELPHINE MICHEAUX/MICHEL LOÏC/BAUMGARTNER MARC, Preventing aircraft accidents through just culture regulation (EU) no 376/2014 – a better use of occurrences to improve aviation safety, The Aviation & Space Journal 14 (2015) I, S. 2–10. (zit. Just Culture Regulation)

NIGGLI MARCEL ALEXANDER/HEER MARIANNE/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Basler Kommentar Schweizerische Strafprozessordnung/Jugendstrafprozessordung (StPO/JStPO), 2. Aufl., Basel 2014. (zit. AUTOR/IN, in: Basler Kommentar StPO/JStPO)

NIGGLI MARCEL ALEXANDER/PROBST THOMAS/WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), Basler Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, Basel 2014. (zit. AUTOR/IN, in: Basler Kommentar SVG)

NIGGLI MARCEL ALEXANDER/UEBERSAX PETER/WIPRÄCHTIGER HANS/KNEUBÜHLER LORENZ (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018. (zit. AUTOR/IN, in: Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz)

NIGGLI MARCEL ALEXANDER/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht (StGB/JStGB), 4. Aufl., Basel 2019. (zit. AUTOR/IN, in: Basler Kommentar Strafrecht)

NOLL ANDREAS, Fernwirkung des strafprozessualen Nemo-tenetur-Satzes in andere Rechtsgebiete, forumpoenale 2020 Sonderheft 1, S. 177–184. (zit. Fernwirkung des strafprozessualen Nemo-tenetur-Satzes)

OBERHOLZER NIKLAUS, Grundzüge des Strafprozessrechts, 4. Aufl., Bern 2020. (zit. Strafprozessrecht)

OESCH MATTHIAS, Die Europäisierung des schweizerischen Rechts, in: Cottier Thomas (Hrsg.), Die Europakompatibilität des schweizerischen Wirtschaftsrechts: Konvergenz und Divergenz, Basel 2012, S. 13–40. (zit. Europäisierung)

OESCH MATTHIAS, Europarecht, 2. Aufl., Bern 2019. (zit. Europarecht)

OPPERMANN THOMAS/CLASSEN CLAUS DIETER/NETTESHEIM MARTIN, Europarecht, Ein Studienbuch, 8. Aufl., München 2018. (zit. Europarecht)

OPPIKOFER HANS, Die aktuellen Probleme des Luftrechts, Referat, ZSR N.F. 65 (1946), S. 146a–232a. (zit. Aktuelle Probleme)

OSWALD DIANA, Verfahrensrechtliche Aspekte der internationalen Amtshilfe in Steuersachen, Diss. Fribourg, Zürich 2015. (zit. Amtshilfe in Steuersachen)

OTT DOMINIQUE, Der Grundsatz «nemo tenetur se ipsum accusare» unter besonderer Berücksichtigung der strassenverkehrsrechtlichen Pflichten, Diss. Zürich 2012. (zit. Nemo tenetur)

OTTO DIETRICH WILHELM, Die Entwicklung der Regulierung der Luftfahrt in Hinsicht auf die Globalisierung, 1783–1947, Diss. Zürich 2017. (zit. Entwicklung)

PARADISO LINDA/SWEENEY NANCY, Just culture: It's more than policy, Nursing Management 50 (2019) VI, S. 38–45. (zit. Just culture)

PELLEGRINO FRANCESCA, The Just Culture Principles in Aviation Law: Towards a Safety-Oriented Approach, Cham 2019. (zit. Just Culture Principles)

PIETH MARK, Schweizerisches Strafprozessrecht, 3. Aufl., Basel 2016. (zit. Strafprozessrecht)

PITTARD EDMOND, La Réglementation de la Circulation Aérienne, in: 1° Congresso giuridico internazionale per il regolamento della locomozione aerea, 31 Maggio, 1–2 Giugno 1910, atti e relazioni, Verona 1910, S. 60–77. (zit. Réglementation)

PITTARD EDMOND, Le régime juridique de la navigation aérienne internationale en Suisse, Rapport, in: Schweizerische Vereinigung für internationales Recht (Hrsg.), Die rechtliche Ordnung des internationalen Luftverkehrs in der Schweiz / Le régime juridique de la navigation aérienne internationale en Suisse, Zürich 1932, S. 41–55. (zit. Régime)

PITTARD EDMOND, Principes d'une législation fédérale sur Ia Circulation aérienne, ZSR N.F. 38 (1919), S. 489–538. (zit. Législation)

PORTMANN WOLFGANG/UHLMANN FELIX (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar zum Bundespersonalgesetz (BPG), Bern 2013. (zit. AUTOR/IN, in: Stämpflis Handkommentar zum BPG)

REASON JAMES, Human error, New York 2009. (zit. Human error)

REASON JAMES, Managing the risks of organizational accidents, Aldershot 1997. (zit. Organizational Accidents)

RHINOW RENE/KOLLER HEINRICH/KISS CHRISTINA/THURNHERR DANIELA/BRÜHL-MOSER DENISE, Öffentliches Prozessrecht, Grundlagen und Bundesrechtspflege, 3. Aufl., Basel 2014. (zit. Öffentliches Prozessrecht)

RIEDI SEVERIN, Die technischen Normen der Internationalen Organisation für Zivilluftfahrt (ICAO), Völkerrechtliche Bedeutung und Umsetzung der Standards, Recommended Practices und PANS ins schweizerische Recht, Diss. Bern 2015. (zit. Normen der ICAO)

RIESE OTTO, Luftrecht, Das internationale Recht der zivilen Luftfahrt unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Rechts, Stuttgart 1949. (zit. Luftrecht)

ROPER ALBERT, La Convention Internationale du 13 Octobre 1919 portant Réglementation de la Navigation aérienne, Son origine – Son application – Son avenir, Paris 1930. (zit. Convention)

ROSENTHAL DAVID, Das neue Datenschutzgesetz, Jusletter 16. November 2020. (zit. Das neue Datenschutzgesetz)

ROTH SIMON, Das Verhältnis zwischen verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflichten und dem Grundsatz «nemo tenetur se ipsum accusare»: Zusammenfassung und Würdigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, ZStrR 129 (2011), S. 296–321. (zit. Mitwirkungspflichten und nemo tenetur)

ROTH SIMON, Die Geltung von nemo tenetur im Verwaltungsverfahren, Jusletter 17. Februar 2014. (zit. Nemo tenetur im Verwaltungsverfahren)

ROTH SIMON, Zum Zweiten: Die Geltung von nemo tenetur im Verwaltungsverfahren, Jusletter 24. November 2014. (zit. Nemo tenetur im Verwaltungsverfahren II)

RUHIER DANIEL, Die Entwicklung der schweizerischen Luftverkehrswege, Wege und Geschichte 2011 II, S. 29–34. (zit. Luftverkehrswege)

RUOSS HUGO, 100 Jahre Luftfahrt in der Schweiz, Die ersten Flugmeetings und die ersten Fluggesellschaften, Lützelflüh 2012. (zit. Flugmeetings)

RUOSS HUGO, Luftschiffstation Luzern, Flugunfälle und Notlandungen 1909 bis 1951, Kloten 2012. (zit. Luftschiffstation Luzern)

SANTSCHI ERNST THEODOR, Kapitän Eduard Spelterini, der rastlose Pionier der Luftfahrt, Toggenburger Vereins-Revue 1 (1932) III, S. 84–86. (zit. Kapitän Eduard Spelterini)

SAURER JOHANNES, Die rechtliche Beziehung der Schweiz zu den Europäischen Agenturen, ZBl 114 (2013), S. 415–431. (zit. Europäische Agenturen)

SCHAAD THOMAS, Verhältnis zwischen der ausländerrechtlichen Mitwirkungspflicht und den strafprozessualen Verweigerungsrechten, Jusletter 20. März 2017. (zit. Ausländerrechtliche Mitwirkungspflicht)

SCHENK GORDON PAUL, Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Markt im Luftverkehr, Entwicklung der Liberalisierung und der Verkehrsmärkte in den USA und Europa, Diss. Hamburg 2004. (zit. Luftverkehr)

SCHIEDT HANS-ULRICH, Skizze einer Geschichte der schweizerischen Luftfahrt in der Zwischenkriegszeit, Wege und Geschichte 2011 II, S. 22–28. (zit. Geschichte der Luftfahrt)

SCHINDLER BENJAMIN, Die «formelle Natur» von Verfahrensgrundrechten, Verfahrensfehlerfolgen im Verwaltungsrecht – ein Abschied von der überflüssigen Figur der «Heilung», ZBl 106 (2005), S. 169–196. (zit. formelle Natur)

SCHINDLER BENJAMIN, Rechtsschutz im Polizeirecht: Eine Standortbestimmung, Sicherheit & Recht 2012 III, S. 215–221. (zit. Rechtsschutz im Polizeirecht)

SCHLADEBACH MARCUS, Luftrecht, 2. Aufl., Tübingen 2018. (zit. Luftrecht)

SCHLAURI REGULA, Das Verbot des Selbstbelastungszwangs im Strafverfahren, Konkretisierung eines Grundrechts durch Rechtsvergleichung, Diss. Zürich 2002, Zürich 2003. (zit. Verbot des Selbstbelastungszwangs)

SCHLEGEL PETER, Accident and incident investigation in Germany, in: Dagtoglou Prodromos/Drolshammer Jens/Reichenbach Donald/Ehlers P. Nikolai (eds.), European Air Law and Policy, Recent Developments, Thirteenth annual conference, Zürich 9 November 2001, Athens/The Hague 2003, S. 91–94. (zit. Accident investigation in Germany)

SCHLUCHTER ANDRÉ, Zu den Anfängen der Luftfahrt vor 200 Jahren, Jahrbuch für solothurnische Geschichte 57 (1984), S. 229–235. (zit. Luftfahrt)

SCHNEIDER ARTHUR, Goodbye everybody, Flugzeugabsturz Würenlingen 1970, Würenlingen 2015. (zit. Würenlingen)

SCHNITKER ROLAND/VAN HET KAAR DICK, Aviation accident and incident investigation, concurrence of technical and judicial inquiries in the Netherlands, The Hague 2010. (zit. Aviation accident)

SCHUBERDT CHRISTIAN-HEINZ, Handbuch zur Flugunfalluntersuchung, Berlin 2005. (zit. Handbuch)

SCHUBERT FRANCIS, Le droit aérien, Genève 2017. (zit. Droit aérien)

SCHUBERT FRANCIS, Legal Barriers to a Safety Culture in Aviation, Annals Air & Space Law 29 (2004), S. 19–66. (zit. Legal Barriers)

SCHUBERT FRANCIS, The Essentials for a Safety Culture in the Air Traffic Control System, ASDA/SVLR-Bulletin 139–140 (2006), S. 21–37. (zit. Essentials for a Safety Culture)

SCHÜPBACH DANIELA, Identifikation rechtlicher Risiken in einem Unternehmen der Luftfahrtindustrie: Vorschlag für ein Prozessmodell und kritische Würdigung, in: Staub Leo (Hrsg.), Beiträge zu aktuellen Themen an der Schnittstelle zwischen Recht und Betriebswirtschaft II, Zürich 2016, S. 163–179. (zit. Risiken)

SCHWENK WALTER/GIEMULLA ELMAR, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Aufl., Köln 2019. (zit. Handbuch)

SEBBA JULIUS, Seeamt oder Luftamt?, AfL 1 (1931), S. 127–136. (zit. Seeamt)

SICHELSCHMIDT HENNING/WOLF HARTMUT, Die Liberalisierung des EG-Luftverkehrs: Entwicklung, Stand und Perspektiven, Die Weltwirtschaft 1993 II, S. 167–185. (zit. Liberalisierung)

SIMEON CHRISTOPHE, Gloires et misères des héros suisses de l'aviation à la Belle Époque, Wege und Geschichte 2011 II, S. 17–21. (zit. Gloires)

STEFFEN GERBER THERESE, Werner Guldimann, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 5 Fruchtbarkeit–Gyssling, Basel 2006, S. 811. (zit. Guldimann)

STOLZER ALAN J./GOGLIA JOHN J., Safety Management Systems in Aviation, 2nd ed., London/New York 2016. (zit. Safety Management Systems)

STÜCKELBERG ALFRED, Grundlinien eines Bundesgesetzes über die Luftschiffahrt, Korreferat, ZSR N.F. 38 (1919), S. 539–559. (zit. Grundlinien)

SUTTER-SOMM THOMAS/HASENBÖHLER FRANZ/LEUENBERGER CHRISTOPH (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO), 3. Aufl., Zürich 2016. (zit. AUTOR/IN, in: ZPO-Kommentar)

THURNHERR DANIELA, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln, Die verfassungsrechtlichen Mindestgarantien prozeduraler Gerechtigkeit unter den Bedingungen der Diversität administrativer Handlungsmodalitäten, Habil. Basel 2012, Zürich/St.Gallen 2013. (zit. Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln)

TILGENKAMP ERICH, Schweizer Luftfahrt, die Geschichte der schweizerischen Luftfahrt, Bd. 1, Zürich 1941. (zit. Luftfahrt)

TRIEBE ANNETTE, Die Behandlung sicherheitsrelevanter Ereignisse in der Zivilluftfahrt, Unter besonderer Berücksichtigung des Konfliktes der Beteiligten zwischen Flugsicherheit und nachteiligen rechtlichen Konsequenzen, Diss. Mannheim 2008, Hamburg 2009. (zit. Sicherheitsrelevante Ereignisse)

TRÖGELER MILDRED, Criminalisation of air accidents and the creation of a Just Culture, Thesenpapier Universität Leiden 2010. (zit. Just Culture)

TSCHUDIN MICHAEL, Mitwirkungspflicht an der eigenen Sanktionierung, AJP 2016, S. 323–334. (zit. Mitwirkungspflicht an der eigenen Sanktionierung)

VAN DAM RODERICK D., Accident Investigation Divisional Meeting, Air and Space Law 17 (1992) IV/V, S. 226. (zit. Accident Investigation Divisional Meeting)

VAN DAM RODERICK D., Open reporting in civil aviation – Assessment of the EESC's perspective in designing a 'European Just Culture Charter', Studie zuhanden des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, Brüssel 2013. (zit. Open reporting)

VAN DER GEEST P.J./PIERS M.A./DE JONG H.H./FINGER M./SLATER D.H./VAN ES G.W.H./VAN DER NAT G.J., Aviation safety management in Switzerland, Recovering from the myth of perfection, Amsterdam 2003. (zit. Aviation safety management in Switzerland)

VAN WIJK AART ADRIAAN, Aircraft accident inquiry in the Netherlands, A comparative study, Diss. Amsterdam 1974. (zit. Aircraft accident)

VAN WIJK AART ADRIAAN, The Fourth Edition of Annex 13 of the Chicago Convention (Aircraft Accident Investigation), Its history, its future and the problem of 'Disclosure of Records', Air and Space Law 1 (1975) II, S. 173–187. (zit. Annex 13)

VINCOLI JEFFREY W., Basic guide to system safety, 3rd ed., Hoboken 2014. (zit. System Safety)

VON DANWITZ THOMAS, Europäisches Verwaltungsrecht, Berlin 2008. (zit. Europäisches Verwaltungsrecht)

VON UNRUH ADALBERT, Zur Frage der Untersuchung von Luftfahrtunfällen, AfL 1 (1931), S. 6–21. (zit. Luftfahrtunfälle)

WALDIS ALFRED, Armand und Henri Dufaux, Wege und Geschichte 2011 II, S. 11–16. (zit. Dufaux)

WALDMANN BERNHARD/WEISSENBERGER PHILIPPE (Hrsg.), Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG), Unter Einschluss des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE), 2. Aufl., Zürich 2016. (zit. AUTOR/IN, in: Praxiskommentar VwVG)

WATTER ROLF/BAHAR RASHID (Hrsg.), Basler Kommentar Finanzmarktaufsichtsgesetz/Finanzmarktinfrastrukturgesetz, 3. Aufl., Basel 2018. (zit. AUTOR/IN, in: Basler Kommentar FINMAG/FinfraG)

WEBER LUDWIG, International Civil Aviation Organization (ICAO), 3rd ed., Alphen aan den Rijn 2017. (zit. Organization)

WEISS GOTTFRIED, Professor Hans Oppikofer, 16. Januar 1901 bis 19. Oktober 1950, in: Universität Zürich, Jahresbericht 1950/51, Zürich 1951, S. 85–88. (zit. Oppikofer)

WEISSENBERGER PHILIPPE, Kommentar Strassenverkehrsgesetz und Ordnungsbussengesetz mit Änderungen nach Via Sicura, 2. Aufl., Zürich 2015. (zit. Kommentar SVG und OBG)

WIDMER LÜCHINGER CORINNE/OSER DAVID (Hrsg.), Basler Kommentar Obligationenrecht I, Art. 1–529 OR, 7. Aufl., Basel 2019. (zit. AUTOR/IN, in: Basler Kommentar Obligationenrecht I)

WIEDERKEHR RENÉ/PLÜSS KASPAR, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Bern 2020. (zit. Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts)

WIEDERKEHR RENÉ/RICHLI PAUL, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Bd. 1, Bern 2012. (zit. Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts)

WOHLWEND LOTTY, S.O.S. in Dürrenäsch, Eine Katastrophe erschüttert die Schweiz, Frauenfeld 2009. (zit. Dürrenäsch)

WYDLER HENRY, Ballon und Luftschiff als Wegbereiter, Wege und Geschichte 2011 II, S. 4–9. (zit. Ballon und Luftschiff)

WYDLER HENRY, Luftfahrt, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 8 Locarnini–Muoth, Basel 2009, S. 73–76. (zit. Luftfahrt)

WYLER ERNST, Bordbuch der Schweizer Luftfahrt, 1783 bis 2000, Zürich 2001. (zit. Bordbuch)

WYSS MARTIN PHILIPP, Öffentliche Interessen – Interessen der Öffentlichkeit?, Das öffentliche Interesse im schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht, Habil. Bern 2001. (zit. Öffentliche Interessen)

WYSSLING MARKUS, Anforderungen des EU-Rechts an nationale Verwaltungsverfahren, Unter besonderer Berücksichtigung des Kartellverfahrensrechts und des Nemo-tenetur-Prinzips, Diss. Fribourg 2019, Zürich 2020. (zit. Anforderungen des EU-Rechts)

ZIHLMANN MAGDA, Anwendbarkeit von nemo tenetur im KESR-Verfahren und Auswirkungen auf die Verwertbarkeit im parallelen oder nachgelagerten Strafverfahren, forumpoenale 2018 II, S. 125–130. (zit. Anwendbarkeit von nemo tenetur im KESR-Verfahren)

Sicherheitsuntersuchungsberichte

I. Von der schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsbehörde (chronologisch geordnet)[2]

BFU, Schlussbericht Nr. 1781 des Büros für Flugunfalluntersuchungen über den Unfall des Flugzeuges Saab 340B, HB-AKK, betrieben durch Crossair unter Flugnummer CRX 498, vom 10. Januar 2000 bei Nassenwil/ZH. (zit. Schlussbericht Nr. 1781)

BFU, Schlussbericht Nr. 1793 des Büros für Flugunfalluntersuchungen über den Unfall des Flugzeuges AVRO 146-RJ100, HB-IXM, betrieben durch Crossair unter Flugnummer CRX 3597, vom 24. November 2001 bei Bassersdorf/ZH. (zit. Schlussbericht Nr. 1793)

SUST, Schlussbericht Nr. 2245 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Flugzeuges Bombardier DHC-8-402, 9A-CQC, betrieben durch Croatia Airlines unter Flugplankennzeichen CTN 464, vom 27. September 2013 auf der Piste 14 des Flughafens Zürich. (zit. Schlussbericht Nr. 2245)

SUST, Schlussbericht Nr. 2243 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den schweren Vorfall (Fastkollision) zwischen dem Segelflugzeug DG-808 C, HB-2461, und dem Segelflugzeug DG-500/22 ELAN, HB-3097, vom 16. Juni 2014, 4.5 km südlich von St. Moritz/GR. (zit. Schlussbericht Nr. 2243)

SUST, Schlussbericht Nr. 2333 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Flugzeuges Jodel DR 1050, HB-SEW, vom 17. März 2017 auf dem Regionalflugplatz St. Gallen-Altenrhein (LSZR)/SG. (zit. Schlussbericht Nr. 2333)

SUST, Schlussbericht Nr. 2295 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den schweren Vorfall des Flugzeuges Piper PA-28-181, HB-PQS, vom 12. Juli 2015 in Wilen/TG. (zit. Schlussbericht Nr. 2295)

SUST, Rapport final n° 2354 du Service suisse d'enquête de sécurité SESE concernant l'incident grave (AIRPROX) entre l'avion de ligne Airbus A320-214 exploité par la compagnie Aer Lingus avec indicatif ATC EIN68N, et l'avion

[2] Die Sicherheitsuntersuchungsberichte können auf der Webseite der Schweizer Sicherheitsuntersuchungsbehörde unter <https://www.sust.admin.ch → Berichte → Ereignisberichte Aviatik Übersicht → Ereignisberichte Aviatik> eingesehen werden. Die Sicherheitsempfehlungen finden sich ebenda unter <https://www.sust.admin.ch → Sicherheitsempfehlungen → Aviatik>.

Cessna C525, en exploitation privée, immatriculé N990FV, survenu le 24 juillet 2015 à l'aéroport de Genève (LSGG) / GE. (zit. Schlussbericht Nr. 2354)

SUST, Schlussbericht Nr. 2357 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Flugzeuges Glasair RG, HB-YEA, vom 20. September 2015, Kölliken, Gemeinde Kölliken (AG). (zit. Schlussbericht Nr. 2357)

SUST, Schlussbericht Nr. 2316 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den schweren Vorfall des Verkehrsflugzeuges DHC-8-402, OE-LGL, vom 13. Oktober 2015 rund 3 km südwestlich des Flughafens Lugano (LSZA)/TI. (zit. Schlussbericht Nr. 2316)

SUST, Schlussbericht Nr. 2304 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Flugzeuges Jodel DR 1050, HB-SEW, vom 5. November 2015 auf dem Regionalflugplatz Samedan/GR. (zit. Schlussbericht Nr. 2304)

SUST, Schlussbericht Nr. 2313 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Flugzeuges DynAero MCR-ULC, HB-WAR, vom 13. Dezember 2015 auf dem Flugplatz Locarno/TI (LSZL). (zit. Schlussbericht Nr. 2313)

SUST, Schlussbericht Nr. 2359 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Flugzeuges Bombardier Global 6000, 9H-AMZ, vom 6. April 2016, Flughafen Genf (LSGG). (zit. Schlussbericht Nr. 2359)

SUST, Schlussbericht Nr. 2325 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den schweren Vorfall (Fastkollision) zwischen dem Verkehrsflugzeug Fokker 50, OO-VLF, betrieben durch Vlaamse Luchttransportmaatschappij N.V. (VLM) unter dem Flugplankennzeichen VLM 22TX und dem Flugzeug Piper PA-28RT-201T, eingetragen als OK-ELL, vom 21. April 2016 rund 10 NM nordöstlich des Flughafens Friedrichshafen (EDNY), Deutschland. (zit. Schlussbericht Nr. 2325)

SUST, Schlussbericht Nr. 2364 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Helikopters Airbus Helicopters AS 350 B3, HB-ZGV, vom 27. Juli 2016, Gorge du Chauderon, Gde. Montreux (VD). (zit. Schlussbericht Nr. 2364)

SUST, Schlussbericht Nr. 2334 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den schweren Vorfall des Flugzeuges Aero AT-3, HB-SRC, in Zusammenhang mit dem Helikopter Robinson R66, HB-ZOK, vom 12. August 2016, Flughafen Bern (LSZB). (zit. Schlussbericht Nr. 2334)

SUST, Schlussbericht Nr. 2323 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Flugzeuges HB-Flugtechnik Alfa HB 207 VRG, HB-YLO, vom 24. August 2016, 250 m südöstlich des Flugfeldes Bad Ragaz (LSZE)/SG. (zit. Schlussbericht Nr. 2323)

SUST, Schlussbericht Nr. 2321 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den schweren Vorfall (Airprox) zwischen dem Verkehrsflugzeug Airbus A330-343, HB-JHR, betrieben durch Edelweiss Air unter Flugplankennzeichen EDW3A, und dem Motorsegler Scheibe Flugzeugbau SF25, eingetragen als D-KOWC, vom 25. August 2016 rund 13 NM nordwestlich des Flughafens Zürich. (zit. Schlussbericht Nr. 2321)

SUST, Schlussbericht Nr. 2343 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den schweren Vorfall (Airprox) zwischen dem Flugzeug AA-5B Tiger, HB-UCM, und dem Flugzeug Cessna C56X, CS-DXQ, betrieben durch NetJets, unter Flugplankennzeichen NJE9LB, vom 24. Oktober 2016, 3.3 NM nordwestlich des Flughafens St. Gallen-Altenrhein (LSZR). (zit. Schlussbericht Nr. 2343)

SUST, Schlussbericht Nr. 2339 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Motorflugzeuges Piper PA-28-181, HB-PER, vom 4. August 2017 rund 300 m nördlich der Diavolezza, Pontresina (GR). (zit. Schlussbericht Nr. 2339)

SUST, Schlussbericht Nr. 2336 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Segelflugzeuges Schleicher ASK 21, I-NIBO, vom 12. August 2017, 1.2 km südwestlich von Stabio (TI). (zit. Schlussbericht Nr. 2336)

SUST, Schlussbericht Nr. 2340 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Motorflugzeuges Mooney M20K, D-EPPW, vom 12. September 2017, Berggasthaus Gumen oberhalb von Braunwald (GL). (zit. Schlussbericht Nr. 2340)

SUST, Schlussbericht Nr. 2324 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Arbeitsunfall im Zusammenhang mit dem Helikopter AS 350 B2, HB-XVM, vom 13. Oktober 2017, Tesserete, Gemeinde Capriasca/TI. (zit. Schlussbericht Nr. 2324)

SUST, Schlussbericht Nr. 2350 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den schweren Vorfall (Airprox) zwischen dem Geschäftsreiseflugzeug Falcon 2000EX, CS-DLB, betrieben durch Netjets, unter Funkrufzeichen NJE050N und dem Segelflugzeug Arcus, HB-3442 vom 15. Oktober 2017, 12:42 UTC, 3 NM westlich von Amriswil (TG). (zit. Schlussbericht Nr. 2350)

SUST, Schlussbericht Nr. 2358 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den schweren Vorfall (gefährliche Annäherung eines Feuerwehrfahrzeuges an ein Verkehrsflugzeug) vom 10. Januar 2018 am Pistenkreuz 16/28 des Flughafens Zürich (LSZH). (zit. Schlussbericht Nr. 2358)

SUST, Schlussbericht Nr. 2355 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den schweren Vorfall des Verkehrsflugzeuges A220-300,

HB-JCC, vom 15. Juli 2018, Flughafen Porto (LPPR), Portugal. (zit. Schlussbericht Nr. 2355)

SUST, Schlussbericht Nr. 2360 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Segelflugzeuges Schempp Hirth Nimbus-4DM, HB-2384, vom 18. Juli 2018, Segelflugfeld Amlikon (LSPA). (zit. Schlussbericht Nr. 2360)

SUST, Zwischenbericht der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Verkehrsflugzeuges Junkers Ju 52/3m g4e, HB-HOT, betrieben durch Ju-Air vom 4. August 2018, 1.2 km südwestlich des Piz Segnas, Flims (GR). (zit. Zwischenbericht HB-HOT)

SUST, Schlussbericht Nr. 2366 der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall des Motorflugzeuges Socata TB10, HB-EZW, vom 4. August 2018, Schattenberg, 1 km südwestlich von Hergiswil, Gemeinde Hergiswil (NW). (zit. Schlussbericht Nr. 2366)

SUST, Summarischer Bericht HB-LUL, Bern, 28. November 2018. (zit. Summarischer Bericht HB-LUL)

SUST, Zwischenbericht der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Unfall der Drohne M2 V9, SUI-9903, vom 9. Mai 2019, Ob der Hueb, Kreis 6 (Universitätsviertel), Stadt Zürich. (zit. Zwischenbericht SUI-9903)

SUST, Statusbericht der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST über den Stand der Untersuchung zum Unfall des Verkehrsflugzeuges Junkers Ju 52/3m g4e, HB-HOT, betrieben durch Ju-Air vom 4. August 2018, 1.2 km südwestlich des Piz Segnas, Flims (GR). (zit. Statusbericht HB-HOT)

SUST, Sicherheitsempfehlung Nr. 551, 4. Februar 2020. (zit. Sicherheitsempfehlung Nr. 551)

SUST, Sicherheitsempfehlung Nr. 552, 11. März 2020. (zit. Sicherheitsempfehlung Nr. 552)

SUST, Summarischer Bericht HB-KPA, Bern, 20. Mai 2020. (zit. Summarischer Bericht HB-KPA)

SUST, Summarischer Bericht HB-KBP vs. HB-YLC, Bern, 21. Juli 2020. (zit. Summarischer Bericht HB-KBP vs. HB-YLC)

SUST, Summarischer Bericht HB-ZML, Bern, 22. Juli 2020. (zit. Summarischer Bericht HB-ZML)

SUST, Summarischer Bericht HB-2515, Bern, 26. August 2020. (zit. Summarischer Bericht HB-2515)

SUST, Vorbericht HB-YLH, Bern, 25. September 2020. (zit. Vorbericht HB-YLH)

SUST, Summarischer Bericht D-CBEN vs. HB-ZWN, Bern, 6. Oktober 2020. (zit. Summarischer Bericht D-CBEN vs. HB-ZWN)

SUST, Sicherheitsempfehlung Nr. 558, 29. Oktober 2020. (zit. Sicherheitsempfehlung Nr. 558)

SUST, Sicherheitsempfehlung Nr. 559, 29. Oktober 2020. (zit. Sicherheitsempfehlung Nr. 559)

SUST, Sicherheitsempfehlung Nr. 560, 29. Oktober 2020. (zit. Sicherheitsempfehlung Nr. 560)

II. Von ausländischen Sicherheitsuntersuchungsbehörden (chronologisch geordnet)

TRANSPORTATION SAFETY BOARD OF CANADA, Final Report of the Transportation Safety Board of Canada on the accident to the aircraft McDonnell Douglas MD-11, HB-IWF (SR111) on 2 September 1998 near Peggy's Cove, Nova Scotia (Canada). (zit. Final Report SR 111)

BUNDESSTELLE FÜR FLUGUNFALLUNTERSUCHUNG, Untersuchungsbericht, AX001-1-2/02, Mai 2004. (zit. Untersuchungsbericht AX001-1-2/02)

Zeitungsartikel, Medienmitteilungen und Berichte

«Avertissement», NZZ vom 26. Juli 1788, S. a4. (zit. NZZ vom 26. Juli 1788)

«Der Flugzeugabsturz im Tessin», NZZ vom 11. Mai 1926, Morgenausgabe, Blatt 2. (zit. NZZ vom 11. Mai 1926)

«Die Funktion der Militärjustiz bei Flugunfällen der Luftwaffe», Medienmitteilung der Militärjustiz vom 12. Juni 2018, zu finden unter <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52672.pdf>. (zit. Medienmitteilung der Militärjustiz vom 12. Juni 2018)

«Die Untersuchung ziviler Flugunfälle», NZZ vom 18. November 1953, Blatt 11. (zit. NZZ vom 18. November 1953)

«It will all be taped», Flight International vom 16. Juli 1964, S. 85. (zit. Flight International vom 16. Juli 1964)

«Viele Skyguide-Fluglotsen melden sich nach Bundesgerichtsurteil krank», NZZ vom 5. Juli 2019, nur online erschienen, zu finden unter <https://www.nzz.ch/schweiz/viele-skyguide-fluglotsen-melden-sich-nach-bundesgerichtsurteil-krank-ld.1494041>. (zit. NZZ vom 5. Juli 2019)

«Wozu ist das Luftamt da?», Beobachter vom 15. Mai 1958, S. 586. (zit. Beobachter vom 15. Mai 1958)

ALLIANZ, Aviation Risk 2020, Safety And The State Of The Nation, Munich 2019, zu finden unter <https://www.agcs.allianz.com/news-and-insights/reports/aviation-risk-report.html>. (zit. Aviation Risk 2020)

BAHNERTH MICHAEL, Der fatale Irrtum von Flug IM 435, Baseler Zeitung vom 10. April 2013, S. 3. (zit. Irrtum)

BAZL, Das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA), 2013, zu finden unter <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/sicherheit/internationales/europaeische-agentur-fuer-flugsicherheit--easa-.html>. (zit. Verhältnis Schweiz EASA)

BAZL, Meldesystem für Ereignisse in der Zivilluftfahrt, Erklärung des Direktors BAZL, 1. Mai 2016, zu finden unter <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/fachleute/sicherheits--und-risikomanagement/meldewesen/neue-verordnung--eu--376-2014-zur-meldung--analyse-und-weiterver.html>. (zit. Just Culture Erklärung)

BAZL, State Safety Programm der Schweiz, April 2020, zu finden unter <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/sicherheit/sicherheit/sicherheit--safety-/state-safety-programm--ssp--der-schweiz.html>. (zit. State Safety Programm der Schweiz)

BRENNWALD GOTTFRIED, Perspektiven des Luftrechtes, NZZ vom 21. Januar 1925 Morgenausgabe Blatt 2, NZZ vom 23. Januar 1925 Mittagsausgabe Blatt 4 f. sowie Abendausgabe Blatt 6. (zit. Perspektiven)

BUNDESRAT, «Unfalluntersuchung neu organisiert», Medienmitteilung des Bundesrates vom 12. Oktober 2011, zu finden unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-41720.html>. (zit. Medienmitteilung vom 12. Oktober 2011)

BÜRGI HANSJÖRG, Absturz nach siebeneinhalb Jahren geklärt, SkyNews März 2019, zu finden unter <https://skynews.ch/allgemein/absturz-geklaert/>. (zit. Absturz nach siebeneinhalb Jahren geklärt)

DIREKTION FÜR EUROPÄISCHE ANGELEGENHEITEN, Liste der Gemischten Ausschüsse Schweiz-EU, April 2019, zu finden unter <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/bilaterale-abkommen/abkommen-umsetzung/gemischte-ausschuesse.html>. (zit. Liste der Gemischten Ausschüsse)

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT, Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, 2015, zu finden unter <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/publikationen.html/publikationen/de/eda/voelkerrecht/Praxisleitfaden-Voelkerrechtliche-Vertraege.html>. (zit. Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge)

EGMR, Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb), Updated on 31 August 2020, zu finden unter <https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_criminal_eng.pdf>. (zit. Guide on Article 6)

EIDGENÖSSISCHES STATISTISCHES AMT, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1939, Basel 1940. (zit. Statistisches Jahrbuch 1939)

EIDGENÖSSISCHES STATISTISCHES AMT, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1961, Basel 1961. (zit. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1961)

HILDEBRANDT, Folgerungen aus der Untersuchung eines Flugzeugbruchs, NZZ vom 21. August 1930, Abendausgabe, Blatt 6. (zit. Folgerungen)

ICAO, «Dominica becomes ICAO's 193rd Member State, Montréal», Medienmitteilung vom 15. April 2019, <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/Dominica-becomes-ICAOs-193rd-member-state.aspx>. (zit. Medienmitteilung vom 15. April 2019)

METTLER HANSPETER, Verschlusssache Flugzeugunfälle, Unmut über verzögerte Untersuchungsberichte, NZZ vom 22. April 2003, S. 9. (zit. Verschlusssache Flugzeugunfälle)

RYAN NICKY, The first ever air disaster happened in… Tullamore, TheJournal.ie vom 24. Dezember 2015, <https://www.thejournal.ie/balloon-crash-tullamore-2463007-Dec2015/>. (zit. The first ever air disaster)

SAXER MATTHIAS, Den Luftverkehr auf den Boden holen?, Umstrittene Teilrevision des schweizerischen Luftfahrtgesetzes, NZZ vom 3. Januar 1994, S. 17. (zit. Luftverkehr)

SCHWEIZERISCHER JURISTENVEREIN, Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins, Protokoll der 80. Jahresversammlung in Neuenburg, ZSR N.F. 65 (1946), S. 311a–408a. (zit. Protokoll der Verhandlungen an der 80. Jahresversammlung)

SKYGUIDE, «Bundesgericht weist Beschwerde von Flutlotse ab – Verurteilung rechtskräftig», Medienmitteilung vom 4. Juli 2019, zu finden unter <https://www.skyguide.ch/de/events-medien/news/#p95885-95887-95888>. (zit. Medienmitteilung vom 4. Juli 2019)

SKYGUIDE, Safety Bulletin, Nr. 5 – Apr./May/June 2004. (zit. Safety Bulletin 5/2004)

WEISZ LEO, Aemter und Würden im alten Zürich, Fremdes Volk, (9. Artikel in einer Artikelserie), NZZ vom 23. Januar 1938, Blatt 3. (zit. Aemter und Würden)

Webseiten

Auf folgende Webseiten wird an verschiedenen Stellen verwiesen:

Webseite des BAZL: <https://www.bazl.admin.ch>
Webseite der Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung: <https://www.bsu-bund.de>
Webseite des Duden online: <https://www.duden.de>
Webseite der EASA: <https://www.easa.europa.eu>
Webseite des ECCAIRS: <https://eccairsportal.jrc.ec.europa.eu>
Webseite der Eurocontrol: <https://www.ead.eurocontrol.int>
Webseite des europäischen Meldeportals: <https://www.aviationreporting.eu>
Webseite der ICAO: <https://www.icao.int>
Webseite des NLR: <https://www.nlr.org>
Webseite der *Stay-Safe*-Kampagne: <https://staysafe.bazl.admin.ch>
Webseite der SUST: <https://www.sust.admin.ch>
Webseite des UVEK: <https://www.uvek.admin.ch>

Materialien

I. Völkerrecht

Zur internationalen Luftverkehrskonferenz in Paris von 1910

Civil Aerial Transport Committee, Final Report of the Committee, London 1918, published in: Flight International 10 (1918) L S. 1413–1418, LI 1443–1445, LII 1465–1470; 11 (1919) I S. 22–27, IV 119–125, V 150–155. (zit. Civil Aerial Transport Committee, Final Report, in: Flight International)

Zu den Kongressen des C.J.I.A. ab 1911

Premier Congrès du Comité Juridique International de l'Aviation, tenu au Palais du Trocadéro les 31 mai et 1er juin 1911, publié dans: Revue Juridique Internationale de la Locomotion Aérienne 3 (1912), S. 97–171. (zit. Premier Congrès du C.J.I.A., in: Revue Juridique Internationale de la Locomotion Aérienne)

Zum Pariser Luftverkehrsabkommen von 1919

British Proposal Draft International Convention Providing for Aerial Navigation, published in: Roper Albert, La Convention Internationale du 13 Octobre 1919 portant Réglementation de la Navigation aérienne, Son origine – Son application – Son avenir, Paris 1930, Annexe H, S. 256–273. (zit. British Proposal Draft International Convention Providing for Aerial Navigation, in: ROPER, Convention)

Convention portant réglementation de la navigation aérienne signée à Paris le 13 octobre 1919, publié dans: Roper Albert, La Convention Internationale du 13 Octobre 1919 portant Réglementation de la Navigation aérienne, Son origine – Son application – Son avenir, Paris 1930, Annexe K, S. 297–302. (zit. Convention portant réglementation de la navigation aérienne signée à Paris le 13 octobre 1919, in: ROPER, Convention)

Zu den Conférences Aéronautiques Internationales ab 1920

Les conférences aéronautiques internationales (C.A.I.), publié dans: Revue Aéronautique Internationale 1 (1931), S. 18–23. (zit. Les conférences aéronautiques internationales (C.A.I.), in: Revue Aéronautique Internationale 1 (1931))

Zur Chicagoer Konferenz von 1944[3]

Final Act, Chicago, 01.11.1944 – 07.12.1944, ICAO Doc. 2187, published in: Proceedings of the International Civil Aviation Conference, Chicago, Illinois, November 1–December 7, 1944, Washington 1949, S. 113–372. (zit. Chicagoer Konferenz, Final Act, in: Proceedings of the International Civil Aviation Conference)

Zu den Versammlungen innerhalb der ICAO ab 1947

Report of the Council to the Assembly on the Activities of the Organization in 1951, Supporting Document for the 6th Session of the Assembly, ICAO Doc. 7270, A6-P/1, Montreal May 1952. (zit. Report of the Council to the Assembly on the Activities of the Organization in 1951)

II. Europarecht (chronologisch geordnet)

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG, der Verordnung (EG) Nr. 1321/2007 der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission, 18. Dezember 2012, COM(2012) 776 final. (zit. Kommissionsvorschlag Verordnung (EU) Nr. 376/2014, COM(2012) 776 ff.)

Das europäische Flugsicherheitsprogramm, 2. Ausgabe, publiziert als Anhang im Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über das europäische Flugsicherheitsprogramm, 7. Dezember 2015, COM(2015) 599 final. (zit. Europäisches Flugsicherheitsprogramm, COM(2015) 599 ff.)

Commission staff working document on the implementation of Regulation (EU) No 996/2010 on the investigation and prevention of accidents and incidents in civil aviation, 27. April 2016, SWD(2016) 151 final. (zit. Commission staff working document on the implementation of Regulation (EU) No 996/2010, SWD(2016) 151 ff.)

Commission staff working document evaluation of Regulation (EU) No 996/2010 on the investigation and prevention of accidents and incidents in civil aviation, 7. Mai 2019, SWD(2019) 177 final. (zit. Commission staff working document evaluation of Regulation (EU) No 996/2010, SWD(2019) 177 ff.)

---

[3] Die Materialien zur Chicagoer Konferenz können auf der Webseite der ICAO unter <https://www.icao.int/ChicagoConference/Pages/default.aspx> heruntergeladen werden.

III. Nationales Recht

Schweiz

Von Parlament und Bundesrat (chronologisch geordnet)

Botschaft des Bundesrates vom 22. März 1910 an die Bundesversammlung betreffend teilweise Revision der Bundesverfassung (Gesetzgebung über Automobilverkehr und Luftschiffahrt), BBl. 1910 II 606 ff. (zit. Botschaft Automobilverkehr und Luftschiffahrt)

Amtliches Bulletin zum Bundesbeschluss betreffend die Aufnahme eines Art. 37 bis in die Bundesverfassung (Automobilverkehr und Luftschiffahrt), im Ständerat ab dem 3. Oktober 1911, AB S 1911 191 ff., im Nationalrat ab dem 17. Juni 1912, AB N 1912 123 ff. (zit. Amtliches Bulletin zu Art. 37bis BV)

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1914, BBl. 1915 I 573 ff. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1914)

Botschaft des Bundesrates vom 26. März 1934 an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zum revidierten Pariser Luftfahrtabkommen vom 13. Oktober 1919, BBl. 1934 II 45 ff. (zit. Botschaft Pariser Luftfahrtabkommen)

Botschaft vom 13. Februar 1945 des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Ausbau der Zivilflugplätze, BBl. 1945 I 155 ff. (zit. Botschaft Zivilflugplätze)

Botschaft des Bundesrates vom 28. März 1945 an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Luftfahrt, BBl. 1945 I 341 ff. (zit. Botschaft LFG)

Amtliches Bulletin zum Luftfahrtgesetz, im Ständerat ab dem 20. März 1946, AB S 1946 12 ff., im Nationalrat ab dem 25. September 1947, AB N 1947 321 ff. (zit. Amtliches Bulletin zum Luftfahrtgesetz)

Botschaft des Bundesrates vom 27. September 1946 an die Bundesversammlung betreffend Ratifikation des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 durch die Schweiz (Abkommen von Chicago), BBl. 1946 III 608 ff. (zit. Botschaft Chicagoer Übereinkommen)

Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 9. April 1952 an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1951, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1951)

Amtliches Bulletin zum Bericht des Bundesrates über die Luftverkehrspolitik, im Nationalrat ab dem 18. Juni 1953, AB N 1953 545 ff., im Ständerat ab dem

20. September 1953, AB S 1953 407 ff. (zit. Amtliches Bulletin zum Bericht über die Luftverkehrspolitik)

Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 31. März 1954 an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1953, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1953)

Postulat JAECKLE vom 28. September 1955, «Untersuchung von Flugunfällen», 93/6991, in: Protokolle der Bundesversammlung, 10. Sitzung der Frühjahrssession des Nationalrates vom 14. März 1956, S. 425 ff. (zit. Postulat JAECKLE, in: Protokolle der Bundesversammlung)

Protokolle der Bundesversammlung zur Beratung des Geschäftsberichts des Bundesrates, des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts für 1957, im Nationalrat ab der 5. Sitzung der Sommersession am 5. Juni 1958, S. 101 ff., im Ständerat ab der 7. Sitzung der Sommersession am 11. Juni 1958, S. 147 ff. (zit. Protokolle der Bundesversammlung zur Beratung der Geschäftsberichte 1957)

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 15. Mai 1959 über die Änderung des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (Flugunfalluntersuchungen), BBl. 1959 I 1369 ff. (zit. Botschaft Flugunfalluntersuchungen)

Amtliches Bulletin zu den Änderungen des Luftfahrtgesetzes bezüglich Flugunfalluntersuchungen, im Nationalrat ab dem 18. Juni 1959, AB N 1959 571 ff., im Ständerat ab dem 22. September 1959, AB S 1959 293 ff. (zit. Amtliches Bulletin zu den Änderungen des Luftfahrtgesetzes bezüglich Flugunfalluntersuchungen)

Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 7. April 1961 an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1960, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1960)

Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 7. April 1964 an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1963, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1963)

Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 13. April 1966 an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1965, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1965)

Bericht des Bundesrates vom 15. März 1971 an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1970, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1970)

Bericht des Bundesrates vom 27. Februar 1974 über seine Geschäftsführung im Jahre 1973, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1973)

Bericht des Bundesrates vom 3. März 1975 über seine Geschäftsführung im Jahre 1974, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1974)

Bericht des Bundesrates vom 1. März 1976 über seine Geschäftsführung im Jahre 1975, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1975)

Bericht des Bundesrates vom 28. Februar 1979 über seine Geschäftsführung im Jahre 1978, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1978)

Einfache Anfrage BÄCHTOLD vom 20. März 1979, «Flugunfall-Untersuchungskommission», 79.651, AB N 1979 899. (zit. Einfache Anfrage BÄCHTOLD)

Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 1981 über seine Geschäftsführung im Jahre 1980, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1980)

Bericht des Bundesrates vom 24. Februar 1982 über seine Geschäftsführung im Jahre 1981, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1981)

Bericht des Bundesrates vom 23. Februar 1983 über seine Geschäftsführung im Jahre 1982, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1982)

Bericht des Bundesrates vom 26. Februar 1986 über seine Geschäftsführung im Jahre 1985, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1985)

Botschaft vom 23. März 1988 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG), BBl. 1988 II 413 ff. (zit. Botschaft aDSG)

Botschaft vom 20. November 1991 über eine Änderung des Luftfahrtgesetzes, BBl. 1992 I 607. (zit. Botschaft Luftfahrtgesetz 1991)

Amtliches Bulletin zu den Änderungen des Luftfahrtgesetzes 1991, im Nationalrat ab dem 3. Juni 1992, AB N 1992 755 ff., im Ständerat ab dem 11. März 1993, AB S 1993 120 ff. (zit. Amtliches Bulletin zu den Änderungen des Luftfahrtgesetzes 1991)

Bundesratsbeschluss vom 21. April 1994 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 20. Februar 1994, BBl. 1994 II 696 ff. (zit. Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 20. Februar 1994)

Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl. 1997 I 1 ff. (zit. Botschaft über eine neue Bundesverfassung)

Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, BBl. 1999 6128 ff. (zit. Botschaft Bilaterale I)

Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl. 2001 4202 ff. (zit. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege)

Bericht des Bundesrats vom 16. Februar 2005 über seine Geschäftsführung und die Schwerpunkte der Verwaltungsführung im Jahre 2004, im BBl. nicht veröffentlicht. (zit. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 2004)

Botschaft vom 25. Mai 2005 über die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA (Änderung des Anhangs zum Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG und des Luftfahrtgesetzes), BBl. 2005 3857 ff. (zit. Botschaft über die Teilnahme an der EASA)

Botschaft vom 20. Mai 2009 zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes, BBl. 2009 4915 ff. (zit. Botschaft LFG Teilrevision 1)

Amtliches Bulletin zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes, im Nationalrat ab dem 16. März 2010, AB N 2010 398 ff., im Ständerat ab dem 16. Juni 2010, AB S 2010 670 ff. (zit. Amtliches Bulletin zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes)

Bericht 2016 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz (Lupo 2016) vom 24. Februar 2016, BBl. 2015 1847 ff. (zit. Lupo 2016)

Botschaft vom 31. August 2016 zur Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes (LFG 1+), BBl. 2016 7133 ff. (zit. Botschaft LFG Teilrevision 1+)

Amtliches Bulletin zur Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes, im Nationalrat ab dem 14. Dezember 2016, AB N 2016 2223 ff., im Ständerat ab dem 15. März 2017, AB S 2017 241 ff. (zit. Amtliches Bulletin zur Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes)

Botschaft vom 15. September 2017 zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz, BBl. 2017 6941 ff. (zit. Botschaft zur Totalrevision des Datenschutzgesetzes)

Motion CANDINAS (18.3700) vom 15. Juni 2018, «Die strafrechtliche Zuständigkeit bei Flugunfällen und schweren Vorfällen neu an den Bund übertragen». (zit. Motion CANDINAS)

Parlamentarische Initiative RUTZ (19.478) vom 16. September 2019, «Verbesserung der öffentlichen Sicherheit durch Verankerung der Redlichkeitskultur». (zit. Parlamentarische Initiative RUTZ)

Von Bundesämtern

BAZL, «Frequently Asked Questions» zur EU Regulation 376/2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, 2. Ausgabe, 15. März 2016, zu finden unter <https://staysafe.bazl.admin.ch/wp-content/uploads/2016/07/Frequently_Asked_Questions_D_V2.pdf>. (zit. Frequently Asked Questions)

GENERALSEKRETARIAT UVEK, Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen (VSZV), Erläuterungsbericht, zu finden unter <https://www.sust.admin.ch/de/die-sust/rechtliche-grundlagen/>. (zit. Erläuterungsbericht VSZV)

Deutschland

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR UND DIGITALE INFRASTRUKTUR, Nachrichten für Luftfahrer, Grundsätze für die Aufzeichnung von Flugzeiten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 FCL.050, NfL 2-330-17, 30. März 2017. (zit. NfL 2-330-17)

Rechtsprechung

I. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (chronologisch geordnet)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Engel und andere gegen die Niederlande* vom 8. Juni 1976, Nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 und 5370/72. (zit. EGMR i.S. *Engel u.a./Niederlande* vom 8. Juni 1976)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Deweer gegen Belgien* vom 27. Februar 1980, Nr. 6903/75. (zit. EGMR i.S. *Deweer/Belgien* vom 27. Februar 1980)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Eckle gegen Deutschland* vom 15. Juli 1982, Nr. 8130/78. (zit. EGMR i.S. *Eckle/Deutschland* vom 15. Juli 1982)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Corigliano gegen Italien* vom 10. Dezember 1982, Nr. 8304/78. (zit. EGMR i.S. *Corigliano/Italien* vom 10. Dezember 1982)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Funke gegen Frankreich* vom 25. Februar 1993, Nr. 10828/84. (zit. EGMR i.S. *Funke/ Frankreich* vom 25. Februar 1993)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *John Murray gegen das Vereinigte Königreich* vom 8. Februar 1996, Nr. 18731/91. (zit. EGMR i.S. *John Murray/Vereinigtes Königreich* vom 8. Februar 1996)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Saunders gegen das Vereinigte Königreich* vom 17. Dezember 1996, Nr. 19187/91. (zit. EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996)

Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Tirado Ortiz und Lozano Martin gegen Spanien* vom 15. Juni 1999, Nr. 43486/98. (zit. EGMR i.S. *Ortiz und Martin/Spanien* vom 15. Juni 1999)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Heaney und McGuinness gegen Irland* vom 21. Dezember 2000, Nr. 34720/97. (zit. EGMR i.S. *Heaney und McGuinness/Irland* vom 21. Dezember 2000)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *J.B. gegen die Schweiz* vom 3. Mai 2001, Nr. 31827/96. (zit. EGMR i.S. *J.B./Schweiz* vom 3. Mai 2001)

Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Allen gegen das Vereinigte Königreich* vom 10. September 2002, Nr. 76574/01. (zit. EGMR i.S. *Allen/Vereinigtes Königreich* vom 10. September 2002)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Weh gegen Österreich* vom 8. April 2004, Nr. 38544/97. (zit. EGMR i.S. *Weh/Österreich* vom 8. April 2004)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Kansal gegen das Vereinigte Königreich* vom 27. April 2004, Nr. 21413/02. (zit. EGMR i.S. *Kansal/Vereinigtes Königreich* vom 27. April 2004)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *O'Halloran und Francis gegen das Vereinigte Königreich* vom 24. März 2005, Nr. 15809/02 und 25624/02. (zit. EGMR i.S. *O'Halloran und Francis/Vereinigtes Königreich* vom 24. März 2005)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Rieg gegen Österreich* vom 24. März 2005, Nr. 63207/00. (zit. EGMR i.S. *Rieg/Österreich* vom 24. März 2005)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Shannon gegen das Vereinigte Königreich* vom 4. Oktober 2005, Nr. 6563/03. (zit. *Shannon/Vereinigtes Königreich* vom 4. Oktober 2005)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Jalloh gegen Deutschland* vom 11. Juli 2006, Nr. 54810/00. (zit. EGMR i.S. *Jalloh/ Deutschland* vom 11. Juli 2006)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Lückhof und Spanner gegen Österreich* vom 10. Januar 2008, Nr. 58452/00 und 61920/00. (zit. EGMR i.S. *Lückhof und Spanner/Österreich* vom 10. Januar 2008)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Marttinen gegen Finnland* vom 21. April 2009, Nr. 19235/03. (zit. EGMR i.S. *Marttinen/Finnland* vom 21. April 2009)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Chambaz gegen die Schweiz* vom 5. April 2012, Nr. 11663/04. (zit. EGMR i.S. *Chambaz/Schweiz* vom 5. April 2012)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Ibrahim und andere gegen das Vereinigte Königreich* vom 13. September 2016, Nr. 50541/08, 50571/08, 50573/08 und 40351/09. (zit. EGMR i.S. *Ibrahim u.a./Vereinigtes Königreich* vom 13. September 2016)

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. *Agapov gegen Russland* vom 6. Oktober 2020, Nr. 52464/15. (zit. EGMR i.S. *Agapov/Russland* vom 6. Oktober 2020)

II. Bundesgericht

Publizierte Entscheide (chronologisch geordnet)

Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 18. Juni 1980 i.S. X. gegen Direktion der kantonalen Strafanstalt Regensdorf und Direktion der Justiz des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde). (zit. BGE 106 Ia 7)

Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 14. März 1990 i.S. Erben von X. und Mitbeteiligte gegen G., Gemeinden Egg und Oetwil a.S. und Regierungsrat des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde). (zit. BGE 116 Ib 50)

Estratto della sentenza della I Corte di diritto pubblico del 2 ottobre 1991 nella causa X c. Giudice istruttore della giurisdizione sopracenerina e Camera dei ricorsi penali del Tribunale di appello del Cantone Ticino (ricorso di diritto pubblico). (zit. BGE 117 Ia 424)

Auszug aus dem Urteil vom 6. Dezember 1991 i.S. W. gegen Ausgleichskasse des Schreiner-, Möbel- und Holzgewerbes und Verwaltungsgericht des Kantons Luzern. (zit. BGE 117 V 282)

Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 7. Juli 1995 i.S. B. gegen Verwaltung für die direkte Bundessteuer des Kantons Wallis und Steuerrekurskommission des Kantons Wallis (Verwaltungsgerichtsbeschwerde). (zit. BGE 121 II 273)

Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 1. April 1998 i.S. Einwohnergemeinde Biel und Mitb. gegen Schweizerische Bundesbahnen (SBB), BKW Energie AG und EVED (Verwaltungsgerichtsbeschwerde). (zit. BGE 124 II 219)

Auszug aus dem Urteil des Kassationshofes vom 28. November 2000 i.S. X. gegen Staatsanwaltschaft und Obergericht des Kantons Aargau (staatsrechtliche Beschwerde). (zit. BGE 127 I 54)

Extrait de l'arrêt de la Ie Cour de droit public du 18 juin 2001 dans la cause époux W. contre Tribunal administratif du canton de Genève (recours de droit public). (zit. BGE 127 I 115)

Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. Josef Meichtry gegen Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (Verwaltungsgerichtsbeschwerde), 1A.225/2002 vom 27. Mai 2003. (zit. BGE 129 I 249)

Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public dans la cause Entreprises Electriques Fribourgeoises (EEF) contre Watt Suisse AG, Fédération des Coopératives Migros et Commission de la concurrence ainsi que Commission de recours pour les questions de concurrence (recours de droit administratif), 2A.520/2002 du 17 juin 2003. (zit. BGE 129 II 497)

Auszug aus dem Urteil des Kassationshofes i.S. X. gegen Staatsanwaltschaft des Kantons Luzern (Nichtigkeitsbeschwerde), 6S.58/2004 vom 22. Dezember 2004. (zit. BGE 131 IV 36)

Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit social dans la cause T., B. et G. contre Fédération des médecins suisses (FMH) (recours en matière de droit public), 9C_116/2008 du 20 octobre 2008. (zit. BGE 134 V 443)

Auszug aus dem Urteil der II. zivilrechtlichen Abteilung i.S. X. gegen Y. und Betreibungsamt Brugg (Beschwerde in Zivilsachen), 5A_780/2008 vom 9. Februar 2009. (zit. BGE 135 I 187)

Auszug aus dem Urteil der Strafrechtlichen Abteilung i.S. X. gegen Staatsanwaltschaft des Kantons Graubünden (Beschwerde in Strafsachen), 6B_435/2010 vom 16. Dezember 2010. (zit. BGE 137 IV 1)

Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public dans la cause Ministère public central du canton de Vaud contre A. et consorts (recours en matière pénale), 1B_238/2011 du 13 septembre 2011. (zit. BGE 137 IV 280)

Auszug aus dem Urteil der Strafrechtlichen Abteilung i.S. Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich gegen A. und B. (Beschwerde in Strafsachen), 6B_453/2011 vom 20. Dezember 2011. (zit. BGE 138 IV 47)

Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) gegen Farnair Switzerland AG und Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten), 2C_842/2010 vom 13. Januar 2012. (zit. BGE 138 II 42)

Auszug aus dem Urteil der II. zivilrechtlichen Abteilung i.S. X. gegen Y. (Beschwerde in Zivilsachen), 5A_636/2011 vom 10. Februar 2012. (zit. BGE 138 III 193)

Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Publigroupe SA und Mitb. gegen Wettbewerbskommission (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten), 2C_484/2010 vom 29. Juni 2012. (zit. BGE 139 I 72)

Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public dans la cause A. contre Office de la circulation routière et de la navigation du canton de Berne (recours en matière de droit public), 1C_201/2012 du 12 décembre 2012. (zit. BGE 139 II 95)

Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat gegen A. und B. (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten), 2C_255/2013 vom 11. April 2014. (zit. BGE 140 II 315)

Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. A. AG gegen Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten), 2C_776/2013 vom 27. Mai 2014. (zit. BGE 140 II 384)

Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Schweizerische Bundesanwaltschaft gegen A. AG (Beschwerde in Strafsachen), 1B_249/2015 vom 30. Mai 2016. (zit. BGE 142 IV 207)

Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. A. gegen Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt (Beschwerde in Strafsachen), 1B_266/2017 vom 5. Oktober 2017. (zit. BGE 143 IV 475)

Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. A. gegen Steuerverwaltung des Kantons Graubünden (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten), 2C_505/2017 vom 21. November 2018. (zit. BGE 144 II 427)

Nicht publizierte Entscheide (chronologisch geordnet)

Urteil des Bundesgerichts 1P.641/2000 vom 24. April 2001. (zit. BGer 1P.641/2000 vom 24. April 2001)

Urteil des Bundesgerichts 4C.358/2002 vom 14. März 2003. (zit. BGer 4C.358/2002 vom 14. März 2003)

Urteil des Bundesgerichts 1P.330/2004 vom 3. Februar 2005. (zit. BGer 1P.330/2004 vom 3. Februar 2005)

Urteil des Bundesgerichts 6B_716/2008 vom 2. April 2006. (zit. BGer 6B_716/2008 vom 2. April 2006)

Urteil des Bundesgerichts 6B_635/2012 vom 14. März 2013. (zit. BGer 6B_635/2012 vom 14. März 2013)

Urteil des Bundesgerichts 1B_249/2015 vom 30. Mai 2016. (zit. BGer 1B_249/2015 vom 30. Mai 2016)

Urteil des Bundesgerichts 1C_581/2016 vom 9. März 2017. (zit. BGer 1C_581/2016 vom 9. März 2017)

Urteil des Bundesgerichts 6B_1144/2016 vom 15. Juni 2017. (zit. BGer 6B_1144/2016 vom 15. Juni 2017)

Urteil des Bundesgerichts 2C_118/2017 vom 18. August 2017. (zit. BGer 2C_118/2017 vom 18. August 2017)

Urteil des Bundesgerichts 6B_461/2017 vom 26. Januar 2018. (zit. BGer 6B_461/2017 vom 26. Januar 2018)

Arrêt du Tribunal fédéral 6B_1297/2017 du 26 juillet 2018. (zit. BGer 6B_1297/2017 vom 26. Juli 2018)

Urteil des Bundesgerichts 2C_288/2018 vom 1. Februar 2019. (zit. BGer 2C_288/2018 vom 1. Februar 2019)

Urteil des Bundesgerichts 2C_509/2019 vom 3. Oktober 2019. (zit. BGer 2C_509/2019 vom 3. Oktober 2019)

Urteil des Bundesgerichts 6B_332/2019 vom 29. Oktober 2019. (zit. BGer 6B_332/2019 vom 29. Oktober 2019)

Urteil des Bundesgerichts 2C_257/2018 vom 11. November 2019. (zit. BGer 2C_257/2018 vom 11. November 2019)

Urteil des Bundesgerichts 2C_613/2019 vom 14. November 2019. (zit. BGer 2C_613/2019 vom 14. November 2019)

Urteil des Bundesgerichts 2C_317/2020 vom 7. Oktober 2020. (zit. BGer 2C_317/2020 vom 7. Oktober 2020)

III. Bundesverwaltungsgericht

Publizierte Entscheide (chronologisch geordnet)

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I i.S. A. und Mitbeteiligte u. a. gegen Unique (Flughafen Zürich AG) und Skyguide sowie Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und Bundesamt für Zivilluftfahrt, A-1985/2006 vom 14. Februar 2008. (zit. BVGE 2008/17)

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I i.S. Engadin Airport AG gegen Bundesamt für Zivilluftfahrt, A-1765/2009 vom 2. Oktober 2009. (zit. BVGE 2009/62)

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I i.S. Verband Schweizer Flugplätze et al. gegen Bundesamt für Zivilluftfahrt, A–121/2013 vom 17. Dezember 2013. (zit. BVGE 2013/51)

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I i.S. mountain wilderness schweiz gegen Air Zermatt AG und Bundesamt für Zivilluftfahrt, A-4186/2015 vom 28. Januar 2016. (zit. BVGE 2016/9)

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I i.S. A. AG gegen Kanton Zürich und Wettbewerbskommission, A-6320/2014 vom 23. August 2016. (zit. BVGE 2016/22)

Nicht publizierte Entscheide (chronologisch geordnet)

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts E-5283/2006 vom 10. Juli 2007. (zit. BVGer E-5283/2006 vom 10. Juli 2007)

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D-5684/2007 vom 26. Oktober 2007. (zit. BVGer D-5684/2007 vom 26. Oktober 2007)

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4038/2009 vom 29. September 2010. (zit. BVGer A-4038/2009 vom 29. September 2010)

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5692/2011 vom 25. Oktober 2012. (zit. BVGer A-5692/2011 vom 25. Oktober 2012)

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3534/2012 vom 7. Oktober 2013. (zit. BVGer A-3534/2012 vom 7. Oktober 2013)

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-121/2013 vom 17. Dezember 2013. (zit. BVGer A-121/2013 vom 17. Dezember 2013)

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3290/2013 vom 3. Juni 2015. (zit. BVGer A-3290/2013 vom 3. Juni 2015)

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-581/2012 vom 16. September 2016. (zit. BVGer B-581/2012 vom 16. September 2016)

Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3431/2014 du 28 novembre 2016. (zit. BVGer A-3431/2014 vom 28. November 2016)

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-775/2017 vom 13. März 2018. (zit. BVGer A-775/2017 vom 13. März 2018)

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3501/2018 vom 3. Mai 2019. (zit. BVGer A-3501/2018 vom 3. Mai 2019)

IV. Bundesstrafgericht

Publizierte Entscheide (chronologisch geordnet)

Auszug aus dem Urteil der Strafkammer in Sachen Bundesanwaltschaft gegen A. und B. vom 12. Januar 2017, SK.2016.42. (zit. TPF 2017 15)

Auszug aus dem Beschluss der Beschwerdekammer in Sachen A. gegen Bundesanwaltschaft vom 15. März 2018, BB.2017.180. (zit. TPF 2018 50)

Nicht publizierte Entscheide (chronologisch geordnet)

Urteil des Bundesstrafgerichts BK_B 071/04 vom 12. Oktober 2004. (zit. BStGer BK_B 071/04 vom 12. Oktober 2004)

Urteil des Bundesstrafgerichts SK.2012.21 vom 13. November 2012. (zit. BStGer SK.2012.21 vom 13. November 2012)

Urteil des Bundesstrafgerichts SK.2015.39 vom 29. Januar 2016. (zit. BStGer SK.2015.39 vom 29. Januar 2016)

Jugement du Tribunal pénal fédéral SK.2016.27 du 7 décembre 2016. (zit. BStGer SK.2016.27 vom 7. Dezember 2016)

Beschluss der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts BB.2016.288 vom 14. Februar 2017. (zit. BStGer BB.2016.288 vom 14. Februar 2017)

Urteil des Bundesstrafgerichts SK.2017.24 vom 14. September 2017. (zit. BStGer SK.2017.24 vom 14. September 2017)

Urteil des Bundesstrafgerichts SK.2018.1 vom 30. Mai 2018. (zit. BStGer SK.2018.1 vom 30. Mai 2018)

Archivalien

I. Schweizerisches Bundesarchiv

Im Text werden die Zitationsangaben zu den Archivalien des Schweizerischen Bundesarchivs zur besseren Lesbarkeit kursiv gedruckt.

BAR, Accident Charles Tissot, le 15.8.1923 à Dübendorf (360), Signatur E8150A#1968/67#841*. (zit. Accident Charles Tissot)

BAR, Änderung VO vom 23. November 1994 über Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen, Signatur E8009A#2011/257#280*. (zit. Revision VFU 1999)

BAR, Ballonunfall HB-BIU, 6.10.1962, Schüpfen BE, Gottfried Meier, Signatur E8003#1972/148#38*. (zit. Flugunfall HB-BIU)

BAR, Ch 185, Korsa-II / Schmid am 21.10.1931 in Spreitenbach, Signatur E8150A#1968/69#221*. (zit. Ch 185)

BAR, CH 242, Klemm L-25 Ia / Kolp am 6.11.1929 bei Bruggwies, Signatur E8150A#1968/69#202*. (zit. CH 242)

BAR, CH 325 / Nauer am 2.5.1933 bei Liestal, Signatur E8150A#1968/69#232*. (zit. CH 325)

BAR, CH 93, Junkers F-13 / Chardon am 14.6.1928 bei Niederad bei Frankfurt a/M, Signatur E8150A#1968/69#189*. (zit. CH 93)

BAR, Enquête sur la chute de Bertea sur CH 18, le 31.8.1920 à Zürich (360), Signatur E8150A#1968/67#830*. (zit. Enquête Bertea)

BAR, Enquête sur la chute de Bouche-Minder à Ste Catherine près mezières, le 18.9.1921, sur CH 71, Signatur E8150A#1968/67#835*. (zit. Enquête Bouche-Minder)

BAR, Enquête sur la chute de Mikila-Durck-Mann sur le Gliemsgletscher, le 27.9.1920 à bord d'un Savoya S 9 (360), Signatur E8150A #1968/67#829*. (zit. Enquête Mikila-Durck-Mann)

BAR, Enquête sur la chute de Taddeoli sur CH 4, le 24.5.1920 à Romanshorn (360), Signatur E8150A#1968/67#832*. (zit. Enquête Taddeoli)

BAR, Fliegerunfälle im Aktivdienst 1914–1918, Signatur E27#1000/721#15823*. (zit. Fliegerunfälle im Aktivdienst)

BAR, Flugunfall HB-398, 23.7.1952, Frauenfeld, Olaf Bachmann, Signatur E8003#1967/76#74*. (zit. Flugunfall HB-398)

BAR, Flugunfall HB-482, 14.4.1954, Birrfeld, Lüthi und Wettstein, Signatur E8003#1967/76#88*. (zit. Flugunfall HB-482)

BAR, Flugunfall HB-669/HB-170, 1.4.1961, Siblinger Randenhorn, Rolf Mäder und Georges Meister, Signatur E8003#1972/13#44*. (zit. Flugunfall HB-669/HB-170)

BAR, Flugunfall HB-FAR, 9.3.1961, Breithorn, Jean Baer, Signatur E8003#1972/13#43*. (zit. Flugunfall HB-FAR)

BAR, Flugunfall HB-OCH, 29.9.1962, Zürich-Kloten, Hans Dürr, Signatur E8003#1972/148#37*. (zit. Flugunfall HB-OCH)

BAR, Flugunfall OO-AWO, 19.12.1953, Kloten, Marcel Doncq, Signatur E8003#1967/76#85*. (zit. Flugunfall OO-AWO)

BAR, Luftfahrtgesetz (1933–1947), Signatur E1070#1000/34#1954*. (zit. Luftfahrtgesetz 1933–1947)

BAR, Luftfahrtgesetz (1945–1947), Signatur E1070#1000/34#1955*. (zit. Luftfahrtgesetz 1945–1947)

BAR, Luftfahrtgesetz Entwürfe (131.1), Signatur E8150A#1968/67#391*. (zit. Luftfahrtgesetz Entwürfe)

BAR, Luftfahrtgesetz Juristen-Komitee zur Vorberatung des Luftfahrtgesetzes (131.0), Signatur E8150A#1968/67#375*. (zit. Luftfahrtgesetz Juristen-Komitee)

BAR, Luftfahrtgesetz Vorbereitung (132) (1920–1934), Signatur E8150A#1968/67#374*. (zit. Luftfahrtgesetz Vorbereitung)

BAR, Meeting de Tavel et enquête sur la chute de Progin, le 21.11.1920 (360), Signatur E8150A#1968/67#831*. (zit. Meeting de Tavel)

BAR, Revision Verordnung über die Flugunfalluntersuchungen, Signatur E8003#1995/372#325*. (zit. Revision VFU 1980)

BAR, Verordnung über Flugunfall-Untersuchung 2003; Änderung der Verordnung vom 23. November 1994 über die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen (kne), Signatur E8009A#2013/218#2579*. (zit. Revision VFU 2003)

II. Staatsarchiv Bern

StA Bern, Mandaten-Buch der Stadt Bern, Band 28, 23. Dezember 1782 bis 18. Juni 1787, Signatur A I 508, S. 195–197. (zit. Mandaten-Buch)

III. Staatsarchiv Solothurn

StA Solothurn, Band AC 9,34 Gösgen-Schreiben 1784–1786, S. 119. (zit. Gösgen-Schreiben)

StA Solothurn, Ratsmanual 1784, S. 447. (zit. Ratsmanual)

IV. Stadtarchiv St.Gallen

Stadtarchiv St.Gallen, Gesuch des Herrn Merighi an den St.Galler Stadtrat vom 22. September 1898, Signatur 6/3/302 IV, Blatt 2. (zit. Gesuch Merighi)

Stadtarchiv St.Gallen, Gesuch des Herrn Strohschneiders an den St.Galler Stadtrat vom 26. April 1892, Signatur 6/3/302 IV, Blatt 1. (zit. Gesuch Strohschneider)

Stadtarchiv St.Gallen, Protokolle des Gemeinderates der politischen Gemeinde der Stadt St.Gallen, Sitzung vom 28. April 1892, Signatur 1/1/0049, S. 163. (zit. Protokolle 1892)

Stadtarchiv St.Gallen, Protokolle des Gemeinderates der politischen Gemeinde der Stadt St.Gallen, Sitzung vom 22. September 1898, Signatur 1/1/0053, S. 574. (zit. Protokoll 1898)

Rechtsquellenverzeichnis

I. Völkerrecht[4]

Internationale Verträge (chronologisch geordnet)

Pariser Luftverkehrsabkommen vom 13. Oktober 1919, AS 50 646. (nicht mehr in Kraft)

Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt, abgeschlossen in Chicago am 7. Dezember 1944, von der Bundesversammlung genehmigt am 13. Dezember 1946, schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 6. Februar 1947, in Kraft getreten für die Schweiz am 4. April 1947, SR. 0.748.0. (zit. Chicagoer Übereinkommen oder ChÜ)[5]

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, abgeschlossen in Rom am 4. November 1950, von der Bundesversammlung genehmigt am 3. Oktober 1974, schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 28. November 1974, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974, SR. 0.101. (zit. EMRK)

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, abgeschlossen in New York am 16. Dezember 1966, von der Bundesversammlung genehmigt am 13. Dezember 1991, schweizerische Beitrittsurkunde hinterlegt am 18. Juni 1992, in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992, SR. 0.103.2. (zit. IPBPR)

Rechtsakte der ICAO

Resolutionen[6]

Assembly Resolution A39-22, Formulation and implementation of Standards and Recommended Practices (SARPs) and Procedures for Air Navigation Services (PANS) and notification of differences, published in: ICAO, Assembly Reso-

---

4 Zu den verschiedenen Quellen des Völkerrechts vgl. hiernach S. 17 ff.

5 Beim deutschen Text des Chicagoer Übereinkommens handelt es sich um eine rechtlich nicht massgebliche (vgl. Art. 15 Abs. 3 PublG) Übersetzung der Schweizer Behörden. Der aktuelle authentische Text des Übereinkommens wurde in englischer, französischer, spanischer und russischer Sprache abgefasst und findet sich in ICAO, Convention on International Civil Aviation, 9th ed., 2006, ICAO Doc. 7300/9.

6 Die Resolutionen der ICAO sowie die weiteren technischen Publikationen finden sich an verschiedenen Stellen auf der Webseite der Organisation unter <https://www.icao.int>.

lutions in Force (as of 4 October 2019), ICAO Doc. 10140, 2020, S. (II-2)–(II-6). (zit. ICAO-Resolution A39-22)

Anhänge zum Chicagoer Übereinkommen[7]

Annex 6 to the Convention on International Civil Aviation, Operation of Aircraft, Part I – International Commercial Air Transport – Aeroplanes, 11th ed., July 2018. (zit. Annex 6 I)

Annex 11 to the Convention on International Civil Aviation, Air Traffic Services, 15th ed., November 2018. (zit. Annex 11)

Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation, Aircraft Accident and Incident Investigation, 11th ed., July 2016. (zit. Annex 13)

Supplement to Annex 13 – Aircraft Accident and Incident Investigation, Differences between the national regulations and practices of Contracting States and the corresponding International Standards and Recommended Practices contained in Annex 13, as notified to ICAO in accordance with Article 38 of the Convention on International Civil Aviation and the Council's resolution of 21 November 1950, 9th ed., 10th January 2003. (zit. Supplement to Annex 13)

Annex 14 to the Convention on International Civil Aviation, Aerodromes, Volume I, Aerodrome Design and Operations, 8th ed., July 2018. (zit. Annex 14 I)

Annex 17 to the Convention on International Civil Aviation, Security, Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference, 10th ed., April 2017. (zit. Annex 17)

Annex 19 to the Convention on International Civil Aviation, Safety Management, 2nd ed., July 2016. (zit. Annex 19)

Weitere technische Publikationen (PANS, ANPs, SUPPS und GM)[8]

Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, ICAO Doc. 9756, Part I – Organization and Planning, 2nd ed., 2015. (zit. ICAO Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part I)

Procedures for Air Navigation Services, Aerodromes, ICAO Doc. 9981, 2nd ed., 2016. (zit. PANS-AGA)

---

7 Die aktuellen Fassungen der Anhänge können auf der Webseite des BAZL unter <https://www.bazl.admin.ch → Für Fachleute → Regulation und Grundlagen → Rechtliche Grundlagen, nationales und internationales Recht → Anhänge zur Konvention der ICAO> heruntergeladen werden. Die dazugehörigen Supplements können beim BAZL eingesehen oder bezogen werden. Die früheren Fassungen des Annex 13 finden sich bspw. in der Bibliothek des Instituts für Luftrecht, Weltraumrecht und Cyberrecht der Universität Köln.

8 Vgl. FN 6.

Procedures for Air Navigation Services, Air Traffic Management, ICAO Doc. 4444, 16th ed., 2016. (zit. PANS-ATM)

Safety Management Manual (SMM), ICAO Doc 9859, 4th ed., 2018. (zit. ICAO Safety Management Manual)

II. Europarecht[9]

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr, abgeschlossen am 21. Juni 1999, von der Bundesversammlung genehmigt am 8. Oktober 1999, schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 16. Oktober 2000, in Kraft getreten am 1. Juni 2002, SR. 0.748.127.192.68. (zit. Luftverkehrsabkommen oder LVA)

Beschluss Nr. 1/2006 des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz vom 18. Oktober 2006 zur Änderung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr, AS 2006 5987 sowie ABl. L 298 vom 27. Oktober 2006, S. 23 f. (zit. Beschluss Nr. 1/2006 des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz)

Beschluss Nr. 2/2011 des Gemischten Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz, der durch das Abkommen zwischen der Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr eingesetzt wurde, vom 25. November 2011 zur Ersetzung des Anhangs des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr, AS 2012 845 sowie ABl. L 338 vom 21. Dezember 2011, S. 70 ff. (zit. Beschluss Nr. 2/2011 des Gemischten Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz)

Beschluss Nr. 2/2016 des Gemischten Luftverkehrsausschusses Europäische Union/Schweiz, der durch das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr eingesetzt wurde, vom 8. Dezember 2016 zur Ersetzung des Anhangs des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr, AS 2017 203 sowie ABl. L 42 vom 18. Februar 2017, S. 19 ff. (zit. Beschluss Nr. 2/2016 des Gemischten Luftverkehrsausschusses EU/Schweiz)

Internationales Übereinkommen über Zusammenarbeit zur Sicherung der Luftfahrt «EUROCONTROL» vom 13. Dezember 1960, geändert durch das Protokoll vom 12. Februar 1981, SR. 0.748.05.

---

9 Zu den verschiedenen Quellen des Europarechts vgl. hiernach S. 22 ff.

Rechtsakte der Europäischen Union

Primärrecht

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 25. März 1957, ABl. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 47 ff. (zit. AEUV)

Sekundärrecht (chronologisch geordnet)

Richtlinie 80/1266/EWG des Rates vom 16. Dezember 1980 über die künftige Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Flugunfalluntersuchung, ABl. L 375 vom 31. Dezember 1980, S. 32 ff. (nicht mehr in Kraft)

Richtlinie 94/56/EG des Rates vom 21. November 1994 über Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt, ABl. L 319 vom 12. Dezember 1994, S. 14 ff. (nicht mehr in Kraft)

Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2003 über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, ABl. L 167 vom 4. Juli 2003, S. 23 ff. (nicht mehr in Kraft) (zit. Richtlinie 2003/42/EG)

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, ABl. L 295 vom 12. November 2010, S. 35 ff. (zit. Verordnung (EU) Nr. 996/2010)

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, ABl. L 122 vom 24. April 2014, S. 18 ff. (zit. Verordnung (EU) Nr. 376/2014)

Verordnung (EU) Nr. 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1 ff. (zit. Verordnung (EU) Nr. 2016/679)

Verordnung (EU) Nr. 2018/1139 des europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2111/2005, (EG) Nr. 1008/2008, (EU) Nr. 996/2010, (EU) Nr. 376/2014 und der Richtlinien 2014/30/EU und 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 552/2004 und (EG) Nr. 216/2008 des Euro-

päischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 212 vom 22. August 2018, S. 1 ff. (zit. Verordnung (EU) Nr. 2018/1139)

Tertiärrecht (chronologisch geordnet)

Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 der Kommission vom 3. November 2011 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf das fliegende Personal in der Zivilluftfahrt gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 311 vom 25. November 2011, S. 1 ff. (zit. Verordnung (EU) Nr. 1178/2011)

Anhang I der Verordnung wird als *Teil-FCL* zitiert

Anhang V der Verordnung wird als *Teil-CC* zitiert

Anhang VII der Verordnung wird als *Teil-ORA* zitiert

Anhang VIII der Verordnung wird als *Teil-DTO* zitiert

Verordnung (EU) Nr. 748/2012 der Kommission vom 3. August 2012 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Erteilung von Lufttüchtigkeits- und Umweltzeugnissen für Luftfahrzeuge und zugehörige Produkte, Bau- und Ausrüstungsteile sowie für die Zulassung von Entwicklungs- und Herstellungsbetrieben (Neufassung) (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 224 vom 21. August 2012, S. 1 ff. (zit. Verordnung (EU) Nr. 748/2012)

Verordnung (EU) Nr. 965/2012 der Kommission vom 5. Oktober 2012 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Flugbetrieb gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 296 vom 25. Oktober 2012, S. 1 ff. (zit. Verordnung (EU) Nr. 965/2012)

Anhang II der Verordnung wird als *Teil-ARO* zitiert

Anhang III der Verordnung wird als *Teil-ORO* zitiert

Anhang IV der Verordnung wird als *Teil-CAT* zitiert

Anhang VI der Verordnung wird als *Teil-NCC* zitiert

Anhang VIII der Verordnung wird als *Teil-SPO* zitiert

Verordnung (EU) Nr. 139/2014 der Kommission vom 12. Februar 2014 zur Festlegung von Anforderungen und Verwaltungsverfahren in Bezug auf Flugplätze gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 44 vom 14. Februar 2014, S. 1 ff. (zit. Verordnung (EU) Nr. 139/2014)

Verordnung (EU) Nr. 1321/2014 der Kommission vom 26. November 2014 über die Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen und luftfahrttechnischen Erzeugnissen, Teilen und Ausrüstungen und die Erteilung von Genehmigungen für Organisationen und Personen, die diese Tätigkeiten aus-

führen (Neufassung) (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 362 vom 17. Dezember 2014, S. 1 ff. (zit. Verordnung (EU) Nr. 1321/2014)

Anhang I der Verordnung wird als *Teil-M* zitiert

Anhang III der Verordnung wird als *Teil-66* zitiert

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 der Kommission vom 29. Juni 2015 zur Festlegung einer Liste zur Einstufung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, die gemäss der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates meldepflichtig sind, ABl. L 163 vom 30. Juni 2015, S. 1 ff. (zit. Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018)

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2017/373 der Kommission vom 1. März 2017 zur Festlegung gemeinsamer Anforderungen an Flugverkehrsmanagementanbieter und Anbieter von Flugsicherungsdiensten sowie sonstiger Funktionen des Flugverkehrsmanagementnetzes und die Aufsicht hierüber sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 482/2008, der Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 1034/2011, (EU) Nr. 1035/2011 und (EU) Nr. 2016/1377 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 677/2011, ABl. L 62 vom 8. März 2017, S. 1 ff. (zit. Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2017/373)

Anhang V der Verordnung wird als *Teil-MET* zitiert

Soft Law

Guidance Material, Regulation (EU) No 376/2014 and its implementing rules, Version, December 2015. (zit. GM Regulation (EU) No 376/2014)

Rechtsakte der EUROCONTROL

ESARR 2: Reporting and Assessment of Safety Occurrences in ATM, 3rd ed., 2009. (zit. ESARR 2)

EAM 2/GUI 6, Establishment of 'Just Culture' Principles in ATM Safety Data Reporting & Assessment, ESARR Advisory Material/Guidance Document, 2006. (zit. EAM 2/GUI 6)

III. Nationales Recht

Bundesrecht

In Kraft (nach aufsteigender SR-Nummer geordnet)

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR. 101. (zit. BV)

Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration, SR. 142.20. (zit. Ausländer- und Integrationsgesetz)

Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, SR. 152.3. (zit. Öffentlichkeitsgesetz oder BGÖ)

Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt, SR. 170.512. (zit. Publikationsgesetz oder PublG)

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR. 172.010. (zit. RVOG)

Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren, SR. 172.021. (zit. Verwaltungsverfahrensgesetz oder VwVG)

Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000, SR. 172.220.1. (zit. BPG)

Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht, SR. 173.32. (zit. VGG)

Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht, SR. 173.110. (zit. BGG)

Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR. 220. (zit. OR)

Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, SR. 235.1. (zit. aDSG)

Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen, SR. 251. (zit. Kartellgesetz)

Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess, SR. 273. (zit. BZP)

Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR. 311.0. (zit. StGB)

Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, SR. 312.0. (zit. StPO)

Verordnung vom 10. November 2004 über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide, SR. 312.3.

Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht, SR. 313.0. (zit. VStrR)

Bundesgesetz vom 20. März 2008 über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes, SR. 364. (zit. Zwangsanwendungsgesetz)

Zollgesetz vom 18. März 2005, SR. 631.0. (zit. Zollgesetz)

Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer, SR. 642.11. (zit. DBG)

Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958, SR. 741.01. (zit. Strassenverkehrsgesetz oder SVG)

Verordnung vom 17. Dezember 2014 über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen, SR. 742.161. (zit. VSZV)

Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt, SR. 748.0. (zit. Luftfahrtgesetz oder LFG)

Verordnung vom 14. November 1973 über die Luftfahrt, SR. 748.01. (zit. Luftfahrtverordnung oder LFV)

Verordnung vom 20. Mai 2015 des UVEK über die Verkehrsregeln für Luftfahrzeuge, SR. 748.121.11. (zit. VRV-L)

Verordnung vom 17. März 1955 über die Organisation und den Einsatz des Such- und Rettungsdienstes der zivilen Luftfahrt, SR. 748.126.11. (zit. VSR)

Verordnung vom 23. November 1973 des UVEK über die Betriebsregeln im gewerbsmässigen Luftverkehr, SR. 748.127.1. (zit. VBR I)

Verordnung vom 25. August 2000 des UVEK über das Luftfahrzeug-Instandhaltungspersonal, SR. 748.127.2. (zit. VLIp)

Verordnung vom 19. März 2004 des UVEK über Luftfahrzeug-Instandhaltungsbetriebe, SR. 748.127.4. (zit. VLIb)

Verordnung vom 17. Dezember 2013 des UVEK über die Umsetzung der Vorschriften über den Flugbetrieb nach der Verordnung (EU) Nr. 965/2012, SR. 748.127.7.

Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt, SR. 748.131.1. (zit. VIL)

Verordnung vom 13. Februar 2008 des UVEK über die Flugplatzleiterin oder den Flugplatzleiter, SR. 748.131.121.8. (zit. Flugplatzleiterverordnung)

Verordnung vom 5. Februar 1988 des UVEK über die Luftfahrzeug-Herstellerbetriebe, SR. 748.172.5. (zit. VLHb)

Verordnung vom 18. September 1995 des UVEK über die Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen, SR. 748.215.1. (zit. VLL)

Verordnung vom 27. April 2012 des UVEK über die Ausweise des Flugpersonals nach der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011, SR. 748.222.0.

Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, SR. 830.1. (zit. ATSG)

Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, SR. 955.0. (zit. Geldwäschereigesetz)

Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, SR. 956.1. (zit. Finanzmarktaufsichtsgesetz oder FINMAG)

Nicht mehr in Kraft (chronologisch geordnet)

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, AS 1 1.

Bundesbeschluss vom 3. April 1919 betreffend Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates, AS 35 255.

Verfügung des eidgenössischen Militärdepartements vom 18. Juli 1919 betreffend eine provisorische Regelung des Luftverkehrs in der Schweiz, AS 35 640.

Provisorische Vorschriften vom 1. August 1919 für den Luftverkehr in der Schweiz, AS 35 643.

Bundesratsbeschluss vom 27. Januar 1920 betreffend die Ordnung des Luftverkehrs in der Schweiz, AS 36 171. (zit. Luftverkehrsordnung)

Ergänzende polizeiliche Vorschriften des eidgenössischen Eisenbahndepartements vom 3. August 1923 für den Luftverkehr über Schweizergebiet, BBl. 1923 II 722 [in der AS nicht erschienen]. (zit. Ergänzende Polizeivorschriften)

Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege, AS 50 685. (zit. BStP)

Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege, AS 60 271. (zit. Bundesrechtspflegegesetz)

Bundesratsbeschluss vom 22. November 1946 betreffend das bei Unfällen von Luftfahrzeugen einzuschlagende Vorgehen, AS 62 981.

Vollziehungsverordnung vom 5. Juni 1950 zum Luftfahrtgesetz, AS 1950 496. (zit. Vollziehungsverordnung 1950)

Verordnung vom 1. April 1960 über die Flugunfalluntersuchungen, AS 1960 360. (zit. Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960)

Verordnung vom 20. August 1980 über die Flugunfalluntersuchungen, AS 1980 1141. (zit. VFU 1980)

Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, AS 1993 1945. (zit. aDSG)

Verordnung vom 23. November 1994 über die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen, AS 1994 3037. (zit. VFU 1994)

Verordnung vom 28. Juni 2000 über die Meldung und die Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen beim Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel, AS 2000 2103.

Verordnung vom 23. März 2011 über die Organisation der Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle, AS 2011 4589. (zit. OV-SUST)

Verordnung vom 12. Oktober 2011 über eine Teilinkraftsetzung der Änderung vom 1. Oktober 2010 des Luftfahrtgesetzes und über die Inkraftsetzung von Verordnungen im Bereich der Unfalluntersuchung, AS 2011 4573.

Rechtsquellenähnliche Erkenntnisgrundlagen

Luftfahrthandbuch der Schweiz. (zit. AIP Schweiz)[10]

Kantonales Recht

St.Galler Vollzugsverordnung vom 22. März 1951 zu den eidgenössischen Vorschriften über die Luftfahrt, bGS SG 3,378. (nicht mehr in Kraft)

Deutschland

Gesetz, betreffend die Untersuchung von Seeunfällen, Vom 24. Juli 1877, RGBl. S. 549. (nicht mehr in Kraft)

Gesetz vom 7. April 1956 über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Abkommen vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt und die Annahme der Vereinbarung vom 7. Dezember 1944 über den Durchflug im Internationalen Fluglinienverkehr, BGBl. II 1956 S. 411.

[10] Das Luftfahrthandbuch der Schweiz kann beim BAZL oder über die Webseite von Eurocontrol (<https://www.ead.eurocontrol.int>) eingesehen werden. Gegen Bezahlung ist es ebenso bei Skyguide als Druckausgabe erhältlich.

Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin der Schweizer Bundesversammlung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
ADREP	Accident/Incident Data Reporting, früher nur Accident Data Reporting
aDSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, SR. 235.1
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfL	Archiv für Luftrecht
AFM	Aircraft Flight Manual
AGA	Aerodromes
AIG	Accident Investigation Section
AIP	Aeronautical Information Publication
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
AMC	Acceptable Means of Compliance
ANP	Regional Air Navigation Plan
AöR	Archiv für öffentliches Recht
ARO	siehe Teil-ARO
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Schweizer Bundesrechts
ASA	Archiv für schweizerisches Abgaberecht
ASDA/SVLR	Association Suisse de Droit Aérien et Spatial/ Schweizerische Vereinigung für Luft- und Raumrecht
ATM	Air Traffic Management
ATO	Approved Training Organisation
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, SR. 830.1
Aufl.	Auflage
AVRE	Ambient Voice Recording Equipment
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv, Bern
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt der Schweiz
Bd.	Band
BFU	Bundesamt für Flugunfalluntersuchungen

BGBl	Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich
BGBl.	Bundesgesetzblatt der Bundesrepublik Deutschland
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht, SR. 173.110
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, SR. 152.3
bGS SG	Bereinigte Gesetzessammlung (bGS) des Kantons St.Gallen vom 1. Januar 1956
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000, SR. 172.220.1
BS	Bereinigte Sammlung des Schweizer Bundesrechts
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BStGer	Bundesstrafgericht
BStP	Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege, AS 50 685
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR. 101
BVGE	Entscheide des schweizerischen Bundesverwaltungsgerichts
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BZP	Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess
C.J.I.A.	Comité Juridique International de L'Aviation
CAT	siehe Teil-CAT
CC	siehe Teil-CC
ChÜ	Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Übereinkommen), SR. 0.748.0
CINA	Commission Internationale de Navigation Aérienne
CRM	Crew Resource Management
CS	Certification Specification
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer, SR. 642.11
ders.	derselbe
Doc.	document
DTO	siehe Teil-DTO
DVO	Durchführungsverordnung

E.	Erwägung
EASA	European Aviation Safety Agency
ECCAIRS	European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting Systems
ed.	edition
éd.	édition
édit.	éditrices et éditeurs
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeits-beauftragter
eds.	editors
EFUK	Eidgenössische Flugunfall-Untersuchungskommission, ab 1995 Eidgenössische Flugunfallkommission
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMPA	Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt
Erw.	Erwägung (Begründungserwägung in Rechtsakten der EU)
ESARR	Eurocontrol Safety Regulatory Requirements
EU	Europäische Union
EUROCONTROL	European Organisation for the Safety of Air Navigation
FCL	siehe Teil-FCL
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FINMAG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, SR. 956.1
GEN	General
GM	Guidance Material
h.L.	herrschende Lehre
Hrsg.	Herausgeberinnen und Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
i.S.	in Sachen
i.V.m.	in Verbindung mit
ibid.	ibidem
ICAO	*International Civil Aviation Organization*
insb.	insbesondere
JALC	Journal of Air Law and Commerce
Kap.	Kapitel
LFG i.d.F. 1950	LFG in der ursprünglichen, am 15. Juni 1950 in Kraft getretenen Fassung (AS 1950 471)

LFG i.d.F. 1960	LFG in der am 1. Mai 1960 in Kraft getretenen Fassung (AS 1960 357)
LFG i.d.F. 1995	LFG in der am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Fassung (AS 1994 3010)
LFG i.d.F. 2011	LFG in der am 1. November 2011 in Kraft getretenen Fassung (AS 2011 4573)
LFG i.d.F. 2019	LFG in der seit 1. Januar 2019 gültigen und aktuellen Fassung (AS 2018 3841)
LFG	Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt, SR. 748.0
LFV	Verordnung vom 14. November 1973 über die Luftfahrt, SR. 748.01
LOFT	Line Oriented Flight Training
LVA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen), SR. 0.748.127.192.68
M	siehe Teil-M
m.E.	meines Erachtens
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
MET	siehe Teil-MET
n.	note(s)
N.F.	Neue Folge
NCC	siehe Teil-NCC
NLR	Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium
Nr.	Nummer
OFK	Orell Füssli Kommentar
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR. 220
ORA	siehe Teil-ORA
ORO	siehe Teil-ORO
OV-SUST	Verordnung vom 23. März 2011 über die Organisation der Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle, AS 2015 215
PANS	Procedures for Air Navigation Services
PANS-AGA	Procedures for Air Navigation Services, Aerodromes, ICAO Doc. 9981

PANS-ATM	Procedures for Air Navigation Services, Air Traffic Management, ICAO Doc. 4444
publ.	publiziert
PublG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt, SR. 170.512
REGA	Schweizerische Rettungsflugwacht
revDSG	Bundesgesetz über den Datenschutz in der im September 2020 verabschiedeten, revidierten Fassung
RGBl.	Reichsgesetzblatt des Deutschen Reiches
ROJCA	Reporting Office for Just Culture in Civil Aviation
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR. 172.010
Rz.	Randziffer
S	Ständerat
S.	Seite
SARPs	Standard and Recommended Practices
SBVR	Reihe Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht
sic!	Zeitschrift für Immaterialgüter-, Informations- und Wettbewerbsrecht
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SMM	Safety Management Manual
SPO	siehe Teil-SPO
SR.	Systematische Sammlung des Schweizer Bundesrechts
ss	suivant(e)s
StA	Staatsarchiv
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR. 311.0
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, SR. 312.0
StR	Steuer Revue
SUPPS	Supplementary Regional Procedures
SUST	Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (von 2011 bis 2014: Schweizerische Unfalluntersuchungsstelle)
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958, SR. 741.01
SVLR	Schweizerische Vereinigung für Luft- und Raumrecht

Teil-66	Anhang III der Verordnung (EU) Nr. 1321/2014
Teil-ARO	Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 (Authority Requirements for Air Operations)
Teil-CAT	Anhang IV der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 (Commercial Air Transport Operations)
Teil-CC	Anhang V der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 (Cabin Crew)
Teil-DTO	Anhang VIII der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 (Declared Training Organisations)
Teil-FCL	Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 (Flight Crew Licence)
Teil-M	Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 1321/2014
Teil-MET	Anhang V der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2017/373 (Specific requirements for providers of meteorological services)
Teil-NCC	Anhang VI der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 (Non-Commercial Air Operations with Complex Motor-powered Aircraft)
Teil-ORA	Anhang VII der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 (Organisation Requirements for Aircrew)
Teil-ORO	Anhang III der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 (Organisation Requirements for Air Operations)
Teil-SPO	Anhang VIII der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 (Specialised Operations)
u.a.	und andere
UAbs.	Unterabsatz
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBR I	Verordnung vom 23. November 1973 des UVEK über die Betriebsregeln im gewerbsmässigen Luftverkehr, SR. 748.127.1
VFU 1980	Verordnung vom 20. August 1980 über die Flugunfalluntersuchungen, AS 1980 1141
VFU 1994	Verordnung vom 23. November 1994 über die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen, AS 1994 3037
VGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht, SR. 173.32

VIL	Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt, SR. 748.131.1
VLHb	Verordnung vom 5. Februar 1988 des UVEK über die Luftfahrzeug-Herstellerbetriebe, SR. 748.172.5
VLIb	Verordnung vom 19. März 2004 des UVEK über Luftfahrzeug-Instandhaltungsbetriebe, SR. 748.127.4
VLIp	Verordnung vom 25. August 2000 des UVEK über das Luftfahrzeug-Instandhaltungspersonal, SR. 748.127.2
VLL	Verordnung vom 18. September 1995 des UVEK über die Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen, SR. 748.215.1
VRV-L	Verordnung vom 20. Mai 2015 des UVEK über die Verkehrsregeln für Luftfahrzeuge, SR. 748.121.11
VSR	Verordnung vom 17. März 1955 über die Organisation und den Einsatz des Such- und Rettungsdienstes der zivilen Luftfahrt, SR. 748.126.11
VStrR	Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht, SR. 313.0
VSZV	Verordnung vom 17. Dezember 2014 über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen, SR. 742.161
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren, SR. 172.021
z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht
ZStrR	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht

Kurzzusammenfassung

Heute ist es eine internationale Selbstverständlichkeit, dass Flugunfälle und andere Ereignisse, während derer die Sicherheit eines Flugzeugs erheblich gefährdet war, von einer staatlichen Behörde untersucht werden. Auch in der Schweiz führt die *Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle* (*SUST*) eine Flugunfalluntersuchung durch. Ziel dieser Untersuchung ist es, die Ursachen eines Flugunfalls aufzudecken, um so Erkenntnisse zur Vermeidung zukünftiger Unfälle und zur Verbesserung der Flugsicherheit zu gewinnen.

Hingegen ist es ausdrücklich nicht der Sinn und Zweck der Flugunfalluntersuchung, die strafrechtliche Schuld oder die zivilrechtliche Haftung an einem Flugunfall abzuklären. Nichtsdestotrotz dienen die Ergebnisse der Flugunfalluntersuchung den kantonalen Staatsanwaltschaften, der Bundesanwaltschaft oder dem Bundesamt für Zivilluftfahrt als entscheidende Grundlage für ihre Strafverfahren oder den Erlass administrativer Massnahmen. Dies versetzt die an einer Flugunfalluntersuchung beteiligten Personen in ein erhebliches Dilemma. Sie riskieren nämlich, durch ihre Mitwirkung an der Aufklärung des Flugunfalls sich selbst zu belasten.

Mit Blick auf diese Brisanz der Flugunfalluntersuchung ist es erstaunlich, dass diese in der Literatur bis jetzt praktisch keine Berücksichtigung gefunden hat. Die vorliegende Dissertation schliesst diese Lücke, indem sie sich der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung in all ihren Facetten annimmt. Im Zentrum der Ausführungen stehen dabei Personen wie Pilotinnen, Fluglotsen oder Mitarbeitende eines Flughafens, welche in einen Flugunfall involviert waren und daher Teil der Flugunfalluntersuchung werden. Ihre Stellung sowie insbesondere ihre Rechte und Pflichten nach einem Flugunfall und während des Untersuchungsverfahrens bilden den Fokus der hier geführten Diskussion.

Résumé

Aujourd'hui, sur le plan international, il va de soi que les accidents d'aviation et autres incidents au cours desquels la sécurité d'un aéronef a été mise en danger de manière significative fassent l'objet d'une enquête menée par une autorité gouvernementale. En Suisse, c'est le *Service suisse d'enquête de sécurité* (*SESE*) qui mène de telles enquêtes sur les accidents d'aviation. L'objectif de ces enquêtes est d'identifier les causes d'un accident afin de mieux comprendre comment prévenir des accidents futurs et améliorer la sécurité aérienne.

En revanche, l'enquête sur un accident d'aviation n'a expressément ni pour objet ni pour but d'élucider la culpabilité pénale ou la responsabilité civile d'un accident. Néanmoins, les résultats d'une enquête sur un accident servent de base décisive aux ministères publics cantonaux, au Ministère public de la Confédération ou à l'Office fédéral de l'aviation civile pour leurs procédures pénales ou l'émission de mesures administratives. Cela place les personnes impliquées dans une enquête sur un accident d'aviation devant un grave dilemme. En effet, en coopérant à l'enquête, elles risquent de s'incriminer elles-mêmes.

Au vu de la nature délicate des enquêtes sur les accidents d'aviation, il est étonnant qu'elles n'aient à ce jour fait l'objet de quasiment aucune attention dans la littérature juridique. Cette thèse comble cette lacune en traitant sous toutes leurs facettes des caractéristiques procédurales des enquêtes sur les accidents d'aviation. Pour ce faire, l'accent est mis sur les personnes telles que les pilotes, les contrôleurs aériens ou les employés d'un aéroport qui ont été impliqués dans un accident d'aviation et qui font donc partie de l'enquête. Leur position et, en particulier, leurs droits et obligations après un accident et pendant la procédure d'enquête sont au centre de la discussion développée dans cet ouvrage.

Abstract

Today, it is an international standard that aircraft accidents and other occurrences which have seriously jeopardized the safety of aircrafts are investigated by state authorities. In Switzerland, the *Swiss Transportation Safety Investigation Board* (*STSB*) has the mandate to conduct these safety investigations. It is the aim of these investigations to determine the causes of flight accidents and other incidences in order to learn lessons for the prevention of future accidents and to enhance flight safety.

Conversely, it is expressly neither the object nor purpose of air safety investigations to establish criminal responsibility or civil liability for aircraft accidents. Nevertheless, the results of such investigations serve the federal and cantonal criminal justice authorities as well as the Federal Office of Civil Aviation as a crucial basis for their criminal and administrative proceedings. This leads to a situation in which persons involved in an aircraft accident are faced with a significant dilemma: By their cooperation with the investigating authority, they risk incriminating themselves.

In light of the sensitive nature of air safety investigations, it is astonishing that until now this has hardly been covered by academic literature. This dissertation fills this gap by exploring the procedural characteristics of the air safety investigation in all its facets. The main focus of these studies is on aviation professionals, such as pilots, air traffic controllers or airport employees, who are involved in an aircraft accident and therefore form part of the safety investigation. Their role as well as their rights and obligations after an aircraft accident and during the investigation process are at the centre of the following discussions.

Einleitung

A. Einführung in die Thematik

Das Flugzeug hat sich in den vergangenen fünfzig Jahren zu einem der sichersten Verkehrsmittel entwickelt.[11] Dennoch ereignen sich auch heute noch jährlich diverse **Flugunfälle**, vereinzelt mit dramatischem Ausgang.[12] Da jeder Flugunfall das Potential hat, Menschen zu töten sowie einen erheblichen Sachschaden anzurichten, hegt auch der Staat ein eminentes Interesse[13] daran, die Ursachen eines Flugunfalls abzuklären, um solche zukünftig zu vermeiden.

Aus diesem Grund untersucht heute die *Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle* (*SUST*) jeden Flugunfall, der sich hierzulande ereignet. Mehr noch: Auch Beinahe-Unfälle, im Luftrecht als *schwere Störungen* bezeichnet, werden einer sog. **Sicherheitsuntersuchung** unterzogen. Durch diese in der Form eines formellen Verfahrens ausgestaltete Analyse erforscht die Behörde u.a. durch die Befragung der Unfallbeteiligten sowie unter Zuhilfenahme technischer Untersuchungsmethoden die Umstände und Ursachen eines Ereignisses, bei dem ein Luftfahrzeug zu Schaden kam oder zumindest erheblicher Gefährdung ausgesetzt war. Resultat dieses Verfahrens bildet sodann der sog. Schlussbericht, welcher den Hergang des Ereignisses sowie dessen Ursachen abschliessend festhält.

In den vergangenen Jahrzehnten ist zudem die Erkenntnis gereift, dass nicht nur durch die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Störungen, sondern aus der Analyse sämtlicher Ereignisse, während derer die Sicherheit eines Luftfahrzeuges herabgesetzt war, Erkenntnisse zur Unfallprävention gewonnen werden können. Aus diesem Grund wird heute eine Vielzahl sicherheits-

---

[11] Die Wahrscheinlichkeit, in einem Flugunfall zu sterben, lag im Jahr 2017 bei 1:188'364. Im Gegensatz dazu betrug das Risiko, sein Leben bei einem Autounfall zu verlieren, 1:103. Vgl. ausführlich ALLIANZ, Aviation Risk 2020, S. 8.

[12] Für eine Übersicht zu den Flugunfällen in der Schweiz sowie von Schweizer Luftfahrzeugen im In- und Ausland vgl. die Jahresberichte der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle auf ihrer Webseite unter <https://www.sust.admin.ch → Berichte → Jahresberichte>.

[13] So liegt der Schutz der Polizeigüter, welche durch einen Flugunfall enorm in Mitleidenschaft gezogen werden, unbestrittenermassen im öffentlichen Interesse und stellt eine Kernaufgabe des Staates dar. Vgl. WYSS, Öffentliche Interessen, S. 279.

relevanter Vorkommnisse – auch solche geringeren Ausmasses – unterschiedlichen Meldepflichten unterstellt. Durch die so erstatteten Meldungen erfährt nicht nur die SUST, wenn sich ein Unfall oder eine schwere Störung ereignet hat. Vielmehr werden dadurch auch Daten zu unzähligen Situationen, in denen die Flugsicherheit nicht im gewünschten Mass vorhanden war, im sog. **Meldesystem für besondere Ereignisse** gesammelt und analysiert.

Übergeordneter Zweck des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens sowie des *Meldesystems für besondere Ereignisse* ist stets die Vermeidung zukünftiger Unfälle und Störungen. Nie ist es, wie in deren Rechtsgrundlagen ausdrücklich betont wird, das Ziel, eine strafrechtliche Schuld oder eine zivilrechtliche Haftung festzustellen. Aus diesem Grund stellen diverse internationale Normen die Inhalte des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens sowie des Meldesystems derart unter Schutz, dass sie nicht in anderen Verfahren Verwendung finden dürfen. Dadurch soll eine sog. Redlichkeitskultur, in der Praxis häufig als ***Just Culture*** bezeichnet, implementiert werden, welche in der Zivilluftfahrt tätige Personen dazu animieren soll, Fehler zu melden, ohne dadurch Repressalien befürchten zu müssen.

Neben dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren können nämlich sicherheitsrelevante Vorkommnisse wie insbesondere Unfälle und schwere Störungen Anlass zu zwei weiteren öffentlich-rechtlichen Verfahren geben: So können erstens auch die zuständigen Strafverfolgungsbehörden ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis zum Gegenstand eines **Strafverfahrens** erheben mit dem Ziel, das Ereignis aus strafrechtlicher Sicht zu untersuchen und eine allfällige Täterschaft ihrer Strafe zuzuführen. Zweitens kann das *Bundesamt für Zivilluftfahrt* (*BAZL*) in einem **Administrativverfahren** allfällige Massnahmen wie bspw. den zeitweiligen oder dauerhaften Entzug einer Lizenz erlassen. Zweck derartiger administrativer Massnahmen ist nicht die Bestrafung einer Täterschaft, sondern die Erziehung und Besserung der fehlbaren Personen.

Dieser Umstand, dass sicherheitsrelevante Vorkommnisse nicht nur Gegenstand der Sicherheitsuntersuchung, sondern weiterer öffentlich-rechtlicher Verfahren sein können, birgt aber eine erhebliche **Problematik**: So fussen nämlich das Straf- sowie das Administrativverfahren ihre Entscheidungen – im Widerspruch zur *Just Culture* – massgeblich auf den Akten und Ergebnis-

sen der Sicherheitsuntersuchung, indem sie diese in ihren Untersuchungen als Beweismittel verwenden, obwohl die beiden Verfahren gänzlich andere Zwecke als die Sicherheitsuntersuchung verfolgen. Im Besonderen wirkt sich dies für die ins Vorkommnis involvierten Personen, deren Mitverantwortung zur Diskussion steht, problematisch aus: Diese Personen werden auf der einen Seite im Sicherheitsuntersuchungsverfahren dazu angehalten, möglichst offen Auskunft über den Ereignishergang zu erteilen. Andererseits besteht die Gefahr, dass diese Auskünfte ins Straf- oder Administrativverfahren einfliessen, wodurch sich die Auskunft erteilenden Personen gegebenenfalls selbst belasten. Verschärft wird diese Problematik durch die Meldepflichten sicherheitsrelevanter Vorkommnisse. Diese führen in der Konsequenz dazu, dass sich ins Vorkommnis involvierte Personen quasi selbst anzeigen müssen.

In welch **dilemmatische Situation** die nach einem Vorkommnis durchgeführten Verfahren das Luftpersonal versetzen, zeigte sich exemplarisch an den Folgen eines Bundesgerichtsurteils[14] aus dem Jahr 2019: In seinem Entscheid stützte das höchste Gericht ein Urteil des Bundesstrafgerichtes, welches einen Fluglotsen zu einer Geldstrafe verurteilte, nachdem es im schweizerischen Luftraum zu einer gefährlichen Annäherung zweier Verkehrsflugzeuge gekommen war. Nach dem Vorkommnis, bei dem das bodenseitige Konfliktwarnsystem des Flugsicherungsunternehmens korrekt funktioniert hatte, «sodass die Situation», so jedenfalls das Flugsicherungsunternehmen, «rasch entschärft werden konnte»,[15] meldete der Fluglotse den Vorfall pflichtgemäss der zuständigen Stelle. Aufgrund der Meldung kam es zu einem Sicherheitsuntersuchungs- sowie einem Strafverfahren mit der hiervor erwähnten Verurteilung. In der Folge meldete sich einen Tag nach dem Bundesgerichtsurteil eine grosse Anzahl an Fluglotsinnen und Flutlosten krank, sodass das betroffene Flugsicherungsunternehmen aufgrund des hervorgerufenen Personalmangels die Kapazität im schweizerischen Luftraum reduzieren musste. Die Krankmeldungen stellten dabei explizit keine Protestaktion dar. Vielmehr belastete der Schuldspruch die Lotsinnen und Lotsen derart, «dass sie sich den Anforderungen des Dienstes nicht gewachsen fühl[t]en».[16] Auch das be-

14 Urteil des Bundesgerichts 6B_1220/2018 vom 27. Juni 2019.

15 SKYGUIDE, Medienmitteilung vom 4. Juli 2019.

16 NZZ vom 5. Juli 2019.

troffene Flugsicherungsunternehmen zeigte sich über das Urteil enttäuscht und betonte, dass derartige «Gerichtsprozesse und Verurteilungen […] die stetige Weiterentwicklung der hohen Sicherheit im Schweizer Luftverkehr» gefährdeten.[17]

[17] SKYGUIDE, Medienmitteilung vom 4. Juli 2019.

B. Forschungsfragen

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die heutige verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung – also des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens sowie des *Meldesystems für besondere Ereignisse* zusammen mit den dazugehörigen Meldepflichten – gerade aufgrund ihrer Schnittstellen zu den allfällig parallel stattfindenden Straf- oder Administrativverfahren eine gewisse Brisanz birgt. Umso erstaunlicher ist, dass die Flugunfalluntersuchung in der **schweizerischen juristischen Literatur** bisher kaum Berücksichtigung gefunden hat.[18] Weder wurde ihre heutige Ausgestaltung noch die durch sie hervorgerufene Problematik näher beleuchtet. Auch die rechtshistorische und ideengeschichtliche Entwicklung der schweizerischen Flugunfalluntersuchung, die schliesslich die Quelle dieser Ausgestaltung und der damit verbundenen Problematik darstellt, wurde nie erforscht und dargestellt.

Aufgrund dieser Lücke in der juristischen Literatur werden die nachfolgenden **drei Forschungsfragen** zum Gegenstand der hier angestellten Untersuchungen bestimmt:

1. *Wie hat sich die Flugunfalluntersuchung in der Schweiz aus ideengeschichtlicher und rechtshistorischer Perspektive entwickelt?*
2. *Wie ist heute die Flugunfalluntersuchung aus verfahrensrechtlicher Sicht ausgestaltet?*
3. *Welchen verfahrensrechtlichen Problemen der Flugunfalluntersuchung muss zukünftig begegnet werden?*

Aus der Formulierung dieser Forschungsfragen geht hervor, dass die nachfolgenden Untersuchungen einen **verfahrenszentrierten Blick** auf die Flugunfalluntersuchung in der Schweiz werfen. Der Fokus dieses Blicks liegt dabei stets auf der **Perspektive der in ein Vorkommnis involvierten Personen** wie

[18] Die aktuellste und recht kurze Darstellung der Flugunfalluntersuchung in der Schweiz stammt aus dem Jahr 2008 und findet sich bei DETTLING-OTT, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 2, S. 1278 Rz. 67 ff. Weitere, nicht sehr tiefgehende Angaben zur Flugunfalluntersuchung finden sich bei GULDIMANN, Flugunfalluntersuchung, S. 7 ff., sowie LIER, Neue Verordnung, S. 3 ff.

der Pilotinnen, der Fluglotsen oder der Mitarbeitenden eines Flughafens, also der von der Flugunfalluntersuchung betroffenen Personen. Ihre Stellung wie insbesondere ihre Rechte und Pflichten nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis und in den durch dieses initiierten Verfahren bilden die Leitlinien für die nachfolgenden Untersuchungen. Nur soweit unausweichlich, soll hingegen die Perspektive der die Verfahren führenden Behörden eingenommen werden. Aus diesem Grund werden insbesondere Fragen der behördlichen Organisation nicht miteinbezogen.

Ebenso **unberücksichtigt** sollen folgende Themengebiete bleiben, obwohl sie zur Flugunfalluntersuchung im weiteren Sinne gezählt werden können:

- Für eine am Vorkommnis beteiligte Person äusserst entscheidend können insbesondere nach einem Flugunfall die **haftungsrechtlichen Folgen** sein. Diese sowie ihre prozessuale Durchsetzung waren in der juristischen Literatur bereits Gegenstand ausführlicher Untersuchungen[19] und werden hier daher nicht beachtet. Dort, wo allerdings die Normen der Flugunfalluntersuchung den Privaten eine Verwendung ihrer Inhalte als Beweismittel verbieten, wird, da dies eine wesentliche Ausprägung der heutigen Flugunfalluntersuchung darstellt, darauf eingegangen.
- Des Weiteren werden hier nur sicherheitsrelevante Vorkommnisse der Zivilluftfahrt beachtet. Flugunfälle und andere Vorkommnisse mit **militärischen Luftfahrzeugen** sowie deren durch die Militärjustiz durchgeführte Untersuchungen finden keine Berücksichtigung.[20]
- Übergeordneter Zweck der Flugunfalluntersuchung ist, wie erwähnt, die Steigerung der Sicherheit im Luftverkehr. Der Sicherheit in der Zivilluftfahrt kommt allerdings eine bivalente Bedeutung zu: Auf der einen Seite bedeutet Sicherheit «die Abwehr widerrechtlicher Handlungen gegen die Luftfahrt».[21] Als Beispiele derartiger widerrechtlicher Handlungen können Flugzeugentführungen, terroristische Angriffe oder Sabotageakte ge-

---

19 Vgl. z.B. CHASSOT, Responsabilité civile aérienne; EBINGER, Haftung des Luftfrachtführers; MEILI, Luftfahrthaftpflicht; oder MÜLLER, Flugunfall, S. 763 ff.

20 Als Einstieg in diese Thematik sei auf die Medienmitteilung der Militärjustiz vom 12. Juni 2018 unter dem Titel «Die Funktion der Militärjustiz bei Flugunfällen der Luftwaffe» verwiesen.

21 Art. 3*a* Abs. 1 Bst. b LFG.

nannt werden. Dieser Aspekt der Sicherheit in der Zivilluftfahrt wird im schweizerischen Recht als *Luftsicherheit*[22], in der englischen Fachliteratur als *aviation security*[23] bezeichnet. Die **Luftsicherheit** spielt in den nachfolgenden Untersuchungen keine Rolle. Auf der anderen Seite ist auch die «technische Sicherheit in der Luftfahrt», im schweizerischen Recht *Flugsicherheit*[24], in der englischen Fachliteratur *aviation safety*[25] genannt, Bestandteil der Sicherheit der Zivilluftfahrt. Damit ist der Schutz vor betrieblichen Gefahren, also die Vermeidung sicherheitsrelevanter Vorkommnisse, gemeint.[26] Gegenstand der hier angestellten Untersuchungen bildet alleine die Flugsicherheit im hiervor genannten Sinne. Wird nachfolgend von Sicherheit gesprochen, so ist diese stets als Flugsicherheit und nie als Luftsicherheit zu verstehen.

Zusammenfassend steht also die **Flugunfalluntersuchung** – worunter hier in einem holistischen Verständnis sämtliche staatlichen Massnahmen zur Bewältigung eines Flugunfalls, einer schweren Störung oder eines anderen sicherheitsrelevanten Vorkommnisses eines Luftfahrzeuges[27] mit dem Zweck der Verbesserung der Flugsicherheit gefasst werden – im Brennpunkt der angestellten Untersuchungen. Zentrale Instrumente dieser staatlichen Bewältigung sicherheitsrelevanter Vorkommnisse bilden heute das Sicherheitsuntersuchungsverfahren sowie das *Meldesystem für besondere Ereignisse* zusammen mit den dazugehörigen Meldepflichten. Deren rechtshistorische Entwicklung, deren heutige verfahrensrechtliche Ausgestaltung sowie deren zukünftig anzugehende Probleme werden in den nachfolgenden Untersuchungen einer vertieften Betrachtung zugeführt, wobei diese Betrachtung stets der Perspektive der Verfahrensbeteiligten folgt.

---

22 Vgl. Art. 3*a* Abs. 1 Bst. c^{bis} LFG.

23 Vgl. anstelle vieler FAUST/LEININGER, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 2, S. 1124 Rz. 4.

24 Vgl. Art. 3*a* Abs. 1 Bst. b LFG.

25 Vgl. anstelle vieler FAUST/LEININGER, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 2, S. 1124 Rz. 4.

26 Vgl. zur Definition der Flugsicherheit FN 160 sowie die dortigen Verweise.

27 Unter Luftfahrzeug sind gemäss Art. 1 Abs. 2 LFG «Fluggeräte, die sich durch Einwirkungen der Luft, jedoch ohne die Wirkung von Luft gegen den Boden (Luftkissenfahrzeuge), in der Atmosphäre halten können», zu verstehen.

C. Aufbau und Methodik

Die Beantwortung der hier aufgestellten Forschungsfragen erfolgt – den drei Fragen entsprechend – in drei Teilen:

Der **erste Teil** widmet sich der **rechtshistorischen und ideengeschichtlichen Entwicklung** der Flugunfalluntersuchung. Dazu wird die Historie der Flugunfalluntersuchung in drei Kapitel aufgegliedert: Das erste Kapitel umfasst die Zeit vor der ersten Flugunfalluntersuchung bis zum Ersten Weltkrieg: Anhand verschiedener Quellen zeigt das Kapitel exemplarisch und ohne Anspruch auf Vollständigkeit auf, wie die kantonalen und kommunalen Behörden auf die ersten Flugunfälle der Schweizer Luftfahrtgeschichte reagierten. Das zweite Kapitel beinhaltet die Zeit der Entstehung der schweizerischen Flugunfalluntersuchung bis zu ihrer gesetzlichen Verankerung kurz nach dem Zweiten Weltkrieg: Dazu wird zuerst auf der Grundlage verschiedener literarischer Quellen aufgezeigt, wie die Idee einer staatlichen Flugunfalluntersuchung in der Schweiz Einzug hielt. Anschliessend widmet sich das Kapitel der Untersuchungspraxis des eidgenössischen Luftamtes, die auf der Basis der zahlreichen Untersuchungsberichte aus der damaligen Zeit rekonstruiert wird. Schliesslich zeigt das dritte Kapitel den Wechsel der verschiedenen durch Gesetz und Verordnung vorgegebenen Modelle der Flugunfalluntersuchung nach dem Zweiten Weltkrieg bis heute auf. Erkenntnisquellen dieses Kapitels sind das Luftfahrtgesetz mit seinen verschiedenen Änderungen sowie die Verordnungen, welche ab der Mitte des 20. Jahrhunderts die Rechtsgrundlage der Flugunfalluntersuchung bildeten.

Der **zweite Teil** beschreibt *de lege lata* die **heutige verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung**. Nach dem ersten Kapitel, welches das sicherheitsrelevante Vorkommnis als den die Flugunfalluntersuchung auslösenden Sachverhalt beleuchtet, widmet sich das zweite Kapitel den verschiedenen Arten der Meldepflicht, wobei auch in das *Meldesystem für besondere Ereignisse* eingeführt wird, soweit dies aus der verfahrenszentrierten Perspektive der ins Vorkommnis involvierten Personen von Belang ist. Das dritte Kapitel – der eigentliche Schwerpunkt dieses Teils der Untersuchungen – behandelt sodann das Sicherheitsuntersuchungsverfahren in all seinen verfahrensrechtlich bedeutenden Aspekten. Schliesslich komplettiert ein viertes

Kapitel den zweiten Teil dieser Untersuchungen, indem dieses die Schnittstellen des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens zu einem allfällig stattfindenden Straf- oder Administrativverfahren beleuchtet. Erkenntnisquellen sämtlicher Kapitel dieses Teils bilden die Rechtsgrundlagen der heutigen Elemente der Flugunfalluntersuchung, also des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens sowie des *Meldesystems für besondere Ereignisse* zusammen mit den dazugehörigen Meldepflichten. Ebenso werden die aktuelle Rechtsprechung sowie zahlreiche Unfallberichte der SUST in die Untersuchungen einbezogen.

Der **dritte Teil** analysiert schliesslich die verschiedenen **verfahrensrechtlichen Probleme**, zu welchen die heutige Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung führt. Als verfahrensrechtliche Probleme werden dabei Konstellationen solcher Art betrachtet, in denen zwei verschiedene Rechtsvorschriften zueinander im Widerspruch stehen, indem die eine Norm den Verfahrensbeteiligten ein Verfahrensrecht zugesteht, das durch eine andere Norm nicht eingehalten wird. Drei solche Probleme werden im dritten Teil der hiernach vorgenommenen Untersuchungen identifiziert und je in einem Kapitel erörtert, indem die den einzelnen Problemen zugrundeliegenden Normen betrachtet und deren Widersprüchlichkeit vertieft analysiert wird. Das erste Kapitel nimmt sich dabei jenes Konflikts an, der durch die Melde- und Mitwirkungspflichten nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis entsteht. Da gestützt auf die Sicherheitsuntersuchung ein Strafverfahren erfolgen kann, können diese Pflichten zu einer Selbstbelastung führen, was wiederum mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz nicht vereinbar ist. Das zweite Kapitel zeigt sodann das Spannungsverhältnis zwischen der durch die SUST an die Straf- bzw. die Administrativbehörde geleisteten Rechts- und Amtshilfe und dem Prinzip der *Just Culture* auf. Die Normen der *Just Culture* schränken nämlich die Rechts- und Amtshilfe ein, womit sie mit jenen Bestimmungen des schweizerischen Rechts in Konflikt geraten, die eine umfassende Rechts- und Amtshilfe vorsehen. Das dritte Kapitel widmet sich schliesslich dem Widerspruch zwischen dem fehlenden Beschwerderecht gegen den Schlussbericht der SUST und der grundrechtlich gewährten Rechtsweggarantie.

In einem **Fazit** wird schliesslich auf die Beantwortung der drei gestellten Forschungsfragen zurückgeblickt. Daneben werden Ansätze zur Lösung der im dritten Teil aufgezeigten Probleme diskutiert und ein eigener Lösungsvorschlag präsentiert. Zum Abschluss werden jene Punkte aufgelistet, welche bei

einer zukünftigen Revision der Rechtsgrundlage der Flugunfalluntersuchung Berücksichtigung finden sollten.

Bevor jedoch mit dem eigentlichen Teil der Untersuchung begonnen wird, wird nachfolgend in **zwei Exkursen** Grundlegendes zur Flugunfalluntersuchung aufgezeigt: Die Normen, welche nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis zur Anwendung gelangen, können grösstenteils dem Luftrecht zugeordnet werden. Da dieses einige Besonderheiten aufweist, bietet der erste Exkurs eine Einführung in das Luftrecht, soweit diese für das Verständnis des weiteren Verlaufs der Untersuchungen von Bedeutung ist. Dazu beleuchtet der Exkurs, in drei Unterkapitel gegliedert, je die verschiedenen Rechtsquellen des Luftrechts auf völkerrechtlicher, europarechtlicher und nationaler Ebene. Der zweite Exkurs widmet sich sodann den verschiedenen Ansätzen des Sicherheitsdenkens – also dem Umgang mit dem Thema Flugsicherheit – in der Zivilluftfahrt. Dem ersten Ansatz dieses zivilaviatischen Sicherheitsdenkens hat nämlich die Flugunfalluntersuchung ihre Entstehung zu verdanken. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich das Sicherheitsdenken allerdings erheblich weiterentwickelt. Der heute weltweit propagierte Ansatz des sog. Sicherheitsmanagements ist zu einem umfassenden Konzept zur Erhöhung der Flugsicherheit geworden, in dem die Flugunfalluntersuchung nur noch eines von verschiedenen Elementen darstellt. Der Exkurs bettet die Flugunfalluntersuchung in diesen sie umgebenden Rahmen des Sicherheitsdenkens ein, indem er in drei Unterkapiteln zuerst die historische Entwicklung des Sicherheitsdenkens aufzeigt, anschliessend das Konzept des heutigen Sicherheitsmanagements vorstellt und schliesslich in einem holistischen Blick die Flugunfalluntersuchung zusammen mit dem Straf- sowie dem Administrativverfahren in Bezug auf dieses Konzept verortet.

D. Exkurs: Luftrechtliches Normgefüge

Das **Luftrecht** – auch als *Luftfahrtrecht* oder *Luftverkehrsrecht* bezeichnet[28] – umfasst nach verbreiteter Auffassung «sämtliche Rechtsvorschriften, die sich auf die Luftfahrt beziehen».[29] Das Luftrecht regelt eine Vielzahl an Tatbeständen und weist – wie gerade die Normen im Zusammenhang mit der Flugunfalluntersuchung exemplarisch illustrieren – zahlreiche Berührungspunkte und Überschneidungen mit anderen Rechtsgebieten auf.[30] Die Literatur teilt das Luftrecht nach seinem Regelungsgegenstand in zwei Bereiche ein: in jenen des öffentlichen sowie jenen des privaten Luftrechts.[31] Dabei stützen sich die Verfahren mit Bezug zur Flugunfalluntersuchung als öffentlich-rechtliche Verfahren naturgemäss auf das öffentliche Luftrecht.[32]

Eine Besonderheit bietet das Luftrecht vor allem in Bezug auf seine **Rechtsquellen**. Schon im Jahr 1949 hielt der Schweizer Luftrechtler OTTO RIESE zum Regelungsgegenstand des Luftrechts fest: «Die Luftfahrt ist ihrer Natur nach international.»[33] Es vermag daher nicht zu erstaunen, dass im Luftrecht seit jeher internationale Normen von erheblicher Bedeutung waren. Heute trifft dies in besonderem Masse zu: Die luftrechtlichen Normen, welche in der Schweiz zur Anwendung gelangen, entstammen drei unterschiedlichen Ebenen: dem Völkerrecht, dem Europarecht sowie dem nationalen Recht. Das Völkerrecht setzt dabei die Rahmenbedingungen zur internationalen Vereinheitlichung des Luftrechts. Konkretisiert werden diese Rahmenbedingungen

---

28 Vgl. z.B. RIESE, Luftrecht, S. 11; SCHLADEBACH, Luftrecht, § 1 Rz. 1 ff.; oder SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 1 Rz. 1.

29 BRINKHOFF/WINDHORN, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 1, S. 2 Rz. 3. Zur Definition in der deutschen Literatur vgl. auch RIESE, Luftrecht, S. 11 f., oder SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 1 Rz. 3. Für die englische Literatur vgl. z.B. MENDES DE LEON, Air Law, S. 1 f., oder MILDE, Air Law, S. 1 ff. Zur Definition in der französischen Literatur vgl. z.B. LE GOFF, Droit aérien, Rz. 2 ff., oder SCHUBERT, Droit aérien, S. 1 f.

30 Vgl. dazu ausführlich SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 1 Rz. 151 ff.

31 So schon RIESE, Luftrecht, S. 14. Vgl. dazu auch GULDIMANN, Systematik, S. 148.

32 Im Gegensatz dazu bedienen sich die hier nicht näher behandelten Haftungsprozesse nach einem Flugunfall grundsätzlich Normen des Privatluftrechts.

33 RIESE, Luftrecht, S. 14.

im Europarecht. Letzteres reglementiert die Luftfahrt heute beinahe umfassend, sodass eine enorme Vielzahl an luftrechtlichen Vorschriften grösseren Umfangs im Unionsrecht zu finden ist. Aufgrund dieser hohen Reglementierungsdichte des Unionsrechts steht dem nationalen Gesetzgeber nur noch wenig Freiraum zur Verfügung. Ihm verbleiben insbesondere jene Regelungsgegenstände, die keinen internationalen Bezug aufweisen.

Nachfolgend werden die luftrechtlichen Grundlagen der unterschiedlichen Rechtsquellen genauer beleuchtet, soweit sie für das Verständnis der Normen der Flugunfalluntersuchung von Bedeutung sind. Der Fokus der Erörterung liegt dabei insbesondere auf der Geltung[34], der Anwendbarkeit[35] sowie dem Rang[36] der luftrechtlichen Normen des Völker- sowie des Europarechts.

---

[34] Die Geltung einer völkerrechtlichen Norm nimmt Bezug auf die Art und Weise der Inkorporation des Völkerrechts ins innerstaatliche Recht. Dazu ist zu fragen, ob die Norm innerhalb der innerstaatlichen Rechtsordnung unmittelbar Geltung beanspruchen kann (sog. Monismus) oder ob es dazu eines innerstaatlichen Aktes der Transformation bedarf (sog. Dualismus). Nach h.L. gilt in der Schweiz grundsätzlich der Monismus, wonach völkerrechtliche Normen ohne Transformationsakt unmittelbar eine innerstaatliche Rechtswirkung entfalten. Vgl. dazu ausführlich SCHINDLER/TSCHUMI, in: St.Galler Kommentar, Art. 5 BV Rz. 65 f. m.w.H.

[35] Von der Geltung zu unterscheiden ist die Anwendbarkeit einer völkerrechtlichen Norm. Diese befasst sich mit der Frage nach der Art der innerstaatlichen Bindungswirkung einer Norm. Grundsätzlich sind zwei Arten der Bindungswirkung zu unterscheiden: Direkt anwendbare (sog. *self-executing*) Bestimmungen sind derart konkret, dass sie durch die rechtsanwendenden Behörden unmittelbar durchzusetzen sind. Nicht direkt anwendbare (sog. *non self-executing*) Bestimmungen hingegen sind programmatischer Natur und bedürfen vor ihrer Anwendung einer Konkretisierung durch den Gesetzgeber. Vgl. dazu ausführlich SCHINDLER/TSCHUMI, in: St.Galler Kommentar, Art. 5 BV Rz. 67 ff. m.w.H.

[36] Der Rang einer völkerrechtlichen Norm gibt Auskunft darüber, welche Norm im Konfliktfall mit nationalem Recht vorgeht. Gerade die Rechtsprechung des Bundesgerichts hat zu dieser Frage eine differenzierte Praxis entwickelt. Vgl. dazu ausführlich SCHINDLER/TSCHUMI, in: St.Galler Kommentar, Art. 5 BV Rz. 71 ff. m.w.H. Für die vorliegenden Untersuchungen genügt es, festzuhalten, dass dem Völkerrecht grundsätzlich Vorrang gegenüber den Bundesgesetzen einzuräumen ist.

I. Rechtsquellen im Völkerrecht

Auf der Ebene des Völkerrechts nimmt das *Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt*[37], abgeschlossen in Chicago am 7. Dezember 1944 und nachfolgend als **Chicagoer Übereinkommen** (**ChÜ**)[38] bezeichnet, eine zentrale Rolle ein. Das Chicagoer Übereinkommen enthält die wichtigsten allgemeinen Grundsätze der zivilen internationalen Luftfahrt[39] und legte das Fundament zur Gründung der *Internationalen Zivilluftfahrtorganisation* (*ICAO*). Die ICAO mit Sitz in Montréal, eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen,[40] stellt die global wichtigste internationale Organisation der Zivilluftfahrt dar.[41] Seit April 2019 gehören ihr 193 Mitgliedstaaten an.[42] Zweck der ICAO

---

37 Im englischsprachigen Ursprungstext sowie in der englischsprachigen Literatur wird das Abkommen als *Convention on International Civil Aviation* bezeichnet. Der Ursprungstext des Übereinkommens findet sich als *Appendix II* im *Final Act* der Chicagoer Konferenz. Siehe dazu Chicagoer Konferenz, Final Act, in: Proceedings of the International Civil Aviation Conference, S. 147 ff.

38 In der deutschsprachigen Literatur wird das Chicagoer Übereinkommen auch als *Chicagoer Abkommen* oder seltener als *Chicagoer Konvention* bezeichnet. Vgl. anstelle vieler WEBER, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 1, S. 33 Rz. 3. Grund für diese Abweichung ist, dass in Deutschland und Österreich der englische Titel des Übereinkommens (vgl. FN 37) in offiziellen Texten mit *Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt* übersetzt wird. Vgl. für Deutschland das *Gesetz vom 7. April 1956 über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Abkommen vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt und die Annahme der Vereinbarung vom 7. Dezember 1944 über den Durchflug im Internationalen Fluglinienverkehr*, BGBl. II 1956 S. 411, und für Österreich das *Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt*, BGBl 97/1949. Auch in der Schweiz wurde das Übereinkommen ursprünglich *Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt* genannt, vgl. AS 63 1377. Im Zuge einer erneuten Publikation des Übereinkommens wurde der Titel jedoch angepasst, vgl. AS 1971 1305. Grund für diese Anpassung war, dass internationale Verträge, welche im Rahmen internationaler Organisationen ausgearbeitet werden, in der Schweiz grundsätzlich als *Übereinkommen* bezeichnet werden. Vgl. zu dieser heute noch gültigen Übung DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT, Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Rz. 8.

39 Zu Geschichte und Inhalt des Chicagoer Übereinkommens vgl. detailliert ABEYRATNE, Commentary, oder MENDES DE LEON, Air Law, S. 9 ff.

40 Zum legalen Status der ICAO vgl. MILDE, Air Law, S. 136 ff.

41 Zur ICAO vgl. ausführlich SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 2 Rz. 1 ff., oder WEBER, Organization.

42 Vgl. ICAO, Medienmitteilung vom 15. April 2019.

ist die Förderung der globalen Zivilaviatik, indem sie als internationales Forum zur Unterstützung der Kooperation unter den Mitgliedstaaten in allen Feldern der zivilen Luftfahrt fungiert.[43] Zu den wichtigsten Organen der ICAO zählen die Versammlung (sog. *Assembly*), welche als Lenkungsorgan dient und ihre Beschlüsse in Form von Resolutionen erlässt, sowie der Rat (sog. *Council*), der das Exekutivorgan bildet.[44]

Zentrale Aufgabe der ICAO ist die internationale Vereinheitlichung luftrechtlicher Vorschriften.[45] Um diese Aufgabe wahrzunehmen, erlaubt das Kapitel VI des Chicagoer Übereinkommens der ICAO, Recht zu setzen.[46] Aus diesem durch die ICAO erlassenen Sekundärrecht[47] zählen die sog. *Standards and Recommended Practices*, kurz *SARPs*,[48] zu den mit Abstand bedeutendsten Normen. Die SARPs werden durch den Rat der ICAO mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen und als **Anhänge**[49] **zum Chicagoer Übereinkommen**, die sog. *Annexes*, publiziert.[50] Gegenwärtig existieren neunzehn Annexes, wo-

---

43 Vgl. dazu die Webseite der ICAO unter <https://www.icao.int → About ICAO → ICAO Council → Vision and Mission>. Vgl. auch Art. 44 ChÜ sowie SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 2 Rz. 3.

44 Vgl. zur Organisation der ICAO z.B. RIEDI, Normen der ICAO, Rz. 39 ff., oder WEBER, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 1, S. 34 Rz. 8 ff.

45 Vgl. RIEDI, Normen der ICAO, Zusammenfassung Rz. 2.

46 So sieht Art. 37 Abs. 2 ChÜ vor, dass die ICAO zum Zweck der internationalen Vereinheitlichung der Luftfahrt «internationale Normen, Empfehlungen und Verfahren» annehmen und ändern kann. Diese Form der Rechtssetzung wird in der Literatur als *technische Rechtssetzung* bezeichnet. Vgl. dazu WEBER, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 1, S. 46 Rz. 61 m.w.H.

47 Zur Qualifikation der durch die ICAO erlassenen Bestimmungen vgl. GRUNDER, Fluggastkontrollen, S. 77 m.w.H., sowie BVGE 2009/62 E. 4.3.1 S. 863.

48 Der Begriff stammt aus der englischen Fassung des Chicagoer Übereinkommens. Dort heisst es in Art. 54 Bst. l: «[The Council shall] [a]dopt, in accordance with the provisions of Chapter VI of this Convention, international standards and recommended practices.» In der Schweizer Übersetzung des Übereinkommens wird im deutschen Text die Wendung «Normen und Verfahren» verwendet. Vgl. z.B. Art. 37 ChÜ.

49 Der Begriff *Anhang* zum Chicagoer Übereinkommen ist unglücklich, da die Anhänge keinen integralen Bestandteil des Übereinkommens bilden, sondern – wie hiervor erwähnt – Sekundärrecht darstellen. Vgl. ausführlich SCHUBERT, Droit Aérien, S. 25.

50 Vgl. Art. 54 Bst. l i.V.m. Art. 90 Bst. a ChÜ.

bei deren Inhalt laufend ergänzt und angepasst wird.[51] Inhaltlich setzen sich die SARPs – wie ihr Name schon sagt – aus zwei Arten von Bestimmungen zusammen: Jene Bestimmungen, deren einheitliche Umsetzung durch die Vertragsstaaten als notwendig erachtet wird, werden als ***Standards***[52] bezeichnet. Demgegenüber wird die einheitliche Befolgung der sog. ***Recommended Practices***[53] nur als wünschbar[54] betrachtet.[55]

Inwiefern die durch die ICAO erlassenen Anhänge für die Mitgliedstaaten eine **rechtlich bindende Wirkung** entfalten, ist in der internationalen luftrechtlichen Literatur umstritten.[56] Das Chicagoer Übereinkommen verpflichtet in Art. 37 Abs. 1 die Vertragsstaaten lediglich dazu, «mitzuarbeiten, den höchstmöglichen Grad an Einheitlichkeit bei Vorschriften, Normen, Verfahren und Organisation […] zu erlangen». In der Schweiz haben Literatur[57] und Recht-

---

51 Eine Übersicht zu den ICAO-Annexes in den aktuellen Fassungen findet sich auf der Webseite des BAZL unter <https://www.bazl.admin.ch → Für Fachleute → Regulation und Grundlagen → Rechtliche Grundlagen, nationales und internationales Recht → Anhänge zur Konvention der ICAO>.

52 In der schweizerischen Gesetzgebung und Rechtsprechung werden die *Standards* in deutschen Texten als *Normen* bezeichnet (vgl. BVGE 2009/62 E. 4.2 S. 863 m.w.H.). Hier wird der weniger missverständlichere Ausdruck *Standard* verwendet.

53 In der schweizerischen Gesetzgebung werden in deutschen Texten die *Recommended Practices* als *Verfahren*, in der Rechtsprechung als *Empfehlungen* bezeichnet (vgl. BVGE 2009/62 E. 4.2 S. 863 m.w.H.). Hier wird der Klarheit halber durchwegs der englische Begriff verwendet.

54 In diesem Sinne können *Recommended Practices* auch als *Soft Law* bezeichnet werden (vgl. RIEDI, Normen der ICAO, Rz. 496, und WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Rz. 641). Vgl. zum Begriff des *Soft Laws* im Völkerrecht z.B. HERDEGEN, Völkerrecht, § 20 Rz. 4 ff.

55 Vgl. ICAO-Resolution A39-22, Associated practices, Art. 6. Vgl. weiter zur Unterscheidung BUERGENTHAL, Law-Making, S. 60 f. Auch sprachlich differenziert der Wortlaut der Anhänge klar zwischen den beiden Arten von Bestimmungen: So wird für *Standards* das Verb *shall* verwendet, während für *Recommended Practices* das Verb *should* gebraucht wird. Vgl. dazu z.B. Annex 13, Foreword, S. xii.

56 Vgl. dazu ASTON, Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen, S. 132 ff.; HUANG, Aviation Safety, S. 58 ff.; MENDES DE LEON, Air Law, S. 24 f.; oder WEBER, Organization, S. 48 f. Klar verneinend: BUERGENTHAL, Law-Making, S. 76 ff., sowie SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 2 Rz. 4.

57 Die Botschaft zur Ratifikation des Chicagoer Abkommens erachtete die Anhänge noch als nicht verbindlich (vgl. Botschaft Chicagoer Übereinkommen, BBl. 1946 III 608 ff.,

sprechung[58] eine differenzierte Meinung zur Gültigkeit, Anwendbarkeit sowie zum Rang der ICAO-Anhänge entwickelt. Nach dieser ist danach zu unterscheiden, ob es sich bei der in Frage stehenden Bestimmung um einen *Standard* oder um eine *Recommended Practice* handelt: *Standards* entfalten, so Rechtsprechung und Literatur, auch ohne Akt der Transformation[59] innerstaatliche Geltung. Soweit sie inhaltlich klar und bestimmt sind, sind sie ebenso direkt anwendbar[60] und berechtigen oder verpflichten ihre Adressaten damit unmittelbar. Schliesslich gehen *Standards* widersprechendem Landesrecht vor, wobei jedoch anerkannt ist, dass das landesinterne Recht von diesen ohne Weiteres im Sinne einer Verschärfung abweichen darf. Im Gegensatz dazu vermögen *Recommended Practices* im innerstaatlichen Recht keine bindende Wirkung zu entfalten.[61] Aufgrund ihres lediglich empfehlenden Charakters ist es Aufgabe des Gesetzgebers, zu entscheiden, welche Empfehlungen ins innerstaatliche Recht transformiert und dort konkretisiert werden sollen.

Von diesen Grundsätzen, dass *Standards* gültig und direkt anwendbar sind und weniger strengem Landesrecht vorgehen, wohingegen *Recommended Practices* ohne Transformation und Konkretisierung im Landesrecht keine bindende Wirkung entfalten, sind zwei abweichende Fälle zu differenzieren: Erstens ermöglicht es Art. 38 ChÜ einem Vertragsstaat, «der es für undurchführbar hält, eine dieser internationalen Normen […] in jeder Hinsicht zu

621 und 628). Anderer Meinung sind heute BALTENSPERGER, Befugnisse, S. 46; DETTLING-OTT, in: Müller, Verkehrsrecht, Kap. H Rz. 15 f.; GRUNDER, Fluggastkontrollen, S. 80 f.; sowie RIEDI, Normen der ICAO, Rz. 495 ff. Zur historischen Entwicklung dieser Meinung vgl. auch RIEDI, Normen der ICAO, Rz. 438 ff.

58 Wegweisend war ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2009, das vorfrageweise die innerstaatliche Verbindlichkeit der ICAO-Anhänge prüfen musste (vgl. Urteil BVGE 2009/62). Ausgehend von der Feststellung, dass «im Gegensatz zum Übereinkommen selber [.] die ICAO-Anhänge [.] nicht allgemein verbindlich bzw. absolut bindend» sind (E. 4.3.1 S. 864), diskutierte das Urteil die rechtliche Wirkung der *Standards* sowie *Recommended Practices* vertieft. Die dortige Rechtsprechung wurde in der Folge mehrfach bestätigt (vgl. BVGer A-3534/2012 vom 7. Oktober 2013 E. 6.2; BVGer A-121/2013 vom 17. Dezember 2013 E. 5.3; oder BVGer A-775/2017 vom 13. März 2018 E. 5.2).

59 Vgl. dazu FN 34.

60 Vgl. zur direkten Anwendbarkeit FN 35.

61 Anderer Meinung ist RIEDI, Normen der ICAO, Rz. 496, der die *Recommended Practices* im Sinne von *Soft Law* als durchaus verbindlich betrachtet.

befolgen», diese Bestimmung nicht einzuhalten. Einzige Voraussetzung für dieses sog. ***Opting out*** ist, dass der Vertragsstaat die Abweichung der ICAO notifiziert.[62] Sämtliche Abweichungen der Vertragsstaaten werden sodann in einem Supplement zu jedem Annex publiziert.[63] Damit wird jedem Mitgliedstaat ein einfaches Instrument an die Hand gegeben, um von einem ansonsten rechtlich bindenden *Standard*[64] abzuweichen. M.E. hat die entsprechende Notifikation sodann zur Folge, dass der *Standard*, dessen Nichteinhaltung notifiziert wurde, im innerstaatlichen Recht von vornherein keine Gültigkeit erlangt.[65] Zweitens erlaubt es Art. 6*a* LFG dem Bundesrat, «ausnahmsweise einzelne Anhänge [zum Chicagoer Übereinkommen], einschliesslich zugehöriger technischer Vorschriften, […] als unmittelbar anwendbar [zu] erklären».[66] Diese Bestimmung, von welcher der Bundesrat bereits mehrfach Gebrauch gemacht hat,[67] ermöglicht es der Landesregierung also, quasi im Sinne eines ***Opting in***, einzelne Anhänge inklusive ihrer *Recommended Practices* durch Verweis ins Landesrecht zu transformieren, womit die darin enthaltenen Empfehlungen ohne weitere Konkretisierung dieselbe rechtsbindende Wirkung wie die *Standards* entfalten.

---

62 Zum *Opting out* vgl. ausführlich ASTON, Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen, S. 134 ff.

63 Vgl. als Beispiel hiernach S. 91, 279 und ausführlicher S. 368 ff.

64 Die Notifikation von Abweichungen des nationalen Rechts ist eine durch das Chicagoer Übereinkommen verbindlich festgelegte Pflicht. Strikt betrachtet müssen lediglich die Abweichungen von *Standards* notifiziert werden, da die Einhaltung der *Recommended Practices*, wie erwähnt, nur wünschbar ist. In der Praxis notifizieren die Staaten jedoch im Sinne der Flugsicherheit sämtliche Abweichungen von den Anhängen. Vgl. MILDE, Air Law, S. 174 f.

65 Anders BALTENSPERGER, Befugnisse, S. 46, der aufgrund des *Opting out* die Anwendbarkeit einer Norm als aufgehoben sieht.

66 Vgl. dazu auch Art. 138*a* LFV sowie die Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 617 f. Zur Abgrenzung von Art. 6*a* zu Art. 108*a* LFG vgl. BVGE 2013/51 E. 5.3.5.

67 So lautet Art. 3 Abs. 2 Satz 1 VIL: «Für Flugplätze, Luftfahrthindernisse, das Vermessen des Geländes und den Bau von Flugsicherungsanlagen sind die Normen und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) in den Anhängen 3, 4, 10, 11, 14, 15 und 19 […] sowie die dazugehörigen technischen Vorschriften unmittelbar anwendbar.»

Über die Anhänge hinaus veröffentlicht die ICAO eine Fülle **weiterer technischer Publikationen**[68], um die internationale Vereinheitlichung luftrechtlicher Vorschriften zu fördern. Hingewiesen sei bspw. auf das *Guidance Material*[69] wie z.B. die verschiedenen *Manuals*[70]. Darüber hinaus erübrigt sich die Diskussion der technischen Publikationen mangels Relevanz für die hier angestellten Untersuchungen.

Auch sonst existiert neben dem Chicagoer Übereinkommen eine Vielzahl **weiterer völkerrechtlicher Verträge**,[71] von denen allerdings keiner die Bewältigung sicherheitsrelevanter Vorkommnisse zum Inhalt hat. Daher soll auf diese hier nicht weiter eingegangen werden.

II. Rechtsquellen im Europarecht

Eine weitere, für die Schweiz sowie die EU-Mitgliedstaaten überaus zentrale Rechtsquelle des Luftrechts findet sich im Unionsrecht. Der EU kommt eine **extensive Zuständigkeit** für die Reglementierung des Luftverkehrs zu.[72] Gestützt auf diese Kompetenz hat die EU eine enorme Vielzahl insbesondere[73] an Verordnungen, aber auch an Richtlinien und weiteren Rechtsakten[74] erlassen, durch welche das Luftrecht in der EU vereinheitlicht werden soll.[75]

---

68 Zu den *technischen Publikationen* der ICAO gehören – neben den *SARPs* – die *Procedures for Air Navigation Services* (*PANS*), die *Regional Air Navigation Plans* (*ANPs*), die *Supplementary Regional Procedures* (*SUPPS*) sowie das *Guidance Material* (*GM*). Vgl. zu diesen die jeweiligen Kapitel bei RIEDI, Normen der ICAO.

69 Zum *Guidance Material* vgl. RIEDI, Normen der ICAO, Rz. 666 ff.

70 Als Beispiel für ein *Manual* der ICAO, auf das hier referenziert wird, vgl. das *Safety Management Manual* auf S. 35.

71 Vgl. SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 1 Rz. 31 ff.

72 Vgl. Art. 100 Abs. 2 AEUV sowie GIEMULLA/VAN SCHYNDEL, EU Law, S. 335, oder SCHLADEBACH, Luftrecht, § 5 Rz. 1. Zur Entwicklung dieser Kompetenz vgl. ausführlich LENZ, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 1, S. 178 Rz. 1 ff.

73 Vgl. SCHLADEBACH, Luftrecht, § 5 Rz. 4.

74 Zu den Rechtsakten der EU vgl. Art. 288 AEUV sowie JAAG/HÄNNI, Europarecht, Rz. 2101 ff.

75 Für eine Übersicht vgl. SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 1 Rz. 67 ff.

Die durch die EU geschaffenen luftrechtlichen Normen können in **drei Ebenen** gegliedert werden:[76]

- Auf der ersten Ebene stehen sämtliche Rechtsakte, die in einem der Gesetzgebungsverfahren gemäss Art. 289 AEUV durch das Europäische Parlament sowie den Rat erlassen wurden. Diese Vorschriften, die Rechtsakte mit Gesetzescharakter darstellen,[77] enthalten die wesentlichen europäischen Regelungen zur Zivilluftfahrt und bilden damit den Kern des luftrechtlichen **Sekundärrechts**. Ein zentrales Beispiel ist dabei die sog. EASA-Grundverordnung, hiernach als Verordnung (EU) Nr. 2018/1139 bezeichnet, welche quasi das Statut der *Europäischen Agentur für Flugsicherheit* (*EASA*) darstellt. Die EASA mit Sitz in Köln bildet die Flugsicherheitsbehörde der EU für die zivile Luftfahrt.[78] Mit ihren mehr als 800 Mitarbeitenden[79] spielt sie heute eine tragende Rolle in der europäischen Zivilaviatik.[80]
- Verschiedene Verordnungen des Sekundärrechts ermächtigen die Europäische Kommission, Durchführungsrechtsakte oder delegierte Rechtsakte[81] zu erlassen.[82] Diese Rechtsakte, welche auf der zweiten Ebene anzusiedeln sind und in der Literatur teils als **Tertiärrecht** bezeichnet werden,[83] stellen Normen ohne Gesetzescharakter dar,[84] wobei sie dem sekundären Recht rangmässig nachgehen, ansonsten jedoch dieselbe

---

76 Zu dieser Gliederung vgl. SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 2 Rz. 96 ff.

77 Vgl. Art. 289 Abs. 3 AEUV.

78 Zur EASA vgl. SCHLADEBACH, Luftrecht, § 5 Rz. 145 ff., oder SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 2 Rz. 43 ff.

79 Siehe dazu den aktuellen Stand auf der Webseite der EASA unter <https://www.easa.europa.eu → the agency>.

80 Zu den Aufgaben der EASA vgl. SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 2 Rz. 101 ff.

81 Zu den Durchführungsrechtsakten und den delegierten Rechtsakten vgl. Art. 290 bzw. 291 AEUV sowie JAAG/HÄNNI, Europarecht, Rz. 2104 ff. und Rz. 2304b ff.

82 Vgl. Art. 17, 23, 27, 31, 36, 43, 44, 50, 53 und 75 Verordnung (EU) Nr. 2018/1139 für die Durchführungsrechtsakte sowie Art. 19, 39, 47, 58, 61, 62 und 68 Verordnung (EU) Nr. 2018/1139 für die delegierten Rechtsakte. Zum Ganzen siehe SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 2 Rz. 98.

83 Vgl. z.B. OESCH, Europarecht, Rz. 419.

84 Vgl. Art. 290 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV sowie JAAG/HÄNNI, Europarecht, Rz. 2104b.

rechtliche Bindungswirkung auf die EU-Mitgliedstaaten ausüben. Wichtigste Grundlage für die Bildung derartigen Tertiärrechts ist erneut die Verordnung (EU) Nr. 2018/1139. Auf deren Basis hat die Kommission in verschiedenen Bereichen der Luftsicherheit Durchführungsverordnungen sowie delegierte Verordnungen erlassen.[85] Da dieses tertiäre Recht inhaltlich durch die EASA vorbereitet wird,[86] stellt es für die EASA ein wirksames Instrument zur Vereinheitlichung des europäischen Luftrechts dar. Besonders an diesen Durchführungsverordnungen und delegierten Verordnungen ist, dass sie über teils äusserst umfangreiche Anhänge verfügen. Diese Anhänge erhalten jeweils spezifische Bezeichnungen[87] und die Benennung der darin enthaltenen Normen folgt einem bestimmten Muster[88]. Über das Tertiärrecht hinaus, das auf der Verordnung (EU) Nr. 2018/1139 basiert, kennt das europäische Luftrecht weitere derartige Rechtsakte ohne Gesetzescharakter, die jedoch andere Verordnungen zur Basis haben. Diese machen jedoch einen weitaus kleineren Teil des luftrechtlichen Tertiärrechts aus.

– Schliesslich erlaubt die Verordnung (EU) Nr. 2018/1139 der EASA, selbst sog. Zertifizierungsspezifikationen (*Certification Specifications*, kurz *CSs*)[89], annehmbare Nachweisverfahren (*Acceptable Means of Compli-*

---

85 Vgl. dazu die Übersicht auf der Webseite der EASA unter <https://www.easa.europa.eu → regulations>.

86 Vgl. Art. 76 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 2018/1139 sowie SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 2 Rz. 98. Die EASA legt der Kommission ihre Vorschläge in der Form von sog. Stellungnahmen (*Opinions*) vor.

87 Die Anhänge werden jeweils als «Teil-» bezeichnet. Vgl. z.B. den Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011, der als *Teil-FCL* bezeichnet wird. Für weitere Beispiele siehe die Übersicht der hier zitierten Anhänge hiervor auf den S. LXXIII f.

88 Die Bezeichnung der Normen aus dem Teil-FCL beginnen bspw. stets mit den Buchstaben «FCL». Vgl. z.B. die Angaben in FN 673.

89 Die Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte geben in ihren jeweiligen Begriffsbestimmungen an, was unter *Zertifizierungsspezifikationen* zu verstehen ist. Diese bezeichnen «von der Agentur angenommene technische Standards, die die von einer Organisation für Zulassungszwecke zu verwendenden Mittel angeben». Vgl. z.B. Art. 2 Ziff. 18 Verordnung (EU) Nr. 1178/2011.

ance, kurz *AMC*)[90] sowie Anleitungen (*Guidance Material*, kurz *GM*)[91] zu verfassen, welche die auf der Basis der genannten Verordnung erlassenen Durchführungsrechtsakte sowie delegierten Rechtsakte konkretisieren.[92] Diese Bestimmungen, welche im sog. *Rulemaking Procedure*[93] erarbeitet werden, bilden die dritte Ebene des europäischen Luftrechts. Obwohl es sich dabei lediglich um **Soft Law**[94] nicht bindenden Charakters handelt, zeitigen diese Bestimmungen eine immense faktische Bedeutung für die Zivilaviatik.[95]

Auch in der Schweiz sind die hiervor genannten europäischen Rechtsnormen aller drei Ebenen zu beachten: Im Rahmen der Bilateralen I unterzeichnete die Schweiz nämlich das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den

---

90 *Annehmbare Nachweisverfahren* werden von den Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten als «von der Agentur festgelegte unverbindliche Standards, die veranschaulichen, in welcher Weise die Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 und ihrer Durchführungsbestimmungen erreicht werden kann», definiert. Vgl. z.B. Art. 2 Ziff. 14 Verordnung (EU) Nr. 1178/2011. Im Übrigen müsste die Begriffsbestimmung heute korrekterweise auf die neue EASA-Grundverordnung Nr. 2018/1139 verweisen.

91 Das *Guidance Material* wird z.B. in Art. 4 Ziff. 11. Verordnung (EU) Nr. 2015/340 genauer bestimmt. Es handelt sich dabei um «nichtverbindliches, von der Agentur erarbeitetes Material, das die Bedeutung einer Anforderung oder Spezifikation erläutert und zur Unterstützung bei der Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008, ihrer Durchführungsbestimmungen und von AMC dient».

92 Vgl. Art. 76 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 2018/1139. Ebenso beauftragen die einzelnen Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte die EASA damit, *Zertifizierungsspezifikationen* sowie *annehmbare Nachweisverfahren* zu erlassen. Vgl. als Beispiel ARO.GEN.120 oder ORA.FSTD.205.

93 Die Grundlage des *Rulemaking Procedures* wird in Art. 115 Verordnung (EU) Nr. 2018/1139 geregelt. Vgl. dazu ausführlicher HOFMANN/ROWE/TÜRK, EU Administrative Law, S. 579. Publiziert werden die Bestimmungen anschliessend als sog. *Entscheidung des Exekutivdirektors* in den amtlichen Veröffentlichungen der Agentur. Vgl. dazu Art. 98 Abs. 2 Bst. e i.V.m. Art. 115 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 2018/1139. Vgl. zum Ganzen auch BAZL, Verhältnis Schweiz EASA, S. 7 ff.

94 Zum *Soft Law* im Europarecht vgl. OESCH, Europarecht, Rz. 456.

95 Vgl. SAURER, Europäische Agenturen, S. 422, sowie SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 2 Rz. 99.

Luftverkehr, nachfolgend **Luftverkehrsabkommen (LVA)**[96] genannt. Im Unterschied zu den übrigen sechs sektoriellen Abkommen der Bilateralen I übernahm die Schweiz mit dem Luftverkehrsabkommen den zum damaligen Zeitpunkt bestehenden luftrechtlichen *acquis communautaire*, indem das Abkommen das für die Zivilluftfahrt relevante Sekundärrecht[97] im Anhang zum Abkommen auflistete und zusammen mit der dazugehörigen europäischen Rechtsprechung für die Schweiz als gültig erklärte.[98] Um auch die Geltung neu zu erlassender europäischer Vorschriften in der Schweiz sicherzustellen, schuf das Abkommen in Art. 23 zudem einen Mechanismus der Nachvollziehung, der bis heute angewendet wird: Gemäss diesem Mechanismus sind die Vertragsparteien verpflichtet, sich gegenseitig über Änderungen ihrer luftrechtlichen Vorschriften zu informieren.[99] Der sog. Gemischte Ausschuss[100] entscheidet sodann, inwiefern die geänderten Rechtsvorschriften für beide

---

96 Zum Luftverkehrsabkommen vgl. DETTLING-OTT, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 1, S. 26 Rz. 81 ff.; DETTLING-OTT, Luftverkehrsabkommen; oder HALDIMANN, in: Müller, Verkehrsrecht, Kap. H Rz. 26 ff.

97 Mit Blick auf die hiervor vorgenommene Dreiteilung der europäischen luftrechtlichen Normen ist festzustellen, dass sowohl Normen des Sekundär- als auch Rechtsakte des Tertiärrechts in den Anhang aufgenommen wurden. Zudem ist unbestritten, dass auch dem nicht bindenden *Soft Law* der dritten Ebene in der Schweiz Beachtung geschenkt wird, weswegen die Schweiz auch im sog. *Rulemaking Procedure* eingebunden ist (vgl. FN 93 und 103). Im Übrigen halten Art. 2 der Verordnung des UVEK über die Umsetzung der Vorschriften über den Flugbetrieb nach der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 sowie Art. 2 der Verordnung des UVEK über die Ausweise des Flugpersonals nach der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 explizit fest, dass auch das zu den entsprechenden Verordnungen gehörende *Soft Law* zu berücksichtigen ist.

98 Vgl. Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 Luftverkehrsabkommen sowie die Botschaft Bilaterale I, BBl. 1999 6128 ff., 6150 und 6158 f. Eine derartige Inkorporation europäischen Rechts in die Schweizer Rechtsordnung ist zwar selten, stellt aber keine Singularität des Luftrechts dar. Zur Einordnung vgl. OESCH, Europäisierung, S. 22 f.

99 Vgl. Art. 23 Abs. 3 Luftverkehrsabkommen.

100 Der Gemischte Ausschuss besteht aus Vertretern der Vertragsparteien (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 LVA) und tritt mindestens einmal jährlich zusammen (Art. 21 Abs. 4 Satz 1 LVA). Seine Beschlüsse, welche im Amtsblatt der EU sowie in der Amtlichen Sammlung der Schweiz publiziert werden, sind für beide Parteien verbindlich (Art. 22 Abs. 1 LVA). Die Bildung solcher Gemischter Ausschüsse ist ein in mehreren Fällen angewandtes Instrument zur Gestaltung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Vgl. dazu DIREKTION FÜR EUROPÄISCHE ANGELEGENHEITEN, Liste der Gemischten Ausschüsse.

Vertragsparteien verbindlich sind, und passt den Anhang des Abkommens gegebenenfalls an.[101] Da der Gemischte Ausschuss Beschlüsse nur im gegenseitigen Einvernehmen fassen kann,[102] kommt beiden Vertragspartnern allerdings das Recht zu, die Übernahme des geänderten Rechts einseitig abzulehnen.

Insgesamt schafft das Luftverkehrsabkommen somit eine Situation, in der die Schweiz in Bezug auf die luftrechtlichen Vorschriften einem EU-Mitgliedstaat praktisch **gleichgestellt** ist:[103] So erlangen erstens die durch die EU erlassenen luftrechtlichen Normen auch in der Schweiz Geltung,[104] sofern sie in den Anhang des Luftverkehrsabkommens aufgenommen worden sind.[105] Zweitens sind die übernommenen Normen, zumindest wenn es sich dabei um Verordnungen handelt, in der Schweiz direkt anwendbar[106] und bedürfen – wie Verordnungen in EU-Mitgliedsländern[107] – keiner weiteren Konkretisierung.[108] Drittens gehen die übernommenen europarechtlichen Normen – wie in den EU-Mitgliedsländern auch[109] – dem nationalen Recht rangmässig[110] vor.[111]

---

101 Vgl. Art. 23 Abs. 4 LVA.

102 Vgl. Art. 21 Abs. 1 Satz 4 LVA.

103 So auch das Fazit in Botschaft Bilaterale I, BBl. 1999 6128 ff., 6259. Im Übrigen nimmt die Schweiz auch an der EASA teil. Vgl. dazu ausführlich die Botschaft über die Teilnahme an der EASA, BBl. 2005 3857 ff., 3862 ff., oder SAURER, Europäische Agenturen, S. 421 ff. Sie ist dort im sog. *Management Board* und in zahlreichen Arbeitsgruppen – allerdings ohne Stimmrecht – vertreten. Vgl. dazu DETTLING-OTT, Luftverkehrsabkommen, S. 12.

104 Zur Geltung vgl. hiervor FN 34.

105 Vgl. Botschaft Bilaterale I, BBl. 1999 6128 ff., 6259, sowie BREITENMOSER/WEYENETH, Europarecht, Rz. 1031; BGE 138 II 42 E. 3.1 S. 47; und BVGer A-4038/2009 vom 29. September 2010 E. 11.1.

106 Zur direkten Anwendbarkeit vgl. hiervor FN 35.

107 Vgl. OESCH, Europarecht, Rz. 424.

108 Vgl. Botschaft Bilaterale I, BBl. 1999 6128 ff., 6259, sowie BREITENMOSER/WEYENETH, Europarecht, Rz. 1032; HALDIMANN, in: Müller, Verkehrsrecht, Kap. H Rz. 47; BGE 138 II 42 E. 3.1 S. 47; und BVGer A-4038/2009 vom 29. September 2010 E. 11.1.

109 Vgl. BREITENMOSER/WEYENETH, Europarecht, Rz. 377 ff.

110 Vgl. zum Rang hiervor FN 36.

111 Vgl. BREITENMOSER/WEYENETH, Europarecht, Rz. 1033, sowie GRUNDER, Fluggastkontrollen, S. 104. Anderer Meinung ist das Bundesgericht, das das übernommene

Das nationale Recht darf den europarechtlichen Normen somit nicht widersprechen, sondern diese lediglich konkretisieren.[112] Einzig die hiervor erwähnte Möglichkeit, die Übernahme des geänderten Rechts einseitig abzulehnen, erlaubt der Schweiz eine gewisse Autonomie, welche EU-Mitgliedstaaten nicht zusteht. Die Praxis hat allerdings gezeigt, dass die EU von der Schweiz die vollständige Übernahme der neuen Rechtsvorschriften erwartet, möchte sie einen ungehinderten Zugang zum europäischen Luftverkehrsmarkt geniessen.[113] Damit liegt der Nachvollzug des europäischen Luftrechts auch im Interesse der Schweiz. Entsprechend ist heute das schweizerische Luftrecht mit jenem des Unionsrechts weitgehend harmonisiert.[114]

III. Rechtsquellen im nationalen Recht

Aufgrund der hohen Reglementierungsdichte des Unionsrechts lässt dieses dem Schweizer Gesetzgeber **wenig Spielraum**, selbst zu legiferieren.[115] Dem nationalen Recht gänzlich die Relevanz abzusprechen, wäre jedoch verfehlt. Einerseits bedürfen nämlich insbesondere die durch das LVA übernommenen europäischen Richtlinien einer Konkretisierung. Andererseits verbleiben jene Regelungsgegenstände, die keinen internationalen Bezug aufweisen, dem nationalen Gesetzgeber.[116] So ergibt sich, dass die Schweiz bspw. in den Bereichen der Organisation und des Verfahrens, der Luftpolizei oder der Infrastruktur über Raum für eigene Regelungen verfügt. Als Beispiel kann hier das Sicherheitsuntersuchungsverfahren der SUST angeführt werden: Völker- und europarechtliche Bestimmungen formulieren diverse Anforderungen an die

Verordnungsrecht auf Gesetzesstufe ansiedelt. Vgl. dazu BGE 138 II 42 E. 3.1 S. 47 sowie BVGer A-4038/2009 vom 29. September 2010 E. 11.2.

112 Die Schubert-Praxis ist jedoch allenfalls zu beachten. Vgl. dazu vertiefter BREITENMOSER/WEYENETH, Europarecht, Rz. 1033.

113 Vgl. DETTLING-OTT, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 1, S. 27 Rz. 84.

114 Vgl. DETTLING-OTT, Luftverkehrsabkommen, S. 10, oder Lupo 2016, BBl. 2015 1847 ff., 1886.

115 So auch DETTLING-OTT, Luftverkehrsabkommen, S. 19.

116 Vgl. dazu auch Botschaft Bilaterale I, BBl. 1999 6128 ff., 6158.

Sicherheitsuntersuchung. Die formelle Ausgestaltung des Untersuchungsverfahrens obliegt indes weitgehend dem nationalen Gesetzgeber.[117]

Soweit die Schweiz im Bereich des Luftrechts legiferieren kann, ist die Gesetzgebungskompetenz **Sache des Bundes**.[118] Mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Luftfahrt, des einzigen Gesetzes im Bereich der Luftfahrt, sowie einer Vielzahl an Verordnungen[119] hat der Bund von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht. Auch die Kantone sind bei der Betrachtung der Luftfahrt nicht gänzlich ausser Acht zu lassen: Ihre Kompetenzen im Bereich der Raumplanung tätigen erhebliche Auswirkungen beim Bau und Betrieb von Flughäfen.[120] Für die hier angestellten Untersuchungen sind diese kantonalen Befugnisse jedoch ohne Belang.

Die Aufsicht über die zivile Aviatik übt das *Bundesamt für Zivilluftfahrt* (*BAZL*) mit Sitz in Bern aus. Das Bundesamt ist auch jene Behörde, die das sog. **Luftfahrthandbuch der Schweiz**, kurz *AIP* genannt, veröffentlicht. Das Luftfahrthandbuch enthält «Informationen von bleibender Geltung, die für den sicheren Betrieb der Luftfahrt wesentlich sind»,[121] wie z.B. Angaben über Lufträume, Flugwege oder Flugplätze.[122] Da darin aber auch die Pflichten nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis Erwähnung finden[123] und die verantwortliche Pilotin sowie der verantwortliche Pilot[124] gehalten sind, die

---

117 Vgl. dazu ausführlich S. 269 ff.

118 Vgl. Art. 87 BV.

119 In der Systematischen Rechtssammlung der Schweiz finden sich die Erlasse zum Luftrecht unter der Nummer 748.

120 Vgl. DETTLING-OTT, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 1, S. 28 Rz. 87.

121 Art. 138 Bst. a LFG. Im Übrigen weisen verschiedene Verordnungen darauf hin, welche Angaben im AIP zu veröffentlichen sind. Vgl. z.B. Art. 16 Abs. 2 Satz 2 VRV-L.

122 Vgl. die Inhaltsübersicht im AIP Schweiz, GEN 0.6.

123 Vgl. AIP Schweiz, ENR 1.14. Die Angaben im AIP kopieren im Wesentlichen die Bestimmungen aus dem europäischen Recht und können daher vom Wortlaut der schweizerischen Umsetzungsnormen abweichen. Vgl. dazu bspw. FN 684.

124 Zum Begriff der *verantwortlichen Pilotin* oder des *verantwortlichen Piloten* vgl. hiernach FN 673.

«Vorschriften der Luftfahrthandbücher» zu befolgen,[125] stellt sich die Frage nach dem rechtlichen Charakter der im Luftfahrthandbuch enthaltenen Angaben. In Literatur[126] und Rechtsprechung[127] wurde diese Frage bisher nicht eingehend diskutiert. Mangels Relevanz für die vorliegende Untersuchung wird diese Diskussion auch hier nicht geführt. Hiernach wird das Luftfahrthandbuch nicht als eigentliche Rechtsquelle aufgeführt, sondern lediglich als rechtsquellenähnliche Erkenntnisgrundlage[128] unbestimmten Charakters betrachtet. Aufgrund der fraglichen rechtlichen Wirkung der im AIP enthaltenen Angaben werden diese – soweit sie überhaupt einschlägig sind – nicht als Stütze der hier angestellten Argumentationen herangezogen. Jedoch wird, wo immer sinnvoll, auf diese in den Fussnoten verwiesen.[129]

125 Art. 7 der Verordnung über die Rechte und Pflichten des Kommandanten eines Luftfahrzeuges.

126 Vgl. dazu eine erste Auseinandersetzung mit dieser Frage bei RIEDI, Normen der ICAO, Rz. 563 ff.

127 Das Bundesverwaltungsgericht hat bisher lediglich bestimmt, dass die Freigabe eines Inhalts (z.B. eines neuen Anflugverfahrens) durch das BAZL zur Publikation im AIP Verfügungscharakter haben kann, sofern die Strukturmerkmale von Art. 5 VwVG erfüllt sind. Die eigentliche Publikation ist dann jedoch nur noch eine Vollzugshandlung. Vgl. dazu BVGE 2008/17 E. 1.7 S. 228.

128 Vgl. zum Begriff der *rechtsquellenähnlichen Erkenntnisgrundlage* KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, S. 96.

129 Vgl. z.B. FN 660.

E. Exkurs: Sicherheitsdenken in der Zivilluftfahrt

Der übergeordnete Zweck der Flugunfalluntersuchung ist – wie einleitend erwähnt wurde – die Vermeidung zukünftiger Unfälle und damit die Steigerung der Flugsicherheit. Die Konzeption darüber, wie Flugunfälle entstehen, wie sie bekämpft werden und wie dadurch Sicherheit geschaffen wird, war seit der Entstehung der Zivilluftfahrt mannigfachen Änderungen unterworfen. Die Entwicklung des **Sicherheitsdenkens** in der Zivilluftfahrt verlief dabei nicht isoliert, sondern in Kongruenz mit dem Verständnis von Sicherheit und Unfällen in anderen Industriezweigen mit hohem Risikopotential: So wechselten sich auch bspw. in der Chemie und der Kernenergie sowie in der Raumfahrt oder dem Eisenbahnwesen seit Beginn der Industrialisierung verschiedene Ansätze des Sicherheitsdenkens immer wieder ab.[130] Der Zivilluftfahrt kam in dieser industrieübergreifenden Entwicklung der Sicherheitskonzeption zweifelsohne eine taktgebende Rolle zu. Allerdings beeinflussten auch die Erkenntnisse der anderen Industrien die Ansätze des Sicherheitsdenkens der Zivilluftfahrt massgeblich.[131]

Nachfolgend wird in einem ersten Unterkapitel die Entwicklung des Sicherheitsdenkens in der Zivilluftfahrt in groben Zügen nachgezeichnet, indem die früheren Ansätze, deren Auswirkungen bis heute nachhallen, aufgezeigt werden. Das zweite Unterkapitel widmet sich sodann – soweit für den weiteren Verlauf der Untersuchungen notwendig – dem heute propagierten Konzept des Sicherheitsmanagements. Schliesslich wird dieser Exkurs mit einem dritten Unterkapitel zur Frage, wie die Flugunfalluntersuchung zusammen mit den nach einem Vorkommnis allenfalls stattfindenden Straf- und Administrativverfahren in Bezug auf das Konzept des Sicherheitsmanagements zu verorten ist, abgeschlossen.

---

130 Vgl. zur Entwicklung des Sicherheitsdenkens in den verschiedenen Industrien ausführlich DEKKER, Foundations of Safety Science.

131 Vgl. dazu exemplarisch die Entwicklung des Ansatzes der *System Safety*, der hiernach beschrieben wird, bei VINCOLI, System Safety, S. 1 f. und 3 f. Auch heute übt das Sicherheitsdenken in der Aviatik einen wesentlichen Einfluss auf andere Industrien aus. Vgl. SCHÜPBACH, Risiken, S. 169.

I. Entwicklung des Sicherheitsdenkens in der Zivilluftfahrt

Seit der Entstehung der Luftfahrt hat sich das Denken über Sicherheit und Unfälle stark verändert. In den Anfangsjahren der Fliegerei ab 1910[132] wurden Unfälle aus einer technisch-rationalen Perspektive betrachtet. So verortete man die Unfallursachen entweder in einem Fehler beim Design des Flugzeuges[133] oder in menschlichem Versagen. Um das Fliegen sicherer zu machen, wurde daher aufgrund von Erkenntnissen aus Unfällen das Design der Flugzeuge stetig verbessert.[134] Menschliche Fehler hingegen betrachtete man als Folge von Inkompetenz oder Unachtsamkeit. Um diese Art von Fehlern zu vermeiden, war man der Ansicht, dass Piloten, Mechaniker etc. besser auszubilden und gegebenenfalls zu sanktionieren wären.[135] Heute wird dieses stark retrospektive und reaktive Denken sinnigerweise auch ***fly-fix-fly*-Ansatz** genannt.[136] Das damalige Sicherheitskonzept war indes auch der Auslöser für die Aufnahme von Flugunfalluntersuchungen. Den Untersuchungen kam als zentralem Bestandteil dieses Ansatzes die Aufgabe zu, nach einem Unfall dessen Ursachen abzuklären, um so die nötigen Erkenntnisse zur Verbesserung des Designs der verunfallten Luftfahrzeuge zu gewinnen.[137] Dieser Ansatz hatte durchaus Erfolg: Die Luftfahrzeuge wurden in der Zwischenkriegszeit immer zuverlässiger.

Mit der Entwicklung von komplexeren Flugzeugen sowie mit der stetig wachsenden Anzahl Passagiere nach dem Zweiten Weltkrieg war dieser Ansatz indes nicht mehr ausreichend. Es musste eine systematische Herangehensweise gefunden werden, um präventive Massnahmen in die Wege leiten zu können, welche Unfälle verhinderten, bevor sie geschahen.[138] Aus diesem Grund ent-

---

132 Zur Entwicklung der Luftfahrt – insbesondere in der Schweiz – vgl. hiernach S. 53.

133 Z.B. in einem Konstruktionsfehler, einer Materialschwäche etc.

134 Vgl. DEKKER, Foundations of Safety Science, S. 192.

135 Vgl. DEKKER, Safety differently, S. 2 f.

136 Vgl. z.B. VINCOLI, System Safety, S. 3.

137 Vgl. ICAO Safety Management Manual, S. 2-1, sowie MÜLLER/DRAX, Safety Management Systems, S. 46.

138 Vgl. DIXON, History of System Safety, S. 17 ff.; SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 11 Rz. 4; oder VINCOLI, System Safety, S. 3.

stand in den 1950er- und 1960er-Jahren ein Sicherheitskonzept, das ***System Safety*** genannt wird.[139] Dieser Ansatz berücksichtigte nicht nur das Design der Luftfahrzeuge, sondern sämtliche Faktoren, welche zur Erosion der Sicherheit bei einer Flugoperation beitragen. Dazu zählten nach wie vor technische Gefahrenquellen wie bspw. Fehler im Design des Luftfahrzeuges, aber auch menschliche Faktoren wie mögliche Pilotenfehler sowie umweltbedingte Einflüsse wie z.B. Regulatorien.[140] Diese sicherheitsgefährdenden Faktoren wurden analysiert, bewertet und zu kontrollieren versucht.[141] Die Flugunfalluntersuchung bildete auch bei diesem Ansatz ein wichtiges Element, um Fehler im System zu entdecken. In dieser Zeit erkannte man allerdings auch, dass ebenso die Analyse schwerer Störungen[142] gewinnbringende Einsichten bezüglich der Sicherheit von Luftfahrzeugen liefern konnte. Insgesamt führte dieser immer noch sehr technisch-rationale[143] Ansatz der *System Safety* bis zum Ende der 1970er-Jahre zu einer wesentlichen Steigerung der Flugsicherheit.[144]

Gerade mit der stetig verbesserten Technik der Luftfahrzeuge erkannte man, dass auch bei sehr zuverlässig konstruierten Maschinen nach wie vor nicht sämtliche Unfälle vermieden werden konnten. Als trotz technischem Fortschritt verbleibende Ursachen von Unfällen identifizierte man zunehmend Fehler der Besatzung. Vor diesem Hintergrund entwickelte sich in den 1970er-Jahren ein Ansatz, bei dem der menschliche Fehler als *Human Factor* ins Zentrum des Sicherheitsdenkens rückte.[145] Der ***Human-Factor-*Ansatz** betrachtete

---

139 Zur *System Safety* vgl. ausführlich z.B. DEKKER, Foundations of Safety Science, S. 189 ff., oder VINCOLI, System Safety.

140 Vgl. DEKKER, Foundations of Safety Science, S. 189, und VINCOLI, System Safety, S. 4.

141 Vgl. dazu, wie ein solcher *System Safety Engineering Process* ablaufen könnte, VINCOLI, System Safety, S. 5.

142 Vgl. zum Begriff hiernach S. 134 ff.

143 Die *System Safety* bildete eine Subdisziplin des sog. *System Engineerings*, eines Ansatzes, um komplexe technische Systeme zu konstruieren. Vgl. VINCOLI, System Safety, S. 218. Gerade weil der Ansatz der *System Safety* noch sehr technisch-rational war, bezeichnet die ICAO die Phase dieses sowie des *fly-fix-fly*-Ansatzes als *technical era*. Vgl. ICAO Safety Management Manual, S. 2-1.

144 Vgl. ICAO Safety Management Manual, S. 2-1.

145 Die ICAO nennt diese Zeit die *human factors era* (ICAO Safety Management Manual, S. 2-2). Vgl. zur Theorie über den sog. *Human Factor* das Standardwerk von JAMES

Unfälle weniger als technische Probleme, sondern vielmehr als soziales Phänomen, als *man-made disaster*.[146] In den Brennpunkt des Interesses rückte daher bspw. die Frage, welche Faktoren menschliche Fehlleistungen begünstigen, oder die Überlegung, wie Maschinen konstruiert sein müssen, damit ihre menschlichen Anwenderinnen oder Anwender möglichst wenige Fehler begehen.[147] Auch die Untersuchung von Flugunfällen konnte dazu genutzt werden, solche Fragen zu beantworten.[148]

In den 1990er-Jahren wurde immer mehr betont, dass menschliche Fehler stets innerhalb eines komplexen Umfelds, welches das menschliche Verhalten beeinflusst, stattfinden. Sicherheit wurde daher verstärkt aus einer systemischen Perspektive betrachtet, welche nicht die technischen oder menschlichen Faktoren eines Unfalls, sondern die organisationalen Ursachen in den Fokus stellte.[149] Dieser **organisationale Ansatz**[150] rückte Themen wie bspw. die Sicherheitskultur[151] in einem Unternehmen ins Zentrum des Interesses.[152] Zudem forderte der Ansatz die Einführung interner Meldesysteme durch Unternehmen, damit diese mehr über die eigenen Sicherheitsschwächen in Erfahrung bringen konnten.[153] Gerade solche Meldesysteme bilden heute einen wesentlichen Bestandteil der Unfallprävention in der Zivilluftfahrt.

REASON, Human error, oder DEKKER, Foundations of Safety Science, S. 219 ff. Für eine Einführung aus heutiger Sicht siehe ICAO Safety Management Manual, S. 2-3 ff.

146 Vgl. DEKKER, Foundations of Safety Science, S. 219.

147 Vgl. auch MÜLLER/DRAX, Safety Management Systems, S. 46, die insbesondere das sog. C*rew Resource Management* (*CRM*) sowie das *Line Oriented Flight Training* (*LOFT*) als Errungenschaften des *Human-Factor*-Ansatzes herausstreichen.

148 Zum Umgang der Flugunfalluntersuchung mit dem *human error* vgl. z.B. DEKKER, Safety differently, S. 39.

149 Vgl. ICAO Safety Management Manual, S. 2-1, oder MÜLLER/DRAX, Safety Management Systems, S. 46.

150 Die ICAO bezeichnet diese Phase als *organizational era* (ICAO Safety Management Manual, S. 2-2). Eine Einführung zum organisationalen Ansatz findet sich z.B. bei REASON, Organizational Accidents, oder bei DEKKER, Foundations of Safety Science, S. 281 ff.

151 Vgl. zur Sicherheitskultur hiernach S. 37.

152 Vgl. MÜLLER/DRAX, Safety Management Systems, S. 46.

153 Vgl. REASON, Organizational Accidents, S. 195 ff.

Schliesslich entwickelten sich ab Beginn der 2000er-Jahre die heutigen Sicherheitskonzepte, welche als ***Total-System*-Ansätze** sämtliche technischen, menschlichen und organisationalen Faktoren gleichermassen zu berücksichtigen und diese in einer systemischen Perspektive zusammenzuführen suchen.[154] Ausdruck dieser *Total-System*-Ansätze in der Zivilluftfahrt ist das Konzept des sog. Sicherheitsmanagements, das im nächsten Unterkapitel vorgestellt wird.

II. Heutiges Konzept des Sicherheitsmanagements

Den heute in der Zivilluftfahrt propagierten Ansatz des Sicherheitsdenkens stellt das sog. Sicherheitsmanagement dar.[155] Dieser Ansatz wird mittlerweile durch die ICAO verbindlich vorgeschrieben: Rechtsgrundlage bildet in erster Linie der 2013 unter dem Titel *Safety Management* neu geschaffene **Annex 19**[156]. Daneben publizierte die ICAO das *Safety Management Manual* (*SMM*)[157], welches das Verständnis der ICAO zum Sicherheitsmanagement erläutert. Auch in den europäischen[158] sowie in den nationalen[159] Vorschriften hat das Sicherheitsmanagement mittlerweile diverse Spuren hinterlassen, da es deren Aufgabe ist, die Vorgaben der ICAO umzusetzen.

---

154 Gemäss der ICAO befinden wir uns heute in der *total system era* (ICAO Safety Management Manual, S. 2-2). Vgl. dazu auch die Theorien bei DEKKER, Foundations of Safety Science, S. 305 ff.

155 Für eine Einführung zum Sicherheitsmanagement in der Zivilaviatik vgl. z.B. BLUMENKRON, Safety Requirements, S. 58 ff., oder SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 11 Rz. 1 ff.

156 Der Annex 19 wurde bereits ein erstes Mal überarbeitet und liegt seit Juli 2016 in der zweiten Fassung vor.

157 Im Jahr 2018 publizierte die ICAO bereits die vierte Fassung des *Safety Management Manuals*.

158 Vgl. SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 11 Rz. 10.

159 So hält Art. 103*a* Abs. 1 LFV explizit fest, dass «Halter von Flugzeugen und Hubschraubern, die gewerbsmässige Flüge durchführen», (Bst. a) sowie «Instandhaltungsbetriebe für Flugzeuge und Hubschrauber» (Bst. b) «ein Sicherheitsmanagementsystem einrichten und unterhalten» müssen.

Übergeordnetes Ziel des Konzepts des Sicherheitsmanagements ist die Steigerung der Flugsicherheit[160]. Dieses Ziel soll dadurch erreicht werden, dass die Risiken in der Zivilluftfahrt erkannt und gemindert werden, bevor diese in Unfällen oder anderen Störungen resultieren.[161] Damit legt das Sicherheitsmanagement den Fokus mit Nachdruck auf die **Prävention**. Sollte sich allerdings trotz aller Vorkehrungen ein Vorfall ereignen, so wird dieser nicht als Konsequenz eines singulären Fehlers[162] verstanden. Vielmehr sind Vorfälle – so die Konzeption des Sicherheitsmanagements – Ausdruck einer Schwäche im System und können nur dann entstehen, wenn die Sicherheitsvorkehrungen auf verschiedenen Ebenen versagt haben.[163]

Zur Implementierung des Sicherheitsmanagements in den Mitgliedstaaten sieht die ICAO insbesondere zwei Instrumente vor: Einerseits legt Annex 19 fest, dass sämtliche Mitgliedstaaten der ICAO ein sog. ***State Safety Programme*** (*SSP*) zu etablieren und zu unterhalten haben.[164] In diesem Sicherheitsprogramm hat jeder Mitgliedstaat für seinen gesamten Verantwortungsbereich festzulegen, mit welchen Massnahmen und Regulationen die Risiken der Zivilluftfahrt minimiert werden sollen.[165] Anderseits haben die Mitgliedstaaten die Dienstleister der Zivilluftfahrt wie Fluggesellschaften oder Flugplätze zu verpflichten, ein sog. ***Safety Management System*** (*SMS*) einzufüh-

---

160 Gemäss dem Sicherheitsmanagement ist die Flugsicherheit dann gegeben, wenn die Wahrscheinlichkeit, dass es durch die Luftfahrt zu einem Schaden gewisser Schwere für Personen oder Sachen kommt, unterhalb eines akzeptablen Masses liegt. Vgl. dazu die Definition der *Safety* im ICAO Safety Management Manual, S. vii. Vgl. zur Sicherheit auch MÜLLER/DRAX, Safety Management, S. 14, sowie STOLZER/GOGLIA, Safety Management Systems, S. 17 f.

161 ICAO Safety Management Manual, S. 1-1.

162 Wie z.B. eines Pilotenfehlers oder einer Materialschwäche.

163 Diese Perzeption der Unfallentstehung kommt insbesondere im sog. *Swiss-Cheese-Modell* zum Ausdruck. Vgl. dazu z.B. ICAO Safety Management Manual, S. 2-6 f., oder REASON, Organizational Accidents, S. 9 ff.

164 Vgl. Ziff. 3.1 Annex 19.

165 Vgl. zum *SSP* ausführlich ICAO Safety Management Manual, S. 8-1 ff. Das schweizerische *SSP* findet sich bei BAZL, State Safety Programm der Schweiz. Im Übrigen hat auch die EU ein *SSP* entworfen. Vgl. Europäisches Flugsicherheitsprogramm, COM(2015) 599. Zur Umsetzung in der EU siehe auch Art. 5 ff. Verordnung (EU) Nr. 2018/1139.

ren,[166] durch welches die Dienstleister – bspw. mithilfe eines betriebsinternen Meldesystems – kontinuierlich und systematisch Risiken identifizieren und minimieren.[167] Mit diesen zwei Instrumenten erfasst das Sicherheitsmanagement somit sämtliche staatlichen sowie privaten Akteurinnen und Akteure der Zivilluftfahrt und wird durch die ICAO daher auch als *collaborative total system approach* bezeichnet.[168]

Eine effektive Erkennung und Minderung von Risiken ist allerdings nur möglich, wenn genügend Daten über die Sicherheit in der Zivilluftfahrt vorliegen. Dazu schreibt Annex 19 den Mitgliedstaaten der ICAO – neben der Einführung eines *State Safety Programmes* – vor, dass sie ein **System zur Erhebung und Verarbeitung von Sicherheitsdaten**[169] betreiben sollen.[170] Dieses System umfasst verschiedene Elemente: Erstens werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, ein Meldesystem (sog. *safety reporting system*) einzurichten, gemäss dem Unfälle und andere sicherheitsrelevante Vorkommnisse durch die Personen und Dienstleister der Zivilluftfahrt gemeldet werden müssen.[171] Zweitens haben die ICAO-Mitgliedstaaten durch geeignete Massnahmen zur Etablierung einer positiven Sicherheitskultur[172] beizutragen.[173] Durch diese positive Sicherheitskultur soll wiederum die Meldung von sicherheitsrelevanten Vorkommnissen gefördert werden.[174] Drittens sind die Mitgliedstaaten

166 Vgl. Ziff. 3.3.2.1 Annex 19.

167 Vgl. zum SMS ausführlich ICAO Safety Management Manual, S. 9-1 ff.

168 Vgl. z.B. ICAO Safety Management Manual, S. 2-3.

169 Die ICAO nennt dies ein *Safety Data Collection and Processing Systems* (*SDCPS*). Vgl. dazu ausführlich ICAO Safety Management Manual, S. 5-1 ff.

170 Vgl. Ziff. 5.1.1 Annex 19.

171 Vgl. Ziff. 5.1.2 und 5.1.3 Annex 19.

172 Die Sicherheitskultur wird als Ausdruck davon betrachtet, wie Sicherheit durch die staatlichen und privaten Akteurinnen und Akteure der Zivilluftfahrt bzw. ihre Mitarbeitenden wahrgenommen und bewertet sowie welche Bedeutung ihr zugemessen wird. Positiv ist die Sicherheitskultur dann, wenn der Sicherheit ein hoher Stellenwert eingeräumt und diese aktiv gefördert wird. Vgl. dazu sowie zur Sicherheitskultur im Allgemeinen ausführlich ICAO Safety Management Manual, S. 3-1 ff.

173 Vgl. Ziff. 5.3.5 Annex 19.

174 So explizit der Wortlaut von Ziff. 5.3.5 Annex 19.

verpflichtet, die Daten und Informationen[175], welche sie durch das Meldesystem erhalten, unter Schutz zu stellen. So sollen die Daten und Informationen insbesondere nicht zu anderen Zwecken als zum Erhalt oder zur Steigerung der Flugsicherheit verwendet werden dürfen.[176] Dieser Schutz der Sicherheitsdaten und -informationen wird – allerdings nicht in den Dokumenten der ICAO – auch als *Just Culture* bezeichnet.[177]

In Bezug auf die Flugunfalluntersuchung legt Annex 19 verbindlich fest, dass die Staaten einen Prozess zur Untersuchung von Unfällen und Störungen, also ein **Sicherheitsuntersuchungsverfahren**, einzuführen haben.[178] Damit ist auch das Sicherheitsuntersuchungsverfahren integraler Bestandteil des Sicherheitsmanagements. Ihm kommt dabei – zusammen mit dem Meldesystem – insbesondere die Aufgabe zu, als Quelle für die Erhebung von Sicherheitsdaten zu dienen.[179] Darüber hinaus stellt Annex 19 allerdings keine weiteren Anforderungen an dieses Verfahren, sondern verweist auf Annex 13, der – wie hiernach noch gezeigt werden wird – die eigentliche internationale Rechtsgrundlage des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens bildet.

III. Holistischer Blick auf sämtliche behördlichen Massnahmen

Wie im vorangehenden Unterkapitel gezeigt wurde, stellen die Sicherheitsuntersuchung sowie das Meldesystem – in der Schweiz *Meldesystem für besondere Ereignisse* genannt – wesentliche Bestandteile des Konzepts des

---

175 Die ICAO unterscheidet zwischen Sicherheitsdaten (sog. *Safety Data*) und Sicherheitsinformationen (sog. *Safety Information*). Als Sicherheitsdaten gelten die Fakten und Angaben, die durch verschiedene Quellen wie bspw. das Meldesystem erhoben werden. Sicherheitsinformationen sind hingegen Informationen, die aus der Analyse von Sicherheitsdaten gewonnen werden. Vgl. dazu die Definition im ICAO Safety Management Manual, S. vii f.

176 Vgl. Ziff. 5.3.3 Annex 19. Vgl. zum Schutz der Sicherheitsdaten ausführlich ICAO Safety Management Manual, S. 7-1 ff.

177 Vgl. zur *Just Culture* ausführlich hiernach S. 216 ff.

178 Vgl. Ziff. 3.3.3 Annex 19.

179 Vgl. dazu sowie zu den weiteren Quellen von Sicherheitsdaten die Anmerkung (*note*) zur Definition von *Safety data* im Safety Management Manual, S. vii.

Sicherheitsmanagements dar. Gleichzeitig bilden sie auch die beiden zentralen Massnahmen, welche nach heutigem Recht ein Staat zur Bewältigung eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses und zur Steigerung der Flugsicherheit zu ergreifen hat, weshalb sie auch als die beiden Elemente, welche die heutige Flugunfalluntersuchung[180] bilden, verstanden werden können. Darüber hinaus können sicherheitsrelevante Vorkommnisse, wie in der Einleitung aufgezeigt wurde, ebenso Gegenstand zweier weiterer staatlicher Investigationen bilden, nämlich eines Straf- sowie eines Administrativverfahrens. Nachfolgend sollen sämtliche dieser behördlichen Massnahmen rund um das sicherheitsrelevante Vorkommnis erörtert werden, indem durch einen holistischen Blick auf diese analysiert wird, in welchem Verhältnis das Sicherheitsmanagement, die Flugunfalluntersuchung sowie das Straf- und Administrativverfahren stehen.

Als Erstes ist das Verhältnis zwischen dem Sicherheitsmanagement und der Flugunfalluntersuchung genauer zu betrachten. Da das Sicherheitsuntersuchungsverfahren sowie das Meldewesen einerseits wesentliche Bestandteile des Sicherheitsmanagements bilden, andererseits aber ebenso die zentralen Elemente der heutigen Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung darstellen, ist es nicht weiter erstaunlich, dass sowohl das Sicherheitsmanagement als auch die Flugunfalluntersuchung denselben übergeordneten Zweck verfolgen, nämlich die Steigerung der Sicherheit im Luftverkehr. Insgesamt ergibt sich daraus, dass bezüglich **Flugunfalluntersuchung und Sicherheitsmanagement** eine **Kongruenz in der Zweckverfolgung** festgestellt werden kann.

Trotz dieser Gemeinsamkeit und Überschneidung unterscheiden sich die Flugunfalluntersuchung – bzw. das hier vertretene holistische Verständnis von dieser – sowie das Konzept des Sicherheitsmanagements insofern, als sie zwei unterschiedliche Perspektiven auf den Unfall oder ein anderes sicherheitsrelevantes Vorkommnis einnehmen: Das Konzept des Sicherheitsmanagements legt, wie hiervor betont wurde, im Grundsatz den Fokus auf die Prävention. Dieses Konzept sucht damit, Vorfälle zu vermeiden, bevor sie entstehen. Dem entgegengesetzt ist hingegen die Perspektive der Flugunfalluntersuchung: Diese kommt erst zum Zug, wenn sich bereits ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis ereignet hat. Mit anderen Worten nimmt, wie in Abbildung 1 gra-

[180] Vgl. zum hier vertretenen holistischen Verständnis der Flugunfalluntersuchung hiervor S. 9.

fisch dargestellt wird, das **Sicherheitsmanagement** eine **prospektive, proaktive und präventive Perspektive** ein, während der **Flugunfalluntersuchung** eine **retrospektive, reaktive und kurative Perspektive** zu eigen ist.

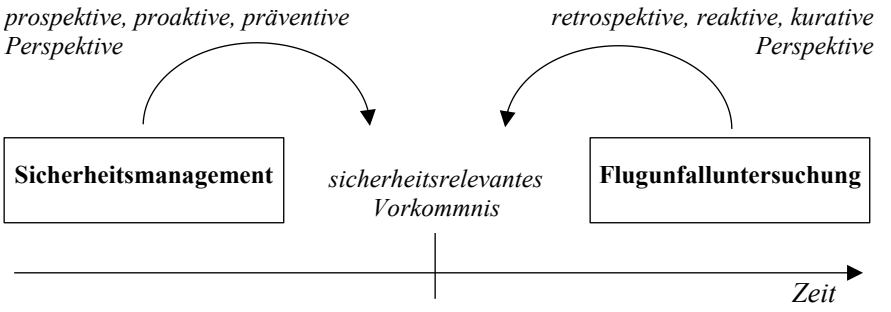


Abbildung 1: Perspektiven des Sicherheitsmanagements sowie der Flugunfalluntersuchung auf das sicherheitsrelevante Vorkommnis

Ebenso einen retrospektiven und reaktiven Blick auf ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis werfen das Straf- sowie das Administrativverfahren. Entscheidend ist allerdings, dass diese beiden öffentlich-rechtlichen Verfahren durch ihre Untersuchungen gänzlich andere Zwecke als das Sicherheitsmanagement oder die Flugunfalluntersuchung verfolgen. Nicht die Erhöhung der Flugsicherheit, sondern die Bestrafung einer allfälligen Täterschaft oder die Erziehung einer fehlbaren Person sind die durch diese Verfahren angestrebten Ziele. Zwischen der **Flugunfalluntersuchung und dem Sicherheitsmanagement** auf der einen und dem **Straf- sowie dem Administrativverfahren** auf der anderen Seite ist damit eine erhebliche **Inkongruenz in der Zweckverfolgung** festzustellen. Flugunfalluntersuchung und Sicherheitsmanagement stehen also durchaus in einer gewissen Opposition zum Straf- sowie zum Administrativverfahren.

Folge dieser Opposition ist, dass sowohl das Straf- als auch das Administrativverfahren in der präventiven Konzeption des Sicherheitsmanagements jeder Bedeutung entbehren. Vielmehr sieht das Sicherheitsmanagement, wie bereits erläutert wurde, sogar vor, dass die auf der Grundlage des Meldewesens oder der Sicherheitsuntersuchung gewonnenen Sicherheitsdaten und -informatio-

nen nicht zu anderen Zwecken als zur Verbesserung der Flugsicherheit verwendet werden dürfen, womit explizit deren Verwertung in Straf- oder Administrativverfahren ausgeschlossen werden soll.[181] Mit anderen Worten errichtet das Konzept des Sicherheitsmanagements um seine Bestandteile und somit auch um die Flugunfalluntersuchung eine Barriere, die dem Schutz der durch diese gesammelten Daten und Informationen dienen soll. Da dieser Schutz – ausserhalb der ICAO – auch unter dem Konzept der sog. *Just Culture* zusammengefasst wird, kann diese Schranke als ***Just-Culture*-Barriere** bezeichnet werden. Der holistische Blick auf sämtliche sich um ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis gruppierenden behördlichen Massnahmen ergibt damit eine Situation, wie sie in Abbildung 2 grafisch veranschaulicht wird.

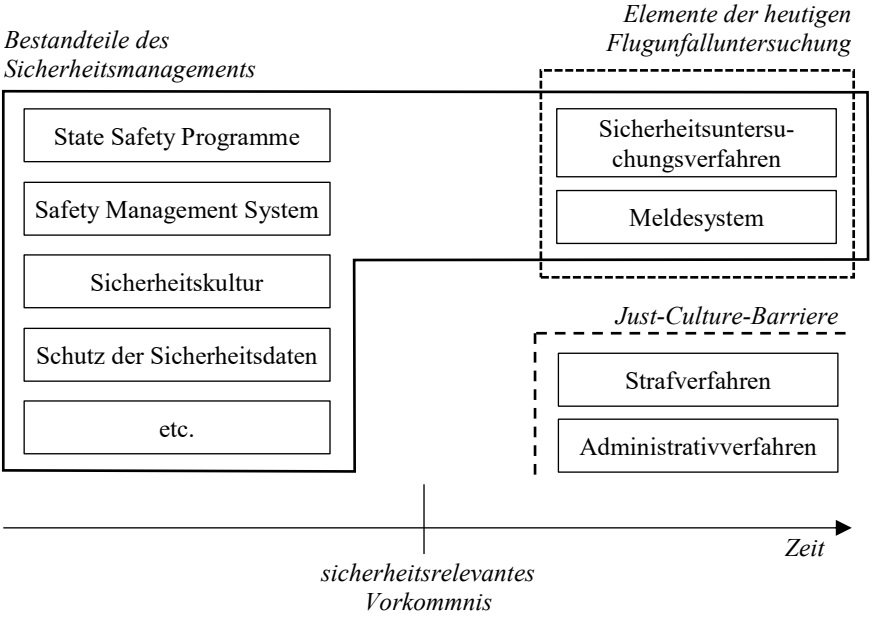


Abbildung 2: Holistischer Blick auf sämtliche sich um ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis gruppierenden behördlichen Massnahmen

[181] Vgl. Safety Management Manual, S. 7-9.

Problematisch ist nun, dass diese *Just-Culture*-Barriere durch die heutige, in der Schweiz umgesetzte Ausgestaltung des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens, wie hiernach noch ausführlich zu zeigen sein wird, mehrfach durchstossen wird. Genau diese **Schnittstellen des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens zum Straf- sowie zum Administrativverfahren** bringen, wie in der Einleitung exemplarisch gezeigt wurde, die an einem Vorkommnis beteiligten Personen in eine dilemmatische Situation. Grund für diese Durchbrechung, die sich im internationalen Vergleich aufgrund ihres Ausmasses durchaus als schweizerische Eigentümlichkeit bezeichnen lassen kann, ist die rechtshistorische und ideengeschichtliche Entwicklung der Flugunfalluntersuchung in der Schweiz. Diese wird nachfolgend im ersten Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen vertiefter erörtert.

1. Teil:

Rechtshistorische Entwicklung der Flugunfalluntersuchung

A. Einführung

Heute ist es eine internationale Selbstverständlichkeit, dass Flugunfälle und andere sicherheitsrelevante Vorkommnisse durch Behörden untersucht werden. Auch in der Schweiz wurden mit dem Aufkommen motorisierter Passagierflugzeuge nach dem Ersten Weltkrieg erste staatliche Investigationen zur Aufklärung von Flugunfällen durchgeführt. Die damalige schweizerische Praxis war, wie in den folgenden Kapiteln gezeigt werden wird, für die heutige Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung prägend. Gerade ihre nach wie vor vorhandenen Schnittstellen zu Straf- oder Administrativverfahren wurzeln in der langjährigen Praxis der schweizerischen Untersuchungsbehörden.

Die ideengeschichtliche und rechtshistorische Entwicklung der Schweizer Flugunfalluntersuchung wurde bisher in der Literatur vernachlässigt.[182] Die nachfolgenden Kapitel füllen diese Lücke, indem sie vor dem Kontext der allgemeinen Entwicklung der Luftfahrt die Geschichte der Flugunfalluntersuchung in der Schweiz nachzeichnen. Im Kapitel B. wird dazu der früheste behördliche Umgang mit Flugunfällen vor der Entstehung der Flugunfalluntersuchung aufgezeigt. Das Kapitel C. widmet sich sodann der Genese der schweizerischen Flugunfalluntersuchung vor dem Ersten Weltkrieg und in der Zwischenkriegszeit. Schliesslich zeigt das Kapitel D., wie sich verschiedene Modelle des Flugunfalluntersuchungsverfahrens – die direkten Vorläufer des heutigen Sicherheitsuntersuchungsverfahrens – nach dem Zweiten Weltkrieg abwechselten. Insgesamt wird dabei immer wieder der Fokus auf die seit jeher vorhandenen Schnittstellen der Flugunfalluntersuchung zum Straf- und Administrativverfahren gelegt. Auf die vergleichsweise junge Historie des aus dem europäischen Recht stammenden Meldesystems wird hier nur oberflächlich eingegangen, da diese für die heutige Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung nicht entscheidend war.[183]

---

[182] Nur bei LIER, Flugunfalluntersuchung, S. 60, sowie LIER/SPAHNI, Aircraft accident investigation, S. 81, finden sich ein paar spärliche Hinweise. Auch zur Geschichte der Flugunfalluntersuchung in anderen Staaten finden sich nur punktuelle Angaben, so z.B. bei SCHLEGEL, Accident investigation in Germany, S. 91; SCHNITKER/VAN HET KAAR, Aviation accident, S. 19 ff.; SCHUBERDT/THÖRNIG, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 2, S. 1260 Rz. 1 ff.; VAN WIJK, Aircraft accident, S. 43 ff.; oder TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 133 ff.

[183] Vgl. dazu aber hiernach S. 175 ff. sowie S. 217 ff.

B. Frühester Umgang mit Flugunfällen

I. Ende des 18. Jahrhunderts: Verbote zur Verhinderung von Flugunfällen

Die Luftfahrt war von Beginn an begleitet durch Flugunfälle. Ab den ersten Tagen der Luftfahrt hatten sich die Behörden mit diesen Unfällen und deren Verhinderung zu befassen, so auch in der Alten Eidgenossenschaft. Der Startpunkt für die Entwicklung der Luftfahrt war jedoch nicht im Gebiet der heutigen Schweiz, sondern im absolutistischen Frankreich im Jahr 1783. Nachdem im ausgehenden 18. Jahrhundert in verschiedenen Ländern Versuche mit unbemannten Heissluft- und Gasballonen unternommen worden waren, fand am 21. November 1783 in Paris die erste freie[184] Ballonfahrt eines Menschen in einem Heissluftballon statt. Gebaut wurde der Ballon durch die Gebrüder Montgolfier. Nur wenig später wagten weitere Luftfahrtpioniere Ballonfahrten sowohl mit Heissluft- als auch mit Gasballonen.[185] 1785 kam es dann zum **ersten Flugunfall der Geschichte**: Bei einem Versuch, den Ärmelkanal zu überqueren, stürzte ein Hybridballon gefüllt mit Wasserstoff und Heissluft ab. Pilot und Begleiter kamen dabei ums Leben.[186]

Zeitgleich mit der Entwicklung in Frankreich wurden auf dem Gebiet der Eidgenossenschaft zahlreiche **aerostatische Versuche** unternommen. Von rechtshistorischem Interesse sind insbesondere die ab 1784 stattfindenden Aufstiege

---

184 Bis zu diesem Zeitpunkt hatten verschiedene Versuche mit bemannten, aber gefesselten Ballonen stattgefunden.

185 Vgl. zur Geschichte des Ballons ausführlich KOTAR/GESSLER, Ballooning, S. 9 ff.

186 Vgl. KOTAR/GESSLER, Ballooning, S. 43 f. Allgemein war die Ballonfahrt zu dieser Zeit wohl nicht ganz ungefährlich. So meinte HEER in seiner Publikation von 1892, dass die ersten Luftschiffer häufig Opfer ihres Berufes wurden, «denn mit dem Erfolg wuchs die Tollkühnheit, die sie endlich ins Verderben führte». Allerdings wusste HEER ebenfalls zu berichten, dass die Ballonfahrt lange nicht so gefährlich wäre, wie man allgemein annähme. «Nach einer Statistik, die für das erste Jahrhundert der Aëronautik aufgestellt ist», deren Quelle der Autor jedoch nicht nannte, «kamen auf die 20,000 Menschen, die sich unterdessen der Gondel eines Luftballons anvertrauten, 91 Todesfälle, die in direktem Zusammenhang mit den Fahrten stehen» (HEER, Ballon, S. 10).

unbemannter Heissluftballone.[187] Diese Versuche mit den sog. *Aerostaten* dienten damals weniger dem wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn, sondern waren vielmehr Spektakel für die Bevölkerung. So strömten die Besucher von weither zusammen, um den Aufstieg der sog. Luftkugeln zu bestaunen.[188]

Das Steigenlassen der Ballone war jedoch nicht ungefährlich: Die unbemannten Ballone waren – heutigen Himmelslaternen nicht unähnlich – aus dünnem Papier gefertigt, an deren unterem, offenem Ende eine Brennschale mit einem Feuer hing.[189] Aufgrund dieser Konstruktionsweise konnte es beim Niedergang der Ballone zu Bränden kommen.[190] Da man diese Gefahr erkannte, beschlossen am 22. März 1784 der grosse und der kleine Rat in Bern, dass «alle diejenigen Ballons, so mit einem Rost versehen sind, und durch das Feüer unterhalten werden, zu Stadt und Land unter einer Buß von 50 Pfund zu verbieten» sind.[191] Zwei Monate später ereignete sich in Solothurn der **erste überlieferte Unfall auf eidgenössischem Gebiet**: Am 25. Mai 1784 berichtete der Landschreiber Roggenstill aus Gösgen an die gnädigen Herrn und Oberen zu Solothurn, dass «die […] zu Olten Erhobene Lufft-Ballon im dorff Kienberg nächst zwüschen zwey Stroh-Haüßeren hinunder gefallen, allda Einen Garthen Hag unnd Ein jungen Obß-Baum gähling [rasch] angezündet und verbrennet» hat.[192] Schon am folgenden Tag verordnete darauf der Solothurner Rat, «daß

---

187 Vgl. TILGENKAMP, Luftfahrt, S. 54 f., sowie WYLER, Bordbuch, S. 9 ff.

188 Vgl. WYDLER, Ballon und Luftschiff, S. 4 f. Vgl. auch TILGENKAMP, Luftfahrt, S. 74.

189 Vgl. z.B. den von Anton Tschann (vgl. FN 194) im Jahr 1784 gefertigten Heissluftballon, beschrieben bei SCHLUCHTER, Luftfahrt, S. 231, abgebildet bei TILGENKAMP, Luftfahrt, S. 57.

190 So gilt ein Grossbrand in der irischen Stadt Tullamore am 10. Mai 1785 als erste Katastrophe in der Luftfahrt. Ein im Stadtzentrum gestarteter Luftballon stürzte über den Häusern ab und entzündete diese, worauf ein beträchtlicher Teil der Stadt abbrannte. Vgl. RYAN, The first ever air disaster.

191 StA Bern, Mandaten-Buch, S. 196. Die Berner Räte hielten jedoch explizit fest, dass nur das Steigenlassen von Heissluftballonen, nicht jedoch von Gasballonen zu unterlassen ist: «Betreffend aber diejenigen Ballon, welche nur mit brennbahrer Luft [Wasserstoff] angefüllt und einzig dem Spiel der Winden überlaßen werden, so sollen diese unter obvermeltem Verbott nicht begriffen, sondern davon ausgenommen seyn» (ibid., S. 196).

192 StA Solothurn, Gösgen-Schreiben, S. 119.

Bey fünfzig Pfund Buß kein Lufft Ballon mehr in unsern Landen in die Lufft geschikt werde».[193]

Auch andernorts in der Eidgenossenschaft wurde das Steigenlassen von unbemannten Heissluftballonen verboten.[194] Bei diesen **Verboten** handelt es sich somit um die ersten Normen, deren Ziel es war, Unfällen mit Flugkörpern entgegenzutreten. Die Verbote änderten allerdings nichts daran, dass auf dem Gebiet der damaligen Eidgenossenschaft weitere aerostatische Versuche stattfanden.[195] 1788 erfolgte sodann der erste bemannte Ballonaufstieg in der Schweiz, und zwar ab Basel.[196]

II. 19. Jahrhundert: Weiterhin gegenüber der Fliegerei skeptisch eingestellte Behörden

Nach einer ersten Euphorie am Ende des 18. Jahrhunderts ebbte das Interesse an Ballonen rasch wieder ab. Für den grössten Teil des 19. Jahrhunderts sind – neben ein paar wenigen bemannten wie unbemannten Ballonaufstiegen – auf dem Gebiet der heutigen Schweiz **nur wenige aviatische Aktivitäten** zu ver-

---

193 StA Solothurn, Ratsmanual, S. 447. Der Rat nannte jedoch explizit die Möglichkeit, für den Einzelfall eine Bewilligung einzuholen. Vgl. zum Ganzen auch SCHLUCHTER, Luftfahrt, S. 233 f.

194 So berichtet bspw. TILGENKAMP, Luftfahrt, S. 61, über ein Verbot in Neuenburg. Und gemäss einem Zeitungsbericht der NZZ aus dem Jahr 1938 wurde dem Ballonpionier Anton Tschann im Jahr 1788 verboten, einen «Luftballon mit einem Schiff, in dem ein Schaf mit einem Fallschirm sich befinde», steigen zu lassen (WEISZ, Aemter und Würden, Blatt 3).

195 So wurde Anton Tschann (vgl. FN 194) bspw. in Baden erlaubt, einen Flugversuch durchzuführen. Ein *Avertissement* in der NZZ vom 26. Juli 1788, S. a4, machte dem Publikum bekannt, dass «Herr Anton Tschan, Mechanicus von Balstall, Solothurner Kantons […] auf oberkeitliche gnädig erhaltene Erlaubnisz zu Baden in der Schweiz […] gesinnet eine aerostatische Luft-Maschine […] steigen zu lassen». Offenbar war sich der Ballonpionier der von seinem Apparat ausgehenden Gefahr bewusst. So erwähnte die Zeitungsannonce: «NB. Merkwürdig ist seine Erfindung, da sich das Feuergeschirr in der Luft gänzlich zuschliessen wird, und ohne alle Gefahr der Ballon sich allgemach unverletzt auf die Erde wieder hinunterläszt.»

196 Vgl. zum Aufstieg von Jean-Pierre Blanchard im Jahr 1788 TILGENKAMP, Luftfahrt, S. 73 ff.

zeichnen.[197] Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts ereignete sich in der Schweiz aus aviatischer Sicht wieder etwas Relevantes, als der St.Galler Berufsluftschiffer Eduard Schweizer, besser bekannt unter dem Künstlernamen Eduard Spelterini, begann, zahlreiche Ballonflüge über die Schweiz zu unternehmen.[198]

Auch zur Zeit Spelterinis sorgten sich die lokalen Behörden um die Unfallgefahr und gleich wie ein Jahrhundert zuvor reagierten sie mit Verboten: So wusste ein Zeitzeuge zu berichten, dass gemäss den Angaben Spelterinis für den Start ab Zürich am 26. Juli 1891 eine **polizeiliche Bewilligung** notwendig gewesen sei. Vor der Abfahrt hätten Spelterini und seine Gäste zudem eine schriftliche Erklärung unterzeichnen müssen, «dass das Unternehmen bei klaren Sinnen und vollem Verstand ausgeführt werde» und bei einem Flugunfall keinerlei Ansprüche gegenüber der Stadt Zürich erhoben würden.[199]

Auch in St.Gallen war man gegen Ende des 19. Jahrhunderts **dem Ballonfahren gar nicht zugeneigt**. Als nämlich der Luftschiffer Strohschneider aus Solothurn im Jahr 1892 ein Gesuch[200] um Steigenlassen eines «Riesenluftballons» an den Gemeinderat der Stadt St.Gallen stellte, antwortete dieser ablehnend. Im Gemeinderatsprotokoll wurde dazu unter dem Randvermerk «Luftgaukler» festgehalten: «Das Ansuchen eines Luftschiffers Strohschneider in Solothurn um Gestattung von Productionen mit einem Riesenluftballon wird bei der Gefährlichkeit solcher Productionen und in Anbetracht der moralischen Rückwirkung auf das Publicum, welche aus einem allfälligen Unglücke hervorgeht, abgewiesen.»[201] Und auch das spätere Gesuch[202] eines Herrn Giacomo Merighi aus dem Jahr 1898, bei einem Ballonflug Passagiere mitnehmen

---

197 Vgl. dazu die Übersicht bei WYLER, Bordbuch, S. 10 ff. Für die Jahre 1822 und 1826 ist zudem bekannt, dass die Zürcher Regierung Gesuche, Ballone steigen zu lassen, abgelehnt hatte. Siehe dazu ibid., S. 11.

198 Vgl. WYDLER, Ballon und Luftschiff, S. 5.

199 Aussagen von Eduard Spelterini, überliefert in einer Ansprache von Ballonpionier ERNST THEODOR SANTSCHI, Kommandant der Schweizer Ballontruppen und Präsident der Sektion Säntis des Schweizerischen Aeroclubs. Siehe SANTSCHI, Kapitän Eduard Spelterini, S. 85.

200 Vgl. Stadtarchiv St.Gallen, Gesuch Strohschneider, Blatt 1.

201 Stadtarchiv St.Gallen, Protokolle 1892, S. 163.

202 Vgl. Stadtarchiv St.Gallen, Gesuch Merighi, Blatt 2.

zu dürfen, wurde mit dem Verweis, dass der Pilot sich «nicht darüber ausgewiesen hat, daß er einen Ballon unter allen Umständen zu handhaben versteht», abgelehnt.[203]

[203] Stadtarchiv St.Gallen, Protokolle 1898, S. 574.

C. Entstehung der Flugunfalluntersuchung

I. Um 1900: Erste rechtliche Gedanken zu Flugunfällen

Um die Jahrhundertwende begann die **Entwicklung der Luftfahrt** in der Schweiz – wie auch in ganz Europa und der Welt – langsam Fahrt aufzunehmen. Diese Entwicklung wies zwei Stossrichtungen auf: Auf der einen Seite wurde mit der Erfindung des Luftschiffes die fehlende Steuerbarkeit der Ballone überwunden. Zu Gesicht bekam man in der Schweiz die riesigen, in der Luft schwebenden Zigarren dank den zahlreichen Flügen, die Ferdinand Graf von Zeppelin ab 1900 über dem Bodensee und auch über der Schweiz unternahm. Ab 1910 wurde in Luzern sogar die erste schweizerische Luftschiffstation betrieben. Das von dort ablegende Luftschiff bot gut betuchten Gästen während dreier – soweit bekannt unfallfreier[204] – Saisons Touristikflüge über dem Vierwaldstättersee an.[205]

Auf der anderen Seite wurden um die Jahrhundertwende die ersten erfolgversprechenden Versuche mit Motorflugzeugen unternommen, so auch in der Schweiz.[206] An verschiedenen Veranstaltungen präsentierten die tollkühnen Flugpioniere ihre Apparate.[207] Die Flüge waren zu Beginn von kurzer Dauer und der **Absturz am Ende eher die Regel** als die Ausnahme.[208] Für den regelmässigen Transport von Personen waren die Flugzeuge noch zu wenig entwickelt.[209] Dennoch war bereits zu diesem Zeitpunkt absehbar, dass das Flugzeug dereinst eine wichtige Rolle als Transportmittel einnehmen würde.

---

204 Vgl. WYLER, Bordbuch, S. 24.

205 Vgl. RUOSS, Luftschiffstation Luzern, S. 16 ff.

206 Vgl. WALDIS, Dufaux, S. 11 ff.

207 Vgl. ausführlich SIMEON, Gloires, S. 17 ff., sowie RUOSS, Flugmeetings, S. 18 ff.

208 Vgl. FEHR, Erschliessung, S. 40; PITTARD, Législation, S. 491; RUOSS, Luftschiffstation Luzern, S. 30; oder WYLER, Bordbuch, S. 25 und 27.

209 Zu diesem Schluss kam das Post- und Eisenbahndepartement, als bei diesem im Jahr 1914 ein Konzessionsgesuch um den regelmässigen Betrieb von Wasserflugzeugen auf dem Genfersee einging. Das Departement lehnte das Gesuch mit der Begründung ab,

Vor diesem Hintergrund kam erstmals die Idee auf, Flugunfälle durch unabhängige Behörden zu untersuchen, und zwar in der **juristischen Literatur**: Mit der Entwicklung der Luftfahrzeuge begann sich nämlich eine grössere Zahl an Juristen mit den rechtlichen Fragen rund ums Fliegen – zu Beginn vor allem rund um die Luftschifffahrt – zu befassen.[210] Zentrale Themen der damaligen Literatur waren bspw. das Recht zur Benützung des Luftraums, zollrechtliche Probleme oder die Konzessionierung von Luftschifffahrtsunternehmen. Die Regeln nach einem Flugunfall wurden – abgesehen von der Haftpflicht – nur ganz am Rande und vereinzelt diskutiert: So schlug FRIEDRICH MEILI, Professor des internationalen Privatrechts an der Universität Zürich, 1908 in seiner Publikation zum Recht des Luftschiffs vor, eine allgemeine Meldepflicht von Flugunfällen durch den Eigentümer einzuführen.[211] Ein Jahr später äusserte der deutsche Jurist, Ballonfahrer und spätere Professor für Luftrecht ALEX MEYER[212] in einer seiner Publikationen den Vorschlag, dass «[z]ur Untersuchung der Ursachen etwaiger Unfälle und der damit zusammenhängenden Umstände [.] man in Anlehnung an die Seeämter vielleicht ebenfalls besondere Behörden schaffen [könnte], in denen dann auch geprüften Luftschiffern ein Platz im Richterkollegium einzuräumen sein würde».[213] Auch bei Schweizer Juristen fand die Idee, Flugunfälle analog zum Seerecht[214]

die Luftfahrt sei für solche Transporte noch zu wenig weit entwickelt. Vgl. Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1914, BBl. 1915 I 573 ff., 774.

210 An Literatur aus der Schweiz zu nennen sind insbesondere: BRENNWALD, Luft und Recht; HILTY, Völkerrechtliche Gebräuche; DERS., Luftschifffahrt; MEILI, Luftschiff und PITTARD, Réglementation.

211 Vgl. MEILI, Luftschiff, S. 44.

212 ALEX MEYER leistete einen enormen Beitrag zur Entwicklung des Luftrechts in Deutschland und wird daher heute auch als «Nestor des Luft- und Weltraumrechts» bezeichnet. Siehe BENKÖ, Meyer, S. 326 f.

213 MEYER, Erschliessung, S. 36.

214 In der Seeschifffahrt wurden nämlich bereits seit mehreren Jahrzehnten – im Deutschen Reich seit 1870 – Seeunfälle durch besondere Behörden untersucht. Vgl. dazu das deutsche Gesetz betreffend die Untersuchung von Seeunfällen vom 24. Juli 1877. Zur Geschichte der deutschen Seeunfalluntersuchung vgl. die Webseite der Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung <https://www.bsu-bund.de → Die BSU → Geschichte der deutschen Seeunfalluntersuchung>. Zur Seeunfalluntersuchung in anderen Ländern vgl. ausführlich HENRIKSEN, Seeunfalluntersuchung, insb. S. 46 ff.

zu untersuchen, Anklang, so nachweislich beim Genfer Anwalt und Professor EDMOND PITTARD.[215]

Niederschlag fand diese akademische Debatte auf **internationaler Ebene**: Im Jahr 1910 versuchten die Regierungen 19 europäischer Länder – darunter auch der Schweiz –, an der internationalen Luftverkehrskonferenz in Paris ein internationales Luftverkehrsabkommen abzuschliessen.[216] Bereits an dieser Konferenz wurden unter anderem die Regeln beim Vorkommen von Unfällen diskutiert.[217] Im Entwurf zu einer *International Convention on Aerial Navigation* fanden derartige Vorschriften jedoch keine Erwähnung.[218] Allgemein waren die Regierungen der verschiedenen Länder bis zum Ersten Weltkrieg nicht mehr in der Lage, ein Abkommen über die Luftfahrt abzuschliessen.[219]

Ein wenig konkreter wurde eine Gruppe Juristen verschiedener europäischer Länder, darunter auch der Schweiz[220], die sich 1911 in Paris trafen und das *Comité Juridique International de L'Aviation* (*C.J.I.A.*), eine private internationale rechtswissenschaftliche Organisation, gründeten.[221] Am Kongress in Paris sowie in den darauffolgenden Konferenzen[222] entwickelte das Komitee

215 Vgl. PITTARD, Réglementation, S. 64.

216 Zur internationalen Luftverkehrskonferenz in Paris vgl. ausführlich COOPER, Air Navigation Conference, S. 127 ff., sowie MILDE, Air Law, S. 7 ff.

217 Vgl. Votum Eduard Müller (Bundesrat) im Amtlichen Bulletin zu Art. 37bis BV, AB S 1918 S. 56.

218 Der Entwurf wurde als *Appendix A, International Convention in Regard to Aerial Navigation drafted by the Conference held at Paris in 1910* im Bericht des *Civil Aerial Transport Committee* festgehalten. Publiziert wurde der Bericht bspw. im Magazin *Flight International*. Vgl. Civil Aerial Transport Committee, Final Report, in: Flight International 10 (1918) LII, S. 1465 ff.

219 Vgl. Botschaft Pariser Luftfahrtabkommen, BBl. 1934 II 45 ff., 45.

220 So gehörte EDMOND PITTARD dem Komitee an.

221 Zum C.J.I.A. vgl. OTTO, Entwicklung, S. 190 f., sowie ausführlich DELAYEN, Le Comité, S. 79 ff.

222 Das Komitee tagte in den Jahren nach der Gründung 1911 mehrfach: Vor dem Ersten Weltkrieg fand je ein Kongress in den Jahren 1912 und 1913 statt, die übrigen erfolgten dann erst nach dem Krieg, der neunte und letzte 1930.

einen ***Code de l'air***[223], welcher als Entwurf für eine internationale Konvention dienen sollte. Dieser Entwurf hielt fest, dass jeder bei Entdecken eines Flugzeugwracks dies den Behörden zu melden habe. Eine behördliche Pflicht zur Untersuchung des Wracks stipulierte der Code jedoch nicht.[224] Ohnehin verharrte der *Code de l'air* im Stadium des Entwurfs und wurde nie fertiggestellt, übte aber dennoch einen gewissen Einfluss auf das Luftrecht aus.[225]

Unabhängig von diesen Debatten in der Wissenschaft sowie der Diplomatie, sondern vielmehr aus praktischer Notwendigkeit[226] wurden im Vereinigten Königreich sowie in den USA noch vor dem Ersten Weltkrieg **erste technische Flugunfalluntersuchungen von unabhängigen Stellen** durchgeführt: Bereits ab 1912 untersuchte im Vereinigten Königreich der *Royal Aero Club* Flugunfälle und verfasste zuhanden der Behörden Unfallberichte mit Empfehlungen, wie Unfälle in Zukunft vermieden werden könnten.[227] Und auch in den

---

223 Die Arbeiten an diesem Entwurf wurden regelmässig veröffentlicht sowohl in Buchform als auch in der Monatszeitschrift *Revue Juridique Internationale de la Locomotion Aérienne*.

224 Vgl. dazu das «Chapitre V. – Des épaves» im *Code de l'air*. Eine erste Fassung des Codes ist zu finden unter *Code International de l'Air* in den Protokollen zum ersten Kongress des Komitees, die in der *Revue Juridique Internationale de la Locomotion Aérienne* veröffentlicht wurden. Vgl. Premier Congrès du C.J.I.A., in: Revue Juridique Internationale de la Locomotion Aérienne 3 (1912), S. 168 ff.

225 Vgl. OTTO, Entwicklung, S. 190.

226 Problematisch bei den ersten Flugunfällen war, dass zwar Strafverfolgungsbehörden, Versicherungen, Hersteller oder Betreiber die Unfälle untersuchten, alle jedoch ihre eigenen Interessen verfolgten. So hatten besonders die Hersteller und Betreiber kein Interesse daran, Ergebnisse von Flugunfalluntersuchungen, die sie belasteten, zu veröffentlichen. Aus diesem Grund war es geboten, dass eine unabhängige Stelle die Flugunfalluntersuchungen vornahm. Vgl. SCHUBERDT/THÖRNIG, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 2, S. 1261 Rz. 2.

227 Vgl. VAN WIJK, Aircraft accident, S. 85. Dass der Royal Aero Club – also eine private Vereinigung in der damaligen Zeit hauptsächlich aus Ballonfahrern bestehend – eine heute staatliche Aufgabe wahrnahm, war nicht ungewöhnlich. Am Anfang der Luftfahrt kam z.B. auch dem *Aero-Club der Schweiz* ein Grossteil der Aufgaben in der Verwaltung der Luftfahrt zu, welche der Aero-Club im Auftrag des Luftamtes ausführte. Vgl. dazu ausführlich LÄTSCH, Luftrecht, S. 149 ff.

Vereinigten Staaten von Amerika wurde noch vor dem Ersten Weltkrieg eine vergleichbare Lösung gefunden.[228]

Auf die **Schweizer Behörden** hatten diese Entwicklungen jedoch keine Auswirkungen: Der Bundesrat erkannte zwar, dass sich angesichts der «ungeheuren Fortschritte, die im Verlauf der letzten Jahre auf dem Gebiete der Luftschiffahrt sich» verwirklicht hatten, eine gesetzliche Regelung der Materie auf Bundesebene aufdrängte.[229] Aus diesem Grund schlug er im März 1910 der Bundesversammlung vor, durch die Aufnahme eines Art. 37bis in die Bundesverfassung dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung über die Luftschifffahrt zu übertragen.[230] Und auch die Bundesbehörden beschäftigten sich mit diversen luftrechtlichen Fragen. Die Debatte drehte sich allerdings hauptsächlich um Konzessionspflichten der gewerbsmässigen Personenbeförderung, Zollfragen oder um den Schutz der Luftschiffe vor verbrecherischen Angriffen.[231] Die behördliche Untersuchung von Flugunfällen war zu dieser Zeit noch kein Thema.

II. Zwischenkriegszeit: Der Beginn der Flugunfalluntersuchungen

Der Erste Weltkrieg stoppte jäh die Entwicklung der zivilen Fliegerei, brachte jedoch einen **enormen Fortschritt in der Technik der Motorflugzeuge**. Das Flugzeug war während der Zeit des Kriegs zum Verkehrsmittel geworden, das zum Transport von Post diente und einigen wenigen Passagieren Platz bot. In der Zwischenkriegszeit entwickelte sich auf dieser Grundlage zaghaft die kommerzielle Luftfahrt. In der Schweiz gründeten ehemalige Militärpiloten kurz nach dem Ende des Kriegs die ersten schweizerischen Luftverkehrsunter-

---

228 Vgl. VAN WIJK, Aircraft accident, S. 93.

229 Botschaft Automobilverkehr und Luftschiffahrt, BBl. 1910 II 606 ff., 617.

230 Eine unglückliche Verkoppelung dieser Verfassungsänderung mit der Motorfahrzeuggesetzgebung hatte jedoch zur Folge, dass noch elf Jahre vergehen sollten, bis die eigentlich unumstrittene Änderung durch Volk und Stände angenommen werden konnte. Vgl. BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. V, Rz. 3210, und Botschaft LFG, BBl. 1945 I 341 ff., 343.

231 Vgl. dazu ausführlich RIESE, Luftrecht, S. 21 ff.

nehmen. Im Jahr 1919 wurde versuchsweise die erste Luftpostverbindung zwischen den Städten Zürich, Bern und Lausanne eingerichtet.[232] In der Folge entwickelte sich bis zum Zweiten Weltkrieg – wenn auch lediglich für eine kleine Kundschaft[233] und nur dank erheblichen staatlichen Subventionen[234] – ein schweizerisches Luftverkehrsnetz mit verschiedenen nationalen und internationalen Verbindungen, das zu einer «wertvollen Ergänzung der anderen Verkehrsarten»[235] geworden war.[236]

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung setzte sich in der Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg – wie in vielen anderen Ländern auch[237] – die Idee durch, dass zivile Flugzeugunfälle[238] einer behördlichen Untersuchung bedürfen.[239] Der Ursprung dieser Idee ist im Falle der Schweiz im militärischen Bereich zu finden: Zu Beginn des Ersten Weltkriegs rief der Bundesrat die Fliegertruppe

---

232 Diese musste jedoch nur kurze Zeit später wieder eingestellt werden. Vgl. SCHIEDT, Geschichte der Luftfahrt, S. 24, und WYDLER, Luftfahrt, S. 74.

233 Auskunft zur Anzahl der Passagiere in der Schweizer Luftfahrt vermittelt ein Blick in die Statistischen Jahrbücher der Schweiz: Ab dem Jahr 1922 erfasste man erstmals die Anzahl zahlender Flugpassagiere auf den regelmässig angebotenen Luftverkehrslinien. Für das Jahr 1922 wird die Anzahl zahlender Passagiere mit 594 Personen auf insgesamt 467 Linienflügen angegeben. Das ergibt durchschnittlich einen Passagier pro Flug. Schon im Jahr 1923 verdreifachte sich die Passagierzahl. Und im Jahr 1927 waren es bereits mehr als 13'000 Passagiere auf rund 5'000 Flügen, also rund zwei bis drei Personen pro Flug. Im Jahr 1938 – vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs – zählte man sodann knapp 76'000 Flugpassagiere auf fast 13'000 Flügen, was etwa sechs Personen pro Flug entspricht. Vgl. zum Ganzen EIDGENÖSSISCHES STATISTISCHES AMT, Statistisches Jahrbuch 1939, S. 192.

234 Vgl. SCHIEDT, Geschichte der Luftfahrt, S. 23.

235 Botschaft Zivilflugplätze, BBl. 1945 I 155 ff., 156. Die Botschaft zeigt auch detailliert auf, welche Strecken das schweizerische Luftverkehrsnetz im Jahr 1939 umfasste.

236 Vgl. zur Entwicklung der Zivilluftfahrt in der Zwischenkriegszeit RUHIER, Luftverkehrswege, S. 29 ff.; SCHIEDT, Geschichte der Luftfahrt, S. 22 ff.; oder WYDLER, Luftfahrt, S. 74.

237 Vgl. ausführlich VON UNRUH, Luftfahrtunfälle, S. 6 ff., sowie VAN WIJK, Aircraft Accident, S. 84 ff.

238 Für eine Übersicht der Unfälle ziviler Flugzeuge in der Zwischenkriegszeit vgl. RUOSS, Luftschiffstation Luzern, S. 46 ff.

239 Die Basis, dass diese Idee überhaupt fruchtete, bildete zweifellos das damalige technisch-rationale Sicherheitsdenken. Vgl. dazu hiervor S. 32.

der Schweizer Armee ins Leben.[240] Deren Piloten führten während des Kriegs – wenn auch recht selten – verschiedene Aktionen durch, wobei es auch zu Abstürzen kam.[241] Diese **Unfälle militärischer Flugzeuge** wurden **durch die Armee untersucht**. Ziel der Untersuchung war, einerseits eine Grundlage für die straf- und disziplinarrechtlichen Massnahmen die Piloten betreffend zu erarbeiten, andererseits aber auch die Unfallursachen abzuklären und daraus Lehren für die Zukunft ziehen zu können.[242]

Nach dem Krieg wurden diese **Flugunfalluntersuchungen auf die zivilen Flugzeuge ausgedehnt**.[243] Untersuchungsbehörde war das 1920 durch den Bundesrat ins Leben gerufene Luftamt.[244] Bereits in seinen ersten Jahren des Bestehens führte das Luftamt zahlreiche Flugunfalluntersuchungen durch.[245] Dass nach dem Krieg die Flugunfalluntersuchungen mit aller Selbstverständlichkeit auf den zivilen Bereich ausgedehnt wurden, ist nicht weiter erstaunlich: Es war damals ein kleiner Kreis an Personen, die in der Aviatik als Pilot, Mechaniker oder Beamter tätig waren. Eine trennscharfe Unterscheidung zwi-

---

240 Vgl. zur Geschichte der Schweizer Luftwaffe FREUDIGER, Luftwaffe, S. 16 ff.

241 Vgl. zu den Unfällen der Schweizer Luftwaffe ausführlich BROTSCHI, Gebrochene Flügel, S. 13 ff. Eine Übersicht findet sich auch in *BAR, Fliegerunfälle im Aktivdienst*.

242 Vgl. als Beispiel den Rapport vom 8. August 1917 des Chefs du Télégraphe de l'Armée bezüglich «la chute de l'avion H 245 à Soleure le 7 Août 1917» mit Angaben zu «Accident et ses causes», enthalten in der Akte «Unfall Bodmer-Frey am 7.8.1917», in *BAR, Fliegerunfälle im Aktivdienst*. Oder den Rapport der Fliegerabteilung der eidgenössischen Armee über den «Unfall von Lt. Amez-Droz, vom 5.XI.1917», welcher sich explizit über die «Fehler des Piloten» und die Schuldfrage auslässt. Der Bericht enthält klare Schlussfolgerungen bezüglich des Trainings der Piloten. Siehe dazu die Akte «Unfall in Schlieren am 5.11.1917 (Lt. Amez und Lt. Bruder)», in *BAR, Fliegerunfälle im Aktivdienst*.

243 Man führte in der Zwischenkriegszeit nicht bei allen Unfällen eine Untersuchung durch: Bei kleineren Unfällen, bei denen die Unfallursache bekannt war und die ohne Personen- und Drittschaden einhergingen, verzichtete man auch auf eine amtliche Untersuchung. Vgl. dazu den Bericht des eidgenössischen Luftamtes über den Flugunfall von Charles Kolp auf Klemm-L 25 Ia CH 242 am 6. November 1929 bei Bruggwies, in *BAR, CH 242*.

244 Zur Geschichte des Luftamtes vgl. ausführlich BURKHARD, Luftamt, S. 7 ff.

245 Die frühesten Flugunfallberichte des Luftamtes finden sich im Schweizerischen Bundesarchiv im Bestand des Luftamtes (Signatur E8150A*), dort in der Serie *E8150A# 313 Unfälle und Unfalluntersuchungen (1919–1966)*. Unfallberichte ab 1924 finden sich auch in der Serie *E8150A#36 Unfälle (1924–1964)*.

schen militärischer und ziviler Fliegerei bestand zu dieser Zeit nicht und die allermeisten Personen, die mit der Fliegerei zu tun hatten, waren in beiden Bereichen aktiv.[246] So rekrutierte dann auch das Luftamt bei seiner Entstehung sämtliche seiner Mitarbeiter aus der Luftwaffe.[247] Es überrascht daher nicht, dass die frühesten Berichte des Luftamtes inhaltlich in der Tradition der Untersuchungen der militärischen Behörden während des Ersten Weltkriegs standen. Zudem waren die Berichte ganz zu Beginn zum Teil noch recht kurz und wenig einheitlich gestaltet.

Dies änderte sich jedoch schon in den ersten Jahren der Flugunfalluntersuchungen: Die Berichte wurden ausführlicher, detailreicher und strukturierter, wenn sie auch nicht einem einheitlichen Aufbau folgten. Mit der steigenden Komplexität der Flugzeugtechnik nahmen die **Berichte immer mehr einen technischen Charakter** an.[248] Die Unfallberichte verfolgten in der Zwischenkriegszeit jedoch nach wie vor dieselben zwei Ziele: Das erste und wichtigste Ziel war die technische Abklärung der Unfallursache. Dazu wurden die Trümmer begutachtet, Zeugen befragt oder Belastungstests bei der Eidgenössischen Materialprüfungsanstalt durchgeführt.[249] Aus diesen Erkenntnissen wurden Verbesserungsmöglichkeiten z.B. für die Konstruktion der Flugzeuge, die

---

246 Das Militär holte vor und während des Ersten Weltkriegs seine aviatischen Kompetenzen von den Flugpionieren, die ihre fliegerischen Fähigkeiten im zivilen Leben erworben hatten. Und auch die Fliegertruppe verfügte 1914 lediglich über acht Flugzeuge, von denen fünf aus dem privaten Bestand der einrückenden Flugpioniere stammten. Die übrigen *Aeroplane* waren ausländische Flugzeuge, konfisziert an der Landesausstellung in Bern. Zudem brachten die Flugpioniere auch gleich ihre eigenen Mechaniker in die Fliegertruppe ein. Vgl. dazu FREUDIGER, Luftwaffe, S. 14 und 16.

247 Vgl. BURKHARD, Luftamt, S. 11.

248 Vgl. z.B. den sehr ausführlichen Bericht des eidgenössischen Luftamtes über den Unfall des Flugzeuges KORSA 2 CH 185 am 21. Oktober 1931 in Spreitenbach mit detaillierten Ausführungen «zu den statischen und konstruktiven Verhältnissen der Bruchstelle» und den verschiedenen Versuchen an einem Modell, enthalten in *BAR, Ch 185*.

249 Vgl. z.B.: Bericht über den Flugzeugunfall CH 71 am 18. September 1921, in *BAR, Enquête Bouche-Minder*; Communiqué de l'Office aérien fédéral vom 28. Mai 1920, in *BAR, Enquête Taddeoli*; Bekanntmachung des Eidgenössischen Luftamtes vom 25. November 1920, in *BAR, Meeting de Tavel*; Protokoll des eidgenössischen Luftamtes über die Untersuchung der Ursache des Unfalles vom 31. August 1920 des Flugzeuges Savoja (Ch. 18) der Ad Astra-Aero, Zürich, in *BAR, Enquête Bertea*.

Wetterminima für Streckenflüge oder die Zulassung und Ausbildung von Piloten hergeleitet. Die Unfallberichte enthielten aus diesem Grund häufig mannigfache Verbesserungsvorschläge.

Als zweites Ziel wurde aber auch die **Abklärung der Schuldfrage** sowohl in straf- als auch in haftpflichtrechtlicher Hinsicht vorgenommen. Die Unfallberichte enthielten daher des Öftern Aussagen zum Verschulden des Piloten.[250] In Übereinstimmung mit diesem Ziel leitete das Luftamt die erarbeiteten Informationen ohne Restriktionen an die Staatsanwaltschaft weiter.[251] Bisweilen sprach das Luftamt der Staatsanwaltschaft sogar eine Empfehlung aus, ob eine Strafverfolgung an die Hand genommen werden sollte oder nicht.[252] Des Weiteren entzog das Luftamt – je nach Ergebnis der Untersuchung – die «Fahrbewilligung» des Piloten oder die Verkehrsbewilligung des Flugzeuges.[253]

Insgesamt stellten die Flugunfalluntersuchungen in der Zwischenkriegszeit somit einen **wichtigen Bestandteil der Tätigkeit des Luftamtes** dar.[254] Eine rechtliche Regelung widerfuhr dem Verfahren der Untersuchung bis zum Zweiten Weltkrieg allerdings nicht.[255] Der Bundesrat hatte in seinem Be-

---

250 Vgl. z.B.: Bericht des eidgenössischen Luftamtes über den Flugunfall des Junkers F-13 CH 93 vom 14. Juni 1928 bei Frankfurt a.M., in *BAR, CH 93*; Bericht zu Charles Kolp auf Klemm-L 25 Ia CH 242 am 6. November 1929 bei Bruggwies, in *BAR, CH 242*; Bericht über den Unfall Nauer mit Flugzeug CH 325 vom 2. März 1933, in *BAR, CH 325*.

251 Vgl. z.B.: Schreiben des eidgenössischen Luftamtes vom 28. Februar 1921 an die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich, in *BAR, Enquête Mikila-Durck-Mann*; Schreiben des eidgenössischen Luftamtes vom 9. September 1920 an die Bezirksanwaltschaft Zürich inklusive Beilagen, in *BAR, Enquête Bertea*.

252 Vgl. das Schreiben des eidgenössischen Luftamtes vom 31. Dezember 1929 an die Bundesanwaltschaft, in *BAR, CH 242*.

253 Rechtsgrundlage dafür war Art. 37 der Luftverkehrsordnung. Vgl. das Schreiben des eidgenössischen Luftamtes vom 9. Oktober 1923 an die eidgenössische Flugplatzdirektion in Dübendorf, in *BAR, Accident Charles Tissot*.

254 So auch LÄTSCH, Luftrecht, S. 25. Im Übrigen waren die Flugunfälle auch von grösserem öffentlichem Interesse. Dies bezeugt einerseits der Umstand, dass Flugunfälle ab 1923 im Statistischen Jahrbuch der Schweiz erfasst wurden, andererseits die Presseartikel, die jeweils auf Flugunfälle folgten. Vgl. dazu EIDGENÖSSISCHES STATISTISCHES BUREAU, Statistisches Jahrbuch 1923, S. 179, sowie anstelle vieler den Artikel «Der Flugzeugabsturz im Tessin» in der NZZ vom 11. Mai 1926, Blatt 2.

255 Die Schweiz war damit aber kein Einzelfall. Vgl. VON UNRUH, Luftfahrtunfälle, S. 12.

schluss vom 27. Januar 1920 betreffend die Ordnung des Luftverkehrs in der Schweiz[256], nachfolgend als *Luftverkehrsordnung*[257] bezeichnet, der ersten definitiven[258] rechtlichen Regelung des Schweizer Luftverkehrs, lediglich vorgesehen, dass er die Aufsicht über den Luftverkehr und das gesamte Luftwesen ausübe und dazu eine besondere Stelle schaffen würde.[259] Gestützt auf diese Vorschrift erliess er den Beschluss vom 9. März 1920 zur Schaffung des Luftamtes. Dieser Beschluss wurde niemals publiziert und auch sonst wurden die Kompetenzen des Luftamtes bis zum Zweiten Weltkrieg nie rechtlich reglementiert.[260] Einzig in den ergänzenden polizeilichen Vorschriften des eidgenössischen Eisenbahndepartements vom 3. August 1923 für den Luftverkehr über Schweizergebiet[261], nachfolgend *Ergänzende Polizeivorschriften* genannt, wurde in Art. 4 festgehalten, dass «[d]ie Ortsbehörden [.] eingeladen [werden], bei schweren Unfällen das eidgenössische Luftamt sofort telephonisch oder telegraphisch zu benachrichtigen und dafür zu sorgen, dass – abgesehen von den notwendigen Rettungs- und Bergungsmassnahmen – keine Veränderungen auf der Unfallstelle vorgenommen werden, die das Resultat der amtlichen Untersuchung beeinflussen könnten». Im Übrigen wurden auch die

256 AS 36 171.

257 Die Luftverkehrsordnung erging gestützt auf den Bundesbeschluss vom 3. April 1919 betreffend Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates (AS 35 255) und entbehrte einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Letztere wurde erst durch die Volksabstimmung am 22. Mai 1921 geschaffen, durch welche der Art. 37ter mit dem Wortlaut «Die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt ist Sache des Bundes» neu in die Verfassung aufgenommen wurde. Vgl. zum Ganzen BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. V, Rz. 3210, und RIESE, Luftrecht, S. 23 f.

258 Bereits Mitte 1919 hatte das eidgenössische Militärdepartement provisorische Regelungen des Luftverkehrs erlassen. Vgl. die Verfügung des eidgenössischen Militärdepartements vom 18. Juli 1919 betreffend eine provisorische Regelung des Luftverkehrs in der Schweiz (AS 35 640) sowie die Provisorischen Vorschriften vom 1. August 1919 für den Luftverkehr in der Schweiz (AS 35 643). Beide Regelungen enthielten im Übrigen keine Bestimmungen zur Flugunfalluntersuchung.

259 Vgl. Art. 4 Luftverkehrsordnung.

260 Vgl. BURKHARD, Luftamt, S. 7 f. Grund dafür war, dass man angesichts des raschen Tempos der Entwicklung der Luftfahrt von einer ausführlichen Reglementierung absehen wollte, da man diese ohnehin hätte ständig nachführen müssen. Vgl. auch den Bericht der Kommission für die Vorbereitung eines Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 20. April 1936, S. 3, in *BAR, Luftfahrtgesetz Vorbereitung*.

261 BBl. 1923 II 722, nicht in der AS erschienen.

konzessionierten Luftfahrtunternehmen durch die jeweiligen Konzessionen dazu verpflichtet, Flugunfälle dem Luftamt umgehend anzuzeigen.[262]

Angesichts dieser regen Amtstätigkeit erstaunt es nicht, dass sich das Luftamt auch **auf internationaler Ebene** bezüglich der Unfalluntersuchung einbrachte: Ab 1920 trafen sich Vertreter der Luftämter Frankreichs, Grossbritanniens und Belgiens zu den *Conférences Aéronautiques Internationales*[263]. Ab 1923 stiessen die Niederlande, ab 1926 die Schweiz dazu, später noch Deutschland, die Tschechoslowakei und das Saargebiet.[264] In diesem Kreis nahmen die teilnehmenden Luftfahrtbehörden diverse Vereinbarungen an, so auch zur Flugunfalluntersuchung: In der Resolution Nr. 3 vom 19. Oktober 1923 sowie in der Resolution Nr. 12 vom 29. März 1928[265], beide unter dem Titel *Enquêtes sur les accidents*, versicherten sich die Behörden gegenseitig, dass «[e]n cas d'accident arrivé à un avion étranger, les autorités du pays sur le territoire duquel l'accident a eu lieu doivent effectuer l'enquête». Diese Resolutionen stellten dann auch die ersten – und bis zum Zweiten Weltkrieg die einzigen – internationalen Vereinbarungen zur Flugunfalluntersuchung mit Schweizer Beteiligung dar. Allerdings waren die Resolutionen nur Vereinbarungen auf Ebene der Behörden und regelten im Falle der Schweiz nichts, was das Luftamt nicht ohnehin bereits tat.

Im Übrigen hinkte die **Entwicklung des Völkerrechts** der praktischen Einführung der Flugunfalluntersuchung in den Nationalstaaten stark hinterher: Auf völkerrechtlicher Ebene war die Luftfahrt kurz nach dem Ersten Weltkrieg erneut zum Thema geworden und die vor dem Krieg begonnenen Diskussionen wurden wiederaufgenommen. Bereits im Rahmen der Pariser Friedenskonferenz unterzeichneten 29 ex-alliierte und ex-verbündete Staaten das Pari-

---

262 Vgl. HESS, Luftrecht, S. 388.

263 Zur *Conférences Aéronautiques Internationales* vgl. OTTO, Entwicklung, S. 194 f.

264 Vgl. den Schlussbericht der 33. Konferenz publiziert in der Zeitschrift *Revue Aéronautique Internationale*: Les conférences aéronautiques internationales (C.A.I.), in: Revue Aéronautique Internationale 1 (1931), S. 18.

265 Die beiden Resolutionen finden sich ebenfalls in dem in FN 264 erwähnten Schlussbericht: Les conférences aéronautiques internationales (C.A.I.), in: Revue Aéronautique Internationale 1 (1931), S. 19.

ser Luftverkehrsabkommen vom 13. Oktober 1919[266]. Zwar war schon im Abkommensentwurf, der von der englischen Regierung eingereicht worden war, die Verpflichtung stipuliert, dass «[e]ach contracting State shall set up an authority or authorities empowered and qualified to investigate all cases of accident to aircraft» und dass die durch die Untersuchung gewonnenen Daten gegenseitig ausgetauscht werden sollten.[267] Diese Verpflichtung schaffte es jedoch, da sie während der Diskussionen in den Subkomitees vermutlich ungewollt unterging,[268] nicht in die endgültige Fassung der Konvention[269]. Das Pariser Luftverkehrsabkommen, die erste völkerrechtliche Regelung des zivilen Flugverkehrs, enthielt somit keine Bestimmungen zur Flugunfalluntersuchung. Immerhin wurden in den Folgejahren innerhalb der *Commission Internationale de Navigation Aérienne* (*CINA*) – jener Internationalen Organisation, die durch das Pariser Luftverkehrsabkommen ins Leben gerufen worden war – verschiedene Resolutionen zur Flugunfalluntersuchung erlassen. Diese Resolutionen brachten zum Ausdruck, dass jeder Staat Flugunfälle auf seinem Territorium einer technischen Untersuchung unterziehen sollte.[270] Die Resolutionen waren jedoch nicht bindend, sondern hatten lediglich einen empfehlenden Charakter, womit ihr Einfluss beschränkt war. Die Schweiz trat im Übrigen dem Abkommen erst Jahre nach dessen Abschluss, nämlich am 1. Oktober 1934, bei, als die Konvention bereits mehrfach revidiert und durch

---

266 Vgl. zum Abkommen sehr ausführlich die Monografie von ROPER, Convention. Kürzer: MILDE, Air Law, S. 9 ff., oder RIESE, Luftrecht, S. 79 ff.

267 Vgl. Art. 20 Abs. iii des englischen Entwurfs. Der Entwurf ist bei ROPER, Convention, S. 256 ff. als *Annexe H – British Proposal Draft International Convention Providing for Aerial Navigation* abgedruckt. Dass diese staatliche Verpflichtung gerade von Grossbritannien kam, ist nicht überraschend, führte man dort schon seit längerem Flugunfalluntersuchungen durch. Vgl. hiervor S. 56.

268 So VAN WIJK, Aircraft accident, S. 246.

269 Diese Fassung findet sich ebenfalls bei ROPER, Convention, S. 297 ff., als *Annexe K – Convention portant réglementation de la navigation aérienne signée à Paris le 13 octobre 1919*.

270 Vgl. zu den Resolutionen MILDE, Aircraft accident investigation, S. 61. Eine Resolution aus dem Jahr 1926 betonte sogar, dass die Flugunfalluntersuchung von der Strafverfolgung und anderen gerichtlichen Verfahren unabhängig sein sollte (vgl. KANE, Accident Investigation, S. 4); ein Punkt, der heute immer noch zu Diskussionen führt.

ausführliche Anhänge ergänzt worden war.[271] Doch auch diese Revisionen und Ergänzungen brachten – trotz der erwähnten Resolutionen – keine Regelung der Unfalluntersuchung.

Auch die schweizerische **juristische Literatur** verlor in der Zwischenkriegszeit – angesichts ihrer praktischen Bedeutung m.E. eher überraschend – das Interesse an der Flugunfalluntersuchung. Obwohl sich die Schweizer Rechtswissenschaft verschiedentlich mit dem Luftrecht auseinandersetzte,[272] fand darin die Flugunfalluntersuchung durch das Luftamt keine eingehende Beachtung.[273] Wie nachfolgend noch Erwähnung findet, sollte dieses Interesse bis heute nicht zurückkehren.

---

271 Vgl. die Botschaft Pariser Luftfahrtabkommen, BBl. 1934 II 45 ff., 47 f. Die Botschaft enthält das Abkommen samt allen Anhängen in der zum Zeitpunkt des Beitritts gültigen Fassung.

272 Vgl. BRENNWALD, Perspektiven; HESS, Luftrecht; DERS., Ordnung; DERS., Quellen; PITTARD, Législation; DERS., Régime; sowie STÜCKELBERGER, Grundlinien.

273 Zu Diskussionen führte jedoch die Untersuchung eines Unfalles eines Wasserflugzeuges in Deutschland durch das Seeamt Stettin. So äusserte sich in der NZZ ein nicht näher identifizierbarer DR. HILDEBRANDT dahingehend, dass die Flugunfalluntersuchung in allen Ländern durch spezialisierte Luftämter mit sachverständigen Richtern durchgeführt werden müsse und nicht durch mit der Fliegerei nicht vertraute Seeleute. Siehe HILDEBRANDT, Folgerungen, Blatt 6. Zum entsprechenden Urteil des Seeamtes Stettin vgl. die Ausführungen von SEBBA, Seeamt, S. 128.

D. Verschiedene Modelle des Flugunfalluntersuchungsverfahrens

I. Am Ende des Zweiten Weltkriegs: Neue Bestimmungen im Völkerrecht

Der Zweite Weltkrieg hatte – wie bereits der Erste – den technischen Fortschritt auf dem Gebiet des Flugwesens enorm gefördert und das Flugzeug zu einem «alltäglichen Fernverkehrsmittel»[274] werden lassen. Nach dem Krieg erlebte die zivile Luftfahrt weltweit einen **enormen Aufschwung**, so auch hierzulande. In der Schweiz wurde 1948 der Interkontinentalflughafen Zürich-Kloten eröffnet.[275] Bereits ein Jahr später nahm die Swissair den regelmässigen Luftverkehr nach New York auf.[276] Und auch die Passagierzahlen nahmen nach dem Zweiten Weltkrieg rapide zu: Bereits im Jahr 1958 zählte man im schweizerischen Linienverkehr mehr als eine Million Passagiere pro Jahr.[277] Mit den schnelleren und grösseren Maschinen, die weit mehr Passagiere als noch die Flugzeuge vor dem Zweiten Weltkrieg fassen konnten, und den steigenden Passagierzahlen nahm aber auch die Anzahl und Schwere der Unfälle kontinuierlich zu.[278]

Nicht nur in technischer, sondern auch in rechtlicher Hinsicht hatte der Zweite Weltkrieg zu einigen Veränderungen geführt. Insbesondere auf internationaler Ebene konnten entscheidende Fortschritte erzielt werden: Im Dezember 1944, also noch während des Zweiten Weltkriegs, trafen sich mehr als fünfzig Staaten – darunter auch die Schweiz – in Chicago zu einer Konferenz.[279] Dort schlossen 52 der teilnehmenden Staaten am 7. Dezember 1944 das Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt, das sog. **Chicagoer Überein-**

---

274 Botschaft LFG, BBl. 1945 I 341 ff., 341 f.

275 Vgl. ausführlich FEHR, Erschliessung, S. 166 ff.

276 Vgl. ausführlich RUHIER, Luftverkehrswege, S. 31 f.

277 Vgl. EIDGENÖSSISCHES STATISTISCHES AMT, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1961, S. 247.

278 Vgl. die Abbildung 26 und die Abbildung 27 im Anhang.

279 Vgl. zur Chicagoer Konferenz ausführlich MILDE, Air Law, S. 13 ff.

kommen[280], ab. Damit schufen sie das bis heute gültige, grundlegende Vertragswerk zur Regelung der internationalen Zivilluftfahrt.[281]

Auch in Bezug auf die Flugunfalluntersuchung gingen vom Chicagoer Übereinkommen entscheidende Impulse aus: Bereits in seiner ersten Fassung statuierte das Übereinkommen in Art. 26 die Verpflichtung eines jeden Vertragsstaates, Flugunfälle auf seinem Hoheitsgebiet zu untersuchen.[282] Zusätzlich hielt **Art. 26 ChÜ** fest, dass bei Unfällen ausländischer Luftfahrzeuge dem Registerstaat[283] des Luftfahrzeuges das Recht einzuräumen ist, Beobachter zur Flugunfalluntersuchung zu entsenden und in den Schlussbericht der Untersuchungen Einsicht zu nehmen. Diese Regelung entsprach bereits vor Abschluss des Übereinkommens «einer in der internationalen Luftfahrt eingelebten Übung»[284], fand nun aber zum ersten Mal Eingang ins internationale Recht – und gilt überdies unverändert bis heute.

Wie die Staaten das Verfahren dieser Flugunfalluntersuchung zu führen hatten, regelte Art. 26 ChÜ nicht. Bereits beim Abschluss des Übereinkommens war allerdings angedacht, dass dieses in vielerlei Hinsicht durch die technischen Anhänge, die sog. *Annexes*[285], ergänzt würde.[286] Betreffend die Flugunfalluntersuchung wurden am 11. April 1951 – nach zwei Jahren Diskussion innerhalb der ICAO – die *Standards and Recommended Practices*[287] ange-

---

280 Zur Benennung vgl. FN 38.

281 Zum Inhalt des Chicagoer Übereinkommens vgl. S. 17. Allgemein ist festzuhalten, dass das Chicagoer Übereinkommen auf dem Pariser Luftverkehrsabkommen aufbaute und dieses durch neue Bestimmungen ergänzte. Vgl. Botschaft Chicagoer Übereinkommen, BBl. 1946 III 608 ff., 618.

282 Zum genauen Inhalt von Art. 26 ChÜ vgl. hiernach S. 273 ff.

283 Zum Begriff des Registerstaates vgl. hiernach S. 274.

284 Botschaft Chicagoer Übereinkommen, BBl. 1946 III 608 ff., 620.

285 Vgl. zu den *Annexes* hiervor S. 18. Das System der technischen Anhänge war bereits durch Art. 34 und Art. 35 des Pariser Luftverkehrsabkommens eingeführt worden. Zur Entstehungsgeschichte der Anhänge vgl. RIEDI, Normen der ICAO, Rz. 117 ff.

286 In der Schlussakte der Chicagoer Konferenz waren Entwürfe dieser Anhänge enthalten. Der *Annex L – Search and Rescue, and Investigation of Accidents* enthielt erste Gedanken zur Flugunfalluntersuchung. Siehe Chicagoer Konferenz, Final Act, in: Proceedings of the International Civil Aviation Conference, S. 370. Diese Annexes waren aber nur erste Empfehlungen und nicht verbindlich.

287 Vgl. zum Begriff hiervor S. 18.

nommen und in ***Annex 13 – Aircraft Accident and Incident Investigation***[288] veröffentlicht.[289] Dieser enthielt nun erstmals – allerdings noch sehr wenige – Bestimmungen dazu, wie das Flugunfalluntersuchungsverfahren, also der direkte Vorläufer des heutigen Sicherheitsuntersuchungsverfahrens, zu führen war.[290]

In der Schweiz trat das Chicagoer Übereinkommen am 4. April 1947 in Kraft. Im Hinblick auf die mit dem Übereinkommen einhergehende Verpflichtung der Schweiz, die Registerstaaten bei Unfällen fremder Luftfahrzeuge als Beobachter zuzulassen, hatte der Bundesrat bereits einige Monate zuvor den **Beschluss vom 22. November 1946 betreffend das bei Unfällen von Luftfahrzeugen einzuschlagende Vorgehen**[291] erlassen. In diesem Beschluss regelte der Bundesrat das Verfahren im Umgang mit dem Registerstaat[292] des verunglückten ausländischen Luftfahrzeuges. Auf das eigentliche Verfahren der Flugunfalluntersuchung ging der Beschluss nicht ein. Einzig in Art. 1 des Beschlusses wurde festgehalten, dass Schweizer Behörden Flugunfälle umgehend dem eidgenössischen Luftamt zu melden und die Unfallstelle zu sichern hatten. Diese Verpflichtung war aber ohnehin bereits in Art. 4 der Ergänzenden Polizeivorschriften statuiert worden. Art. 4 der Ergänzenden Polizeivorschriften wurde daher durch den Bundesratsbeschluss von 1946 aufgehoben.

---

288 Der ursprüngliche Name des Annexes war *Annex 13 – Aircraft Accident Inquiry*. Der Annex 13 liegt heute in der elften Fassung vom Juli 2016 vor.

289 Die Veröffentlichung des Annex 13 wurde auch im Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1951, S. 351, erwähnt. Der Anhang wurde seither mehrfach angepasst. Zur Geschichte von Art. 26 ChÜ und des Annex 13 vgl. ausführlich Annex 13, Foreword, S. ix ff., und VAN WIJK, Aircraft Accident, S. 250 ff., sowie die Webseite der ICAO <https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/annex_13_aircraft_accident_and_incident_investigation.htm>.

290 Diese Bestimmungen konzentrierten sich auf die Rechte der ausländischen Staaten, welche an der Flugunfalluntersuchung als Beobachter teilnehmen durften. Vgl. dazu insbesondere das *Chapter 5* in Annex 13 i.d.F. 1951.

291 AS 62 981.

292 Vgl. zum Begriff hiernach S. 274.

II. Nach 1945: Kritik an der mangelnden Rechtsgrundlage der Flugunfalluntersuchung

Der Bundesratsbeschluss vom 22. November 1946 betreffend das bei Unfällen von Luftfahrzeugen einzuschlagende Vorgehen war lediglich daher nötig geworden, da die Schweiz zu diesem Zeitpunkt **immer noch keine eingehende gesetzliche Regelung des Luftverkehrs** kannte und das behördliche Handeln im Bereich der Luftfahrt nach wie vor auf die Luftverkehrsordnung von 1920 gestützt werden musste. Die Arbeiten an einem Bundesgesetz über die Luftfahrt waren aber auf dem Weg: Durch verschiedene Vorstösse in der Bundesversammlung angestossen,[293] hatte eine Expertenkommission bereits in den 1930er-Jahren unter der Leitung von FRITZ FLEINER, nach dessen Tod 1937 unter dem Vorsitz von HANS OPPIKOFER, späterem Professor der Universität Zürich[294], mit der Erarbeitung eines Entwurfs zu einem schweizerischen Luftfahrtgesetz begonnen.[295] Diese Arbeiten wurden jedoch durch den Zweiten Weltkrieg jäh unterbrochen. Erst im März 1945 konnte der Bundesrat der Bundesversammlung einen Entwurf zum Luftfahrtgesetz mit entsprechender Botschaft[296] vorstellen. Betreffend die Flugunfalluntersuchung sah der bundesrätliche Entwurf jedoch keine substanziellen Neuerungen vor. Es sollte lediglich weiter gelten, was zuvor bereits durch Art. 4 der Ergänzenden Polizeivorschriften geregelt war.[297] Die Flugunfalluntersuchung und ihr Verfahren führ-

293 Vgl. zu den Vorstössen OTTO, Entwicklung, S. 421 f.

294 Zu HANS OPPIKOFER vgl. WEISS, Oppikofer, S. 85 ff.

295 Vgl. ausführlich RIESE, Luftrecht, S. 25 f., sowie OTTO, Entwicklung, S. 422 ff.

296 Vgl. Botschaft LFG, BBl. 1945 I 341 ff.

297 So wurde in Art. 20 Abs. 1 des Entwurfs die Meldepflicht von Flugunfällen durch die Ortsbehörden an das eidgenössische Luftamt und in Art. 20 Abs. 2 die Pflicht zur Sicherung der Unfallstelle statuiert. Neu dazukommen sollte lediglich, dass gemäss Art. 20 Abs. 3 das eidgenössische Luftamt die Kompetenz besitzen würde, «über die Organisation des Rettungsdienstes bei Flugunfällen sowie über die Feststellung der Unfallursachen Vorschriften [zu] erlassen». Vgl. Botschaft LFG, BBl. 1945 I 341 ff., 379.

ten weder in der Expertenkommission[298] noch in der bundesrätlichen Botschaft[299] zu Diskussionen.

Dass der Flugunfalluntersuchung und insbesondere ihrem Verfahren keine eingehende Regelung widerfahren sollte, stiess in Juristenkreisen auf **Kritik**: Interessanterweise äusserte sich gerade HANS OPPIKOFER als Vorsitzender der Expertenkommission zur Erarbeitung des Luftfahrtgesetzes an der Jahresversammlung des Schweizerischen Juristenvereins im September 1946 äusserst negativ zum Entwurf des Bundesrates: So kritisierte er einerseits, dass das Verfahren der Unfalluntersuchung nicht eingehend geregelt wurde. Andererseits sah er einen Hauptmangel darin, dass die Untersuchung dem Luftamt selbst überlassen wurde. Letzteres hatte gemäss OPPIKOFER zwei negative Konsequenzen: So sei das Luftamt erstens gezwungen, auch sich selbst in die Untersuchungen einzubeziehen, da dessen Anordnungen als Aufsichtsbehörde unter Umständen Teil der Unfallursachen sein könnten. Damit werde von der Behörde Menschenunmögliches erwartet. Zweitens käme es zu einer ungünstigen Kompetenzhäufung beim Luftamt, das zuerst die Untersuchung führen, danach aber auch administrative Massnahmen gegen die Fehlbaren treffen müsse. Aus diesen Gründen sei die Unfalluntersuchung einer besonderen und vom Luftamt unabhängigen Behörde zu übertragen.[300] Diese Idee fand bei den anwesenden Juristen durchaus Anklang. In der Diskussion der Jahresversammlung wurde sogar gefordert, dass die Untersuchung der Flugunfälle «soit

298 Die Akten der Expertenkommission finden sich in *BAR, Luftfahrtgesetz Juristen-Komitee*. Sämtliche Entwürfe der Kommission sind zu finden in *BAR, Luftfahrtgesetz Entwürfe*.

299 Der Bundesrat bemerkte lediglich, dass es im Interesse der öffentlichen Sicherheit sei, wenn die Aufsichtsbehörde möglichst rasch über Flugunfälle unterrichtet und die Unfallstelle gesichert würde. Dazu sichere ein Pikettdienst des Luftamtes die ständige Bereitschaft (vgl. Botschaft LFG, BBl. 1945 I 341 ff., 354). Zudem geht aus der Botschaft hervor, dass die Meldepflicht von Unfällen auch dazu diente, dass das Luftamt bei Verfehlungen des Piloten eine administrative Strafverfügung oder administrative Massnahmen wie einen Lizenzentzug erlassen konnte (ibid., 371).

300 Vgl. OPPIKOFER, Aktuelle Probleme, S. 205a f.

poussé aussi loin que possible» und dass nicht nur Unfälle, sondern sämtliche Vorfälle[301] untersucht werden sollten.[302]

Diese Kritik inspirierte wiederum die **vorberatende Kommission des Nationalrates**.[303] Die Kommission störte sich nun an denselben Punkten wie bereits HANS OPPIKOFER in seinem Referat. In der Folge schlug die Kommission eine eingehende Regelung der Unfalluntersuchung im Gesetz vor. Darin sah sie auch die Schaffung einer besonderen ständigen Untersuchungskommission vor.[304] Dieser Antrag der Kommission löste in der vorberatenden Kommission des Ständerates wiederum heftige Diskussionen aus: Dort stritt man über den Charakter der Flugunfalluntersuchung. Insbesondere stellte sich die Frage, ob die Untersuchung eine rein technische wäre oder ob ihr auch strafprozessuale Eigenschaften zukommen würden. Schliesslich war man sich einig, dass man eine blosse technische Untersuchung zur Abklärung der Flugunfallursachen wollte. Die Untersuchung der zivil- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit sollte allein den kantonalen Behörden überlassen werden. In den Diskussionen der ständerätlichen Kommission blieben aber auch diverse Fragen offen, so jene nach der Anwendung des Strafprozessrechts, z.B. bei Einvernahmen

---

301 Die Idee, nicht nur Unfälle, sondern sämtliche Vorfälle zu untersuchen, war nicht neu. Sie wurde auch schon durch VON UNRUH, Luftfahrtunfällen, S. 10 f., geäussert. Ebenso forderte ALFRED GILMER LAMPLUGH, Direktor der British Aviation Insurance Company, 1946 anlässlich einer Konferenz in Lausanne, dass im Sinne der Sicherheit sämtliche Zwischenfälle untersucht werden müssten; eine Forderung, die heute verwirklicht ist. Vgl. LAMPLUGH, Flugunfälle, S. 63 f.

302 Vgl. das Protokoll der Jahresversammlung des Schweizerischen Juristenvereins von der Sitzung vom 8. September 1946 zur Diskussion über das Thema «Die aktuellen Probleme des Luftrechtes», in: SCHWEIZERISCHER JURISTENVEREIN, Protokoll der Verhandlungen an der 80. Jahresversammlung, S. 338a ff.

303 Vgl. LACOUR, Législation, S. 247.

304 Vgl. den Antrag der Kommission zu Art. 20 des Entwurfs des Luftfahrtgesetzes im Amtlichen Bulletin zum Luftfahrtgesetz, AB N 1947 337 f. Zu den Diskussionen in den vorberatenden Kommissionen vgl. auch deren Protokolle in *BAR, Luftfahrtgesetz Vorbereitung*; *BAR, Luftfahrtgesetz 1933–1947*; und *BAR, Luftfahrtgesetz 1945–1947*. Für den Nationalrat siehe insbesondere LACOUR, Observations, S. 45 ff.

durch die Beamten, oder inwiefern sich die kantonalen Strafverfolgungsbehörden auf die Untersuchungsberichte abstützen können.[305]

Schliesslich einigten sich die Räte auf ein **zweistufiges Untersuchungsverfahren**: Zuerst sollte das Luftamt den Hergang des Flugunfalls erforschen und der neu zu schaffenden *Eidgenössischen Untersuchungskommission* Bericht erstatten. Danach sollte die Eidgenössische Untersuchungskommission die Unfallursachen abschliessend feststellen und einen zu veröffentlichenden Unfallbericht verfassen. Dieses erste Modell des Flugunfalluntersuchungsverfahrens trat dann mit dem neuen Luftfahrtgesetz am 15. Juni 1950 in Kraft.[306]

III. 1948: Erste gesetzliche Grundlage der Flugunfalluntersuchung

Mit dem Erlass des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948, nachfolgend als **LFG i.d.F. 1950**[307] bezeichnet, wurde die Flugunfalluntersuchung erstmals gesetzlich verankert: Die Grundzüge der Untersuchung wurden in den Art. 22 bis 26 LFG i.d.F. 1950 reglementiert. Die konkrete Ausgestaltung des Untersuchungsverfahrens regelte sodann der Bundesrat in Art. 129 bis 137 der Vollziehungsverordnung vom 5. Juni 1950 zum Luftfahrtgesetz[308], die hiernach kurz als *Vollziehungsverordnung 1950* bezeichnet wird.

Gesetz und Verordnung sahen – wie in der parlamentarischen Beratung des LFG beschlossen[309] – ein zweistufiges Verfahren vor: Auf der ersten Stufe führte das Eidgenössische Luftamt die **administrative Untersuchung** durch.

---

305 Vgl. das Protokoll der Verhandlungen der ständerätlichen Kommission zum Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 27. und 28. Januar 1948 in Arosa, S. 6 ff., in *BAR, Luftfahrtgesetz Vorbereitung*.

306 Die neu zu schaffende Eidgenössische Untersuchungskommission nahm ihre Tätigkeit erst 1951 auf. Vgl. dazu den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1951, S. 351.

307 Gemeint ist damit das Luftfahrtgesetz in der ursprünglichen, am 15. Juni 1950 in Kraft getretenen Fassung (AS 1950 471). Eine Übersicht zu den Neuerungen durch das LFG i.d.F. 1950 findet sich bei GULDIMANN, Le nouveau droit, S. 8 ff.

308 AS 1950 496.

309 Vgl. hiervor S. 72.

Vom Flugunfall erfuhr das Amt, da eine Meldepflicht[310] – sowie im Übrigen eine Pflicht zur Sicherung der Unfallstelle[311] – die Ortsbehörden traf. Um seine Abklärungen vornehmen zu können, kamen dem Luftamt weitgehende Untersuchungskompetenzen zu: So waren die Beamten berechtigt, «sämtliche Untersuchungshandlungen zur Abklärung der Unfallursachen vorzunehmen, mit Einschluss der Vernehmung der am Unfall Beteiligten und anderer Personen, die Auskunft geben» konnten.[312] Zur Vornahme dieser Untersuchungen konnte das Luftamt zudem die Hilfe kantonaler Behörden in Anspruch nehmen.[313] Der Charakter dieser luftamtlichen Untersuchung sollte jedoch ein rein technischer sein. Das Gesetz hielt nämlich explizit fest, dass die zivil- und strafrechtlichen Verfahren alleine den Kantonen vorbehalten blieben.[314] Hatte

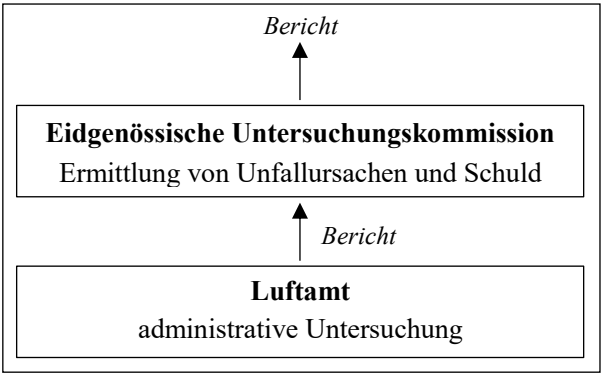


Abbildung 3: Untersuchungsmodell von 1950 bis 1960

310 Vgl. Art. 23 Abs. 1 LFG i.d.F. 1950 und Art. 129 Abs. 1 Vollziehungsverordnung 1950. Diese Meldepflicht hatte ihre Vorgängernorm in Art. 4 der Ergänzenden Polizeivorschriften.

311 Vgl. Art. 23 Abs. 2 LFG i.d.F. 1950 und Art. 129 Abs. 2 Vollziehungsverordnung 1950.

312 Art. 24 Abs. 1 Satz 2 LFG i.d.F. 1950 und ebenso Art. 130 Abs. 2 Satz 2 Vollziehungsverordnung 1950.

313 So legte bspw. Art. 6 der St.Galler Vollzugsverordnung vom 22. März 1951 zu den eidgenössischen Vorschriften über die Luftfahrt (bGS SG 3,378) fest, dass die Polizeiorgane «bei den von Experten des eidgenössischen Luftamtes durchgeführten administrativen Untersuchungen von Flugunfällen» mitwirkten.

314 Vgl. Art. 24 Abs. 1 LFG i.d.F. 1950 und Art. 130 Abs. 2 Vollziehungsverordnung 1950.

das Luftamt seine Untersuchungen abgeschlossen, musste es der Eidgenössischen Untersuchungskommission unverzüglich Bericht erstatten.[315] Im Übrigen war das Luftamt befugt, gestützt auf die Untersuchungsergebnisse administrative Massnahmen im Sinne von Art. 92 f. LFG i.d.F. 1950 zu verfügen.

Gestützt auf die Berichterstattung des Luftamtes begann im zweiten Schritt die **Eidgenössische Untersuchungskommission** mit ihrer Arbeit. Die Kommission bestand «aus einem vom Bundesgericht aus seiner Mitte für die Dauer von drei Jahren ernannten Präsidenten, einem Vertreter des Eidgenössischen Luftamtes und einem Vertreter des Kantons des Unfallortes».[316] Je nach Kanton des Unfallortes war die Kommission somit anders zusammengesetzt.[317] Gemäss Verordnung war es ihre Aufgabe, «die Ursache eines Flugunfalles und seiner Folgen unabhängig von der administrativen Untersuchung zu ermitteln».[318] Dazu kam der Kommission die Kompetenz zu, die luftamtliche Untersuchung durch eigene Abklärungen zu ergänzen.[319] Schliesslich hatte die Kommission einen Bericht über die Flugunfallursachen zuhanden des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartements zu verfassen.[320] Die Berichte der Kommission wurden in einer eigenen Sammlung veröffentlicht[321]

315 Vgl. Art. 26 Abs. 1 LFG i.d.F. 1950 und Art. 133 Vollziehungsverordnung 1950.

316 Art. 132 Vollziehungsverordnung 1950. Vgl. auch Art. 25 LFG i.d.F. 1950. Eine beinahe identische Zusammensetzung hatte im Übrigen die Rekurskommission für Beurteilung von Anständen über die Tragung der Kosten nach Art. 45 bis 48 LFG i.d.F. 1950. Dies zeigt, dass der Untersuchungskommission die Funktion einer Art Rekursstelle zugedacht war.

317 Im Kanton St.Gallen bspw. bestimmte der Regierungsrat den kantonalen Vertreter. Vgl. Art. 3 Bst. a der St.Galler Vollzugsverordnung vom 22. März 1951 zu den eidgenössischen Vorschriften über die Luftfahrt.

318 Art. 131 Abs. 1 Vollziehungsverordnung 1950.

319 Vgl. Art. 26 Abs. 1 Satz 2 LFG i.d.F. 1950 sowie Art. 133 Satz 2 Vollziehungsverordnung 1950.

320 Vgl. Art. 26 Abs. 2 LFG i.d.F. 1950.

321 Vgl. Art. 26 Abs. 2 LFG i.d.F. 1950 i.V.m. Art. 135 Abs. 2 Vollziehungsverordnung 1950.

sowie in der *Schweizerischen Aero-Revue*[322] den Luftfahrern zur Kenntnis gebracht[323].

Welche Fragen im Unfallbericht der Kommission – neben der Angabe der Unfallursachen – genau zu behandeln waren, hing von der Schwere des Unfalls ab: Bei schweren Unfällen[324] musste gemäss Art. 131 Abs. 2 Vollziehungsverordnung 1950 insbesondere geprüft werden, ob ein Besatzungsmitglied des Luftfahrzeuges den **Schaden verschuldet** (Bst. a), ob das Luftfahrzeug Mängel aufgewiesen hatte oder die Zusammensetzung der Besatzung ungenügend gewesen war (Bst. b) sowie ob Mängel der Flugsicherung zum Unfall geführt hatten (Bst. c). Bei leichten Flugunfällen hingegen konnte sich die «Untersuchungskommission mit den Feststellungen begnügen, die ihr aus den Berichten der administrativen Untersuchung […] unterbreitet» wurden.[325]

Dieses zweistufige Verfahren der Flugunfalluntersuchung, wie es in Abbildung 3 veranschaulicht wird, war mitnichten eine Schweizer Erfindung. Als Rezeptionsvorlage dienten Parlament und Bundesrat **ähnliche Verfahren in anderen Ländern sowie im Bereich der Seeunfalluntersuchung**.[326] In der Grundkonzeption gingen Parlament und Bundesrat von einem Verfahren aus, bei dem im ersten Schritt eine von Beamten durchgeführte Beweiserhebung stattfand, insbesondere um vergängliche Beweise[327] zu sichern. In einem zweiten Schritt sollten anschliessend eine ergänzende Beweiserhebung und insbesondere die Beweiswürdigung, in der die Flugunfallursachen abschliessend festgestellt wurden, in einem gerichtsähnlichen Verfahren durch eine Kollegialbehörde erfolgen. Bereits 1931 empfahl VON UNRUH ein solches zweistufi-

322 Die Schweizerische Aero-Revue ist die Zeitschrift des Aero-Clubs der Schweiz. Zu Letzterem vgl. FN 227.

323 Dies geht aus den Geschäftsführungsberichten des Bundesrates aus den 1950er-Jahren hervor. Vgl. anstelle mehrerer den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1953, S. 374.

324 Schwer war ein Unfall dann, wenn eine Person getötet oder schwer verletzt wurde oder wenn erheblicher Sachschaden entstanden war. Vgl. Art. 131 Abs. 2 Vollziehungsverordnung 1950.

325 Art. 131 Abs. 3 Vollziehungsverordnung 1950.

326 Vgl. VON UNRUH, Luftfahrtunfälle, S. 13 ff.

327 Dazu gehören bspw. das Wrack des verunfallten Luftfahrzeuges oder die Leichen getöteter Piloten oder Drittpersonen.

ges Verfahren für die Flugunfalluntersuchung.[328] Es kann m.E. daher davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber sich von dieser Empfehlung inspirieren liess und das Verfahren entsprechend ausgestaltete.[329] In Abweichung zur Empfehlung von VON UNRUH hatte in der Schweiz jedoch auf der zweiten Verfahrensstufe – wohl aus historischen Gründen[330] – zusätzlich die Schuldfrage behandelt zu werden.

In der Praxis manifestierte sich die **unterschiedliche Zielsetzung der beiden Verfahrensstufen** sodann in der ungleichen Ausgestaltung der Berichte von Luftamt und Untersuchungskommission: In der ersten Verfahrensstufe verfasste das Luftamt jeweils einen sehr ausführlichen Bericht über seine administrative Untersuchung und legte Unfallhergang und mögliche Unfallursachen im Detail dar.[331] In der zweiten Verfahrensstufe wurde im Bericht der Untersuchungskommission jeweils der Sachverhalt nur stark zusammengefasst dargestellt. Aus diesem fällte die Kommission aufgrund eigener Erwägungen – vergleichbar zu einem Urteilsdispositiv in einem Gerichtsentscheid – in der Regel zwei Schlussfolgerungen: Erstens hielt sie die Unfallursachen abschliessend fest, zweitens urteilte sie – wie es in der Vollziehungsverordnung 1950 bei schweren Unfällen vorgesehen war – insbesondere über das Verschulden der Unfallbeteiligten.[332] Insgesamt wurden auf diese Weise in den 1950er-Jahren

---

328 Vgl. VON UNRUH, Luftfahrtunfälle, S. 17.

329 Vgl. dazu auch FN 349.

330 Vgl. hiervor S. 61.

331 Vgl. z.B.: Bericht über die administrative Untersuchung des Unfalles mit dem Segelflugzeug HB-482 vom 14. April 1954 auf dem Flugplatz Birrfeld, in *BAR, Flugunfall HB-482*; Rapport sur l'enquête administrative menée par l'Office Fédéral de l'Air au sujet de l'accident de l'avion Convair 240 OO-AWO, du 19 décembre 1953 aux environs de l'aéroport de Zurich, in *BAR, Flugunfall OO-AWO*; Administrativer Untersuchungsbericht über den Absturz des Segelflugzeuges Nr. HB-398 am 23. Juli 1952 in Frauenfeld, in *BAR, Flugunfall HB-398*.

332 Vgl. z.B.: Bericht der Eidg. Untersuchungskommission an den Chef des Eidg. Post- und Eisenbahndepartementes über das Ergebnis ihrer Feststellungen inbezug auf die am 14. April 1954 im Birrfeld/AG erfolgte Kollision des Segelflugzeuges HB-482 Kranich, gesteuert von Fluglehrer R. Lüthi und Flugschüler A. Wettstein mit dem Radfahrer Jakob Rohr, S. 5, in *BAR, Flugunfall HB-482*; Rapport fait au Chef du Département fédéral des postes et des chemins de fer par la Commission fédérale d'enquête sur les accidents d'aéronefs concernant ses constatations au sujet de l'accident survenu le 19 décembre 1953 à l'avion Convair 240 OO-AWO de la SABENA, piloté par le

pro Jahr durchschnittlich sieben bis acht Flugunfälle untersucht und darüber Bericht erstattet.[333]

Im Untersuchungsmodell zeigten sich jedoch schon bald Widersprüche: Erstens wurde in der parlamentarischen Debatte die Eidgenössische Untersuchungskommission mit der Begründung eingeführt, eine **unabhängige Instanz** zu schaffen.[334] Entsprechend wurde in der Verordnung festgelegt, dass die Kommission ihre Erforschungen «unabhängig von der administrativen Untersuchung» tätigte.[335] Der Kommission diente aber gerade jener Bericht, der Ergebnis der administrativen Untersuchung war, als Grundlage für ihre Arbeit. Um diesen Spagat zu meistern, führte die Kommission in der Praxis eine mündliche Beweisverhandlung durch, an welcher die Experten des Luftamtes befragt und die wesentlichsten Beweise wie Zeugenaussagen nochmals abgenommen wurden.[336] So konnte sich die Kommission ein vollständiges Bild des Sachverhalts erarbeiten. Dennoch blieben Fragezeichen bezüglich Unabhängigkeit bestehen, zumal zudem eines von drei Mitgliedern der Kommission ein Vertreter des Luftamtes war.

Ein zweiter Widerspruch lag darin, dass die straf- und zivilrechtliche Untersuchung auf der einen Seite den kantonalen Behörden vorbehalten war. Die Untersuchung durch das Luftamt sollte also, wie in der parlamentarischen Debatte gewünscht, eine technische sein. Auf der anderen Seite hatte die Untersuchungskommission bei schweren Unfällen jedoch gerade das **Verschulden**

---

commandant DONCQ, dans le secteur d'approche de l'aéroport de Zurich/Kloten, S. 16 f., in *BAR, Flugunfall OO-AWO*; Bericht der Eidg. Untersuchungskommission für Flugunfälle an das Eidg. Post- und Eisenbahndepartement über den Segelflugunfall vom 23. Juli 1952 in Frauenfeld, Segelflugzeug S-17, Nr. 398, Pilot Olaf Bachmann, S. 3, in *BAR, Flugunfall HB-398*.

333 Vgl. die Abbildung 26 und die Abbildung 27 im Anhang. Die Flugunfallberichte des Luftamtes sowie der Eidgenössischen Untersuchungskommission finden sich im Schweizerischen Bundesarchiv im Bestand des Luftamtes (Signatur E8150A*), dort in der Serie *E8150A#36 Unfälle (1924–1964)* sowie in der Serie *E8150A#313 Unfälle und Unfalluntersuchungen (1919–1966)*. Wenige Berichte der Eidgenössischen Untersuchungskommission sind zusätzlich in der Serie *E8150A#313.9 Eidgenössische Untersuchungskommission für Flugunfälle (1951–1959)* zu finden.

334 Vgl. hiervor S. 72.

335 Art. 131 Abs. 1 Vollziehungsverordnung 1950.

336 Vgl. Botschaft Flugunfalluntersuchungen, BBl. 1959 I 1369 ff., 1376.

zu prüfen und damit eine in gewissem Masse straf- und zivilrechtliche Würdigung des Sachverhalts vorzunehmen. In der Praxis diente der Bericht entsprechend oft als Grundlage für anschliessende zivil- und strafrechtliche Auseinandersetzungen.[337]

Diese Widersprüche führten – wie das nächste Unterkapitel zeigt – schon kurze Zeit nach Erlass des Luftfahrtgesetzes zu **Kritik in Öffentlichkeit und Politik**. Eine baldige Anpassung des Untersuchungsmodells war somit zu erwarten.

IV. 1960: Kritik führt zu Anpassungen am Modell

Das durch das Luftfahrtgesetz von 1948 eingesetzte Modell des Flugunfalluntersuchungsverfahrens stellte **insgesamt eine unbefriedigende Lösung** dar. Aus diesem Grund wurden bereits in den Jahren 1953[338], 1956[339] und 1958[340] in den eidgenössischen Räten Vorstösse eingereicht, die zum Ziel hatten, die Untersuchung in die Hände einer neutralen, vom Luftamt unabhängigen Stelle zu legen. In der Öffentlichkeit wurde moniert, dass die Untersuchungen übermässig lange dauerten und dass das Luftamt durch seine Anordnungen selbst

337 Vgl. Botschaft Flugunfalluntersuchungen, BBl. 1959 I 1369 ff., 1371.

338 Vgl. Postulat der nationalrätlichen Kommission vom 18. Juni 1953, zu finden im Wortlaut inklusive Begründung in der parlamentarischen Behandlung des *Berichtes des Bundesrates vom 10. April 1953 über die Organisation des schweizerischen Luftverkehrs und die schweizerische Luftverkehrspolitik* (siehe für den Bericht BBl. 1953 I 757 ff.). Vgl. für den Wortlaut des Postulats das Amtliche Bulletin zum Bericht über die Luftverkehrspolitik, AB N 1953 549. Das Postulat der Kommission lud den Bundesrat dazu ein, «zu berichten, ob mit der Durchführung der Flugunfalluntersuchungen nicht eine neutrale, von der Verwaltung unabhängige Stelle beauftragt werden solle».

339 Vgl. Postulat JAECKLE, in: Protokolle der Bundesversammlung, 10. Sitzung der Frühjahrssession des Nationalrates vom 14. März 1956, S. 425 ff.

340 Vgl. die Ausführungen und Empfehlungen des Berichterstatters der nationalrätlichen Kommission, Matthias Eggenberger, bei der Beratung des Geschäftsberichts des Bundesrates vom 1. April 1958 im Nationalrat. Siehe Votum Matthias Eggenberger (Berichterstatter Kommission), in den Protokollen der Bundesversammlung zur Beratung der Geschäftsberichte 1957, 7. Sitzung der Sommersession des Nationalrates am 9. Juni 1958, S. 186 ff.

in den Ursachenzusammenhang eines Unfalls verwickelt sein könnte und es daher an der Unabhängigkeit fehle.[341]

Auch der **Bundesrat** erkannte die Schwächen der bestehenden Ordnung. Mit seiner Botschaft vom 15. Mai 1959 an die Bundesversammlung über die Änderung des Bundesgesetzes über die Luftfahrt beantragte der Bundesrat, die Art. 23 bis 26 des Luftfahrtgesetzes im Sinne der Kritiken anzupassen. Zudem sollte die Vollziehungsverordnung 1950 um die Regelung der Flugunfalluntersuchung entlastet und die Materie in einer separaten Verordnung geregelt werden.[342]

Am Zweck der Flugunfalluntersuchung wollte der Bundesrat grundsätzlich nichts ändern. Nach wie vor diente die Flugunfalluntersuchung in erster Linie dazu, «durch Abklärung der Umstände und Ursachen die Grundlage zur Vermeidung künftiger ähnlicher Unfälle zu schaffen».[343] Neu konnten allerdings nicht nur Unfälle, sondern auch schwerwiegende Vorfälle untersucht werden.[344] Als sekundärer Untersuchungszweck sollte aber auch – wie es in der Literatur gefordert wurde[345] und seit jeher Praxis war – die **Sicherung ver-**

---

341 Vgl. NZZ vom 18. November 1953, Blatt 11; Beobachter vom 15. Mai 1958, S. 586; oder Botschaft Flugunfalluntersuchungen, BBl. 1959 I 1369 ff., 1370.

342 Vgl. Botschaft Flugunfalluntersuchungen, BBl. 1959 I 1369 ff., 1377.

343 Art. 4 der Verordnung vom 1. April 1960 über die Flugunfalluntersuchungen (AS 1960 360), nachfolgend als *Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960* bezeichnet.

344 Vgl. Art. 24 des Luftfahrtgesetzes in der am 1. Mai 1960 in Kraft getretenen Fassung (AS 1960 357), nachfolgend als *LFG i.d.F. 1960* bezeichnet, i.V.m. Art. 3 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

345 So hielt WERNER GULDIMANN – zum damaligen Zeitpunkt Rechtsanwalt und Mitglied der Eidgenössischen Luftfahrtkommission, welche den Bundesrat in Fragen der Luftfahrt beriet (vgl. Art. 5 LFG i.d.F. 1960) – fest, dass es der Zweck der Flugunfalluntersuchung sei, die Unfallursachen abzuklären. Daneben ginge es in der Untersuchung aber auch «um die verwaltungsrechtlichen, um die zivilrechtlichen und um die strafrechtlichen Folgen, die aus einem Unfall gezogen werden müssen, um die Anordnung von Maßnahmen zur Verhütung ähnlicher Unfälle, um die endgültige Verteilung des entstandenen Schadens, um die Bestrafung allenfalls feststellbaren Verschuldens» (GULDIMANN, Flugunfalluntersuchung, S. 9). WERNER GULDIMANN hatte sich in der Luftfahrtkommission, welche den Bundesrat auch beim Erlass der Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960 beriet (vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1959, S. 514), offensichtlich mit dieser Meinung durchgesetzt und der Bundesrat berücksichtigte diese. Zu WERNER GULDIMANN vgl. STEFFEN GERBER, Guldimann, S. 811.

gänglichen Beweismaterials für die straf- und zivilrechtlichen Verfahren gelten.[346] Entsprechend hielt die Verordnung fest, dass nach Abschluss einer Untersuchung die Akten auf Anforderung hin den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden auszuhändigen waren.[347] Der eigentliche Straf- bzw. Zivilprozess blieb jedoch nach wie vor den Kantonen vorbehalten.[348]

Um diese Zwecke zu erreichen, hielt der Bundesrat am **zweistufigen Verfahren** fest. Die erste Stufe wurde jedoch vom Luftamt abgetrennt, die zweite Stufe erheblich umgestaltet:

Auf der ersten Stufe trat an die Stelle der administrativen Untersuchung durch das Luftamt die **Voruntersuchung**[349] durch das neu zu schaffende *Büro für Flugunfalluntersuchungen* (*BFU*)[350], das ein eigenes Amt innerhalb des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartements bildete.[351] Damit das BFU vom Unfall Kenntnis erhielt, wurde die bereits früher eingeführte Meldepflicht von Flugunfällen erweitert: Neu waren nicht nur Luftpolizei und Ortsbehörden, sondern auch das beteiligte Luftfahrpersonal zur Flugunfallmeldung an das Eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement verpflichtet.[352]

Wurde dem **Büro für Flugunfalluntersuchungen** ein Unfall zur Kenntnis gebracht, hatte das Amt im Sinne des hiervor genannten Untersuchungszweckes den Sachverhalt zu ermitteln, also die Unfallursachen abzuklären. Dazu konnte es – wie früher das Luftamt – die «notwendigen Untersuchungshandlungen»[353] vornehmen, welche sich neu nach den Vorschriften über die Bundesstraf-

346 Vgl. Botschaft Flugunfalluntersuchungen, BBl. 1959 I 1369 ff., 1371, und Votum des Berichterstatters der Kommission, Roger Bonvin, im Nationalrat im Amtlichen Bulletin zu den Änderungen des Luftfahrtgesetzes bezüglich Flugunfalluntersuchungen, AB N 1959 571.

347 Vgl. Art. 34 Abs. 2 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

348 Vgl. Art. 24 Abs. 4 LFG i.d.F. 1960.

349 Den Begriff der *Voruntersuchung* kannten das LFG i.d.F. 1950 sowie die Vollziehungsverordnung 1950 noch nicht. Interessanterweise nannte aber bereits VON UNRUH, Luftfahrtunfälle, z.B. S. 17, den ersten Schritt des Verfahrens so.

350 Bis 1980 teilweise noch als *Bureau* für Flugunfalluntersuchungen bezeichnet.

351 Vgl. Art. 5 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960 und Botschaft Flugunfalluntersuchungen, BBl. 1959 I 1369 ff., 1372.

352 Vgl. Art. 23 Abs. 1 LFG i.d.F. 1960.

353 Art. 14 Abs. 1 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

rechtspflege[354] zu richten hatten.[355] Neu war auch, dass die Untersuchungen durch das BFU parteiöffentlich waren: Dem Eidgenössischen Luftamt, den zuständigen Behörden des Unfallkantons sowie jedem, «der am Ausgang der Untersuchung ein rechtliches Interesse glaubhaft zu machen verm[ochte]», wurde das Recht eingeräumt, in die Akten Einsicht zu nehmen sowie Untersuchungshandlungen zu beantragen.[356]

Die Ergebnisse der Untersuchung hatte das BFU in einem **Untersuchungsbericht** festzuhalten.[357] Der Bericht hatte sich darüber zu äussern, welche Abläufe und Ursachen zum Unfall geführt hatten,[358] musste sich jedoch explizit «jeder rechtlichen Würdigung der festgestellten Sachverhalte [.] enthalten».[359] Zum Abschluss der Untersuchung wurde der Untersuchungsbericht der Eidgenössischen Flugunfall-Untersuchungskommission zugestellt.[360] Zudem lud das BFU das Luftamt, die Behörden des Unfallkantons sowie jeden, «der ihm ein rechtliches Interesse am Ausgang der Untersuchung glaubhaft gemacht hat[te]»[361], dazu ein, zuhanden dieser Untersuchungskommission Stellung zum Inhalt des Berichtes zu beziehen und allenfalls Aktenergänzungs- oder Beweisanträge zu stellen.[362]

---

354 Vgl. das Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege in der ab 1. Januar 1960 gültigen Fassung (AS 1959 902).

355 Vgl. Art. 24 Abs. 3 LFG i.d.F. 1960 und Art. 14 Abs. 3 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

356 Art. 15 Abs. 1 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

357 Vgl. Art. 18 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

358 Vgl. Art. 18 Abs. 2 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

359 Art. 18 Abs. 3 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

360 Vgl. Art. 19 Abs. 1 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

361 Dazu zählten insbesondere die Unfallbeteiligten wie z.B. die Besatzung oder Fluglotsen. Vgl. auch FN 469.

362 Art. 19 Abs. 2 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

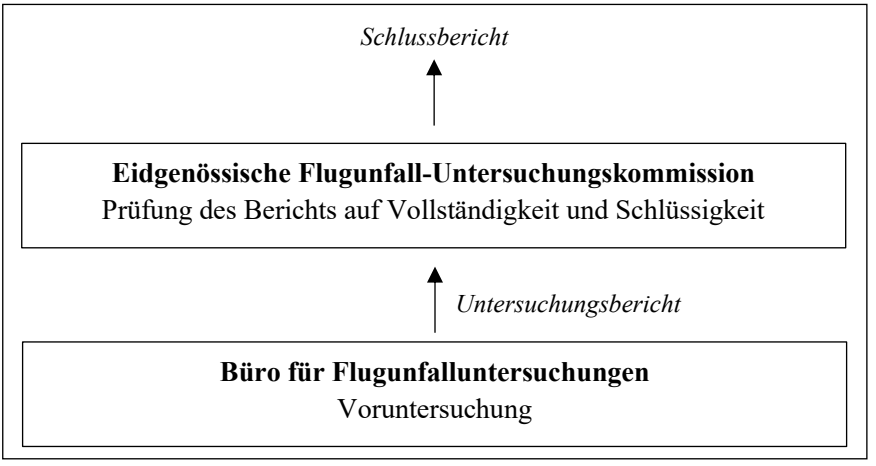


Abbildung 4: Untersuchungsmodell von 1960 bis 1980

Weitgehende Veränderungen wurden bezüglich der zweiten Stufe des Verfahrens vorgenommen: Die vormals als Untersuchungskommission bezeichnete Behörde wurde zur **Eidgenössischen Flugunfall-Untersuchungskommission** (EFUK) umbenannt und setzte sich neu aus fünf vom Bundesrat gewählten Mitgliedern zusammen.[363] Die Vertreter von Luftamt und Kantonen wurden abgeschafft.

Die bedeutendste Änderung betraf die **Aufgabe der Untersuchungskommission**: Die Kommission hatte nicht mehr die vorgenommene Beweiserhebung zu ergänzen und die Beweise zu würdigen, sondern «die Untersuchungsberichte des Büros für Flugunfalluntersuchungen auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit zu prüfen».[364] Um diese Aufgabe zu erfüllen, wertete die EFUK zuerst in einem in der Praxis als Zwischenverfahren[365] bezeichneten Verfah-

363 Vgl. Art. 26 Abs. 1 LFG i.d.F. 1960 und Art. 6 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

364 Art. 26 Abs. 2 LFG i.d.F. 1960.

365 Dieser Begriff wurde so weder im Gesetz noch in der Verordnung verwendet, sondern wurde in der Praxis entwickelt. Vgl. zur Verwendung des Begriffs z.B.: Schlussbericht der Eidgenössischen Flugunfall-Untersuchungskommission über den Unfall des Flugzeugs Piper L-4 HB-OCH, S. 3, in *BAR, Flugunfall HB-OCH*; Schlussbericht der Eid-

rensschritt die Eingaben von Luftamt, kantonalen Behörden sowie Privatpersonen, die ein rechtliches Interesse am Verfahren geltend gemacht hatten, aus und nahm die allfälligen Aktenergänzungs- und Beweisanträge entgegen. Im Anschluss daran wurden im ordentlichen Verfahren in einer mündlichen Verhandlung Auskunftspersonen und Zeugen nochmals befragt.[366] Das Luftamt, die kantonalen Behörden sowie die Privatpersonen, die ein rechtliches Interesse geltend machen konnten, durften dem Verfahren beiwohnen;[367] eigentliche Parteivorträge waren indes nicht erlaubt.[368] Bei schweren Unfällen waren diese Verhandlungen öffentlich.[369] Im Übrigen sah die Verordnung für Unfälle unbedeutenden Charakters ein summarisches Verfahren vor.[370]

Kam die Kommission zum Schluss, dass der Bericht des BFU nicht schlüssig oder nicht vollständig war, kam ihr die Kompetenz zu, entweder die Akten an das Büro für Flugunfalluntersuchungen zur Ergänzung zurückzuweisen oder eigene, ergänzende Untersuchungshandlungen vorzunehmen. Zur Beendigung des Verfahrens verfasste die Kommission einen **Schlussbericht** zuhanden des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartementes, der Unfallhergang und Unfallursache abschliessend darlegte.[371] Dieser wurde veröffentlicht.[372] Neben diesen Berichten konnte die Kommission zudem dem Departement Empfehlungen für die Verbesserung der Flugsicherheit unterbreiten.[373]

Das Parlament hiess die vom Bundesrat beantragten gesetzlichen Änderungen diskussionslos gut.[374] Das revidierte Gesetz sowie die **Verordnung über die**

---

genössischen Flugunfall-Untersuchungskommission über den Unfall des Freiballons HB-BIU, S. 2, in *BAR, Flugunfall HB-BIU*.

366 Vgl. Art. 21 Abs. 2 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

367 Vgl. Art. 22 Abs. 1 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

368 Vgl. Art. 23 Abs. 2 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

369 Vgl. Art. 26 Abs. 4 LFG i.d.F. 1960 und Art. 22 Abs. 2 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

370 Vgl. Art. 27 ff. Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

371 Vgl. Art. 26 Abs. 2 LFG i.d.F. 1960.

372 Vgl. Art. 26 Abs. 5 LFG i.d.F. 1960.

373 Vgl. Art. 26 Abs. 2 LFG i.d.F. 1960.

374 Der Ständerat wollte einzig eine kleine, sprachliche Anpassung am Art. 23 Abs. 1 des Entwurfs zum LFG vornehmen. Vgl. dazu den entsprechenden Antrag der Kommission in AB S 1959 294.

Flugunfalluntersuchungen traten daraufhin per 1. Mai 1960 in Kraft. Gleichentags nahm auch das Büro für Flugunfalluntersuchungen seine Tätigkeit auf.[375]

Die angepasste rechtliche Grundlage der Flugunfalluntersuchung manifestierte sich sodann in der Arbeit sowie in den Flugunfallberichten[376] der beiden beteiligten Behörden. **In der Praxis** veränderte sich auf der ersten Verfahrensstufe wenig: Da dem Büro für Flugunfalluntersuchungen im Wesentlichen die gleichen Untersuchungsaufgaben wie früher dem Luftamt zukamen – nämlich hauptsächlich die Beweiserhebung zur Abklärung der Unfallursachen –, hielten sich entsprechend auch seine Flugunfallberichte ganz an die Tradition des Luftamtes. Wie bereits die luftamtlichen Berichte enthielten auch jene des BFU umfangreiche Ausführungen zum Unfallhergang und zur Unfallursache, ohne – wie nun durch die Verordnung explizit vorgesehen – auf die Schuldfrage einzugehen.[377]

Einen **grossen Bruch** ergab sich jedoch auf der zweiten Verfahrensstufe: Mit der Überprüfung des Berichtes des BFU und der anschliessenden Verfassung eines abschliessenden Unfallberichtes kam der Eidgenössischen Flugunfall-Untersuchungskommission eine gänzlich neue Aufgabe zu. Aus diesem Grund erhielten auch die Berichte der Kommission eine neue inhaltliche Ausrichtung: Von nun an sollten die Berichte nicht mehr die erhobenen Beweise in Bezug auf Unfallursachen und im Hinblick auf die Schuldfrage würdigen. Vielmehr übernahm die EFUK die Berichte des BFU, verglich sie mit den Ergebnissen der mündlichen Verhandlung unter Berücksichtigung der im Zwi-

---

375 Vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1960, S. 411.

376 Die Unfallberichte des Büros für Flugunfalluntersuchungen finden sich für die gesamte Zeit seines Bestehens von 1960 bis 2011 im Schweizerischen Bundesarchiv im Bestand des Büros (Signatur E8003*), dort in den Serien *E8003#2 Flugunfälle (1926–1977)*, *E8003#3 Flugunfälle mit Schlussbericht (1958–2002)*, *E8003#4 Schlussberichte (1959–1964)* sowie *E8003#5 Grosse Flugunfälle*. Hier befinden sich auch die Schlussberichte der Flugunfall-Untersuchungskommission jeweils in den Dossiers des entsprechenden Flugunfalls.

377 Vgl. z.B.: Bericht über die Untersuchung des Flugunfalles der Flugzeuge HB-170/HB-669, in *BAR, Flugunfall HB-669/HB-170*; Rapport d'enquête concernant l'accident de l'avion HB-FAR, pilote J.Baer, survenu le 9.3.1961 sur le Plateau du Breithorn VS, in *BAR, Flugunfall HB-FAR*; Untersuchungsbericht über den Unfall des Motorflugzeuges Piper L-4 HB-OCH, in *BAR, Flugunfall HB-OCH*.

schenverfahren eingegangenen Stellungnahmen und ergänzte bzw. änderte die Berichte, wo diese unvollständig bzw. nicht schlüssig waren. Entsprechend enthielten die Berichte der Kommission wie jene des BFU eine ausführliche Schilderung des Unfallhergangs und der Unfallursachen. Da in der Praxis in den mündlichen Verhandlungen vor der EFUK nur sehr selten gänzlich neue Erkenntnisse gewonnen werden konnten, unterschieden sich die Berichte der Kommission kaum noch von jenen des Büros für Flugunfalluntersuchungen.[378]

Insgesamt war damit eine **erhebliche Umgestaltung des zweistufigen Untersuchungsmodells** vorgenommen worden, wobei die erste Verfahrensstufe ihre vormalige Funktion beibehielt, der zweiten Stufe jedoch eine völlig neue Aufgabe zugedacht wurde: Wie bereits im vorangehenden Untersuchungsmodell war es der Zweck der ersten Verfahrensstufe, die Beweise zu erheben und die Unfallursachen zu klären. Die zweite Stufe, auf der gemäss dem vorangehenden Modell die Beweise unabhängig von der ersten Stufe in Bezug auf Unfallursachen und Schuld gewürdigt wurden, diente neu alleine der Überprüfung der Ergebnisse der ersten Stufe und allenfalls deren Ergänzung, sollte die erste Stufe Fehler aufgewiesen haben. Damit rückte die zweite Stufe funktional in die Nähe eines Beschwerdeverfahrens, in dem die unvollständige oder nicht schlüssige Erhebung des Sachverhalts gerügt werden konnte. Um diese Funktion zu ermöglichen, wurden die Verfahrensrechte der Unfallbeteiligten erweitert.[379] Allerdings wurde durch das neue Untersuchungsmodell noch kein

---

[378] Vgl. z.B.: Schlussbericht der Eidgenössischen Flugunfall-Untersuchungskommission über den Unfall der Segelflugzeuge Grunau Baby GB II HB-170 und Rhönlerche RL II HB-669, in *BAR, Flugunfall HB-669/HB-170*; Rapport final de la Commission fédérale d'enquête sur les accidents d'aéronefs concernant l'accident de l'avion Pilatus Porter PC-6 HB-FAR, in *BAR, Flugunfall HB-FAR*; Schlussbericht der Eidgenössischen Flugunfall-Untersuchungskommission über den Unfall des Flugzeugs Piper L-4 HB-OCH, in *BAR, Flugunfall HB-OCH.*

[379] Zu nennen sind folgende Rechte: Zutritt zur Unfallstelle (Art. 12 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960), Akteneinsicht (Art. 15 Abs. 1 und 34 Abs. 2 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960), Antrag auf Untersuchungshandlungen des BFU (Art. 15 Abs. 1 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960), Erhalt des Untersuchungsberichtes (Art. 18 Abs. 6 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960), Stellungnahme zum Unfallbericht des BFU (Art. 19 Abs. 2 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960), Teilnahme an der mündlichen Verhandlung vor der EFUK (Art. 22 Abs. 1 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960), Stellung von Ergänzungsfragen im Verfahren vor der EFUK (Art. 23 Abs. 1 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960).

komplettes zweistufiges Rechtspflegeverfahren verwirklicht. So folgte die zweite Verfahrensstufe zwingendermassen auf die erste und nicht nur auf Beschwerde hin. Zudem wurden auch die Parteirechte nicht, wie für ein Rechtspflegeverfahren üblich, ausgebaut, wie insbesondere die fehlende Möglichkeit von Parteivorträgen zeigte. Insgesamt stieg durch diese Umgestaltung des Untersuchungsmodells die Bedeutung der ersten Verfahrensstufe, da der zweiten Stufe in erster Linie lediglich noch eine Kontrollfunktion zukam. Im Übrigen verzichtete das neue Untersuchungsmodell auf jeder Stufe ganz auf die Abklärung der Schuldfrage und überliess diese konsequent den Straf- und Zivilgerichten.

Dieses zweistufige Modell mit erstinstanzlicher Beweiserhebung und zweitinstanzlicher Überprüfung, welches in Abbildung 4 grafisch dargestellt wird, galt sodann – abgesehen von einer marginalen Anpassung der Verordnung über die Flugunfalluntersuchungen, welche am 1. Januar 1977 in Kraft trat[380] – **bis ins Jahr 1980** unverändert.

V. 1980: Verfeinerung aufgrund von Entwicklungen im Völkerrecht

Die 1960er-Jahre hatten in der Fliegerei das Jet-Zeitalter eingeläutet.[381] Die neuen Flugzeuge mit den Strahltriebwerken halbierten die Reisezeit gegenüber den Propellerflugzeugen und vervierfachten die Kapazität.[382] Auch die Swissair nahm im Jahr 1960 Düsenflugzeuge in Betrieb.[383] Mit dem Aufkommen der Grossraumflugzeuge wie des Jumbo-Jets[384] sowie von Charter-Flug-

[380] Mit der Änderung der Verordnung über die Flugunfalluntersuchungen vom 25. August 1976 (AS 1976 1925) passte der Bundesrat Art. 1 der Verordnung so an, dass Unfälle von Hängegleitern, Drachen, Drachenfallschirmen, Fesselballonen, unbemannten Freiballonen und Modelluftfahrzeugen nicht mehr unter die Verordnung fielen.

[381] Vgl. allgemein zu den Entwicklungen in der zivilen Fliegerei JAQUEMET, Schweizer Zivilluftfahrt, S. 59 ff.

[382] Vgl. MEYER, Schweizerkreuz, S. 44.

[383] Vgl. JAQUEMET, Swissair, S. 49.

[384] Auch die Swissair setzte für ihre Langstreckenflüge ab 1971 auf den Flugzeugtypen *Boeing 747*, genannt *Jumbo-Jet*. Vgl. FEHR, Swissair, S. 166.

gesellschaften[385] in den 1970er-Jahren sanken in der Schweiz die Ticketpreise für Flüge enorm,[386] was einer breiteren Bevölkerungsschicht ermöglichte, ihre Reisen mit dem Flugzeug anzutreten. Mit der Zunahme des zivilen Flugverkehrs und den immer grösseren Flugzeugen nahm jedoch die Anzahl und die **Schwere der Flugunfälle** zu, so auch in der Schweiz.[387] Von einem Flugunfall waren nicht mehr wie noch in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg ein paar wenige Personen – vornehmlich Geschäftsleute[388] – betroffen. Vielmehr konnte durch einen Flugunfall eine grosse Anzahl Passagiere, ja sogar ein ganzes Dorf[389] in Mitleidenschaft gezogen werden. Ein Flugunfall hatte das Potential, zur tragischen Katastrophe mit mehr als hundert Toten auszuarten.[390]

Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass die Flugunfalluntersuchung eine **immer bedeutendere Rolle** einnahm: Beschäftigten sich die Behörden in den 1950er-Jahren noch mit durchschnittlich weniger als 10 Unfällen pro Jahr,[391] nahm diese Anzahl ab 1960 massiv zu: 1963 musste das Büro für Flugunfalluntersuchungen bereits 51 Untersuchungen[392] einleiten, 1965 waren es dann 80[393] und 1970 bereits 113 Untersuchungen[394] pro Jahr. In den

385 Vgl. zum Charterverkehr in der Schweiz WYDLER, Luftfahrt, S. 74.

386 Vgl. die Statistik bei MEYER, Schweizerkreuz, S. 45.

387 Vgl. die Abbildung 26 und die Abbildung 27 im Anhang.

388 Vgl. MEYER, Schweizerkreuz, S. 43.

389 Der erste Flugunfall einer Schweizer Maschine sowie auf Schweizer Gebiet mit mehr als 25 Toten war der Flugzeugabsturz in Dürrenäsch im Jahr 1963, bei dem alle 80 Personen an Bord, davon 43 Personen aus dem Dorf Humlikon, ums Leben kamen. Vgl. zum Flugzeugunfall ausführlich WOHLWEND, Dürrenäsch, S. 9 ff.

390 Der auf Schweizer Gebiet bis heute folgeschwerste Unfall ereignete sich 1973, als ein Flugzeug der *Invicta International Airlines* aus Grossbritannien beim Anflug auf Basel bei Hochwald abstürzte. 108 Personen kamen dabei ums Leben, 37 überlebten verletzt. Vgl. dazu ausführlich BAHNERTH, Irrtum, S. 3. Eine Sammlung der schwersten Unfälle auf Schweizer Gebiet seit 1950 findet sich bei KREUZER, Absturz. Für weltweite Flugzeugunfälle – so auch mit Schweizer Flugzeugen im Ausland – vgl. HUBERT, Catastrophes Aériennes.

391 Vgl. hiervor S. 77.

392 Vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1963, S. 398.

393 Vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1965, S. 304.

394 Darin eingeschlossen sind 22 untersuchte Unfälle von schweizerischen Luftfahrzeugen, welche sich im Ausland ereigneten. Vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1970, S. 205.

1970er-Jahren stabilisierte sich sodann die Anzahl eröffneter Untersuchungen bei jährlich rund 80 Flugunfällen.[395] Diese Zunahme war auf einen Anstieg an Unfällen von Kleinflugzeugen zurückzuführen[396] sowie auf die Tatsache, dass sich das Büro für Flugunfalluntersuchungen auf Wunsch des Luftamtes, das 1979 in Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) umbenannt wurde,[397] auch vermehrt mit leichteren Unfällen beschäftigte.[398] Die Arbeitsbelastung für das BFU war in dieser Zeit aber nicht nur aufgrund der hohen Anzahl Unfälle erheblich, sondern auch, weil sich in diesen Jahren verschiedene Unfälle mit grösseren Verkehrsflugzeugen ereigneten.[399] Zur Bewältigung derartiger Ereignisse bildete das Büro für Flugunfalluntersuchungen im Jahr 1969 ein spezielles Team zur Vornahme der Voruntersuchungen bei Grossflugzeugunfällen mit Katastrophencharakter, das leider schon kurz nach dessen Gründung zum Einsatz kommen musste.[400]

Angesichts dieser Bedeutung der Flugunfalluntersuchung ist es überraschend, dass sich die **Schweizer juristische Literatur** kaum mit dieser auseinandersetzte. Die Literatur hatte bereits in der Zwischenkriegszeit das Interesse an der Flugunfalluntersuchung verloren[401] und gewann dieses auch nach dem Zweiten Weltkrieg nicht zurück. So erschienen bis in die 1980er-Jahre – und auch danach – nur vereinzelt Beiträge zu diesem Thema.[402]

---

395 Vgl. die Abbildung 26 und die Abbildung 27 im Anhang.

396 Vgl. z.B. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1973, S. 263.

397 Vgl. WYDLER, Luftfahrt, S. 74.

398 Vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1963, S. 399. Vgl. auch den Begleitbrief des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements vom 14. September 1979 an die Kantone zur Vernehmlassung der neuen Verordnung über die Flugunfalluntersuchungen, S. 3, in *BAR, Revision VFU 1980*.

399 Dazu gehören z.B. der Absturz von Dürrenäsch 1963 (vgl. FN 389), der Absturz einer Swissair-Maschine bei Würenlingen 1970 aufgrund einer Bombenexplosion (vgl. ausführlich SCHNEIDER, Würenlingen, S. 16 ff.) sowie der Unfall bei Hochwald 1973 (vgl. FN 390).

400 Das Anfang Dezember 1969 gegründete Team wurde bereits beim Absturz von Würenlingen im Februar 1970 aufgeboten. Vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1970, S. 205.

401 Vgl. hiervor S. 65.

402 Vom Zweiten Weltkrieg bis 1990 waren dies bspw. GULDIMANN, Flugunfalluntersuchung, S. 7 ff., sowie LIER, Neue Verordnung, S. 3 ff.

Impulse zur Anpassung des von 1960 bis 1980 praktisch unveränderten[403] Modells des Flugunfalluntersuchungsverfahrens entstammten somit nicht der juristischen Literatur, sondern kamen aus den **Entwicklungen im Völkerrecht**: In den 1960er-Jahren begannen diverse Staaten damit, die Installation eines *Cockpit Voice Recorders*[404] für Passagierflugzeuge vorzuschreiben.[405] Rasch wurden diese Geräte zu einem wesentlichen Hilfsmittel der Flugunfalluntersuchung. Allerdings hegten verschiedene Staaten auch Bedenken bezüglich der Auswertung der Daten des *Cockpit Voice Recorders* für andere Zwecke als die Flugunfalluntersuchung, stellte doch die Aufzeichnung sämtlicher Gespräche der Cockpit-Besatzung einen erheblichen Eingriff in deren Privatsphäre dar. Geäussert wurden diese Bedenken, als sich Vertreter der ICAO-Mitgliedstaaten – so auch der Schweiz[406] – im Jahr 1974 trafen, um über Anpassungen am Annex 13 zu diskutieren.[407] Verschiedene Staaten gaben zu Protokoll, dass auf der einen Seite die Auswertungen der *Cockpit Voice Recorder* unverzichtbar für die Flugunfalluntersuchung wären. Auf der anderen Seite wäre jedoch die Erhältlichkeit solcher Daten gefährdet, wenn diese jenen Behörden zur Verfügung gestellt würden, welche über das Verschulden eines Unfallbeteiligten urteilten.[408] Die ICAO-Mitgliedstaaten beschlossen daher, eine neue *Recommended Practice*[409] mit der Marginalie *Disclosure of Records* in den Annex 13 aufzunehmen, wonach insbesondere Zeugenaussagen des Flugpersonals sowie die Aufzeichnungen von dessen Kommunikation insofern privi-

---

403 Vgl. hiervor S. 87.

404 *Cockpit Voice Recorder* zeichnen die Geräusche innerhalb des Cockpits auf, so insbesondere die Gespräche unter der Besatzung, den Flugfunk oder auch Alarmsignale. Vgl. ausführlich hiernach S. 318.

405 So mussten bspw. in den USA Jets- und Turboprop-Flugzeuge mit einem maximalen Abfluggewicht (vgl. FN 1218) über 12'500 Pfund (knapp 5'700 kg) ab dem 1. Juli 1966 mit sog. *Cockpit Voice Recordern* ausgerüstet sein. Vgl. den Artikel «It will all be taped» im Magazin Flight International vom 16. Juli 1964, S. 85. Vgl. zur heutigen Regelung hiernach FN 1374.

406 Für die Schweiz nahmen Mitarbeitende des Büros für Flugunfalluntersuchungen an der Konferenz teil. Vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1974, S. 277.

407 Es handelte sich dabei um das *Accident Investigation and Prevention Divisional Meeting* (auch *AIG/1974* oder *AIG/IV* genannt), das vom 3. bis zum 24. Juni 1974 in Montréal stattfand.

408 Vgl. zu den Stellungnahmen der Staaten am Meeting VAN WIJK, Annex 13, S. 177 ff.

409 Vgl. zum Begriff hiervor S. 18.

legiert waren, als sie für keine anderen Zwecke als für die Flugunfalluntersuchung verwendet werden sollten.[410]

In der Schweiz bildeten – wie hiervor mehrfach aufgezeigt wurde – die Ergebnisse der Flugunfalluntersuchung seit jeher eine wesentliche Grundlage für die straf- und zivilrechtlichen Untersuchungen.[411] Ein Verschluss der Daten aus der Unfalluntersuchung und ein Verbot von deren Verwendung in anderen Verfahren kamen für die Schweiz daher nicht in Frage.[412] Bereits vor der Annahme der neuen *Recommended Practice* in Annex 13 äusserte sich die Schweiz – zusammen mit Österreich, Deutschland, Frankreich und Schweden – dahingehend, dass ihr nationales Recht der *Recommended Practice* widerspreche und sie daher eine Abweichung im Sinne von Art. 38 ChÜ notifizieren müsse.[413] Entsprechend stellte die Schweiz nach Verabschiedung der Änderungen des Annex 13[414] der ICAO folgende, bis heute geltende Mitteilung zu: «Swiss legislation requires that all documents be made available to judicial authorities and aviation authorities.»[415] Durch diese **Notifikation** erlangte die in Annex 13 enthaltene *Recommended Practice* mit der Marginalie *Disclosure of Records* für die Schweiz m.E. von Anfang an keine Geltung.[416]

Neben dieser Ergänzung des Annex 13 wurden jedoch am erwähnten Treffen der ICAO-Mitgliedstaaten im Jahr 1974 noch verschiedene andere Änderun-

---

410 Vgl. Ziff. 5.12 Annex 13 i.d.F. 1976. Die damalige *Recommended Practice* ist heute allerdings in abgeänderter Form und als *Standard* immer noch an derselben Stelle im Annex zu finden.

411 Dabei verwendeten die Gerichte – wie heute – nicht nur die Schlussberichte der EFUK, sondern stützten sich oft auch auf die beim BFU edierten Akten. Vgl. ausführlich den Antrag des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements vom 30. Juni 1980 an den Bundesrat zur neuen Verordnung über die Flugunfalluntersuchungen, S. 4, in *BAR, Revision VFU 1980*.

412 Vgl. LIER, Neue Verordnung, S. 6.

413 Vgl. WIJK, Annex 13, S. 181. Zur Notifikation von Abweichungen, dem sog. *Opting out*, vgl. hiervor S. 20.

414 Die Änderungen waren ab dem 12. August 1976 anwendbar. Siehe Annex 13, Foreword, S. xiii.

415 Vgl. dazu Supplement to Annex 13, Switzerland, S. 1. In der Schweiz wurde diese Abweichung – wie in allen ICAO-Staaten vorgeschrieben – im AIP veröffentlicht. Vgl. AIP Schweiz, GEN 1.7 – 13. Zum AIP vgl. hiervor S. 29.

416 Vgl. zur fehlenden Geltung nach einem *Opting out* hiervor S. 20.

gen am Anhang vorgenommen.[417] Aus diesem Grund drängte sich eine Anpassung der Flugunfalluntersuchungs-Verordnung von 1960 auf.[418] In der Folge veranlasste der Bundesrat eine Totalrevision der bestehenden Verordnung:[419] Die neue Verordnung vom 20. August 1980 über die Flugunfalluntersuchungen[420], nachfolgend als **VFU 1980** abgekürzt, entstand.

Inhaltlich wollte der Bundesrat **keine tiefgreifende Umgestaltung** der Materie vornehmen, sondern lediglich die Verordnung den neuen völkerrechtlichen Normen anpassen.[421] Der Zweck der Untersuchung war nach wie vor, «durch Abklärung der Umstände und Ursachen die Grundlage zur Vermeidung künftiger ähnlicher Unfälle und Vorfälle zu schaffen».[422] Erneut hielt die Verordnung fest, dass «[d]ie rechtliche Würdigung des Unfallgeschehens [.] nicht Gegenstand der Untersuchung und der Untersuchungsberichte» war.[423] Dies bedeutete, dass in den Unfallberichten insbesondere die Schuldfrage nicht gestellt werden durfte.[424] Neu war nun aber, dass ein entsprechender Vermerk jedem Bericht der Untersuchungsbehörden voranzustellen war.[425] Ebenfalls hielt die Verordnung wie schon ihre Vorgängerin fest, was seit jeher gängige Praxis war: «Akten und Berichte der Flugunfalluntersuchungen [konnten] Verwaltungs- und Gerichtsbehörden auf Ersuchen für andere Verfahren zur

417 Vgl. dazu Annex 13, Foreword, S. xiii.

418 Vgl. LIER, Neue Verordnung, S. 4, oder den Begleitbrief des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements vom 14. September 1979 an die Kantone zur Vernehmlassung der neuen Verordnung über die Flugunfalluntersuchungen, S. 2 f., in *BAR, Revision VFU 1980*.

419 Die Arbeiten dazu wurden Ende 1975 begonnen. Vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1975, S. 286.

420 AS 1980 1141.

421 Vgl. LIER, Neue Verordnung, S. 6, sowie den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1980, S. 303.

422 Art. 2 Abs. 1 VFU 1980.

423 Art. 2 Abs. 2 Satz 1 VFU 1980.

424 Vgl. LIER, Neue Verordnung, S. 5.

425 Vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 VFU 1980.

Verfügung gestellt werden.»[426] Diese Bestimmung war dann auch jene, die mit Annex 13 in Konflikt stand.[427]

Das zweistufige Verfahren, das vom Bundesrat als oft umständlich, zeitraubend und kostspielig bezeichnet wurde,[428] wurde vorerst nicht angetastet. Dies sollte erst bei der anstehenden Revision des Luftfahrtgesetzes angegangen werden.[429] Dem Umstand, dass die Flugunfalluntersuchung auch Tatbestände für andere behördliche und gerichtliche Verfahren festzustellen hatte, wollte der Bundesrat jedoch vermehrte Beachtung schenken.[430] Dazu wurden das **Verfahren detaillierter geregelt**[431] und die **Verfahrensrechte moderat ausgebaut**[432]. Neu waren bspw. der Ausstand[433] sowie die Akteneinsicht[434] umfassend geregelt. Nach wie vor nahm jedoch das Büro für Flugunfalluntersuchungen in der Voruntersuchung sämtliche «notwendigen Untersuchungshandlungen»[435] vor und erstellte auf der Grundlage der Ergebnisse einen Bericht zuhanden der Eidgenössischen Flugunfall-Untersuchungskommission.[436] Letztere verfasste dann den Schlussbericht, dem sie auch – wie schon früher – allgemeine Empfehlungen zur Verbesserung der Flugsicherheit beifügen

426 Art. 3 VFU 1980.

427 Vgl. ausführlich LIER, neue Verordnung, S. 5 ff.

428 Auch andernorts wurde Kritik geäussert. Vgl. die Einfache Anfrage BÄCHTOLD, AB N 1979 899.

429 Vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1980, S. 304, oder den Begleitbrief des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements vom 14. September 1979 an die Kantone zur Vernehmlassung der neuen Verordnung über die Flugunfalluntersuchungen, S. 5, in *BAR, Revision VFU 1980*.

430 Vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1978, S. 274, oder den Begleitbrief des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements vom 14. September 1979 an die Kantone zur Vernehmlassung der neuen Verordnung über die Flugunfalluntersuchungen, S. 4 f, in *BAR, Revision VFU 1980*.

431 Vgl. LIER, Neue Verordnung, S. 10.

432 Vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1980, S. 303.

433 Vgl. Art. 12 VFU 1980.

434 Vgl. Art. 15 VFU 1980.

435 Art. 21 Abs. 1 VFU 1980.

436 Vgl. zum Verfahren vor dem BFU Art. 19 ff. VFU 1980.

konnte.[437] Die Möglichkeit, dass die Kommission unbedeutende Unfälle in einem summarischen Verfahren behandeln konnte, wurde beibehalten.[438]

Neu war nun, dass jeder, der ein rechtliches Interesse am Ausgang der Untersuchung hegte, beim Präsidenten der Kommission ein **Wiedererwägungsgesuch** stellen konnte.[439] Damit konnte jedoch «nur die Überprüfung von wesentlichen Punkten [..], in denen der Schlussbericht vom Voruntersuchungsbericht abw[ich]», verlangt werden.[440] Zudem wurden in den Schlussberichten neu die Namen der am Unfall beteiligten Personen nicht mehr genannt.[441]

Ausgebaut wurde schliesslich ebenso die **Meldepflicht**. Neu mussten nicht nur Flugunfälle, sondern sämtliche Vorfälle, bei denen die Flugsicherheit potentiell beeinträchtigt war,[442] dem Büro für Flugunfalluntersuchungen «unverzüglich telefonisch» mitgeteilt werden.[443] Zudem wurde die Meldepflicht auch auf die Halterin und den Halter des Luftfahrzeuges ausgedehnt.[444]

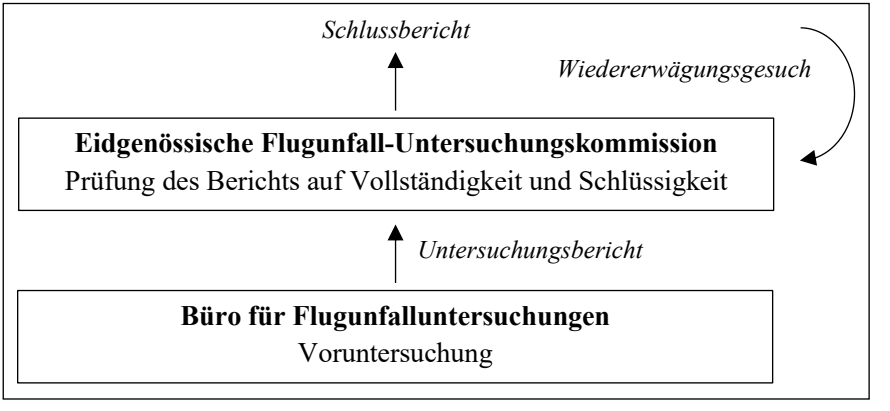


Abbildung 5: Untersuchungsmodell von 1980 bis 1994

437 Vgl. zum Verfahren vor der Kommission Art. 29 ff. VFU 1980.

438 Vgl. Art. 37 VFU 1980.

439 Vgl. Art. 36 Satz 1 i.V.m. Art. 35 Abs. 2 VFU 1980.

440 Art. 36 Satz 2 VFU 1980.

441 Vgl. Art. 39 Abs. 3 VFU 1980.

442 Vgl. dazu die Definition des *Vorfalls* in Art. 1 VFU 1980.

443 Art. 16 Abs. 1 VFU 1980.

444 Vgl. zu den Meldepflichtigen ausführlich Art. 16 Abs. 2 und 3 VFU 1980.

Die VFU 1980 trat am 1. Oktober 1980 in Kraft. Insgesamt waren, wie auch aus Abbildung 5 hervorgeht, die vom Bundesrat vorgenommenen Änderungen am Untersuchungsmodell nur marginal. Tiefgreifendere Umgestaltungen am Untersuchungsmodell sollten erst mit einer Gesetzesrevision folgen. Doch diese liess, wie im nächsten Unterkapitel gezeigt wird, auf sich warten. Die Verordnung galt entsprechend bis zu ihrem **Ausserkrafttreten Ende 1994** unverändert.

Da somit durch die VFU 1980 die grundsätzlichen Aufgaben und Funktionen des Büros für Flugunfalluntersuchungen sowie der Flugunfall-Untersuchungskommission nicht angepasst wurden, änderte sich auch die Praxis dieser Behörden nicht.[445] Allgemein erreichten die **Schlussberichte der EFUK** spätestens ab 1980 einen so hohen Detailierungsgrad sowie eine derartige Struktur, wie sie in heutigen Unfallberichten üblich sind. Auf eine weitere Darstellung der Berichtspraxis der an der Unfalluntersuchung beteiligten Behörden kann in den nachfolgenden Ausführungen daher verzichtet werden.

VI. 1995: Einführung eines einstufigen Modells mit Beschwerdemöglichkeit

In den 1980er-Jahren stieg die Arbeitsbelastung der Untersuchungsbehörden weiter an. Grund dafür waren sicher die immer noch hohen Flugunfallzahlen.[446] Allerdings brachte auch das mit der VFU 1980 eingeführte Wiedererwägungsrecht gegen Schlussberichte der Flugunfall-Untersuchungskommission einen Mehraufwand und verzögerte die Publikation der Schlussberichte.[447] Bereits 1982 hielt der Bundesrat in seinem Geschäftsführungsbericht fest, dass «[d]er Personalbestand des Büros und die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel [.] es nicht mehr [erlaubten], alle Unfälle bis in die Einzelheiten abzuklären». Aus diesem Grund müsse «[a]uf Untersuchungshandlungen, die für die

---

445 Zu den Berichten des Büros für Flugunfalluntersuchungen vgl. FN 376. Die Schlussberichte der Eidgenössischen Flugunfall-Untersuchungskommission sind ab 1980 auf der Webseite der SUST unter <https://www.sust.admin.ch → Berichte → Ereignisberichte Aviatik Übersicht> abrufbar.

446 Vgl. die Abbildung 26 und die Abbildung 27 im Anhang.

447 Vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1981, S. 292.

Unfallverhütung nicht unbedingt notwendig [seien], sondern vielmehr den späteren Zivil- und Strafverfahren dien[t]en, [.] konsequent verzichtet werden».[448] Trotz dieser Konzentration aufs Wesentliche stieg die **Belastung der Behörden** weiter an.[449]

Die bereits bei Inkrafttreten der VFU 1980 angekündigte **Revision des Luftfahrtgesetzes** liess allerdings aus verschiedenen Gründen auf sich warten: Erst im Jahr 1991 konnte der Bundesrat Botschaft und Entwurf über eine Änderung des Luftfahrtgesetzes präsentieren.[450] In Bezug auf die Flugunfalluntersuchung war es die Absicht des Bundesrates, das zweistufige Verfahren in ein einstufiges Verfahren mit einer Art Beschwerdemöglichkeit überzuführen. Dies sollte der Entlastung der Flugunfall-Untersuchungskommission dienen. Zudem entsprach es auch den Verfahren in anderen Ländern, denn kein einziger Mitgliedstaat der ICAO hatte ein für alle Fälle geltendes zweistufiges Verfahren eingeführt.[451]

Die vom Bundesrat beabsichtigten Änderungen bezüglich der Flugunfalluntersuchung gaben im Parlament zu keinerlei Diskussionen Anlass und wurden unverändert angenommen.[452] Gegen die Änderung des Luftfahrtgesetzes wurde allerdings das Referendum ergriffen. Stein des Anstosses bei den Gegnerinnen und Gegnern war aber nicht das geänderte Verfahren bei der Flugunfalluntersuchung, sondern die angepassten Bestimmungen bezüglich des Baus von Flughäfen.[453] Schliesslich wurde das geänderte Luftfahrtgesetz in der

---

448 Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1982, S. 273.

449 Vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 1985, S. 323, sowie die Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 622. Auch KURT LIER, von 1969 bis 1998 Leiter des Büros für Flugunfalluntersuchungen, berichtete von dieser Überlastung: siehe LIER, Flugunfalluntersuchung, S. 60.

450 Zu den Gründen vgl. Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 610 f.

451 Vgl. die Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 622.

452 Vgl. Amtliches Bulletin zu den Änderungen des Luftfahrtgesetzes 1991, AB N 1992 771 sowie AB S 1993 125.

453 Umstritten war insbesondere, dass das Bewilligungsverfahren zum Bau oder Ausbau eines Flugplatzes nur noch in die Kompetenz des Bundes fiel und die früheren kommunalen und kantonalen Verfahren abgeschafft wurden (vgl. Art. 37*a* und 37*b* des Luftfahrtgesetzes in der am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Fassung, AS 1994 3010, nachfolgend als *LFG i.d.F. 1995* bezeichnet). Ebenso kritisch aufgefasst wurden die möglichen Bundesdarlehen für Infrastrukturbauten (vgl. Art. 101*a* LFG i.d.F. 1995).

Volksabstimmung vom 20. Februar 1994 mit einem Ja-Anteil von 61,1 Prozent angenommen[454] und trat – zusammen mit der neuen Verordnung vom 23. November 1994 über die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen, nachfolgend als **VFU 1994**[455] bezeichnet – am 1. Januar 1995 in Kraft.

Abgesehen vom **grundlegenden Wechsel von einem zwei- zu einem einstufigen Verfahren** änderte sich mit den neuen Bestimmungen erneut nicht viel: Nach wie vor diente die Flugunfalluntersuchung in erster Linie der «Abklärung der Umstände und Ursachen von Flugunfällen» sowie der «Vermeidung ähnlicher Unfälle».[456] Daneben wurden auch schwere Vorfälle untersucht.[457] Wie schon früher sollte die Untersuchung ebenso die Grundlagen[458] für ein allfälliges Straf- oder Administrativverfahren schaffen.[459] Neu wurde nun aber nicht mehr auf Verordnungsstufe, sondern im Gesetz selbst geregelt, dass «[d]ie rechtliche Würdigung der Umstände und Ursachen von Flugunfällen [.]

Diese Bestimmungen hatten bereits in der parlamentarischen Debatte zu grösseren Diskussionen geführt. Schliesslich wehrten sich der Verkehrsclub der Schweiz sowie verschiedene Flughafen-Schutzverbände mit dem Referendum gegen die Gesetzesänderungen. Vgl. ausführlich SAXER, Luftverkehr, S. 17, sowie GULDIMANN, Revision des Luftfahrtgesetzes, S. 358.

454 Vgl. den Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 20. Februar 1994, BBl. 1994 II 696 ff.

455 Gemeint ist mit dieser Abkürzung die Verordnung in der bei Inkrafttreten gültigen Fassung (AS 1994 3037).

456 Art. 24 Abs. 1 LFG i.d.F. 1995.

457 Art. 3 VFU 1994 sah vor, dass «schwere Vorfälle im Inland, welche sich beim Betrieb von Grossflugzeugen oder im Verkehr nach Instrumentenflugregeln ereigne[te]n», untersucht wurden.

458 Das Büro sollte aber nur Untersuchungen vornehmen, die der Ursachenforschung dienten. «Abklärungen, die ausschliesslich für einen Schuld- oder Freispruch notwendig [waren] oder der Beurteilung von Haftpflichtfragen dien[t]en, [waren] gegebenenfalls später im Straf- oder Zivilprozess nachzuholen.» Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 620.

459 Vgl. die Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 620, sowie Art. 28 Abs. 4 VFU 1994. Gemäss Art. 26*b* Abs. 4 LFG i.d.F. 1995 hätte der Bundesrat zwar bestimmen können, «in welchen Fällen die Verfügbarkeit der Akten für andere Verfahren aus wichtigen Gründen eingeschränkt» würden. Der Bundesrat machte in der VFU 1994 davon allerdings keinen Gebrauch.

nicht Sache der Flugunfalluntersuchung» war.[460] Konkret bedeutete dieser Grundsatz, dass – wie der Bundesrat in seiner Botschaft ausführte – neben der Feststellung des Sachverhalts in den Unfallberichten festgehalten werden durfte, «welche Vorschriften für die Durchführung eines Fluges bestanden und sogar, dass solche Vorschriften verletzt wurden – aber jedenfalls ohne Bemerkungen darüber, ob die Verletzung schuldhaft oder schuldlos war».[461] Zur Verbesserung der Flugsicherheit konnte das Büro für Flugunfalluntersuchungen – wie schon früher – seinem Untersuchungsbericht Sicherheitsempfehlungen anfügen.[462] Neu musste jedoch das Bundesamt für Zivilluftfahrt dem BFU Rechenschaft darüber ablegen, welche Massnahmen aufgrund der Sicherheitsempfehlungen ergriffen wurden.[463]

Die hauptsächliche Änderung, welche die Gesetzesrevision brachte, lag im Verfahren. Kern der Änderung war, wie auch aus Abbildung 6 hervorgeht, dass das Verfahren vor der Eidgenössischen Flugunfall-Untersuchungskommission neu nicht mehr automatisch, sondern nur noch auf Antrag hin erfolgte: Nach wie vor führte das Büro für Flugunfalluntersuchungen «in Zusammenarbeit mit den für andere Verfahren zuständigen Gerichts- und Verwaltungsbehörden» die Untersuchungen durch und erstellte einen Untersuchungsbericht.[464] Neu wurde dieser Bericht zum Schlussbericht, sofern nicht eine Prüfung durch die nun als *Eidgenössische Flugunfallkommission* (*EFUK*)[465] bezeichnete und als ausserparlamentarische Kommission[466] konstituierte Behörde verlangt wurde.[467] Berechtigt zu dieser **Beschwerde *sui generis***[468] wa-

460 Art. 24 Abs. 4 LFG i.d.F. 1995.

461 Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 621.

462 Vgl. Art. 19 Abs. 2 VFU 1994.

463 Vgl. Art. 32 VFU 1994.

464 Art. 25 Abs. 2 LFG i.d.F. 1995.

465 Vgl. zur Begründung des Namenswechsels die Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 622.

466 Vgl. Art. 7 Abs. 2 VFU 1994.

467 Vgl. Art. 25 Abs. 3 i.V.m. Art. 26 Abs. 2 LFG i.d.F. 1995.

468 Der Weiterzug des Berichts an die Kommission war nach Ansicht des Bundesrates «kein eigentlicher Rekurs, auch wenn er einem solchen ähnlich» sah. Auch die Kommission war «nicht eine Rekurskommission im eigentlichen Sinn». Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 623.

ren alle Personen, die ein begründetes Interesse am Untersuchungsergebnis hatten[469], sowie die vom Bundesrat bezeichneten[470] Behörden.[471] Wurde diese Beschwerde innert 30 Tagen nach Zustellung des Untersuchungsberichts des Büros erhoben, überprüfte die Eidgenössische Flugunfallkommission diesen – wie früher – auf «Vollständigkeit und Schlüssigkeit»[472] und verfasste den Schlussbericht[473].[474] Dieser stellte explizit keine Verfügung dar und konnte nicht angefochten werden.[475] Ohnehin waren gemäss Gesetz im Falle der Flugunfalluntersuchung die Beschwerderechte nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz sowie dem Bundesrechtspflegegesetz nicht anwendbar.[476]

Zur weiteren Entlastung des Büros für Flugunfalluntersuchungen wurde die **Meldepflicht** auf Flugunfälle und schwere Vorfälle beschränkt, da leichte Vorfälle ja ohnehin keiner Untersuchung bedurften.[477] Neu war, dass allerdings auch die Eigentümerin und der Eigentümer des Luftfahrzuges meldepflichtig wurden.[478]

---

469 Dazu zählten bspw. «Hinterbliebene, ferner Personen, die am Unfall beteiligt waren, wie etwa Besatzungsmitglieder, Angehörige des Bodenpersonals oder Flugverkehrsleiter, auch juristische Personen wie Flugbetriebsunternehmen oder Flugplatzhalter». Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 622.

470 Siehe Art. 22 Abs. 1 VFU 1994.

471 Vgl. Art. 26 Abs. 2 LFG i.d.F. 1995.

472 So konnte «geltend gemacht werden, der Untersuchungsbericht ermangle wesentlicher Elemente des Ursachenzusammenhangs und sei insofern unvollständig; oder er stelle den Kausalzusammenhang verzerrt dar und sei insofern nicht schlüssig». Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 622.

473 Kam die Kommission zum Schluss, dass der Bericht des Büros vollständig und schlüssig war, so erklärte sie diesen zum Schlussbericht. Vgl. Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 623.

474 Art. 26 Abs. 2 LFG i.d.F. 1995.

475 Vgl. Art. 26*a* Abs. 1 LFG i.d.F. 1995.

476 Vgl. Art. 6 Abs. 2 LFG i.d.F. 1995.

477 Vgl. Art. 10 Abs. 1 VFU 1994.

478 Vgl. Art. 10 Abs. 2 VFU 1994.

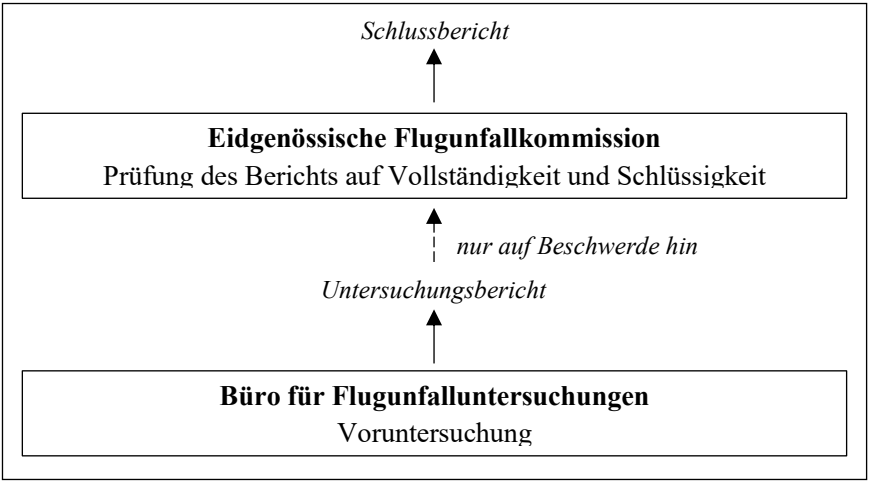


Abbildung 6: Untersuchungsmodell von 1995 bis 2011

Die wesentliche Erleichterung brachte aber die starke Erweiterung des **summarischen Verfahrens**: Bisher konnte bei unerheblichen Unfällen lediglich die EFUK Berichte des Büros summarisch prüfen.[479] Neu wurden Unfälle von sämtlichen Kleinflugzeugen bereits durch das BFU nur noch summarisch untersucht. Eine summarische Untersuchung bedeutete, dass das BFU «lediglich einen kurzen Bericht, der Auskunft [.] über das beteiligte Luftfahrtpersonal, die beteiligten Luftfahrzeuge und den Hergang»[480] gab, erstellte. Zur Anwendung kam die summarische Untersuchung bei sämtlichen Unfällen von Flugzeugen und Helikoptern unter 2'250 kg[481], bei Motorseglern, Segelflugzeugen und Luftfahrzeugen der Sonderkategorie[482].[483] In bestimmten Fällen, wenn

[479] Vgl. hiervor S. 84 und 94.

[480] Art. 21 Abs. 3 VFU 1994.

[481] Zur Gewichtsangabe vgl. FN 1218.

[482] Luftfahrzeuge der Sonderkategorie sind Luftfahrzeuge, die nicht oder nicht vollständig den Standard-Lufttüchtigkeitsanforderungen entsprechen, wie sie in der VLL genannt werden. Dazu können z.B. Oldtimer gehören. Vgl. Art. 3 Abs. 1 VLL.

[483] Vgl. Art. 21 Abs. 1 und 2 VFU 1994. Unfälle von Ultraleicht-Flugzeugen, Hängegleitern, Fallschirmen, Drachen, Drachenfallschirmen, Freiballonen und Fesselballonen wurden ohnehin nicht untersucht. Vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. b VFU 1994.

z.B. jemand erheblich verletzt oder getötet wurde[484] oder die vollständige Untersuchung «besonders nützlich»[485] war, wurde dennoch eine ordentliche Untersuchung durchgeführt.[486] Der Bericht der summarischen Untersuchung konnte dann auch nicht zur Prüfung an die Flugunfallkommission weitergezogen werden.[487] Das summarische Verfahren vor der Kommission wurde damit gestrichen.

Bezüglich der übrigen Verfahrensvorschriften wurde **vieles von der VFU 1980 übernommen**. So konnte das Büro für Flugunfalluntersuchungen, wie schon früher, sämtliche «notwendigen Untersuchungshandlungen» vornehmen.[488] Neu zählten dazu neben Zeugenbefragungen auch explizit Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmungen[489], Blutproben[490] und Autopsien[491]. Neu war auch, dass bei der Flugunfallkommission Beschwerde gegen Untersuchungshandlungen des BFU sowie wegen Säumnis in der Führung von Untersuchungen erhoben werden konnte.[492] Soweit Gesetz und Verordnung nichts regelten, war immer noch das Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege anwendbar.[493]

Die VFU 1994 trat, wie erwähnt, am 1. Januar 1995 in Kraft. Bis zu ihrer Aufhebung im Jahr 2015 wurde sie, wie hiernach gezeigt wird, allerdings **mehrfach angepasst**.

484 Vgl. Art. 21 Abs. 1 Bst. a VFU 1994.

485 Art. 21 Abs. 1 Bst. c und gleichlautend Art. 21 Abs. 2 Satz 2 VFU 1994.

486 Vgl. zu den anderen Gründen Art. 21 Abs. 2 Bst. a bis d VFU 1994.

487 Vgl. Art. 21 Abs. 4 VFU 1994.

488 Art. 15 Abs. 1 VFU 1994.

489 Vgl. Art. 15 Abs. 1 VFU 1994.

490 Vgl. Art. 15 Abs. 3 VFU 1994.

491 Vgl. Art. 15 Abs. 4 VFU 1994.

492 Vgl. Art. 26*a* Abs. 2 LFG i.d.F. 1995.

493 Vgl. Art. 26*b* Abs. 3 LFG i.d.F. 1995.

VII. 2002: Europäische Integration des Luftrechts ohne Änderungen am Modell

Seit der Entwicklung der Strahltriebwerke in den 1960er-Jahren erfuhr die Technik der Luftfahrt keine epochalen Neuerungen oder Zäsuren mehr.[494] Allerdings wurden die Luftfahrzeuge – gerade auch durch die Digitalisierung – weiter verbessert, sodass nach einem Hoch im Jahr 1990 die Anzahl Unfälle in der Schweiz kontinuierlich abnahm.[495] Dies führte einerseits beim Büro für Flugunfalluntersuchungen zu einer erheblichen **Reduktion der Arbeitsbelastung**. Andererseits wurden nur rund 10 bis 15 Prozent der Untersuchungsberichte des BFU an die EFUK weitergezogen, womit auch die Kommission ein Rückgang der Fallzahlen zu verzeichnen hatte.[496]

Die durch die VFU 1994 vorgenommenen Entlastungen des Büros für Flugunfalluntersuchungen und der Flugunfallkommission zeigten somit eine positive Wirkung. Zu **Kritik** führte aber gerade die durch die Verordnung eingeführte summarische Untersuchung: So war es nach wie vor eine wichtige Nebenaufgabe der Flugunfalluntersuchung, die Grundlagen für ein allfälliges Straf- oder Verwaltungsverfahren zu schaffen.[497] KURT LIER, von 1969 bis 1998 Leiter des Büros für Flugunfalluntersuchungen, betonte diesbezüglich in seiner Publikation aus dem Jahr 1999 die hohe Abhängigkeit der Gerichte vom Schlussbericht der Flugunfalluntersuchungsorgane, da dieser «die tatbeständliche und fachliche Grundlage für [deren] Rechtsfindung» darstellen würde.[498] Die summarische Untersuchung mit ihrem kurzen Bericht, der den Sachverhalt nicht bis ins Detail erstellte, konnte diese Aufgabe jedoch nicht mehr erfüllen. Die «Leidtragenden» dieser Entwicklung, so LIER, waren «die kantonalen Untersuchungsrichter, die nun, ohne selbst über Fachkenntnisse zu verfügen, Experten suchen und diese die gleiche Arbeit machen lassen [mussten], die

494 Vgl. JAQUEMET, Schweizer Zivilluftfahrt, S. 64.

495 Vgl. die Abbildung 26 und die Abbildung 27 im Anhang.

496 Vgl. LIER, Flugunfalluntersuchung, S. 61.

497 Vgl. hiervor S. 97.

498 LIER, Flugunfalluntersuchung, S. 61. Diese Abhängigkeit wurde nochmals bestätigt in LIER/SPAHNI, Aircraft accident investigation, S. 88.

vorher das BFU übernahm».[499] Aus diesem Grund prüfte das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), ob die summarische Untersuchung zumindest teilweise wieder abgeschafft werden könnte.

Die geäusserte Kritik fand beim UVEK Gehör:[500] Die im Jahr 1999 vorgenommene «kleine Revision»[501] der VFU 1994 passte die **summarische Untersuchung** dahingehend an, dass insbesondere bei Unfällen, bei denen Personen tödlich oder erheblich verletzt worden waren, sowie bei Unfällen von gewerbsmässigen Flügen und Schulungsflügen mit erheblichem Schaden stets eine ordentliche Untersuchung stattzufinden hatte.[502] Auch Ballonunfälle, welche seit 1995 gänzlich vom Flugunfalluntersuchungsverfahren ausgenommen waren, wurden diesem wieder zugeführt.[503] Allerdings wurde die summarische Untersuchung auch auf neue Fälle ausgedehnt: Neu wurden nicht mehr nur Unfälle von Luftfahrzeugen unter 2'250 kg[504] summarisch untersucht, sondern sämtliche Unfälle von Luftfahrzeugen unter 5'700 kg,[505] was dazu diente, die wenigen Unfälle von kleineren zweimotorigen Maschinen der ordentlichen Untersuchung zu entziehen.[506] Diese Änderungen traten – zusammen mit weiteren marginalen Anpassungen[507] – am 1. September 1999 in Kraft.

---

499 LIER, Flugunfalluntersuchung, S. 61.

500 Vgl. zur Übernahme der Kritik die Erläuterungen zum Entwurf vom 29. Dezember 1997 zur VFU-Revision 97, S. 1, in *BAR, Revision VFU 1999*.

501 Vgl. zum Begriff den Antrag des UVEK vom 29. Juli 1999 an den Bundesrat zur Änderung der Verordnung vom 23. November 1994 über die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen (VFU), S. 1, in *BAR, Revision VFU 1999*.

502 Vgl. Art. 21 Abs. 1 Bst. c sowie Art. 21 Abs. 2 Satz 1 VFU 1994 in der ab 1. September 1999 gültigen Fassung (AS 1999 2495).

503 Vgl. Art. 21 Abs. 2 VFU 1994 in der ab 1. September 1999 gültigen Fassung (AS 1999 2495).

504 Zur Gewichtsangabe vgl. FN 1218.

505 Vgl. Art. 21 Abs. 1 VFU 1994 in der ab 1. September 1999 gültigen Fassung (AS 1999 2495).

506 Vgl. Erläuterungen zum Entwurf vom 29. Dezember 1997 zur VFU-Revision 97, S. 2, in *BAR, Revision VFU 1999*.

507 So wurde der Gang des Verfahrens vor der Flugunfallkommission leicht angepasst (vgl. Art. 22 und 24 VFU 1994 in der ab 1. September 1999 gültigen Fassung, AS 1999 2495). Überdies wurde bestimmt, dass sämtliche Schlussberichte im Wortlaut veröf-

Weitere Veränderungen im Bereich der Flugunfalluntersuchung gab es um die Jahrtausendwende keine. Ein grosser Umbruch in der schweizerischen Luftfahrt brachte in dieser Zeit jedoch die **Integration der Schweiz ins europäische Luftrecht**, was zukünftige Anpassungen am Modell des Flugunfalluntersuchungsverfahrens erwarten liess. Auslöser für diese Entwicklungen waren die Geschehnisse auf dem europäischen Luftverkehrsmarkt: Bis in die 1980er-Jahre war dieser Markt stark reglementiert. Auf der Grundlage von Konzessionen und einem dichten Netz bilateraler Abkommen zwischen den europäischen Staaten wurden den Fluggesellschaften sowohl die zu bedienenden Strecken als auch die anzubietende Kapazität vorgeschrieben.[508] In drei Schritten in den Jahren 1987, 1990 und 1993 wurde dieser Markt nahezu vollständig liberalisiert.[509] Die Schweiz konnte aufgrund der Ablehnung der EWR-Verträge durch die Stimmberechtigten im Jahr 1992 von dieser Liberalisierung nicht profitieren. Um einen diskriminierungsfreien Zugang zum europäischen Luftraum zu erlangen, wurde daher auch der Luftverkehr zu einem Bereich, über den die Schweiz mit der EU sektorielle Verhandlungen führte.[510]

In der Folge trat am 1. Juni 2002 das **Luftverkehrsabkommen**[511] zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft als eines der sieben sektoriellen Abkommen, der sog. Bilateralen Verträge I, in Kraft. Das Abkommen regelte in erster Linie den gegenseitigen freien Zugang der Fluggesellschaften zum Luftverkehrsmarkt.[512] Mit dem Abkommen übernahm die Schweiz jedoch auch eine Reihe luftrechtlicher Erlasse des europäischen Sekundärrechts,

fentlicht werden sollten (vgl. Art. 34 VFU 1994 in der ab 1. September 1999 gültigen Fassung, AS 1999 2495). Bis dahin wurden insbesondere jene Schlussberichte im Wortlaut veröffentlicht, die Unfälle von Grossflugzeugen oder mit Personenschaden betrafen. Die übrigen Schlussberichte wurden in einem halbjährlich erscheinenden Bericht zusammenfassend publiziert (vgl. Art. 34 VFU 1994).

508 Vgl. SICHELSCHMIDT/WOLF, Liberalisierung, S. 167 f., sowie Botschaft Bilaterale I, BBl. 1999 6128 ff., 6252 f.

509 Vgl. ausführlich SCHENK, Luftverkehr, S. 90 ff., und SICHELSCHMIDT/WOLF, Liberalisierung, S. 167 f.

510 Vgl. Botschaft Bilaterale I, BBl. 1999 6128 ff., 6252 f.

511 Zum Luftverkehrsabkommen vgl. hiervor S. 26.

512 Vgl. insbesondere Art. 15 Luftverkehrsabkommen.

so unter anderem im Bereich der Flugsicherheit.[513] Dazu gehörte die damals gültige *Richtlinie 94/56/EG des Rates vom 21. November 1994 über Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt*, die Vorschriften zum Verfahren der Flugunfalluntersuchung enthielt.[514] Eine Anpassung des Schweizer Luftfahrtgesetzes oder der VFU 1994 war zu diesem Zeitpunkt trotz der Übernahme des europäischen Sekundärrechts allerdings nicht notwendig. Die europäische Richtlinie 94/56/EG regelte die Flugunfalluntersuchung nur in gewissen Teilbereichen und enthielt nichts anderes, wozu sich die Schweiz nicht bereits durch Annex 13 der ICAO verpflichtet hatte.[515] Die VFU 1994 konnte somit als genügende Umsetzung der Richtlinie 94/56/EG betrachtet werden.[516] Für die Zukunft war im Luftverkehrsabkommen jedoch vorgesehen, dass die Schweiz jeweils die neuen sekundärrechtlichen Bestimmungen im Bereich des Luftverkehrs übernehmen würde.[517] Zukünftige Anpassungen von Gesetz und Verordnung waren damit absehbar.

VIII. Ab 2002: Der Weg zum heutigen Modell

Trotz der hiervor angesprochenen technischen Verbesserungen der Luftfahrzeuge und des Rückgangs der Flugunfälle ereigneten sich in den Jahren 1998 bis 2002 **verschiedene schwere Unfälle in der Schweiz oder mit Schweizer Flugzeugen**: so 1998 der Absturz einer MD-11 der Swissair bei Halifax[518], 2000 der Absturz einer Saab 340 der Crossair bei Nassenwil[519], 2001 der Ab-

513 Vgl. den Anhang des Luftverkehrsabkommens in der bei Inkrafttreten gültigen Fassung (AS 2002 1705).

514 Vgl. zur Richtlinie auch hiernach S. 282 sowie ausführlich TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 137 ff.

515 Zu den Differenzen zwischen Annex 13 und der Richtlinie 94/56/EG vgl. TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 155.

516 Vgl. Botschaft Bilaterale I, BBl. 1999 6128 ff., 6259 f. So auch schon LIER, Flugunfalluntersuchung, S. 61.

517 Zur Übernahme des luftrechtlichen *acquis communautaire* vgl. hiervor S. 26.

518 Vgl. TRANSPORTATION SAFETY BOARD OF CANADA, Final Report SR 111.

519 Vgl. BFU, Schlussbericht Nr. 1781.

sturz eines Jumbolinos[520] bei Bassersdorf[521] sowie 2002 der Zusammenstoss zweier Flugzeuge bei Überlingen[522]. Diese Unfälle sowie weitere Vorkommnisse in der hiesigen Luftfahrt erweckten den allgemeinen Eindruck, dass strukturelle Probleme im Bereich der schweizerischen Flugsicherheit vorlagen. Aus diesem Grund beauftragte das UVEK im Herbst 2002 das niederländische *Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium* (*NLR*)[523] damit, die Flugsicherheit in der Schweiz umfassend zu prüfen und einen Bericht zu erstellen. Letzterer wurde im Juli 2003 publiziert.[524]

Ein grösserer Teil des **NLR-Berichts** setzte sich auch mit der schweizerischen Flugunfalluntersuchung auseinander.[525] Im Wesentlichen zeigte der Bericht auf, dass zwar die eigentliche Abklärung des Unfalls durch das Büro für Flugunfalluntersuchungen von hoher Qualität war, verschiedene Rahmenbedingungen jedoch zur Ineffektivität der Sicherheitsempfehlungen[526] des Büros führten:[527] So stellte das NLR erstens fest, dass die Beziehungen zwischen dem Büro für Flugunfalluntersuchungen, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt sowie den in der Luftfahrt engagierten Personen von gegenseitiger Animosität geprägt waren. Zum Konflikt zwischen dem BFU und dem BAZL führte der Bericht aus, dass auf der einen Seite das BFU der Ansicht sei, dass seine Sicherheitsempfehlungen durch das BAZL nicht genügend Berücksichtigung fänden. Auf der anderen Seite empfände das BAZL die Situation so, dass sich das BFU wie eine Aufsichtsbehörde gebärde und damit seine gesetzlichen

---

520 Die technische Bezeichnung lautet *Avro RJ100*.

521 Vgl. BFU, Schlussbericht Nr. 1793.

522 Vgl. BUNDESSTELLE FÜR FLUGUNFALLUNTERSUCHUNG, Untersuchungsbericht AX001-1-2/02.

523 Zu Deutsch *Nationales Luft- und Raumfahrtlabor*. Das NLR ist die grösste Forschungsstätte im Bereich der Luft- und Raumfahrt in den Niederlanden. Vgl. dazu die Webseite des NLR unter <https://www.nlr.org>.

524 Vgl. VAN DER GEEST ET AL., Aviation safety management in Switzerland, S. 3.

525 Vgl. VAN DER GEEST ET AL., Aviation safety management in Switzerland, S. 161 ff.

526 Zu den Sicherheitsempfehlungen vgl. hiervor S. 84, 93 und 98.

527 Vgl. insbesondere VAN DER GEEST ET AL., Aviation safety management in Switzerland, S. 176.

Kompetenzen überschreite. Insgesamt bewertete das NLR die Beziehung zwischen den beiden Behörden als «unacceptably dysfunctional».[528]

Zweitens hielt das NLR bezüglich **Beschwerdemöglichkeit** an die Flugunfallkommission fest, dass diese im Widerspruch zum Annex 13 der ICAO stünde. Gemäss Ziff. 3.1 des Annex 13 dürfe es der einzige Zweck der Unfalluntersuchung sein, zukünftige Unfälle zu vermeiden. Die Beschwerdemöglichkeit diene aber dazu, dass die Beschwerdeführenden einen Schaden, den sie durch die Unzulänglichkeiten einer Untersuchung erlitten, abwenden könnten. Infolgedessen verfolge die Beschwerdemöglichkeit nicht den Zweck der Unfallprävention, sondern diene allein den Zwecken der Beschwerdeführenden. Dies sei ein klarer Bruch von Annex 13.[529]

Aus diesen und weiteren Feststellungen leitete das NLR **diverse Empfehlungen** ab. So propagierte es insbesondere, dass das Büro für Flugunfalluntersuchungen seine Sicherheitsempfehlungen an alle betroffenen Ämter und nicht nur an das Bundesamt für Zivilluftfahrt richte und dass die Beschwerde an die Flugunfallkommission abgeschafft werde.[530]

In der Folge machte sich die Bundesverwaltung – allerdings nur halbherzig – daran, die vom NLR gemachten Empfehlungen zu implementieren. Eine erste, die Flugunfalluntersuchung betreffende Massnahme war, dass neu nicht mehr nur die Schlussberichte, sondern sämtliche Untersuchungsberichte des Büros für Flugunfalluntersuchungen veröffentlicht wurden, selbst wenn sie vor der Flugunfallkommission angefochten worden waren. Dazu war eine **marginale Anpassung der VFU 1994** notwendig, die am 1. Dezember 2003 in Kraft trat.[531] Allerdings war diese Verordnungsanpassung bereits früher und aus anderen als den im Bericht des NLR gerügten Mängeln[532] angedacht worden,

---

528 VAN DER GEEST ET AL., Aviation safety management in Switzerland, S. 169.

529 Vgl. VAN DER GEEST ET AL., Aviation safety management in Switzerland, S. 189.

530 Vgl. VAN DER GEEST ET AL., Aviation safety management in Switzerland, S. 5 und 192 ff.

531 Vgl. Art. 34 Abs. 1 VFU 1994 in der ab 1. Dezember 2003 gültigen Fassung (AS 2003 4039).

532 Ursprünglich war die Verordnungsrevision in Angriff genommen worden, da eine Überprüfung des Unfallberichts durch die EFUK gerade bei grösseren Unfällen regelmässig ein bis zwei Jahre in Anspruch nahm. Während dieser Zeit konnten die Medien

passte jedoch bestens zu den Empfehlungen des niederländischen Instituts.[533] Griffigere Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des NLR – wie z.B. die Abschaffung der Flugunfallkommission – konnten im Bereich der Flugunfalluntersuchung für den Moment nicht implementiert werden, da dazu eine Gesetzesanpassung notwendig gewesen wäre.[534]

Änderungen im Bereich der Flugunfalluntersuchungen ergaben sich somit nicht aufgrund der Empfehlungen des NLR-Berichts, sondern kamen daher, dass die Schweiz im Jahr 2006 die europäische Richtlinie 2003/42/EG ins Luftverkehrsabkommen aufnahm.[535] Diese Richtlinie verpflichtete die Schweiz, die Flugunfalluntersuchung durch ein wichtiges Element zu ergänzen, nämlich durch das sog. **Meldesystem für besondere Ereignisse**.[536] Durch dieses wurden erstmals auf einer breiten Basis diverse Personengruppen der kommerziellen Luftfahrt verpflichtet, leichte Vorfälle – nicht aber Unfälle und schwere Vorfälle – dem BAZL zu melden.[537]

Weitere Anpassungen der Flugunfalluntersuchung erfolgten zum damaligen Zeitpunkt nicht. Nichtsdestotrotz beauftragte das UVEK im Jahr 2006 erneut das NLR – also drei Jahre nach der Publikation des ersten Berichts – mit einem **Post Implementation Audit**, welches die Umsetzung der vormals geäusserten Empfehlungen evaluieren sollte. Noch im selben Jahr erschienen die Ergeb-

sowie die Öffentlichkeit nicht über die Unfallursachen informieren, obwohl bei solchen Unfällen ein erhebliches Interesse an den Ergebnissen der Untersuchungen bestand. Dies war insgesamt eine unbefriedigende Situation. Zudem musste, je länger das Verfahren vor der EFUK dauerte, damit gerechnet werden, dass der Unfallbericht des BFU oder zumindest Teile davon durch Indiskretionen ans Licht kamen. Vgl. dazu den Antrag des UVEK an den Bundesrat zur Änderung der Verordnung vom 23. November 1994 über die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen, S. 2, in *BAR, Revision VFU 2003*. Dieser Umstand, dass ein Weiterzug des Unfallberichtes des BFU an die EFUK die Publikation der Untersuchungsergebnisse und somit das allgemeine Bekanntwerden der Flugunfallursachen und deren Vorbeugung verzögerte, führte auch in der Öffentlichkeit zu Kritik. Vgl. METTLER, Verschlusssache Flugzeugunfälle, S. 9.

533 Dies beurteilte auch das UVEK so. Vgl. dazu den Antrag des UVEK an den Bundesrat zur Änderung der Verordnung vom 23. November 1994 über die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen, S. 4, in *BAR, Revision VFU 2003*.

534 Vgl. den Geschäftsführungsbericht des Bundesrates 2004, S. 39.

535 Vgl. den Beschluss Nr. 1/2006 des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz.

536 Vgl. zu diesem ausführlich hiernach S. 175 ff.

537 Vgl. dazu hiernach S. 176.

nisse des Audits in einem Bericht.[538] Bezüglich Flugunfalluntersuchung hielt das niederländische Institut – angesichts der fehlenden Umsetzungsmassnahmen nicht überraschend – ernüchtert fest: «Not much has changed. Legislation is in early preparation, enabling changes in organization that are presumably in line with NLR recommendations. The present status is that NLR Recommendations are mostly not implemented yet.»[539]

Die eigentliche Umsetzung der Empfehlungen des NLR begann erst im Jahr 2009, als der Bundesrat Entwurf und Botschaft zur **Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes**[540] präsentierte.[541] Bezüglich Flugunfalluntersuchung wollte der Bundesrat zweierlei erreichen: Erstens sollte die Beschwerde an die Eidgenössische Flugunfallkommission abgeschafft werden, zweitens wollte der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, das Büro für Flugunfalluntersuchungen sowie die Unfalluntersuchungsstelle Bahnen und Schiffe in einer Behörde zusammenzulegen[542].[543] Die geplanten Änderungen gaben im Parlament zu keinen Diskussionen Anlass und wurden unverändert beschlossen.[544]

Die Änderungen der Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes bezüglich der Flugunfalluntersuchung[545] traten daraufhin am 1. November 2011 Kraft.[546] Der

---

538 Vgl. DEES/VAN DER GEEST/DE JONG/PIERS, Post implementation audit.

539 DEES/VAN DER GEEST/DE JONG/PIERS, Post implementation audit, S. 8.

540 Das UVEK hatte entschieden, die Revision des Luftfahrtgesetzes in drei aufeinander abgestimmte Teilrevisionen aufzuteilen: vgl. Botschaft LFG Teilrevision 1, BBl. 2009 4915 ff., 4920, sowie das Votum des Berichterstatters der Kommission, Max Binder, im Nationalrat im Amtlichen Bulletin zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes, AB N 2010 398.

541 Vgl. Botschaft LFG Teilrevision 1, BBl. 2009 4915 ff.

542 Eine derartige Zusammenlegung entsprach auch einem internationalen Trend. Vgl. MILDE, Air Law, S. 319 m.w.H.

543 Vgl. Botschaft LFG Teilrevision 1, BBl. 2009 4915 ff., 4928 f.

544 Vgl. Amtliches Bulletin zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes, AB N 2010 410 und AB S 2010 673.

545 Es handelt sich dabei um Art. 24 bis 26*c* des Luftfahrtgesetzes in der am 1. November 2011 in Kraft getretenen Fassung (AS 2011 4573), nachfolgend als *LFG i.d.F. 2011* bezeichnet.

546 Vgl. ausführlich die Verordnung vom 12. Oktober 2011 über eine Teilinkraftsetzung der Änderung vom 1. Oktober 2010 des Luftfahrtgesetzes und über die Inkraftsetzung von Verordnungen im Bereich der Unfalluntersuchung (AS 2011 4573).

Bundesrat hatte durch verschiedene Anpassungen diverser Verordnungen, so auch der VFU 1994, sogleich die Wahrnehmung der neu geschaffenen Möglichkeit zur Zusammenlegung des *Büros für Flugunfalluntersuchungen* sowie der *Unfalluntersuchungsstelle Bahnen und Schiffe* vorgesehen: Die geplanten Verordnungsanpassungen traten ebenfalls am 1. November 2011 in Kraft und die neu gebildete **Schweizerische Unfalluntersuchungsstelle** (SUST) nahm gleichentags ihre Tätigkeit auf.[547] Diese untersuchte nun Unfälle und schwere Vorfälle nicht mehr nur in der Zivilluftfahrt, sondern im gesamten öffentlichen Verkehr der Schweiz.[548] Mit dem Inkrafttreten der Gesetzesrevision am 1. November 2011 entfiel des Weiteren die Beschwerdemöglichkeit an die Flugunfallkommission. Diese Kommission wurde daher aufgelöst.[549]

Dieses einstufige Modell des Flugunfalluntersuchungsverfahrens ohne Beschwerdemöglichkeit, wie es in Abbildung 7 dargestellt wird, ist heute noch gültig und wird hiernach eingehend beschrieben.[550] Seit 2011 erfolgten dennoch zwei Anpassungen der Rechtsgrundlagen der Flugunfalluntersuchung, die an der grundlegenden Konzeption des Untersuchungsverfahrens jedoch nichts änderten: So wurde im Jahr 2014 die Unfalluntersuchung mit der bis heute unverändert gültigen **Verordnung vom 17. Dezember 2014 über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen**, kurz

---

547 Zur Bildung der *Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle* wurde die neue *Verordnung vom 23. März 2011 über die Organisation der Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle* (AS 2011 4589, hiernach *OV-SUST* genannt) erlassen. In Kraft traten auch die Änderung vom 23. März 2011 der *VFU 1994* (AS 2011 4579) sowie die Änderung vom 23. März 2011 der *Verordnung vom 28. Juni 2000 über die Meldung und die Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen beim Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel* (AS 2011 4575). Vgl. zum Ganzen die Verordnung vom 12. Oktober 2011 über eine Teilinkraftsetzung der Änderung vom 1. Oktober 2010 des Luftfahrtgesetzes und über die Inkraftsetzung von Verordnungen im Bereich der Unfalluntersuchung (AS 2011 4573).

548 Dies bedeutete, dass Unfälle und schwere Vorfälle beim Betrieb von Eisenbahnen sowie von Schifffahrts-, Automobil-, Trolleybus- und Seilbahnunternehmen untersucht wurden. Vgl. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung vom 28. Juni 2000 über die Meldung und die Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen beim Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel in der ab 1. November 2011 gültigen Fassung (AS 2011 4575).

549 Vgl. BUNDESRAT, Medienmitteilung vom 12. Oktober 2011 mit dem Titel «Unfalluntersuchung neu organisiert».

550 Vgl. dazu S. 269 ff.

VSZV,[551] auf ein umfassendes rechtliches Fundament gestellt. Die Verordnung trat am 1. Februar 2015 in Kraft. Sämtliche bisherigen Verordnungen im Bereich der Unfalluntersuchung, so insbesondere die VFU 1994, konnten damit aufgehoben werden.[552] Mit der neuen Verordnung übernahm die SUST nicht nur die Unfalluntersuchung in der Zivilluftfahrt und im öffentlichen Verkehr, sondern neu auch in der schweizerischen Hochseeschifffahrt.[553] Des Weiteren wurde der Name der Behörde zu *Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle* (*SUST*)[554] abgeändert, wodurch auch die durch sie durchgeführte Untersuchung zur Sicherheitsuntersuchung wurde.

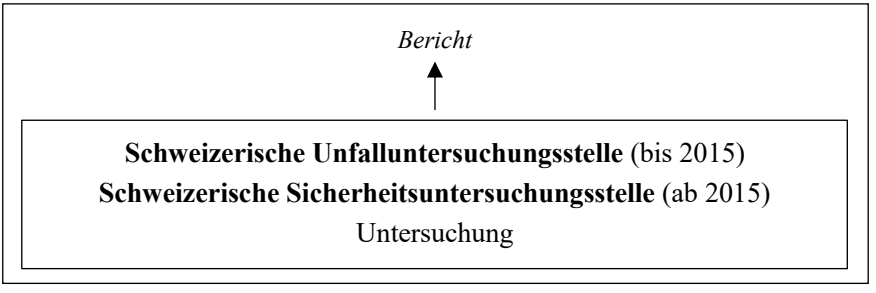


Abbildung 7: Untersuchungsmodell seit 2011

Die letzte Gesetzesanpassung im Bereich der Flugunfalluntersuchung erfolgte schliesslich mit der **Teilrevision 1+**[555] des Luftfahrtgesetzes. Bereits seit ihrer Entstehung war die SUST als ausserparlamentarische Kommission konstituiert. Dafür sollte mit der Teilrevision 1+ – neben weiteren, die Flugunfall-

551 AS 2015 215.

552 Es handelt sich um die in FN 547 genannten Verordnungen.

553 Vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. c VSZV.

554 Vgl. Art. 1 Abs. 2 VSZV. Vorbild für diesen Namen war die österreichische *Sicherheitsuntersuchungsstelle des Bundes*. Vgl. GENERALSEKRETARIAT UVEK, Erläuterungsbericht VSZV, S. 4.

555 Eigentlich hätte diese Vorlage unter dem Titel *Teilrevision 2* (vgl. FN 540) weitreichende gesetzliche Änderungen, welche die Infrastruktur der Luftfahrt betroffen hätten, beinhalten sollen. Nach vertieften Abklärungen mussten aber die geplanten Gesetzesanpassungen grösstenteils verworfen werden. Übrig blieben verschiedene technische Änderungen, die neu als *Teilrevision 1+* bezeichnet wurden. Vgl. zum Ganzen die Botschaft LFG Teilrevision 1+, BBl. 2016 7133 ff., 7136 f.

untersuchung nicht betreffenden Anpassungen[556] – endlich eine Rechtsgrundlage im LFG geschaffen werden.[557] Diese im Parlament unbestrittene Änderung[558] hatte diverse terminologische Anpassungen von Art. 25 und 26 LFG[559] zur Folge[560], wobei sich inhaltlich an der Flugunfalluntersuchung nichts änderte. Die Gesetzesanpassung trat am 1. Januar 2019 in Kraft.

556 Vgl. Botschaft LFG Teilrevision 1+, BBl. 2016 7133 ff., 7134.

557 Der Bundesrat hatte im Jahr 2011 veranlasst, dass die Organisationsform der damaligen *Schweizerischen Unfalluntersuchungsstelle* evaluiert wurde. Die Ergebnisse dieser Evaluation, die dem Bundesrat im Jahr 2013 vorgelegt wurden, ergaben, dass die bereits zum damaligen Zeitpunkt implementierte Rechtsform der ausserparlamentarischen Kommission die geeignetste Form darstellte. Aus diesem Grund sollte diese Rechtsform beibehalten und im Gesetz verankert werden. Vgl. ausführlich Botschaft LFG Teilrevision 1+, BBl. 2016 7133 ff., 7143.

558 Vgl. Amtliches Bulletin zur Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes, AB N 2016 2231 und AB S 2017 243.

559 Vgl. Art. 25 und 26 LFG in der ab 1. Januar 2019 geltenden Fassung (AS 2018 3841), hiernach als *LFG i.d.F. 2019* bezeichnet.

560 Vgl. ausführlich Botschaft LFG Teilrevision 1+, BBl. 2016 7133 ff., 7152 ff.

E. Zusammenfassung

Betrachtet man die Entwicklung der Flugunfalluntersuchung in der Schweiz über die gesamte zeitliche Spanne der Luftfahrt hinweg, so lässt sich diese – wie schon die Aufteilung der drei vorangehenden Kapitel zeigt – in drei Phasen einteilen: Die **erste Phase** dauerte vom Beginn der Luftfahrt Ende des 18. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg und umfasst die Zeit vor der Einführung der Flugunfalluntersuchung. In dieser Phase musste die Idee, dass aus einer staatlichen Untersuchung von Flugunfällen wichtige Erkenntnisse zur Verbesserung der Flugsicherheit gewonnen werden konnten, erst entwickelt werden. Anstatt Flugunfälle zu untersuchen, waren die Behörden in dieser Zeit der Luftfahrt gegenüber skeptisch eingestellt und versuchten vor allem, Flugunfälle mittels Verboten zu vermeiden. Ab dem Ersten bis zum Zweiten Weltkrieg folgte sodann die **zweite Phase** der Schweizer Flugunfalluntersuchung. Zu Beginn dieser Phase etablierte sich – ursprünglich aus dem militärischen Flugwesen des Ersten Weltkriegs kommend, sicher aber gefördert durch den Diskurs in der Rechtswissenschaft sowie unterstützt durch die Diskussionen auf internationaler Ebene – die staatliche Untersuchung von Flugunfällen. Das Luftamt führte in der Zwischenkriegszeit zahlreiche Untersuchungen von Flugunfällen durch, ohne dafür eine eigentliche Rechtsgrundlage zu besitzen. Daran schloss nach dem Zweiten Weltkrieg die **dritte Phase**, welche mit der Aufnahme einer Regelung der Flugunfalluntersuchung ins neu geschaffene Luftfahrtgesetz begann. In dieser Phase wechselten sich verschiedene Modelle des Flugunfalluntersuchungsverfahrens ab, was – wie die Abbildung 8 illustriert – eine mehrfache Anpassung der Rechtsgrundlage nötig machte.

<table>
<tr><td rowspan="1">1950 – 1960</td><td>zweistufiges Modell

Untersuchungskommission
↑
Luftamt</td><td>Art. 22 bis 26
LFG i.d.F. 1950</td><td>Art. 129 bis 137 Vollzie-hungsverordnung 1950
in Kraft ab 15. Juni 1950</td></tr>
<tr><td rowspan="3">1960 – 1994</td><td rowspan="3">zweistufiges Modell

Flugunfall-
Untersuchungskommission
↑
BFU</td><td rowspan="3">Art. 22 bis 26
LFG i.d.F. 1960</td><td>Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960
in Kraft ab 1. Mai 1960</td></tr>
<tr><td>Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960
in der ab 1. Januar 1977 gültigen Fassung</td></tr>
<tr><td>VFU 1980
in Kraft ab 1. Oktober 1980</td></tr>
<tr><td rowspan="3">1995 – 2011</td><td rowspan="3">einstufiges Modell mit Beschwerdemöglichkeit

Flugunfallkommission
↑ (Beschwerde)
BFU</td><td rowspan="3">Art. 22 bis 26c
LFG i.d.F. 1995</td><td>VFU 1994
in Kraft ab 1. Januar 1995</td></tr>
<tr><td>VFU 1994
in der ab 1. September 1999 gültigen Fassung</td></tr>
<tr><td>VFU 1994
in der ab 1. Dezember 2003 gültigen Fassung</td></tr>
<tr><td rowspan="3">2011 – heute</td><td rowspan="3">einstufiges Modell ohne Beschwerdemöglichkeit

SUST</td><td rowspan="2">Art. 22 bis 26a
LFG i.d.F. 2011</td><td>VFU 1994
in der ab 1. November 2011 gültigen Fassung

OV-SUST
in Kraft ab 1. November 2011</td></tr>
<tr><td rowspan="2">VSZV
in Kraft ab 1. Februar 2015</td></tr>
<tr><td>Art. 22 und 26a
LFG i.d.F. 2019</td></tr>
</table>

Abbildung 8: Rechtsgrundlagen der verschiedenen Untersuchungsmodelle

Ob der mannigfachen Anpassungen am Untersuchungsmodell seit Erlass des Luftfahrtgesetzes nach dem Zweiten Weltkrieg stellt sich die Frage nach den Gründen der zahlreichen Änderungen. Eine gesamthafte Betrachtung lässt insbesondere **zwei Auslöser für die Anpassungen** identifizieren: Zum Ersten ist dies die Kritik aus Wissenschaft, Politik und der breiten Öffentlichkeit. Kritisiert wurde – und wird bis heute – immer wieder das Modell des Flugunfall-

untersuchungsverfahrens bzw. die Art der Untersuchungsdurchführung.[561] Das Bestreben, diese Kritiken aufzunehmen und umzusetzen, führte zu diversen Anpassungen am Untersuchungsmodell. Zum Zweiten hatten Entwicklungen auf völkerrechtlicher Ebene zur Folge, dass auch im Landesrecht Änderungen vorgenommen werden mussten. Von bedeutendem Einfluss auf die Flugunfalluntersuchung waren – und sind bis heute – insbesondere die *SARPs* der ICAO sowie das Recht der Europäischen Union.

Betrachtet man die grossen Entwicklungslinien der Anpassungen am Schweizer Untersuchungsmodell, lässt sich im Verlaufe der Zeit ein Wandel im Untersuchungsparadigma feststellen: So war die Flugunfalluntersuchung in ihrer Anfangszeit nach dem Ersten Weltkrieg eine Untersuchung durch die Luftfahrtbehörde selbst, die auch die Schuld der Unfallbeteiligten zum Gegenstand hatte und ebenso der Vorbereitung administrativer Massnahmen diente. Ganz in dieser Tradition stand auch das erste gesetzlich geregelte Untersuchungsmodell, festgehalten im Luftfahrtgesetz von 1948. Ab dieser Zeit entwickelte sich die Flugunfalluntersuchung zu einer Untersuchung mit einem verstärkten Fokus auf der technischen Abklärung der Unfallursachen, wobei die Schuldfrage nicht mehr gestellt und die Untersuchung durch eine unabhängige Behörde ohne Kompetenz zum Erlass von administrativen Massnahmen vorgenommen wurde. Diesen Wandel des Untersuchungsparadigmas von einer **Ursachenerforschung mit Zusatzaufgaben** zu einer **Ursachenerforschung mit technischem Fokus** lohnt sich nachfolgend differenzierter zu betrachten.

Als Erstes ist allerdings das herauszustreichen, was trotz des Wandels im Untersuchungsparadigma unverändert blieb: Seit jeher herrschte nämlich **in Bezug auf den Hauptzweck der Flugunfalluntersuchung grosse Konstanz**. Ab dem Zeitpunkt ihrer Einführung war es die Aufgabe der Flugunfalluntersuchung, Flugunfälle und deren Ursachen abzuklären, um dadurch die Flugsicherheit zu steigern. Dies hat sich über all die Jahre und bis heute nicht geändert: Die Flugunfalluntersuchung stellt in erster Linie eine Ursachenerforschung zur Verbesserung der Flugsicherheit dar. Im Laufe der Zeit wurde

[561] Zu denken ist bspw. an die hiervor illustrierte Kritik in den 1950er-Jahren an der fehlenden Unabhängigkeit der Flugunfalluntersuchung durch das Luftamt. Ebenfalls zu nennen ist die Kritik des NLR in ihren Berichten in den Jahren 2003 und 2006 am einstufigen Modell mit Beschwerdemöglichkeit. Beide Kritiken hatten tiefgreifende Anpassungen am Untersuchungsmodell zur Folge.

dieser Hauptzweck sogar noch stärker betont, wenn auch nur in moderatem Ausmass. So wurden ab 1960 nicht nur Unfälle, sondern auch schwere Vorfälle untersucht. Ebenfalls 1960 wurde eine rechtliche Grundlage dafür geschaffen, dass die Untersuchungsbehörde Verbesserungsvorschläge für die Luftfahrt aussprechen konnte, obschon solche Empfehlungen bereits in den frühsten Untersuchungsberichten nach dem Ersten Weltkrieg enthalten waren. Ab 1994 wurde das Bundesamt für Zivilluftfahrt zudem verpflichtet, Rechenschaft über Massnahmen abzulegen, welche aufgrund der nun als *Sicherheitsempfehlungen* genannten Vorschläge ergriffen wurden. All diese Anpassungen dienten der effektiveren Verbesserung der Flugsicherheit und betonten damit noch stärker den Hauptzweck der Untersuchung.

Gegenteilig verlief die Entwicklung allerdings **in Bezug auf den Nebenzweck** der Flugunfalluntersuchung: Seit ihrem Bestehen diente die Flugunfalluntersuchung auch der Erhebung des Sachverhalts für ein allfällig nachfolgendes Administrativ-, Straf- oder Zivilverfahren. Dieser Nebenzweck wurde – wie im nächsten Teil noch zu zeigen sein wird – bis heute nicht aufgegeben. Das Ausmass, wie weit dieser Nebenzweck der Unfalluntersuchung verfolgt werden sollte, wurde allerdings mit dem Wechsel der Untersuchungsmodelle abgeschwächt. So hielt die erste rechtliche Regelung der Unfalluntersuchung im Luftfahrtgesetz von 1948, ganz in der Tradition der Unfallberichte der Zwischenkriegszeit, noch explizit fest, dass die Untersuchung bei schweren Unfällen insbesondere zu prüfen hatte, ob ein Verschulden seitens der Besatzung des Luftfahrzeuges vorlag.[562] Dies änderte sich schlagartig im Jahr 1960. Neu hatten sich die Unfallberichte «jeder rechtlichen Würdigung der festgestellten Sachverhalte zu enthalten».[563] Ab 1980 musste in den Berichten sogar ein Vermerk angebracht werden, dass «[d]ie rechtliche Würdigung des Unfallgeschehens [.] nicht Gegenstand der Untersuchung und der Untersuchungsberichte war».[564] Diese Änderungen illustrieren vortrefflich den Wandel der Flugunfalluntersuchung von einer Ursachenerforschung mit Zusatzaufgaben, welche in der Vorbereitung eines allfälligen Administrativ-, Straf- oder Zivilverfahrens lagen, hin zu einer Ursachenerforschung mit technischem Fokus. Bei letz-

562 Vgl. Art. 131 Abs. 2 Bst. a Vollziehungsverordnung 1950.

563 Art. 18 Abs. 3 Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.

564 Art. 2 Abs. 2 Satz 2 VFU 1980.

terer soll der Sachverhalt nur noch so weit erhoben und die Beweise derart gewürdigt werden, dass eine abschliessende Aussage über die Ursachen des Flugunfalls getroffen werden kann. Inwiefern ein Unfall schuldhaft herbeigeführt wurde, ist nicht mehr Gegenstand der technischen Ursachenerforschung. Damit übernimmt die Flugunfalluntersuchung für ein allfälliges Administrativ-, Straf- oder Zivilverfahren nach wie vor eine zentrale Aufgabe, indem sie die objektiven Elemente des Ursachenzusammenhangs eines Unfalls erfasst und würdigt. Die Erhebung und Würdigung der subjektiven Elemente des Ursachenzusammenhangs, also der Schuld, ist jedoch nicht mehr der Zweck der Untersuchung.[565]

Der Wandel des Untersuchungsparadigmas zeigt sich des Weiteren in zwei Zäsuren, welche die Entwicklung der Flugunfalluntersuchung prägten: Die erste Zäsur war die **Schaffung einer unabhängigen Untersuchungsstelle** im Jahr 1960. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde die Flugunfalluntersuchung durch das Luftamt vorgenommen. Da dieses durch seine Anweisungen selbst Teil des Ursachenzusammenhangs eines Flugunfalls sein konnte und somit die Gefahr bestand, dass das Luftamt bei einem Flugunfall sich selbst bzw. seine eigenen Anweisungen untersuchten musste, führte die fehlende Unabhängigkeit zu erheblicher Kritik. Diese Kritik wurde 1960 gehört und die Flugunfalluntersuchung in die Hand des unabhängigen Büros für Flugunfalluntersuchungen gelegt. Jegliche Beteiligung des Luftamtes an der Flugunfall-Untersuchungskommission wurde zudem aufgehoben. Diese Autonomisierung der Flugunfalluntersuchung passt bestens ins Bild des Wandels zu einer Ursachenerforschung mit technischem Fokus, denn nur eine unabhängige Behörde, die nicht Teil des Ursachenzusammenhangs sein kann, ist überhaupt in der Lage, eine solche durchzuführen.

Eine zweite – und wie im zweiten Teil noch darzulegen ist[566] – lediglich äussere Zäsur ist die **Abschaffung der Zweistufigkeit des Verfahrens**. Nach der Einführung des zweistufigen Modells durch das Luftfahrtgesetz im Jahr 1950, wohl aufgrund der Inspiration von Parlament und Bundesrat durch die Untersuchungsmodelle anderer Länder sowie im Bereich der Seeunfalluntersuchung, wurde das zweistufige Modell im Jahr 1995 in ein einstufiges Modell

565 Vgl. dazu ausführlich hiernach S. 288 ff.

566 Vgl. dazu hiernach S. 354 f.

überführt. Diese bewusste[567] Aufhebung der Zweistufigkeit war jedoch eine unvollständige, sah doch das Modell von 1995 eine Beschwerdemöglichkeit an die Flugunfallkommission vor. Letztere wurde 2011 ebenfalls aufgehoben. Seither erfolgt die Flugunfalluntersuchung formell in einem einstufigen Verfahren ohne Recht auf Beschwerde. Wie aber noch zu zeigen sein wird, teilt die VSZV den Ablauf des einstufigen Untersuchungsverfahrens wiederum in zwei Schritte auf, womit die Abschaffung der Zweistufigkeit nicht vollständig vollzogen und die damit verbundene Zäsur eben nur eine äussere ist, da die Zweistufigkeit in der inneren Organisation der Untersuchung nach wie vor vorhanden ist. Dennoch passt die zumindest auf Gesetzesstufe vollzogene Abschaffung der Zweistufigkeit zum Wandel hin zu einer Ursachenerforschung mit technischem Fokus. Die technische Untersuchung konzentriert sich, wie gezeigt, auf die objektiven Elemente des Ursachenzusammenhangs. Diese sollten – so wohl die Vorstellung – auch objektiv feststellbar sein, womit sich eine eingehende Überprüfung der Untersuchungsergebnisse in einem zweiten Verfahrensschritt erübrigt.

Insgesamt zeigt sich damit, dass sich der Wandel der Flugunfalluntersuchung von einer Ursachenerforschung mit Zusatzaufgaben zu einer Ursachenerforschung mit technischem Fokus inhaltlich in verschiedenen Dimensionen und zeitlich in mehreren Schritten vollzog. Die grösste Änderung wurde dabei 1960 vorgenommen, als die Abklärung der Schuldfrage aufgegeben und die Flugunfalluntersuchung in die Hände des unabhängigen Büros für Flugunfalluntersuchungen übertragen wurde. Allerdings stellt die Flugunfalluntersuchung – wie im zweiten Teil noch zu zeigen sein wird – auch heute keine rein technische Untersuchung ohne jeglichen Nebenzweck als die Verbesserung der Flugsicherheit dar. Vielmehr hallen Elemente der früheren Untersuchungsmodelle in der heutigen Flugunfalluntersuchung immer noch nach, was deren heutige Schnittstellen zum Straf- sowie zum Administrativverfahren zu erklären vermag.

[567] Vgl. die Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 622.

2. Teil:

Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung

A. Einführung

Die heutige Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung ist, wie der vorangehende Teil ausführlich gezeigt hat, das Produkt einer rund hundertjährigen Geschichte. Dabei wirkt die früheste Praxis der Flugunfalluntersuchung zwischen den beiden Weltkriegen – trotz des Wandels der verschiedenen Untersuchungsmodelle, der in der Nachkriegszeit stattgefunden hat – bis zum heutigen Tag nach. In den letzten Jahren ist die Flugunfalluntersuchung zudem um ein wesentliches Element, nämlich das *Meldesystem für besondere Ereignisse*, ergänzt worden. Damit werden Flugunfälle oder andere Vorkommnisse nicht nur einer behördlichen Untersuchung unterzogen, sondern es werden ebenso Daten zu unterschiedlichsten sicherheitsrelevanten Vorkommnissen erhoben und ausgewertet. All diese Massnahmen haben dabei stets das Ziel vor Augen, Flugunfälle und andere, weniger schwere Ereignisse in Zukunft zu vermeiden.

Dieser heutigen Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung – also **sämtlicher staatlichen Massnahmen nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis mit dem Ziel, die Flugsicherheit**[568] **zu erhöhen**[569] – wird in diesem Teil ein vertiefter Blick gewidmet. Dabei folgt dieser Blick, wie in der Einleitung erwähnt,[570] stets der Perspektive der an einem Flugunfall, einer schweren Störung oder einem anderen sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligten Person. Ihre Pflichten und ihre Rechte nach einem solchen Vorkommnis sind der Fokus der nachfolgenden Ausführungen.

Entsprechend dieser Perspektive gestaltet sich auch der Aufbau dieses Teils der Untersuchungen: So widmet sich das Kapitel B. dem **sicherheitsrelevanten Vorkommnis**. Das sicherheitsrelevante Vorkommnis ist nämlich der Startpunkt der gesamten Flugunfalluntersuchung. Es stellt deren zentralen Sachverhalt sowie Objekt des Interesses dar. Aus diesem Grund konzeptualisiert das Kapitel B. unter Zuhilfenahme des Sicherheitsmanagements[571] das sicherheitsrelevante Vorkommnis und ordnet die Terminologie der einschlä-

568 Vgl. zum Begriff der *Flugsicherheit* hiervor S. 9.

569 Vgl. zum holistischen Verständnis der Flugunfalluntersuchung hiervor S. 9.

570 Vgl. dazu hiervor S. 7 f.

571 Vgl. zum Konzept des Sicherheitsmanagements hiervor S. 35 ff.

gigen Rechtstexte, welche die Begriffe *Flugunfall*, *schwere Störung*, *Störung* sowie *Ereignis* verwendet, in das so erarbeitete Konzept ein. Damit schafft das Kapitel eine Basis für die weitere Analyse der nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis zur Anwendung gelangenden Elemente der Flugunfalluntersuchung.

Hat sich ein solches sicherheitsrelevantes Vorkommnis ereignet, sehen sich jene Personen, die in das Vorkommnis involviert sind, ein erstes Mal mit der Flugunfalluntersuchung konfrontiert, weil sie das Vorkommnis aufgrund verschiedener **Meldepflichten** unterschiedlichen Behörden anzuzeigen haben. Diese Meldepflichten bilden den Bestandteil des Kapitels C. Darin werden insbesondere die zur Meldung verpflichtenden Vorkommnisse sowie die meldepflichtigen Personen erörtert. Zusätzlich wird auch der Schutz, welcher durch die sog. *Just Culture* für die durch diese Meldungen gesammelten Sicherheitsdaten und -informationen gewährt wird, ausführlich besprochen. Nur im Sinne einer allgemeinen Einführung wird dabei das *Meldesystem für besondere Ereignisse* erörtert, da die an einem Vorkommnis beteiligten Personen mit diesem nur über dessen Meldepflicht in Berührung kommen.

Hat eine in ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis involvierte Person eine Meldung erstattet, leitet die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) je nach Sachverhalt das sog. **Sicherheitsuntersuchungsverfahren** ein. Auf diesem Verfahren liegt – als eigentlichem Schwerpunkt dieses Teils der Untersuchungen – der Fokus des Kapitels D. Analysiert werden insbesondere der Ablauf des Verfahrens, die Rechte und Pflichten der am Verfahren beteiligten Personen sowie der durch die *Just Culture* implementierte Schutz der Inhalte des Verfahrens.

Ist die Sicherheitsuntersuchung abgeschlossen, sieht sich eine am Vorkommnis beteiligte Person gegebenenfalls damit konfrontiert, dass gegen sie ein Straf- oder Administrativverfahren eröffnet wird. Wie hiervor bereits mehrfach erwähnt wurde, basieren diese beiden Verfahren – trotz des Prinzips der *Just Culture* – teilweise auf den Akten und Ergebnissen der Sicherheitsuntersuchung. Der Grund dafür ist der, dass das Sicherheitsuntersuchungsverfahren diverse **Schnittstellen zum Straf- sowie Administrativverfahren** aufweist. Diese Schnittstellen werden schliesslich im Kapitel E. genauer analysiert.

Erkenntnisquellen sämtlicher Kapitel dieses Teils bilden die heutigen Rechtsgrundlagen der einzelnen Elemente der Flugunfalluntersuchung, also des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens sowie des *Meldesystems für besondere Ereignisse*. Für das Sicherheitsuntersuchungsverfahren sind dies – dem luftrechtlichen Normgefüge entsprechend[572] – insbesondere **Art. 26 des Chicagoer Übereinkommens** sowie **Annex 13** auf völkerrechtlicher Ebene, die ***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* auf europäischer Ebene sowie **Art. 22 bis 26*a* des Luftfahrtgesetzes** und im Besonderen die *Verordnung vom 17. Dezember 2014 über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen*, kurz **VSZV**. Rechtsgrundlage des Meldesystems sind hingegen der völkerrechtliche **Annex 19**, die europäische ***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* sowie **Art. 20 des Luftfahrtgesetzes** i.V.m. **Art. 77 ff. der Luftfahrtverordnung**. Diese Rechtsquellen werden in diesem Teil der Untersuchungen einer intensiven Auslegung zugeführt, wobei auch Rechtsprechung, Literatur sowie die Untersuchungspraxis der SUST, welche durch die verschiedenen durch sie publizierten Berichte ermittelt wird, in die Analyse miteinbezogen werden.

Abschliessend zu erwähnen ist, dass dieser Teil der Untersuchungen durch eine **verfahrensspezifische, normzentrierte Betrachtungsweise** geprägt ist. Gemeint ist damit, dass hiernach die einzelnen Elemente der Flugunfalluntersuchung je für sich und gestützt auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen analysiert werden. Die Probleme, die sich aus dem Umstand ergeben, dass zur Flugunfalluntersuchung parallel auch ein Straf- oder Administrativverfahren stattfinden kann, werden erst im dritten Teil dieser Untersuchungen behandelt.

[572] Vgl. zu diesem hiervor S. 15 ff.

B. Sicherheitsrelevantes Vorkommnis

Am Beginn der Flugunfalluntersuchung steht stets ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis. Im Zusammenhang der Flugunfalluntersuchung ist das sicherheitsrelevante Vorkommnis insbesondere als Sachverhalt zu betrachten, der den Auslöser diverser Meldepflichten bzw. den Gegenstand der Sicherheitsuntersuchung bildet. Dabei kommt dem Begriff des sicherheitsrelevanten Vorkommnisses keine eindeutig determinierte Bedeutung zu. In den Rechtstexten der Flugunfalluntersuchung findet er nämlich keine Anwendung, in Literatur und Praxis[573] wird er nur sehr selten gebraucht. Aus eben diesem Grund wird dieser Begriff hier eingeführt, und zwar in einem generischen Sinne, um damit **sämtliche Sachverhalte** zu bezeichnen, **deren retrospektive Bewältigung**[574] **aus Gründen der Flugsicherheit von Bedeutung sind**.

Um den Begriff mit Inhalt zu füllen, wird im ersten Unterkapitel das sicherheitsrelevante Vorkommnis aus der Perspektive des Sicherheitsmanagements[575] konzeptualisiert. Das zweite Unterkapitel zeigt anschliessend auf, welche Terminologien in den Rechtstexten der Flugunfalluntersuchung Verwendung finden. Diese beiden Nomenklaturen werden abschliessend in einem dritten Unterkapitel zu einer Synthese zusammengeführt, um mit Blick auf die verwendeten Begrifflichkeiten Klarheit zu schaffen.

I. Konzeptualisierung aus der Perspektive des Sicherheitsmanagements

Der Begriff des sicherheitsrelevanten Vorkommnisses findet, wie erwähnt, in der Literatur kaum Verwendung und wird dort aus diesem Grund auch nicht

---

573 In Literatur und Praxis wird der Begriff, wenn überhaupt, synonym zum *sicherheitsrelevanten Ereignis* verwendet. Letzterer Begriff stammt aus dem Meldesystem und bezeichnet ein zu meldendes Ereignis (vgl. hiernach S. 137 ff.). Vgl. z.B. SKYGUIDE, Safety Bulletin 5/2004, S. 7, in dem die englische Entsprechung des Begriffs (*safety relevant occurrence*) gebraucht wird.

574 Vgl. zur rückblickenden Perspektive der Flugunfalluntersuchung hiervor S. 40.

575 Zum *Sicherheitsmanagement* vgl. hiervor S. 35.

näher definiert. Nachfolgend soll daher der Begriff durch die Hinzunahme des Konzeptes des Sicherheitsmanagements mit Inhalt gefüllt werden.

Ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis bezeichnet, so wie der Begriff hier Verwendung findet, jede Situation, in der das **gewünschte Mass an Sicherheit** während des Betriebs eines Luftfahrzeuges nicht eingehalten werden konnte. Dabei ist die Sicherheit einer bestimmten Situation dann gewährleistet, wenn die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einem Schaden[576] gewisser Schwere für Personen oder Sachen kommt, unterhalb eines akzeptablen Masses[577] liegt.[578]

Das Spiegelbild der Sicherheit ist das **Risiko**[579].[580] Ist die gewünschte Sicherheit nicht mehr gegeben, besteht ein über das akzeptable Mass hinausgehendes Risiko, dass Personen oder Sachen zu Schaden kommen. Mit anderen Worten liegt bei einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis also eine Situation vor, in der ein nicht mehr akzeptables Risiko für einen Personen- oder Sachschaden besteht.

---

576 Der Schaden wird hier nicht in einem haftungsrechtlichen Sinne verstanden, sondern schlicht als Nachteil jeglicher Art, der einer Person oder einer Sache durch ein Vorkommnis widerfahren kann.

577 Es ist ein unmögliches Ziel, absolute Sicherheit in der Zivilluftfahrt in dem Sinne zu erlangen, dass sich überhaupt keine sicherheitsrelevanten Vorkommnisse mehr ereignen. Aus diesem Grund wird nur ein bestimmtes Mass an Sicherheit angestrebt. Vgl. dazu bspw. den Wortlaut der Definition der Sicherheit durch die ICAO («to an acceptable level») in FN 578 oder das Konzept der ICAO zum *Acceptable level of safety performance* (*ALoSP*), gemäss dem die Mitgliedstaaten selbst festlegen, welches Mass an Sicherheit sie durch ihr *State Safety Programme* (vgl. zu diesem hiervor S. 36) erreichen wollen. Siehe dazu ICAO Safety Management Manual, S. 8-25.

578 Die ICAO definiert Sicherheit bspw. als «the state in which risks associated with aviation activities, related to, or in direct support of the operation of aircraft, are reduced and controlled to an acceptable level» (ICAO Safety Management Manual, S. 2-1). Vgl. zur Definition der Sicherheit ebenfalls FN 160.

579 Die ICAO definiert ein Risiko als «[t]he predicted probability and severity of the consequences or outcomes of a hazard» (ICAO Safety Management Manual, S. viii). Zum Risiko vgl. auch MÜLLER/DRAX, Safety Management, S. 11 f., oder STOLZER/GOGLIA, Safety Management Systems, S. 143 ff.

580 So definiert die ICAO die Sicherheit als den Status, in dem die Risiken auf ein akzeptables Mass reduziert sind. Vgl. FN 578.

Auslöser bzw. Ursache dieses Risikos ist stets eine **Gefahrenquelle**. Damit wird ein Gegenstand oder ein Zustand bezeichnet, der das Potential hat, bei Personen oder Sachen einen Schaden zu verursachen.[581] Als Beispiel für eine Gefahrenquelle kann ein Gewitter genannt werden. Von einem solchen geht durch allfälligen Hagel oder Turbulenzen ein gewisses Schadenspotential aus. Begibt sich ein Luftfahrzeug in die Nähe eines Gewitters, kann sich daraus ein erhöhtes, über das akzeptable Mass hinausgehendes Risiko ergeben.

Ein durch eine Gefahrenquelle hervorgerufenes Risiko wird im Allgemeinen dadurch **quantifiziert**, dass einerseits die mit dem Risiko verbundene Eintrittswahrscheinlichkeit des Schadensereignisses sowie andererseits die Schwere des drohenden Schadens kombiniert werden:[582] Je höher die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadensereignisses und je höher der dadurch drohende Schaden, desto höher ist das Risiko.[583] Verschiedene sicherheitsrelevante Vorkommnisse können nun dahingehend unterschieden werden, wie hoch das jeweilige Risiko war:

– Auf der einen Seite kann die **Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadensereignisses** zur Unterscheidung eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses herangezogen werden. So liegt gemäss der hier verwendeten Konzeptionierung des Begriffs erstens bereits dann ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis vor, wenn sich in einer bestimmten Situation ein nicht mehr akzeptables Risiko eingestellt hätte, wären von der Besatzung oder anderen Beteiligten nicht *ad hoc* Gegenmassnahmen getroffen worden, um die unplanmässig[584] aufgetauchte Gefahrenquelle abzuwehren. In einer sol-

---

581 Gemäss der Terminologie der ICAO sowie in der Literatur wird die Gefahrenquelle schlicht *Gefahr*, englisch *hazard*, genannt. Die ICAO definiert eine Gefahr als «[a] condition or an object with the potential to cause or contribute to an aircraft incident or accident» (ICAO Safety Management Manual, vii). Zur Gefahr vgl. auch MÜLLER/DRAX, Safety Management, S. 10 f., oder STOLZER/GOGLIA, Safety Management Systems, S. 121 ff.

582 Vgl. dazu z.B. den Wortlaut der Definition des Risikos durch die ICAO in FN 579.

583 Das auf diese Weise quantifizierte Risiko wird üblicherweise in einer Risikomatrix dargestellt. Dieses Konzept ist auch in der Aviatik sehr geläufig. Vgl. anstelle vieler ICAO Safety Management Manual, S. 2-16; MÜLLER/DRAX, Organizational Challenges, S. 166; oder STOLZER/GOGLIA, Safety Management Systems, S. 153 ff.

584 Ein Flug ist stets verschiedenen Gefahrenquellen wie bspw. Turbulenzen, anderen Luftfahrzeugen oder selten sogar Vulkanausbrüchen ausgesetzt. Diese Gefahrenquel-

chen Situation war die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens nur potentiell erhöht; die Erhöhung der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadensereignisses konnte, bevor sie eintrat, nochmals abgewendet werden. Zweitens kann in einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens tatsächlich erhöht gewesen sein. In einem solchen Fall ist die Sicherheit eines Luftfahrzeuges konkret gefährdet gewesen und es mussten zur Abwendung der Gefahrenquelle und Reduzierung des Risikos Gegenmassnahmen getroffen werden. Drittens kann sich während eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses das erhöhte Risiko verwirklicht haben, indem sich die Gefahrenquelle derartig ausgewirkt hat, dass ein Schadenfall eingetreten und sich bspw. eine Person verletzt hat oder ein Sachschaden entstanden ist.[585]

– Auf der anderen Seite können sicherheitsrelevante Vorkommnisse auch anhand der **Schwere des drohenden oder eingetretenen Schadens** unterschieden werden. Dieser kann von leicht über mittel bis schwer unterschiedliche Ausmasse annehmen, wobei die genaue Klassifizierung der Schadensschwere für die hier verfolgten Zwecke unerheblich ist.[586]

---

len werden in der Flugvorbereitung analysiert und es werden planmässig Gegenmassnahmen getroffen, um das damit verbundene Schadenspotential zu vermeiden. Diese Gefahrenquellen erhöhen das Risiko somit nicht, auch nicht potentiell. Ein potentielles Risiko entsteht erst dann, wenn eine Gefahrenquelle in der Planung nicht berücksichtigt wurde und während des Fluges *ad hoc* Gegenmassnahmen eingeleitet werden müssen, um das von der Gefahrenquelle ausgehende Schadenspotential zu vermeiden.

585 Zur Veranschaulichung dieser drei unterschiedlichen Risikostufen soll ein Beispiel angefügt werden: Ein Gewitter stellt eine klassische Gefahrenquelle für ein Luftfahrzeug dar. Wird dieses Gewitter in der Flugvorbereitung erkannt und die Flugroute so gewählt, dass das Gewitter umflogen wird, hat dieses Gewitter nicht zur Risikoerhöhung beigetragen und der Flug konnte mit dem gewünschten Mass an Sicherheit durchgeführt werden. Ist das Gewitter in der Flugvorbereitung nicht erkannt worden oder entwickelt es sich erst im Verlaufe des Fluges, müssen unplanmässig Gegenmassnahmen getroffen und die Flugroute *ad hoc* angepasst werden. Wird das Gewitter auf diese Weise umflogen, war das Risiko nur potentiell erhöht. Erkennt die Besatzung das Gewitter allerdings nicht rechtzeitig und fliegt in dieses hinein, so wird das Risiko tatsächlich erhöht. Ereignet sich nun durch das Gewitter ein Schaden, indem z.B. aufgrund der Turbulenzen Passagiere verletzt werden, hat sich das Risiko verwirklicht und der Schadenfall ist eingetreten.

586 In der Literatur werden für die Bezeichnung der Schadensschwere sowie der Eintrittswahrscheinlichkeit in der Regel andere Begriffe verwendet. Vgl. dazu z.B. ICAO Sa-

Diese terminologische Konzeptionierung eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses kann durch Abbildung 9 zusammengefasst werden.

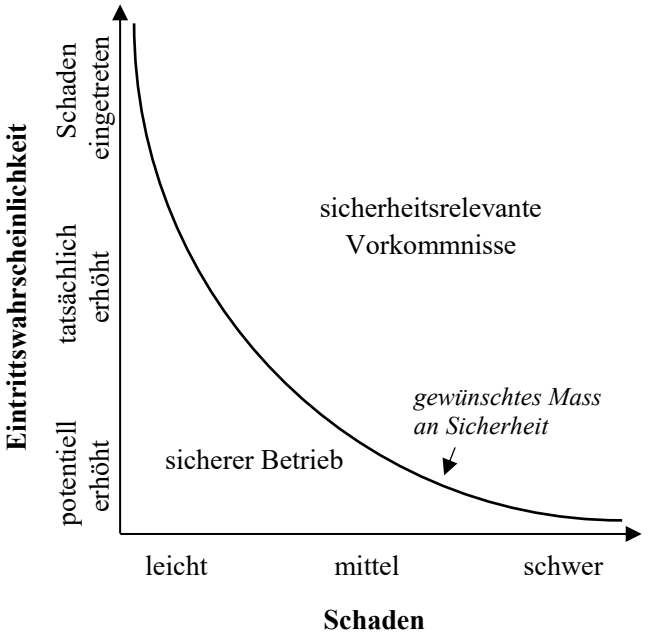


Abbildung 9: Konzeptionierung sicherheitsrelevanter Vorkommnisse

II. Terminologie in den Rechtstexten

Der Begriff des sicherheitsrelevanten Vorkommnisses ist, wie erwähnt, kein Begriff, der in den Rechtstexten der Flugunfalluntersuchung Verwendung findet. Die Rechtsgrundlagen des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens sowie des *Meldesystems für besondere Ereignisse*[587] bezeichnen derartige Vorkommnisse je nach Schweregrad der Sicherheitsgefährdung vielmehr als *Unfall*,

fety Management Manual, S. 2-16. Für den hier verfolgten Zweck sind aber die soeben genannten Begriffe passender.

587 Vgl. zu diesen die Übersicht hiervor S. 123 f.

schwere Störung, *Störung* oder auch als *Ereignis*. Diese Begrifflichkeiten werden nachfolgend einer vertieften Betrachtung zugeführt.

1. Terminologie im Sicherheitsuntersuchungsverfahren

Die Rechtsgrundlagen des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens unterteilen die sicherheitsrelevanten Vorkommnisse in zwei Kategorien, nämlich den *Unfall* sowie die *Störung*. Eine wichtige Unterart der Störung bildet die *schwere Störung*. Diese Terminologie wurde innerhalb der ICAO entwickelt,[588] entsprechend findet sich deren Grundlage in Annex 13.[589] Wie hiernach noch gezeigt wird, übernehmen die europäischen sowie die Schweizer Normen die Terminologie der ICAO: So kopieren die europäischen Rechtstexte die Definitionen aus Annex 13 im Wortlaut, wie es der Sinn der Anhänge zum Chicagoer Übereinkommen ist. Der Schweizer Gesetzgeber wiederum formulierte keine eigenen Definitionen, sondern verweist auf die europäischen Normen. Nachfolgend wird diese Terminologie im Detail vorgestellt.

a. Unfall

Der Flugunfall[590] ist der klassische Sachverhalt, der seit jeher im Zentrum der Flugunfalluntersuchung steht. Nicht jeder Sachverhalt im Zusammengang mit einem Luftfahrzeug, der als Unfall[591] bezeichnet werden kann, ist allerdings auch als Flugunfall im rechtlichen Sinne zu werten. Eine erste, noch nicht weit entwickelte Definition eines Flugunfalles findet sich in **Art. 26 ChÜ**. Der

---

588 Vgl. zur Entwicklung der Terminologie am *Accident Investigation Divisional Meeting* der ICAO, welches vom 11. bis zum 28. Februar 1992 in Montréal stattfand, VAN DAM, Accident Investigation Divisional Meeting, S. 226.

589 Vgl. Annex 13, Definitions, S. 1-1 ff. Die Definition von Annex 13 wurden im Übrigen auch in den neuen Annex 19 übernommen.

590 Hier wird der Begriff des *Unfalls* ausschliesslich aus der Perspektive der Flugunfalluntersuchung betrachtet. Die Verwendung des Begriffs im Lufthaftpflichtrecht wird nicht näher beleuchtet. Zu Letzterem vgl. z.B. MENDES DE LEON, Air Law, S. 189 ff.

591 Der Duden bezeichnet einen Unfall als einen «den normalen Ablauf von etwas plötzlich unterbrechende[n] Vorfall, ungewolltes Ereignis, bei dem Menschen verletzt oder getötet werden oder Sachschaden entsteht». Vgl. dazu auf der Webseite des *Duden online* unter <https://www.duden.de/node/189644/revision/189680>.

Artikel schreibt vor, dass nur auf einen «Unfall, der […] Tod oder schwere Verletzung zur Folge hat oder auf schwerwiegende technische Mängel am Luftfahrzeug oder an den Luftfahrteinrichtungen hinweist»,[592] eine Sicherheitsuntersuchung zu erfolgen hat. Diese Definition eines Flugunfalls ist allerdings noch unvollständig[593] und für die Praxis wenig tauglich[594], weshalb sie weiterer Präzisierungen bedarf.

Diese Präzisierung ist, wie hiervor erwähnt, in **Annex 13** zu finden. Der Annex definiert den Flugunfall unter dem Stichwort *accident* äusserst umfangreich:[595]

> ***Accident***. An occurrence associated with the operation of an aircraft which, in the case of a manned aircraft, takes place between the time any person boards the aircraft with the intention of flight until such time as all such persons have disembarked, or in the case of an unmanned aircraft, takes place between the time the aircraft is ready to move with the purpose of flight until such time as it comes to rest at the end of the flight and the primary propulsion system is shut down, in which:
>
> a) a person is fatally or seriously injured as a result of:
>
> — being in the aircraft, or
>
> — direct contact with any part of the aircraft, including parts which have become detached from the aircraft, or
>
> — direct exposure to jet blast,
>
> *except* when the injuries are from natural causes, self-inflicted or inflicted by other persons, or when the injuries are to stowaways hiding outside the areas normally available to the passengers and crew; or

---

592 Diese Definition knüpft zur Bestimmung eines Flugunfalls somit an zwei Voraussetzungen, die alternativ erfüllt sein müssen: Der Unfall zeitigte bestimmte Folgen (nämlich den Tod oder eine schwere Verletzung einer Person) oder gab Hinweise auf eine bestimmte Ursache (nämlich einen schwerwiegenden technischen Mangel am Luftfahrzeug selbst oder an der Luftfahrteinrichtung wie z.B. der Piste eines Flugplatzes).

593 So ist insbesondere überraschend, dass die Definition gemäss grammatikalischer Auslegung Unfälle, bei welchen lediglich Sachschäden eingetreten sind und keine Hinweise auf technische Mängel vorliegen, nicht als Flugunfälle bewertet.

594 Die Definition bedient sich diverser unbestimmter Rechtsbegriffe wie *schwere Verletzung* oder *schwerwiegende technische Mängel*, die zur Anwendung in der Praxis weiterer Klärung bedürfen.

595 Siehe Annex 13, Definitions, S. 1-1. Hervorhebungen im Original.

b) the aircraft sustains damage or structural failure which:
   — adversely affects the structural strength, performance or flight characteristics of the aircraft, and
   — would normally require major repair or replacement of the affected component,

   except for engine failure or damage, when the damage is limited to a single engine (including its cowlings or accessories), to propellers, wing tips, antennas, probes, vanes, tires, brakes, wheels, fairings, panels, landing gear doors, windscreens, the aircraft skin (such as small dents or puncture holes), or for minor damages to main rotor blades, tail rotor blades, landing gear, and those resulting from hail or bird strike (including holes in the radome); or

c) the aircraft is missing or is completely inaccessible.

Wie aus der Definition hervorgeht, nimmt Annex 13 Einschränkungen in zweierlei Hinsicht vor, wann ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis als Flugunfall zu bezeichnen ist: Erstens ist nur dann ein Flugunfall gegeben, wenn er sich in einer **bestimmten Zeitspanne**, nämlich vom Einsteigen der ersten Person mit der Absicht, einen Flug zu absolvieren, bis zum Aussteigen der letzten Person mit Flugabsicht, ereignet.[596] Zweitens verlangt Annex 13 für das Vorliegen eines Flugunfalls eine **bestimmte Schwere der Folgen**: So muss eine Person schwer[597] oder tödlich[598] verletzt worden sein, das Luftfahrzeug einen erheblichen Schaden erlitten haben[599] oder aber verschollen[600] oder zumindest unzugänglich sein.[601]

---

596 Verletzt sich also bspw. eine Reinigungskraft bei der Innenreinigung des Flugzeuges zwischen zwei Flügen, liegt kein Flugunfall vor.

597 Auch eine schwere Verletzung wird in Annex 13 eingehend definiert. Diese liegt bspw. vor, wenn eine Person länger als 48 Stunden hospitalisiert werden muss, einen Knochenbruch erleidet oder innere Organe verletzt sind. Vgl. dazu ausführlich die Definition *Serious injury* in Annex 13, Definitions, S. 1-3.

598 Eine Verletzung ist gemäss der Definition dann tödlich, wenn diese den Tod innerhalb von dreissig Tagen nach dem Unfall verursacht.

599 Attachment E des Annex 13 zeigt mehrere Beispiele von Schäden an einem Luftfahrzeug auf und gibt an, ob diese die nötige Schwere eines Unfalls erreichen.

600 Verschollen ist gemäss der Definition ein Flugzeug dann, wenn die offizielle Suche aufgegeben und das Frack nicht gefunden worden ist.

601 Weitere Ausführungen zur Definition finden sich z.B. bei CAPALDO, Accident Investigation in Latin America I, S. 335 ff.; SCHUBERT, Legal Barriers, S. 26; und TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 66 ff.

Das **europäische Recht** sowie das **schweizerische Recht** haben diese Definition aus Annex 13 ohne Abänderungen übernommen: So wiederholt die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 die Definition aus Annex 13 praktisch[602] mit demselben Wortlaut.[603] Im Schweizer Recht wird sodann die Definition des Unfallbegriffes mit Verweis auf die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 vorgenommen.[604]

b. Störung

Wie hiervor aufgezeigt wurde, verlangt die Definition des Unfalls einerseits sein Eintreten während einer bestimmten Zeitspanne sowie andererseits eine bestimmte Schwere seiner Folgen. Sind diese beiden Voraussetzungen nicht gegeben, liegt eine *Störung* vor. Entsprechend definiert **Annex 13** die Störung unter dem Stichwort *incident* folgendermassen:[605]

> ***Incident***. An occurrence, other than an accident, associated with the operation of an aircraft which affects or could affect the safety of operation.

Wie aus dem Wortlaut dieser Definition hervorgeht, definiert sich die Störung über **drei Merkmale**: Erstens muss der sichere Betrieb eines Luftfahrzeuges beeinträchtigt sein oder zumindest sein können. Zweitens hat diese Beeinträchtigung im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Luftfahrzeuges zu stehen. Drittens besagt die Definition, dass eine Störung kein Unfall sein darf. Damit verwendet die ICAO den Begriff der Störung antonym zum Unfall: Nach deren Terminologie liegt immer entweder eine Störung oder ein Unfall vor.[606]

Des Weiteren unterscheidet sich aufgrund dieser Definition die Störung vom Unfall in zweierlei Hinsicht: Erstens muss sich zum Vorliegen einer Störung das Vorkommnis **nicht in einer bestimmten Zeitspanne** zugetragen haben. So kann sich eine Störung auch vor dem Einsteigen der ersten Person mit der

---

602 Es werden lediglich marginale, grammatikalische Änderungen vorgenommen, ohne den Inhalt zu verändern.

603 Vgl. Art. 2 Ziff. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 in der englischsprachigen Version.

604 Vgl. Art. 3 Bst. b VSZV.

605 Siehe Annex 13, Definitions, S. 1-2. Hervorhebungen im Original.

606 Vgl. diesbezüglich den Wortlaut der Definition, gemäss dem eine Störung ein Vorkommnis «other than an accident» darstellt. Vgl. Annex 13, Definitions, S. 1-2.

Absicht, einen Flug zu absolvieren, sowie nach dem Aussteigen der letzten Person mit Flugabsicht – also bspw. beim Schleppen eines Luftfahrzeuges in einen Hangar – ereignen. Massgeblich ist lediglich, dass sich die Störung im Zusammenhang mit der Operation eines Luftfahrzeuges ereignet.[607] Zweitens haben zum Vorliegen einer Störung **ebenso wenig bestimmte Folgen** eingetreten zu haben. Die Sicherheit muss nicht einmal tatsächlich gefährdet worden sein. Eine Störung ist der Definition gemäss bereits dann gegeben, wenn unter anderen Umständen oder ohne entsprechende Gegenmassnahmen die Sicherheit potentiell bedroht worden wäre.

Wie bereits beim Begriff des Unfalls übernehmen sowohl das **europäische Recht** als auch das **schweizerische Recht** die Definition der Störung: So kopiert die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 in ihrer Definition den Wortlaut aus Annex 13,[608] während das Schweizer Recht[609] auf diese Definition verweist.

c. Schwere Störung

Liegt eine Störung vor, so knüpft Annex 13 daran noch keine Folgen. Erst wenn eine *schwere Störung* gegeben ist, verpflichtet **Annex 13** die Mitgliedstaaten, wie bei Unfällen, zur Durchführung einer Sicherheitsuntersuchung.[610] Annex 13 definiert die schwere Störung folgendermassen:[611]

> ***Serious incident***. An incident involving circumstances indicating that there was a high probability of an accident and associated with the operation of an aircraft which, in the case of a manned aircraft, takes place between the time any person boards the aircraft with the intention of flight until such time as all such persons have disembarked, or in the case of an unmanned aircraft, takes place between the time the aircraft is ready to move with the purpose of flight until such time as it

---

607 Zur Operation eines Luftfahrzeuges gehören die Vorbereitung, die Durchführung sowie die Beendigung eines Fluges (vgl. die Begriffsbestimmung zum *Flugbetrieb* in der VBR I). Eine Störung kann sich also ab der ersten Vorbereitung eines Luftfahrzeuges zum geplanten Flug bis zu dessen Abstellen an der finalen Position nach einem Flug ereignen. Keine Störung würde entsprechend vorliegen, wenn ein Fahrzeug auf einem Flughafen mit einem abgestellten Flugzeug kollidiert.

608 Vgl. Art. 2 Ziff. 7 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 in der englischsprachigen Version.

609 Vgl. Art. 3 Bst. b VSZV.

610 Vgl. zu dieser Verpflichtung auch hiernach S. 278.

611 Siehe Annex 13, Definitions, S. 1-3. Hervorhebungen im Original.

comes to rest at the end of the flight and the primary propulsion system is shut down.

Gemäss dem Wortlaut dieser Definition stellt eine schwere Störung somit eine Unterkategorie der Störung dar. Die Abgrenzung zwischen einer Störung und einer schweren Störung ergibt sich einerseits aus einer **zeitlichen Komponente**: Eine schwere Störung kann sich definitionsgemäss – analog zum Unfall – nur während der Zeitspanne vom Einsteigen der ersten Person mit der Absicht, einen Flug zu absolvieren, bis zum Aussteigen der letzten Person mit Flugabsicht ereignen.[612] Andererseits differenziert sich eine schwere Störung hauptsächlich durch das mit dem Vorkommnis verbundene **Risiko**[613]: So hat zum Vorliegen einer schweren Störung eine hohe Wahrscheinlichkeit bestanden zu haben, dass sich ein Unfall ereignen würde. Mit anderen Worten könnte eine schwere Störung auch als Fast-Unfall bezeichnet werden.[614] Nach welchen Kriterien allerdings zu beurteilen ist, ob eine hohe Unfallwahrscheinlichkeit gegeben war, bestimmt Annex 13 nicht genauer. Damit fehlt der Definition die gewünschte Trennschärfe, um klar zwischen einer Störung und einer schweren Störung unterscheiden zu können. Immerhin listet der Annex in Attachment C diverse Vorkommnisse auf, die als schwere Störung gewertet werden können.[615] Genannt werden bspw. eine Fast-Kollision zweier Flugzeuge, bei der ein Ausweichmanöver nötig war,[616] eine Fast-Kollision eines Flugzeuges mit dem Gelände, eine Landung auf einer geschlossenen Piste oder die Handlungsunfähigkeit eines Besatzungsmitglieds. Die Liste in Attachment C ist allerdings nicht abschliessend und dient lediglich als Orientierungshilfe zur Bestimmung einer schweren Störung.[617]

---

612 Vgl. Annex 13, Definitions, S. 1-3.

613 Zum Begriff des Risikos vgl. hiervor S. 126.

614 So bezeichnete der Annex 13 i.d.F. 1994, als erstmals eine Definition der schweren Störung einführt wurde, diese auch als «an incident involving circumstances indicating that an accident nearly occurred». Vgl. zu dieser ehemaligen Definition noch SCHUBERT, Legal Barriers, S. 26 f.

615 Vgl. Annex 13, Attachment C, S. ATT C-1 f. Zur inhaltlichen Kritik an diesem Attachment vgl. TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 83.

616 Die gefährliche Annäherung zweier Luftfahrzeuge, auch *Airprox* genannt, ist in der Praxis wohl der häufigste Fall einer schweren Störung.

617 Vgl. die Einleitung des Attachments C in Annex 13, S. ATT C-1.

Insgesamt lässt der Wortlaut der Definition der schweren Störung den Mitgliedstaaten der ICAO somit einen **grossen Handlungsspielraum**, selbst zu entscheiden, welche sicherheitsrelevanten Vorkommnisse als schwere Störung zu klassifizieren und somit zu untersuchen sind.[618] Zusätzliche Leitlinien für diese Klassifizierung kann den Mitgliedstaaten allerdings eine teleologische Auslegung der Definition bieten: Einziger Zweck der Sicherheitsuntersuchung ist es, zukünftige Unfälle und Störungen zu vermeiden.[619] In diesem Sinne sollten immer dann, wenn durch die Untersuchung einer Störung zusätzliche Erkenntnisse zur Verbesserung der Flugsicherheit erhofft werden können, welche den Aufwand einer Untersuchung rechtfertigen, Störungen als schwere Störungen eingestuft und untersucht werden.

Weniger Schwierigkeiten bietet dagegen die Abgrenzung einer schweren Störung von einem Unfall. Sind die **Kriterien eines Unfalls nicht erfüllt** – ist also keine Person tödlich oder schwer verletzt, entstand kein erheblicher Sachschaden im Sinne der Unfalldefinition und ist das Flugzeug auffindbar und zugänglich –, liegt immer eine Störung, entsprechend den hiervor angebrachten Ausführungen gegebenenfalls sogar eine schwere Störung vor. Annex 13 fügt der Definition einer schweren Störung in einer sog. *Note* sodann richtigerweise hinzu, dass die einzige Differenz zwischen einem Unfall und einer schweren Störung lediglich in den Folgen liegt.[620]

Erneut übernehmen sowohl das **europäische Recht** wie auch das **schweizerische Recht** diese Definition der schweren Störung: So gibt die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 die Definition aus Annex 13 in demselben Wortlaut wieder[621] und übernimmt auch die Beispielliste schwerer Störungen aus Attachment C des Annex 13 in einem eigenen Anhang[622]. Das Schweizer Recht[623] verweist wiederum auf diese Definition.

---

618 Gleicher Meinung auch TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 83 f.

619 Vgl. dazu ausführlich hiernach S. 288 ff.

620 Vgl. *Note 1* zum Stichwort *Serious incident* in Annex 13, Definitions, S. 1-3.

621 Vgl. Art. 2 Ziff. 15 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 in der englischsprachigen Version.

622 Vgl. den Anhang *Liste der Beispiele für schwere Störungen* der Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

623 Vgl. Art. 3 Bst. b VSZV.

2. Terminologie gemäss dem Meldesystem für besondere Ereignisse

Die Rechtsgrundlage des *Meldesystems für besondere Ereignisse* bildet hauptsächlich die Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Diese Verordnung übernimmt die soeben dargestellte Terminologie des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens aus dem Annex 13 nur ansatzweise und führt mit dem Begriff des *Ereignisses*, englisch *occurrence*, einen **neuen Ausdruck** ins Luftrecht ein, welcher in der Terminologie der ICAO nicht als eigenständiger Begriff definiert ist.[624] Nachfolgend gilt es, diesen Begriff näher zu beleuchten.

Gemäss Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 kommt dem Begriff *Ereignis* folgende Bedeutung zu:[625]

> «Ereignis»: ein sicherheitsbezogenes Vorkommnis, das ein Luftfahrzeug, seine Insassen oder Dritte gefährdet bzw. — bei Ausbleiben von Abhilfemaßnahmen oder bei Nichtbeachtung — gefährden könnte; hierzu zählen insbesondere Unfälle oder schwere Störungen.

Mit anderen Worten ist ein Ereignis somit jedes Vorkommnis, das ein Luftfahrzeug, seine Insassen oder Dritte einer Gefahrenquelle[626] aussetzt bzw. bei Ausbleiben von Gegenmassnahmen aussetzen würde. Damit nimmt die Definition der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 im Vergleich zur ICAO-Terminologie eine ganz andere Perspektive ein: Während die Begrifflichkeiten der ICAO eine Beeinträchtigung der Sicherheit und somit eine Steigerung des Risikos über das akzeptable Mass hinaus voraussetzen, rückt die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 durch die Verwendung des Verbes *gefährden* das Vorhandensein einer **Gefahrenquelle als definitorisches Merkmal** ins Zentrum. Ein Ereignis liegt somit nicht erst dann vor, wenn sich eine Gefahrenquelle negativ auf ein Luftfahrzeug auswirkt, sondern bereits dann, wenn eine Gefahrenquelle schlichtweg vorhanden ist.

---

624 Dies ist durchaus überraschend, würde doch die ICAO mit dem Begriff der *Störung* eine passende Definition zur Verfügung stellen (vgl. auch FN 589). So schreibt die ICAO in Annex 19 den Mitgliedstaaten auch vor, ein System zur Erfassung von *Störungen* einzurichten (vgl. Ziff. 5.1.2 Annex 19). Es wäre also nahegelegen, auch in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 an die Störung anzuknüpfen.

625 Hervorhebungen im Original.

626 Zum Begriff der *Gefahrenquelle* vgl. hiervor S. 127.

Zudem sind Ereignisse gemäss der Definition in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 – im Gegensatz zu den Terminologien der ICAO – **nicht auf Vorkommnisse im Zusammenhang mit dem Betrieb von Luftfahrzeugen beschränkt**. Ereignisse können sich somit auch ohne jegliche Auswirkung auf konkret vorhandene Luftfahrzeuge zutragen. Es genügt, dass sie für Luftfahrzeuge eine potentielle Gefahrenquelle darstellen. Damit ist bspw. auch der Ausfall einer Radaranlage der Flugsicherung als Ereignis zu werten, selbst wenn sich während der Zeitspanne des Ausfalls kein Luftfahrzeug im betroffenen Luftraum befand.

Zusammenfassend ist ein Ereignis also eine Situation, in der eine potentielle Gefahrenquelle für ein Luftfahrzeug, seine Insassen oder Dritte besteht. Eine Herabsetzung der Sicherheit eines Luftfahrzeuges bzw. eine Erhöhung von dessen Risiko über das akzeptable Mass hinaus ist dabei keine Voraussetzung für das Vorliegen eines Ereignisses. Damit liegt, wenn sich ein Ereignis zuträgt, auch nicht zwingend ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis im hiervor definierten Sinne vor. Das schlichte Vorhandensein einer Gefahrenquelle genügt nämlich nicht, um das Risiko eines Luftfahrzeuges zu erhöhen und so ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis zu begründen. Allerdings kann ein Ereignis bzw. seine Gefahrenquelle Auslöser bzw. Ursache eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses sein. Im Gegenzug ist es jedoch so, da ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis ohne Gefahrenquelle nicht sein kann, dass der Auslöser bzw. die Ursache jedes sicherheitsrelevanten Vorkommnisses in einem Ereignis liegen muss. Ein Ereignis ist somit stets die **kausale Voraussetzung eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses**, ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis jedoch nicht die zwingende Folge eines Ereignisses.[627]

---

[627] Am besten kann dieser Zusammenhang anhand eines Beispiels veranschaulicht werden: So stellt eine bei starkem Schneefall nicht ordentlich geräumte Piste ein Ereignis dar. Dies ist nämlich ohne Zweifel eine Situation, die ein Luftfahrzeug gefährdet. Als Gefahrenquelle ist dabei die verschneite Piste mit dem schlechten Bremskoeffizienten zu betrachten. Landet nun ein Flugzeug auf dieser Piste und stellt die Besatzung eine schlechte Bremswirkung fest, so liegt eine Störung vor, denn dies ist ein Vorkommnis, das die Sicherheit eines Luftfahrzeugs beeinträchtigen könnte, selbst wenn sich im konkreten Fall aufgrund der Länge der Piste nichts Weiteres zugetragen hat. Kommt das Luftfahrzeug allerdings erst nach dem Ende der Piste zu stehen, so liegt – je nach Schwere des Schadens – entweder eine schwere Störung oder ein Unfall vor. Unabhängig vom Ausgang des sicherheitsrelevanten Vorkommnisses ist dessen Ursache in

Vor diesem Hintergrund ist es umso erstaunlicher, dass die Definition der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 «insbesondere Unfälle oder schwere Störungen» als Beispiele eines Ereignisses aufführt.[628] Offensichtlich scheinen die Verfasserinnen und Verfasser der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die konzeptionelle Differenz zwischen dem Vorhandensein einer Gefahrenquelle und dem sich daraus entfaltenden Risiko nicht richtig erkannt zu haben. Die **Gleichsetzung der schweren Störung sowie des Unfalls mit einem Ereignis**, so wie sie die Verordnung vornimmt, ist schlichtweg **falsch**.[629]

Insgesamt ergibt sich damit, dass zwischen den Terminologien *Störung*, *schwere Störung* und *Unfall* aus Annex 13 einerseits sowie dem Begriff *Ereignis* gemäss der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 andererseits erhebliche Unterschiede bestehen, die insbesondere in der **Perspektive auf das sicherheitsrelevante Vorkommnis** an sich zu begründen sind. So fasst die europäische Terminologie eine konkret vorhandene Ursache ins Auge, währenddem die Begrifflichkeiten der ICAO die Konsequenzen für ein konkret vorhandenes Luftfahrzeug ins Zentrum der Betrachtungen stellen. Wie sich bei der Analyse der Meldepflicht nach einem Ereignis allerdings noch zeigen wird, sind nur jene Ereignisse meldepflichtig, «die ein erhebliches Risiko für die Flugsicherheit darstellen können».[630] Damit ist ein Ereignis, wie hiernach noch erläutert werden wird,[631] insbesondere dann zu melden, wenn dieses zu einer Störung, einer schweren Störung oder einem Unfall führt. Im Ergebnis sind damit nach

der schlechten Räumung der Piste – also dem Ereignis – zu verorten. Allerdings hätte sich aus dem Ereignis nicht zwingend ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis entwickeln müssen: Würden auf der Piste bspw. nur Luftfahrzeuge aufsetzen, für die die verschneite Piste aufgrund ihrer Länge kein Risiko darstellt, würde es trotz der potentiell vorhandenen Gefahrenquelle zu keinem sicherheitsrelevanten Vorkommnis kommen.

628 Dabei verweist die Verordnung (EU) Nr. 376/2014, um die Begriffe *Unfall* sowie *schwere Störung* zu definieren, auf die Begriffsbestimmungen in der Verordnung (EU) Nr. 996/2010, welche die ICAO-Terminologie kopieren. Die Übernahme der ICAO-Begrifflichkeit wird allerdings nur *pro forma* vorgenommen. Im Weiteren knüpft die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 an das Vorhandensein eines Unfalls oder einer schweren Störung keine weiteren Folgen.

629 Ebenso falsch liegt damit JANEZIC, Meldepflichten, S. 12, der eine Störung mit einem Ereignis gleichsetzt.

630 Art. 4 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

631 Vgl. dazu hiernach S. 182 f. und 185 f.

der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 insbesondere sicherheitsrelevante Vorkommnisse zu melden. Infolgedessen verschwinden die konzeptionellen Differenzen in den Definitionen in Annex 13 und der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 schliesslich in deren praktischer Anwendung.

Im Übrigen wird im **schweizerischen Recht** in den das Meldesystem betreffend Normen ebenfalls der Begriff *Ereignis* verwendet,[632] wobei dieser nicht näher bestimmt wird. Ohnehin regelt das hiesige Recht nur noch den Vollzug des Meldesystems in der Schweiz und verweist im Übrigen auf die Verordnung (EU) Nr. 376/2014.[633]

III. Synthese der beiden Nomenklaturen

In den vorangehenden beiden Unterkapiteln wurden das sicherheitsrelevante Vorkommnis aus der Perspektive des Sicherheitsmanagements konzeptualisiert sowie die Terminologien des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens und des *Meldesystems für besondere Ereignisse* detailliert vorgestellt. In diesem Unterkapitel folgt nun eine Synthese der Nomenklaturen aus den beiden vorangehenden Unterkapiteln.

Hiervor definierte das erste Unterkapitel unter Zuhilfenahme des Konzepts des Sicherheitsmanagements das **sicherheitsrelevante Vorkommnis** als jede Situation während des Betriebs eines Luftfahrzeuges, in der das gewünschte Mass an Sicherheit nicht eingehalten wurde. Mit anderen Worten liegt, wie gezeigt wurde, ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis dann vor, wenn das Risiko im Betrieb eines Luftfahrzeuges das akzeptable Mass übersteigt. Verschiedene sicherheitsrelevante Vorkommnisse lassen sich sodann – wie die Abbildung 9 illustrierte – differenzieren, indem das mit ihnen verbundene Risiko anhand der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens sowie der Schadensschwere quantifiziert wird.

Auch die durch die ICAO im Sicherheitsuntersuchungsverfahren eingeführten Terminologien der *Störung*, der *schweren Störung* sowie des *Unfalls* stellen sicherheitsrelevante Vorkommnisse dar, da sie definitionsgemäss eine Erhö-

632 Vgl. Art. 20 LFG sowie die Art. 77 bis 77*e* LFV.

633 Vgl. Art. 77 Abs. 1 Satz 2 LFV sowie hiernach S. 180.

hung des Risikos im Betrieb eines Luftfahrzeuges über das akzeptable Mass hinaus bedingen. Der Unterschied zwischen den einzelnen Begrifflichkeiten liegt, wie gezeigt wurde, insbesondere in der Höhe des mit ihnen verbundenen Risikos. Aus diesem Grund lassen sich die **Begrifflichkeiten aus Annex 13** ohne Weiteres in die Abbildung 9 integrieren und zur Darstellung in der Abbildung 10 synthetisieren.

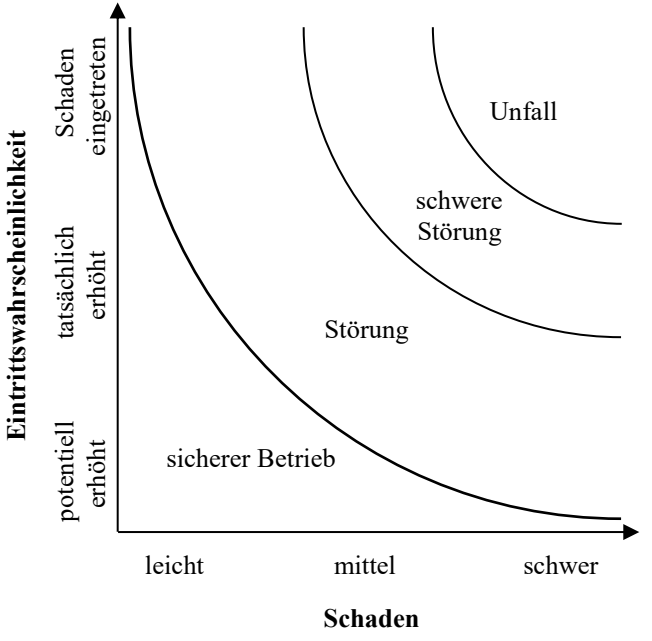


Abbildung 10: Synthese der sicherheitsrelevanten Vorkommnisse

Durch die Abbildung 10 lassen sich die Bedeutungen der hiervor vorgestellten Terminologien des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens nochmals schärfen: Wie aus der Abbildung erstens hervorgeht, ist ein *Unfall* ein Vorkommnis, dessen Schaden[634] schwer ist. So muss – stark zusammengefasst – zum Vorliegen eines Unfalls insbesondere eine Person schwer verletzt oder ein schwerer Sachschaden am Luftfahrzeug entstanden sein. Im Übrigen gehen die detaillierten Anforderungen an die Schwere des Schadens, damit ein Unfall

634 Zum Begriff des *Schadens* vgl. hiervor FN 576.

vorliegt, aus Annex 13 hervor.[635] Zweitens liegt eine *schwere Störung* einerseits dann vor, wenn zwar eine erhebliche Verletzung oder ein erheblicher Sachschaden eingetreten sind, deren Schwere aber das von Annex 13 geforderte Mass eines Unfalls nicht erreicht. Andererseits handelt es sich auch um eine schwere Störung, wenn noch gar kein Schaden eingetreten ist, die Eintrittswahrscheinlichkeit für eine schwere Verletzung oder für einen schweren Sachschaden jedoch hoch war. Drittens zählen zu den *Störungen* all jene Vorkommnisse, bei denen sich eine über das akzeptable Mass hinausgehende leichte Verletzung oder ein leichter Sachschaden ereigneten oder zumindest deren Eintrittswahrscheinlichkeit potentiell erhöht war. Insgesamt bilden, wie aus der Abbildung 10 deutlich hervorgeht, die Terminologien des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens damit einen **kaskadischen Aufbau**: Von der Störung über die schwere Störung bis zum Unfall steigt das mit dem Vorkommnis verbundene Risiko kontinuierlich an, indem entweder die Schadensschwere oder die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens von Stufe zu Stufe zunehmen.

Zwei Punkte gehen allerdings aus der Abbildung 10 nicht hervor: Erstens unterschlägt die Abbildung den Umstand, dass sich Unfälle und schwere Störungen nur in der Zeitspanne vom Einsteigen der ersten Person bzw. bis zum Aussteigen der letzten Person mit Flugabsicht ereignen können, währenddem Störungen dieser Restriktion nicht unterliegen. Zweitens widerspiegelt die Abbildung nicht die genaue Definition der schweren Störung, die eigentlich eine Unterkategorie der Störung bildet. Um diese terminologische Schwierigkeit zu überbrücken, wird hier ein weiterer Begriff eingeführt, nämlich jener der **leichten Störung**. Eine leichte Störung bezeichnet gemäss der hier vorgenommenen Definition sämtliche Störungen, die nicht schwer sind, und ist somit antonym zur schweren Störung zu gebrauchen. Der Begriff der leichten Störung findet in den Rechtstexten keine Verwendung, da an dessen Eintreten keine spezifischen Rechtsfolgen geknüpft sind. Dennoch ist diese Bezeichnung für sicherheitsrelevante Vorkommnisse unterhalb der Schwelle einer schweren Störung zweckdienlich.

635 Vgl. dazu hiervor S. 130 ff.

Ebenso wenig kann in die Abbildung 10 der Begriff des **Ereignisses** aus der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 integriert werden, da dieses lediglich das Vorliegen einer Gefahrenquelle bedingt und damit, wie erwähnt, nicht in jedem Fall zu einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis führt. Wie hiervor bereits angedeutet wurde und hiernach noch ausführlich zu zeigen sein wird, lösen insbesondere Ereignisse, die zu einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis führen, die Meldepflicht aus. Aus diesem Grund ist die Einführung der vereinfachten Abbildung 11 gerechtfertigt.

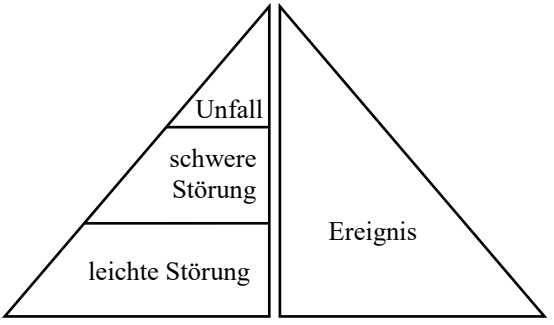


Abbildung 11: Kaskade sicherheitsrelevanter Vorkommnisse

Auch aus der pyramidalen **Abbildung 11** geht hervor, dass sich das Risiko bei den verschiedenen Kategorien sicherheitsrelevanter Vorkommnisse von Stufe zu Stufe zuspitzt. Die Abbildung zeigt allerdings auch, dass jedem Unfall, jeder schweren Störung sowie jeder leichten Störung ein entsprechendes Ereignis kausal vorangeht. Somit können nun die einschlägigen Kategorien sicherheitsrelevanter Vorkommnisse sowie deren Bezug zum Ereignis in einer Abbildung dargestellt werden: Trägt sich ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis zu, so liegt diesem einerseits ein Ereignis zugrunde. Andererseits lässt sich das Vorkommnis als leichte Störung, als schwere Störung oder als Unfall kategorisieren. In den nachfolgenden Kapiteln wird nun analysiert, welche Rechtsfolgen an diese Begrifflichkeiten geknüpft werden.

Abschliessend bleibt zu betonen, dass die hier vorgestellten Terminologien rund um das sicherheitsrelevante Vorkommnis rein **technischer Natur** sind.[636] Sie implizieren weder eine Schuld am Vorkommnis noch eine Haftung für einen allfälligen Schaden. Derartige Überlegungen haben für das Sicherheitsuntersuchungsverfahren sowie das Meldewesen keine Bedeutung.

[636] Vgl. dazu auch TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 69 f.

C. Meldepflichten

Das vorangehende Kapitel definierte das sicherheitsrelevante Vorkommnis als Sachverhalt, dessen retrospektive Bewältigung aus Gründen der Flugsicherheit von Bedeutung ist. Die Behörden können sich dieses Sachverhalts allerdings nur annehmen, wenn sie von diesem erfahren. Aus diesem Grund auferlegt die Flugunfalluntersuchung den an einem Vorkommnis beteiligten Personen – je nach Sachverhalt – eine oder mehrere Meldepflichten. Aus der Perspektive der in ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis involvierten Personen bilden diese Meldepflichten sodann den ersten Berührungspunkt zur anschliessend ablaufenden Flugunfalluntersuchung.

Da die heutige Flugunfalluntersuchung aus zwei Elementen aufgebaut ist, nämlich dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren sowie dem *Meldesystem für besondere Ereignisse*, ist es nicht weiter erstaunlich, dass auch **zwei parallel nebeneinander existierende Meldepflichten** bestehen: So müssen einerseits, wie die Abbildung 12 zeigt, sämtliche Unfälle und schwere Störungen der SUST mitgeteilt werden. Andererseits sind unabhängig von dieser Meldepflicht jene Ereignisse, die zu einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis führen, dem BAZL zur Kenntnis zu bringen.

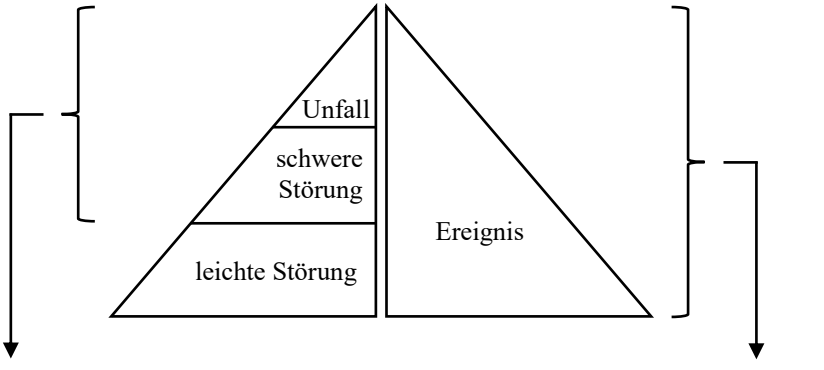


Abbildung 12: Die allgemeinen Meldepflichten nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis

Aus der Abbildung 12 ergibt sich ebenso, dass aus der Perspektive der am Vorkommnis beteiligten Personen **bei Unfällen sowie schweren Störungen die Meldepflicht eine doppelte ist**: Diese beiden Arten von Vorkommnissen müssen sowohl der SUST als auch dem BAZL durch je eine separate Mitteilung angezeigt werden.[637] Lediglich bei leichten Störungen ist alleine das BAZL zu informieren. Der Grund für diese doppelte Meldepflicht liegt in der Geschichte der Flugunfalluntersuchung. Während nämlich die Meldepflicht gemäss dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren schon länger existiert,[638] wurde das *Meldesystem für besondere Ereignisse* samt ihrer Meldepflicht erst in den vergangenen fünfzehn Jahren eingeführt und ausgebaut.[639] Dabei wurde bedauerlicherweise verpasst, die Meldepflichten dieser beiden Elemente der Flugunfalluntersuchung zusammenzuführen, denn in der Praxis kann die doppelte Meldepflicht bei den Akteurinnen und Akteuren der Schweizer Zivilaviatik durchaus zu Verwirrung führen.

Die beiden genannten Meldepflichten können aufgrund des Umstandes, dass sie durch sicherheitsrelevante Vorkommnisse unabhängig vom genauen Grund der Sicherheitsgefährdung ausgelöst werden und von sämtlichen in das Vorkommnis involvierten Personen zu erfüllen sind, auch als **allgemeine Meldepflichten** bezeichnet werden. Zusätzlich zu diesen beiden allgemeinen Meldepflichten existieren weitere, **spezifische Meldepflichten**. Diesen ist eigen, dass sie entweder nur bei einer Sicherheitsgefährdung durch eine bestimmte Ursache – wie z.B. durch die Annährung zweier Flugzeuge[640] oder durch einen Vogelschlag[641] – zum Tragen kommen oder lediglich durch eine bestimmte Gruppe von Personen – z.B. die Flugplatzbetreiberinnen oder die Flugplatzbetreiber[642] – erfüllt werden müssen. Insbesondere das Sekundärrecht der ICAO

---

637 Vgl. dazu auch die Angaben im AIP, welche die Luftraumbenutzerinnen und Luftraumbenutzer darauf aufmerksam machen, dass in der Schweiz «two reporting channels» existieren. AIP Schweiz, ENR 1.14 – 1 Ziff. 1.2. Zum AIP vgl. hiervor S. 29.

638 Vgl. dazu die Ausführungen hiernach auf S. 148 m.w.H.

639 Zur Geschichte des Meldesystems vgl. ausführlich hiernach S. 175 ff.

640 Dies ist ein sog. *Airprox* (vgl. FN 616). Zur Meldepflicht vgl. Ziff. 16.3.1 PANS-ATM.

641 Vgl. Ziff. 9.4.1 Bst. a Annex 14 I.

642 So sollen bspw. Flugplatzbetreiberinnen und Flugplatzbetreiber Unfälle, schwere Störungen sowie gewisse andere sicherheitsrelevante Vorkommnisse der zuständigen Behörde melden. Vgl. Ziff. 2.4.3.1 ff. PANS-AGA.

statuiert diverse solcher spezifischen Meldepflichten,[643] wobei aber auch das europäische[644] sowie das schweizerische[645] Recht solche kennen. Für die Flugunfalluntersuchung sind diese spezifischen Meldepflichten allerdings nur von eingeschränkter Bedeutung, denn die beiden allgemeinen Meldepflichten des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens sowie des *Meldesystems für besondere Ereignisse* decken sämtliche Vorkommnisse, die einer Flugunfalluntersuchung bedürfen, ab. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf die beiden allgemeinen Meldepflichten und verzichten auf eine Darstellung der spezifischen Meldeobliegenheiten.[646] Lediglich auf Fragen, welche die Abgrenzung zwischen der Meldepflicht des Meldesystems von den spezifischen Meldepflichten betreffen, wird nochmals eingegangen.[647]

In den nachfolgenden beiden Unterkapiteln werden die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens sowie die Meldepflicht des *Meldesystems für besondere Ereignisse* je einer vertieften Betrachtung zugeführt. Der Fokus liegt dabei auf deren Rechtsgrundlagen sowie deren spezifischem Inhalt. Ausführlich dargelegt wird zudem, unter welchen Schutz die über das *Meldesystem für besondere Ereignisse* eingegangenen Sicherheitsdaten und -informationen sowie die meldenden Personen gemäss der sog. *Just Culture* gestellt werden, da dieser Schutz insbesondere für die im Nachgang zu einem sicher-

643 Dies aus historischen Gründen. Vgl. dazu hiernach S. 175.

644 Vgl. z.B. die Meldepflicht bei Unfällen oder Zwischenfällen mit gefährlichen Gütern in CAT.GEN.MPA.200 Bst. e, die eine spezifische Meldepflicht der ICAO umsetzt.

645 Vgl. z.B. die Meldepflicht der Halterin oder des Halters eines Luftfahrzeuges bei technischen Störungen, Mängeln oder anormalen Beanspruchungen in Art. 29 Abs. 3 VLL; oder die verschiedenen Meldepflichten der Flugsicherungsdienstleistungserbringer gemäss Art. 4 VFSD.

646 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass hier – ganz im Sinne der gestellten Forschungsfragen – nur diejenigen Meldepflichten analysiert werden, welche nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis zum Tragen kommen und bei denen der Adressat der Meldung der Staat ist. Pflichten zur Meldung von Vorfällen, die nicht im Zusammenhang mit der Sicherheit eines Luftfahrzeuges stehen, oder von Vorkommnissen, die nicht einer Behörde, sondern z.B. via Flugfunk den zuständigen Flugverkehrsdiensten oder schriftlich der Unternehmung, die für die Konstruktion des Luftfahrzeuges verantwortlich ist, mitzuteilen sind, finden hier ebenso keine Betrachtung. Vgl. für derartige Beispiel Art. 29 VLL oder ORA.GEN.160 Bst. b.

647 Vgl. dazu hiernach S. 210 ff.

heitsrelevanten Vorkommnis allenfalls stattfindenden Straf- oder Administrativverfahren von erheblicher Bedeutung ist.

I. Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens

Eine Sicherheitsuntersuchung ist in vielen Fällen aus praktischer Sicht nur dann effektiv möglich, wenn die Untersuchungsbehörde möglichst rasch vom Vorkommnis erfährt und den Sachverhalt zeitnah zum Vorfall erheben kann. Aus diesem Grund forderte die Literatur – wie hiervor bereits aufgezeigt wurde – schon in der Entstehungszeit der Flugunfalluntersuchung, dass Flugunfälle meldepflichtig sein sollen.[648] Erstmals im schweizerischen Recht statuiert wurde eine solche Meldepflicht in den Ergänzenden Polizeivorschriften von 1923. Allerdings war zu diesem Zeitpunkt vorgesehen, dass lediglich die Ortsbehörden Flugunfälle dem Luftamt mitzuteilen hatten.[649] Eine allgemeine Meldepflicht von Flugunfällen, die sämtliche am Unfall beteiligten Personen betraf, wurde **erst 1960** durch eine Anpassung des Art. 23 Abs. 1 LFG[650] **eingeführt**.[651] Seither wurde die Meldepflicht verschiedentlich angepasst und ausgebaut.[652]

Im nachfolgenden Abschnitt werden die heutigen Rechtsquellen dieser Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens vorgestellt. Der zweite Abschnitt analysiert sodann den genauen Inhalt dieser Meldepflicht wie insbesondere die meldepflichtigen Vorkommnisse sowie die zur Meldung verpflichteten Personen.

---

648 Siehe dazu den Vorschlag von FRIEDRICH MEILI hiervor auf S. 54.

649 Siehe dazu hiervor S. 62.

650 Vgl. Art. 23 Abs. 1 LFG i.d.F. 1960.

651 Siehe dazu hiervor S. 81.

652 Vgl. dazu im ersten Teil hiervor S. 94 und 99.

1. Rechtsquellen

Wie für das Luftrecht üblich,[653] sind zur Analyse der Rechtsquellen der Meldepflicht nicht nur das nationale Recht, sondern auch die völker- und europarechtlichen Bestimmungen zu betrachten: Diesbezüglich ist festzustellen, dass in den **völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens** nirgends festgehalten wird, dass die Staaten zur effektiven Durchführung dieses Verfahrens eine allgemeine Meldepflicht von Flugunfällen oder schweren Störungen einzuführen hätten.[654] So enthält weder das Chicagoer Übereinkommen noch Annex 13 eine entsprechende Norm. Dies ist damit zu erklären, dass nach der Konzeption der ICAO, welche durch Annex 19 ein allgemeines Meldesystem für sämtliche Störungen einrichtet,[655] nur eine und eben keine doppelte Meldepflicht bestehen sollte. Für die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens lassen sich somit keine Rahmenbedingungen aus dem Völkerrecht ableiten.

Anders verhält es sich auf **europarechtlicher Ebene**: Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 hält fest, dass «[j]ede beteiligte Person, die Kenntnis vom Eintreten eines Unfalls oder einer schweren Störung hat, [.] der zuständigen Sicherheitsuntersuchungsstelle des Ereignisstaats[656] unverzüglich darüber Meldung zu erstatten» hat. Damit statuiert das europäische Recht eine in der Schweiz direkt anwendbare[657] allgemeine Meldepflicht von Unfällen und schweren Störungen, der durch das schweizerische Recht nicht widersprochen werden darf, sondern die im innerstaatlichen Recht lediglich noch konkretisiert werden kann. In verschiedenen Spezialerlassen des europäischen Rechts wird zudem auf die allgemeine Meldepflicht in der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 verwiesen.[658]

---

653 Vgl. zum luftrechtlichen Normgefüge hiervor S. 15.

654 Vgl. auch TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 92.

655 Vgl. dazu ausführlich hiernach S. 175 ff.

656 Vgl. zum Begriff hiervor S. 273.

657 Zur direkten Anwendbarkeit der europäischen Verordnungen, welche im Anhang des Luftverkehrsabkommens aufgeführt sind, vgl. hiervor S. 27.

658 Vgl. FN 675, 697, 691, 702, 703 und 709.

Trotz der europäischen Regelung wiederholt das **schweizerische Recht** im Luftfahrtgesetz die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens in Art. 23 Abs. 1. Die Bestimmung hält fest, dass «[d]as beteiligte Luftfahrtpersonal, die Organe der Luftpolizei und die Ortsbehörden [.] Unfälle und schwere Vorfälle in der Luftfahrt dem UVEK unverzüglich melden» müssen. Zusätzlich konkretisiert wird die Meldepflicht in Art. 17 VSZV, der die meldepflichtigen Personen detailliert auflistet. Und auch das Luftfahrthandbuch[659] enthält diverse Angaben zur Meldepflicht.[660]

2. Inhalt der Meldepflicht

Wie aus dem vorangehenden Abschnitt hervorging, verpflichten im Grundsatz sowohl das europäische als auch das schweizerische Recht sämtliche am Unfall oder an der schweren Störung beteiligten Personen, Meldung zu erstatten. In den nachfolgenden Unterabschnitten wird die Meldepflicht vertieft, indem gefragt wird, welche Vorkommnisse im Detail meldepflichtig sind (Unterabschnitt a.), wer genau zum Kreis der meldepflichtigen Personen zählt (Unterabschnitte b. bis d.) und nach welchen Modalitäten die Meldung erstattet werden muss (Unterabschnitt e.).

a. Meldepflichtige Vorkommnisse

Gemäss übereinstimmendem europäischem und schweizerischem Recht müssen sämtliche **Unfälle** sowie **schwere Störungen**[661] in der Zivilluftfahrt gemeldet werden.[662] Keiner Meldung bedürfen hingegen Störungen, wel-

---

659 Vgl. zum AIP hiervor S. 29.

660 Vgl. dazu die FN 637, 668, 684, 704, 713, 734, 756 und 757.

661 Zu den Begriffen vgl. ausführlich hiervor S. 130 ff.

662 Vgl. Art. 9 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 sowie Art. 23 Abs. 1 LFG. Unglücklich formuliert ist allerdings Art. 17 Abs. 1 VSZV, der sämtliche «Zwischenfälle» als meldepflichtig erklärt. Art. 3 Bst. b VSZV definiert nämlich, dass unter Zwischenfällen in der Zivilluftfahrt «Unfälle und Störungen nach Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010» zu verstehen sind. Dieser Verweis ist insofern falsch, als sowohl die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 als auch das schweizerische Luftfahrtgesetz lediglich Unfälle und *schwere* Störungen als meldepflichtig betrachten. Würde

che nicht als schwer zu taxieren sind und somit nur als *leichte Störungen* gelten.[663]

Dabei sind grundsätzlich Unfälle und schwere Störungen **sämtlicher Luftfahrzeuge**[664] zu melden. Aufgrund der expliziten Regelung in Art. 17 Abs. 2 VSZV entfällt die Meldepflicht allerdings bei Vorkommnissen «von Ultraleichtflugzeugen, Hängegleitern, Fallschirmen, Drachen, Drachenfallschirmen und Fesselballonen». Bei dieser Kategorie findet auch keine Sicherheitsuntersuchung statt.[665]

Schliesslich zu beachten ist, dass die schweizerischen Behörden sowohl Vorkommnisse im Inland als auch von schweizerischen Luftfahrzeugen im Ausland untersuchen.[666] Entsprechend sind Unfälle und schwere Störungen sämtlicher Luftfahrzeuge **in der Schweiz sowie von in der Schweiz immatrikulierten**[667] **Luftfahrzeugen im Ausland** zu melden.[668]

b. Meldepflichtige Personen

Im Unionsrecht bezeichnet **Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010** «[j]ede beteiligte Person, die Kenntnis vom Eintreten eines Unfalls oder einer schweren Störung hat», als meldepflichtig. Zur Konkretisierung dieser Norm im schweizerischen Recht trägt **Art. 23 Abs. 1 LFG** wenig bei, der – neben den Organen der Luftpolizei und den Ortsbehörden – lediglich «das beteiligte Luftfahrtpersonal» zum Kreis der Meldepflichtigen zählt. Viel konkreter wird hingegen die VSZV. Diese listet in **Art. 17 Abs. 1 Bst. a bis i VSZV**

man den Verweis in Art. 3 Bst. b VSZV wörtlich auslegen, wären allerdings auch leichte Störungen meldepflichtig. Vgl. dazu auch hiernach S. 292.

663 Vgl. zum Ganzen auch hiernach S. 291 ff.

664 Zur Definition eines Luftfahrzeuges vgl. hiervor FN 27.

665 Die Vorschriften der EASA kommen bei dieser Kategorie von Luftfahrzeugen grundsätzlich nicht zur Anwendung. Vgl. Art. 2 Abs. 3 Bst. d i.V.m. Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 2018/1139.

666 Vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. b VSZV sowie hiernach S. 293.

667 Zum Luftfahrzeugregister vgl. Art. 52 ff. LFG. In der Schweiz immatrikulierte Luftfahrzeuge tragen das Hoheitszeichen *HB* (vgl. dazu auch Art. 20 ChÜ). Die Schweiz bildet hier den sog. Registerstaat. Vgl. zu Letzterem S. 274.

668 Vgl. die explizite Regelung im AIP Schweiz, ENR 1.14 – 1 Ziff. 1.2.1.

detailliert auf, welche «Personen oder Stellen» zu einer Meldung verpflichtet sind.

Aus der gesamtheitlichen Betrachtung der europäischen sowie schweizerischen Normen ergibt sich, dass nicht alle, die bspw. Zeuge eines Flugunfalls oder einer schweren Störung werden, zur Meldung verpflichtet sind. Vielmehr trifft die Meldepflicht nur *Personen*, die erstens eine mit der Luftfahrt zusammenhängende *Funktion* wahrnehmen, zweitens am zu meldenden Vorkommnis *beteiligt* gewesen sind sowie drittens vom Eintreten dieses Vorkommnisses *Kenntnis* haben. Nachfolgend wird der Inhalt dieser Kriterien genauer erläutert:

aa. Person

Die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 zählt zum Kreis der Meldepflichtigen sämtliche am Vorkommnis beteiligten Personen. Darunter können **sowohl natürliche als auch juristische Personen** verstanden werden, was sich aus der Systematik[669] sowie der *ratio legis*[670] der EU-Verordnung ergibt. Entsprechend konkretisiert sodann Art. 17 Abs. 1 VSZV für das schweizerische Recht folgerichtig, dass sämtliche am Vorkommnis beteiligten Personen oder «Stellen» zur Meldung verpflichtet sind.

bb. Wahrnehmung bestimmter Funktionen der Zivilluftfahrt

Die Meldepflicht gilt lediglich für Personen, die bestimmte **mit der Zivilluftfahrt zusammenhängende Funktionen** wahrnehmen. Dies ergibt sich aus Art. 17 Abs. 1 VSZV, der in Bst. a bis i detailliert auflistet, welche Personen

---

669 Zum einen bestimmt Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EU) Nr. 996/2010, wie nachfolgend noch ausführlich gezeigt wird, wer zu den beteiligten Personen gezählt wird. Dort nennt die Verordnung auch den «Betreiber des Luftfahrzeugs» als beteiligte Person. In Art. 2 Ziff. 10 definiert die Verordnung den Betreiber wiederum als «natürliche oder juristische Person, die ein oder mehrere Luftfahrzeuge betreibt oder zu betreiben plant». Zum anderen statuieren verschiedene Spezialerlasse im europäischen Recht explizit eine Meldepflicht für juristische Personen. Vgl. dazu die Verweise in FN 658.

670 Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 zählt zu den beteiligten Personen auch «den Eigentümer». Die Eigentümerschaft bilden bei grösseren Luftfahrzeugen auch Banken oder Leasinggesellschaften, bei kleineren Luftfahrzeugen Vereine. Erfährt nun die Eigentümerschaft vom Eintritt eines meldepflichtigen Vorkommnisses, ist auch diese zur Meldung verpflichtet, auch wenn eine juristische Person Eigentümerin des Luftfahrzeuges ist.

oder Stellen Vorkommnisse zu melden haben. Diese Norm stützt sich wiederum auf Art. 2 Ziff. 11 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Dort wird ebenfalls eingehend definiert, welche Personen überhaupt als an einem Vorkommnis beteiligt gelten können.

Folgende Personen bzw. Personengruppen können in den genannten Funktionen von der Meldepflicht betroffen sein:

– **Mitglieder der Besatzung**:[671] Zum Kreis der Meldepflichtigen zählen sämtliche Besatzungsmitglieder[672]. Dazu gehört insbesondere die Cockpit-Besatzung, die mindestens aus einer verantwortlichen Pilotin oder einem verantwortlichen Piloten[673] besteht, zusätzlich aber auch eine oder mehrere Co-Pilotinnen oder Co-Piloten[674] umfassen kann.[675] Zur Cockpit-Besatzung ist ebenso das Hilfspersonal wie z.B. eine Bordmechanikerin, ein Bordfunker oder ein Navigator zu rechnen.[676] Des Weiteren zählt zum Luftfahrtpersonal auch die Kabinenbesatzung aus Flugbegleiterinnen und Flugbegleitern.[677] All diese Personen unterliegen m.E. grundsätzlich auch

---

671 Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 nennt «ein Mitglied der Besatzung», Art. 17 Abs. 1 Bst. d VSZV «das Luftfahrtpersonal» als meldepflichtig.

672 Zu den Besatzungsmitgliedern gehören alle Personen, die im Luftfahrzeug eine Funktion wahrnehmen. Dazu verfügen diese Personen – ausser sie sind noch in Ausbildung – über eine gültige Lizenz. Vgl. dazu auch die Begriffsbestimmungen, die sich im ersten Kapitel der VBR I befinden.

673 Zum Begriff *verantwortlicher Pilot* (sog. *Pilot-in-Command*) vgl. die Begriffsbestimmungen in FCL.010.

674 Zum Begriff *Co-Pilot* (in deutschen europarechtlichen Texten *Kopilot*) vgl. die Begriffsbestimmungen in FCL.010. Wenn mehrere Co-Pilotinnen oder Co-Piloten mitfliegen, kann es sich dabei um einen «Kopilot[en], der zur Ablösung im Reiseflug qualifiziert ist» (sog. *Cruise Relief Pilot*), handeln. Vgl. ebenfalls FCL.010.

675 Für den Flugbetrieb mit Ballonen sowie mit Segelflugzeugen wird die Meldepflicht des verantwortlichen Piloten explizit wiederholt. Vgl. für den Ballonbetrieb BOP.BAS.030 Bst. a Ziff. 15. Für den gewerbsmässigen Ballonbetrieb vgl. zudem BOP.ADD.025. Für den Segelflugbetrieb vgl. SAO.GEN.130 Bst. n.

676 Vgl. dazu Art. 60 Abs. 1 Bst. b LFG. Dazu zählen ebenso bspw. bei Rettungsflügen das medizinische Personal an Bord oder bei Transportflügen mit Helikoptern das Personal, welches mit dem Anbringen und Sichern der Ladung betraut ist. In der Zivilaviatik werden Personen, die diese Aufgaben erfüllen, auch als *technische Besatzung* bezeichnet.

677 Flugbegleiterinnen und Flugbegleiter gehören zusammen mit den Pilotinnen und Piloten und dem Hilfspersonal zum *fliegenden Personal*. Vgl. Art. 20 ff. Verordnung (EU)

dann der Meldepflicht, wenn sie sich noch in Ausbildung befinden.[678] Allerdings muss in diesem Fall die Ausbildung derart fortgeschritten sein, dass die erlangten Fähigkeiten ein weitgehend selbstständiges Handeln ermöglichen.[679]

– **Die Betreiberin oder der Betreiber**:[680] Betreiberin oder Betreiber[681] ist «eine natürliche oder juristische Person, die ein oder mehrere Luftfahrzeuge betreibt oder zu betreiben plant»[682], die also mit Luftfahrzeugen Flüge vorbereitet, durchführt und beendet.[683] Die Betreiberin oder der Betreiber ist – insbesondere im schweizerischen Recht, da die VSZV die Betreiberin oder den Betreiber nicht erwähnt[684] – mit der in der VSZV genannten Halterin oder dem Halter[685] eines Luftfahrzeuges gleichzusetzen.[686] Als Beispiele können hier, neben Einzelpersonen, Flugsportvereine

---

Nr. 2018/1139. Flugbegleiterinnen und Flugbegleiter müssen über eine Flugbegleiterbescheinigung verfügen. Vgl. dazu den Teil-CC.

678 So ist bspw. auch eine Flugschülerin oder ein Flugschüler meldepflichtig.

679 Dies ist bspw. dann der Fall, wenn eine Flugschülerin oder ein Flugschüler sich auf den ersten Alleinflug begibt. Zum Alleinflug vgl. die Begriffsbestimmungen in FCL.010.

680 Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 nennt «den Betreiber» als meldepflichtig, das schweizerische Recht in Art. 17 Abs. 1 Bst. b VSZV «die Halterinnen und Halter» sowie in Art. 17 Abs. 1 Bst. c VSZV «die Flugbetriebsunternehmen».

681 Auch *Operator* genannt.

682 Art. 2 Ziff. 10 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

683 Vgl. die Definition des Flugbetriebs (sog. *flight operation*) in den Begriffsbestimmungen im ersten Kapitel der VBR I.

684 Interessanterweise erklärt aber das AIP «operators» als meldepflichtig. Vgl. AIP Schweiz, ENR 1.14 – 1 Ziff. 1.2.2.

685 Der Begriff der Luftfahrzeughalterin oder des Luftfahrzeughalters findet insbesondere im Haftpflichtrecht Verwendung (vgl. z.B. Art. 64 ff. LFG), wird im Bundesrecht aber nicht definiert. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Haltereigenschaft im Luftrecht gleich wie bei der Motorfahrzeughaftpflicht auszulegen (BGer 4C.358/2002 vom 14. März 2003 E. 4). Luftfahrzeughalterin ist entsprechend jene Person, welche einerseits die Verfügungsgewalt über das Luftfahrzeug besitzt und andererseits dieses auf eigene Kosten gebraucht oder gebrauchen lässt. Vgl. zum Halterbegriff im Motorfahrzeughaftpflichtrecht z.B. WEISSENBERGER, Kommentar SVG und OBG, Art. 58 SVG Rz. 3 ff. Im Übrigen kann die Halterin oder der Halter eines Luftfahrzeuges ins Luftfahrzeugregister eingetragen werden (Art. 52 Abs. 3 LFG).

686 Ebenfalls begrifflich gleichgesetzt bei MÜLLER, Flugunfall, Rz. 16.9.

aller Art[687] oder Haltergemeinschaften von privat genutzten Luftfahrzeugen erwähnt werden.

Zu den Betreiberinnen und Betreibern zählen insbesondere auch die in der VSZV explizit genannten[688] Flugbetriebsunternehmen. Unter Flugbetriebsunternehmen sind jene Unternehmen zu verstehen, die über eine Konzession oder eine Bewilligung für den gewerbsmässigen Transport von Personen oder Sachen[689] verfügen.[690] Als Beispiele sind klassischerweise Fluggesellschaften zu nennen, wobei auch andere Unternehmen, die bspw. Taxi-, Transport- oder Rundflüge anbieten, als Betreiber gelten. Diese Unternehmen sind als juristische Personen meldepflichtig.[691]

- **Die Eigentümerschaft**:[692] Zum Kreis der Meldepflichtigen zählen auch die Eigentümerinnen und Eigentümer der Luftfahrzeuge. In der Praxis ist die Eigentümerschaft in vielen Fällen mit der Betreiberin des Luftfahrzeuges identisch. Gerade bei grösseren Luftfahrzeugen bilden jedoch nicht selten auch Banken oder Leasinggesellschaften, welche die Luftfahrzeuge nicht selbst betreiben, die Eigentümerschaft.
- **Personen, die an der Ausbildung der Besatzung beteiligt sind**:[693] Dazu zählen insbesondere Fluglehrerinnen und Fluglehrer[694], aber auch Exper-

---

687 Z.B. Motor- oder Segelfluggruppen. Aber auch Vereine, die ihren Mitgliedern bspw. das Fallschirmspringen ermöglichen und dazu ein Motorflugzeug betreiben, zählen dazu.

688 Vgl. Art. 17 Abs. 1 Bst. c VSZV.

689 Zu den Konzessionen und Bewilligungen im gewerbsmässigen Luftverkehr vgl. Art. 27 ff. LFG.

690 Vgl. dazu die Definition des Flugbetriebsunternehmens in den Begriffsbestimmungen im ersten Kapitel der VBR I.

691 Diese Meldepflicht wird in ORO.GEN.160 wiederholt.

692 Vgl. Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 sowie Art. 17 Abs. 1 Bst. a VSZV, die beide explizit die Eigentümerschaft erwähnen.

693 Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 nennt diese Personen explizit. Im Gegensatz dazu sind im schweizerischen Recht die Ausbildungspersonen nicht erwähnt und wohl unter das Luftfahrtpersonal gemäss Art. 17 Abs. 1 Bst. d VSZV oder im Falle von Flugschulen, sofern sie Luftfahrzeuge betreiben, unter die Flugbetriebsunternehmen gemäss Art. 17 Abs. 1 Bst. c VSZV zu fassen. Das AIP erklärt jedoch «trainers of aviation personnel» als meldepflichtig. Vgl. AIP ENR 1.14 – 1 Ziff. 1.2.2.

694 Zu den Lehrberechtigten (sog. *Instructors*) und den verschiedenen Kategorien von Lehrberechtigten vgl. FCL.900 ff.

tinnen und Experten für Pilotenprüfungen[695]. Im Übrigen sind auch Flugschulen, sofern es sich dabei um eine zugelassene Ausbildungsorganisation handelt,[696] als juristische Personen meldepflichtig.[697]

– **Personen, die Flugverkehrskontroll- oder Fluginformationsdienste erbringen**:[698] Zu dieser Kategorie von Meldepflichtigen zählen die Fluglotsinnen und Fluglotsen. Diese erbringen Flugverkehrskontroll- sowie Fluginformationsdienste[699], indem sie den Luftfahrzeugen Anweisungen erteilen oder Informationen über Wetter oder Verkehr übermitteln.[700]

---

695 Die Expertinnen und Experten für Pilotenprüfungen (sog. *Examiners*) verfügen über eine spezifische Prüferberechtigung. Vgl. dazu FCL.1000 ff. In der Schweiz sind diese Expertinnen und Experten nicht Mitarbeitende des BAZL, sondern selbstständig Erwerbstätige im Auftrag des BAZL.

696 Flugschulen können sich entweder als *zugelassene Ausbildungsorganisationen* (sog. *Approved Training Organisation*, *ATO*) oder als *erklärte Ausbildungsorganisationen* (*Declared Training Organisation*, *DTO*) konstituieren. Die Pflicht zur Meldung von sicherheitsrelevanten Vorkommnissen ist lediglich in den Bestimmungen zur ATO enthalten. Dass die Bestimmungen zur DTO diese Meldepflicht explizit auslassen, ist m.E. nicht als Redaktionsversehen, sondern als gewollte Befreiung von der Meldepflicht zu interpretieren. Vgl. zu den Bestimmungen zur ATO ORA.ATO.100 ff., zur DTO den Teil-DTO.

697 ORA.GEN.160 Bst. a verweist für die Ausbildungsorganisationen explizit auf die Meldepflicht der Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Im Übrigen würde diese Norm auch für Betreiberinnen und Betreiber von Flugsimulatoren sowie für die flugmedizinischen Zentren gelten. In der Praxis hat diese Meldepflicht allerdings wohl keine Bedeutung.

698 Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 erwähnt die Personen, die an der Erbringung von Flugverkehrskontroll- oder Fluginformationsdiensten beteiligt sind. Art. 17 Abs. 1 Bst. e VSZV verweist hingegen auf «die Organe der Flugsicherung».

699 Die Flugverkehrsdienste (sog. *Air Traffic Services*), welche durch die Organe der Flugsicherung erbracht werden, bestehen aus drei unterschiedlichen Diensten: erstens aus dem Flugverkehrskontrolldienst (sog. *Air Traffic Control Service*), welcher eine flüssige und kollisionsfreie Abwicklung des Luftverkehrs bezweckt; zweitens aus dem Fluginformationsdienst (sog. *Flight Information Service*), welcher Fluginformationen an sämtliche Luftfahrzeuge erteilt; sowie drittens aus dem Flugalarmdienst (sog. *Alerting Service*), welcher die Alarmierung und Unterstützung der Such- und Rettungsdienste umfasst. Vgl. zu den Definitionen ausführlich Art. 1 Bst. d bis g VFSD oder SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 5 Rz. 45 ff.

700 Nicht meldepflichtig sind also die Personen, die den Flugalarmdienst (vgl. FN 699) übernehmen. Dies ist richtig, da ansonsten bei einem Unfall oder einer schweren Störung sämtliche Personen meldepflichtig würden, welche die Such- und Rettungsdienste aufbieten oder unterstützen.

Auch die Flugsicherungsunternehmen – also Organisationen, welche Flugverkehrsdienste[701] anbieten – sind als juristische Personen meldepflichtig.[702] Im Übrigen gilt diese Pflicht auch für Organisationen zur Ausbildung von Fluglotsinnen und Fluglotsen, sofern sie die Ausbildung am Arbeitsplatz und nicht z.B. in einem Simulator durchführen.[703]

– **Personen, die Flughafendienste erbringen**:[704] Zum Kreis dieser Meldepflichtigen zählt – trotz anderslautender Regelung im schweizerischen Recht[705] – das Personal auf Flugplätzen, das Flughafendienste erbringt. Allerdings wird in keiner Rechtsquelle genauer definiert, was unter Flughafendiensten zu verstehen ist. M.E. umfassen Flughafendienste sämtliche Dienstleistungen, welche durch die Flugplatzbetreiberin oder den Flugplatzbetreiber sowie von diesen beauftragten Organisationen zur Abfertigung des Flugverkehrs erbracht werden. Dazu zählen bspw. der Vorfeldkontroll-[706], der Rettungsdienst oder die Brandbekämpfung. Entsprechend ist sämtliches Personal, das solche Dienstleistungen erbringt, wie z.B.

---

701 Vgl. zum Flugverkehrsdienst FN 699.

702 Dies kann einerseits aus dem Wortlaut von Art. 17 Abs. 1 Bst. e VSZV abgeleitet werden, der «die Organe der Flugsicherung» als meldepflichtig erklärt. Andererseits wird diese Meldepflicht in ATM/ANS.OR.A.065 explizit erwähnt.

703 Diese Meldepflicht wird explizit in ATCO.OR.B.040 Bst. a statuiert.

704 Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 erwähnt die Personen, die Flughafendienste erbringen. Art. 17 Abs. 1 Bst. f VSZV nennt hingegen «die Flugplatzhalterinnen und Flugplatzhalter». Das AIP erklärt allerdings wiederum die «employees of aerodromes» für meldepflichtig. Vgl. AIP Schweiz, ENR 1.14 – 1 Ziff. 1.2.2.

705 Art. 17 Abs. 1 Bst. f VSZV nennt nur die Flugplatzhalterin oder den Flugplatzhalter als meldepflichtig, erwähnt jedoch nicht das Personal. Da das europäische Recht dem schweizerischen vorgeht und dieses sämtliches Personal, das Flughafendienste erbringt, als meldepflichtig erklärt, ist jedoch auch für die Schweiz zu fordern, dass dieses zum Kreis der Meldepflichtigen gehört. Gleicher Meinung ist wohl offensichtlich auch das BAZL, welches das AIP verfasst, und in diesem, wie in FN 704 erwähnt, die «employees of aerodromes» für meldepflichtig erklärt.

706 Der Vorfeldkontrolldienst (sog. *Apron Management Service*) ist «ein Dienst zur Regelung der Tätigkeiten und der Bewegungen von Luftfahrzeugen und Fahrzeugen auf dem Vorfeld», also jener Fläche, die zum Abstellen der Luftfahrzeuge z.B. für das Ein- und Aussteigen der Passagiere gedacht ist. Vgl. Art. 2 Ziff. 12 und 13 Verordnung (EU) Nr. 139/2014.

ein *Ramp Agent*[707] oder eine Vorfeldlotsin und ein Vorfeldlotse, meldepflichtig.

Darüber hinaus sind die Flugplatzbetreiberin und der Flugplatzbetreiber, die mit den in der VSZV erwähnten[708] Flugplatzhalterinnen und Flugplatzhaltern gleichzusetzen sind, als juristische Person meldepflichtig.[709] Für diese nimmt gemäss schweizerischem Recht die Flugplatzleiterin oder der Flugplatzleiter[710] die Meldung wahr.[711] Daneben sind ebenso die Organisationen, welche Vorfeldkontrolldienste erbringen, als juristische Personen zu einer Meldung verpflichtet.[712]

– **Personen, die am Entwurf, der Herstellung oder der Instandhaltung eines Luftfahrzeuges beteiligt sind**:[713] Einerseits zählt zu diesem Personenkreis – der in der VSZV keine Erwähnung findet – das Personal von Entwicklungs- und Herstellungsbetrieben. Solche Betriebe entwickeln bzw. produzieren Luftfahrzeuge oder Teile davon.[714] Andererseits ist darunter auch das Personal von Instandhaltungsbetrieben zu verstehen. Dieses nimmt Aufgaben wie Kontroll-, Überholungs-, Änderungs-, Austausch- und Reparaturarbeiten an Luftfahrzeugen und dessen Komponenten wahr.[715] Dazu muss das Personal über eine entsprechende Lizenz verfügen.[716]

---

707 *Ramp Agents* sind für die Abfertigung der Luftfahrzeuge verantwortlich.

708 Vgl. Art. 17 Abs. 1 Bst. f VSZV.

709 Diese Pflicht wird in ADR.OR.C.030 Bst. a explizit normiert.

710 Flugplatzleiterin oder Flugplatzleiter ist die «für die Betriebsaufsicht eines Flugplatzes verantwortliche Person». Siehe Art. 2 Bst. h VIL.

711 Vgl. Art. 9 Abs. 1 der Flugplatzleiterverordnung.

712 Vgl. die explizite Regelung in ADR.OR.C.030 Bst. a.

713 Diese Funktion wird nur im europäischen Recht erwähnt. Vgl. Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Trotz der fehlenden Nennung im schweizerischen Recht wird das «maintenance personnel» im AIP allerdings als meldepflichtig erklärt. Vgl. AIP Schweiz, ENR 1.14 – 1 Ziff. 1.2.2.

714 Vgl. dazu Art. 4 Abs. 1 VLHb sowie Art. 8 und 9 Verordnung (EU) Nr. 748/2012. Vgl. zudem ausführlich HINSCH, Luftfahrtmanagement, S. 18 ff.

715 Vgl. dazu Art. 3 Bst. d VLIp. Siehe auch Art. 2 Bst. h Verordnung (EG) Nr. 1321/2014. Vgl. zudem ausführlich HINSCH, Luftfahrtmanagement, S. 32 ff.

716 Vgl. dazu Art. 4 VLIp sowie den Teil-66.

Mangels Regelung ist unklar, ob auch Entwicklungs-, Herstellungs- und Instandhaltungsbetriebe als juristische Personen meldepflichtig sind.[717] M.E. ist dies aufgrund der Systematik der einschlägigen europarechtlichen Bestimmungen zu bejahen.[718]

– **Mitarbeitende von Behörden**:[719] Schliesslich zählen zum Kreis der Meldepflichtigen Mitarbeitende der EASA, des BAZL und anderer nationaler Zivilluftfahrtbehörden, der Polizei sowie des Zolls.

Aus dieser Auflistung, die m.E. als abschliessend betrachtet werden kann,[720] ergibt sich, dass von der Meldepflicht lediglich **zivilaviatisches Fachpersonal** betroffen sein soll. Passagiere oder Passanten, die keine der oben genannten Funktionen wahrnehmen, unterstehen der Meldepflicht nicht. Dies ist m.E. richtig, da eine in der Luftfahrt nicht geschulte Person die Pflicht zur Meldung eines Unfalls oder einer schweren Störung an die zuständige Stelle mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht kennt und auch nicht kennen muss. Der Vollständigkeit halber sei aber darauf hingewiesen, dass bei einem Unfall – je nach Sachverhalt – sämtliche Personen unabhängig von ihrer Funktion dazu verpflichtet sind, die Rettungskräfte zu alarmieren.[721]

cc. Beteiligung am Vorkommnis

Selbstverständlich würde es zu weit führen, wenn sämtliche Personen, die eine der hiervor beschriebenen Funktionen wahrnehmen, eine Meldung erstatten

---

717 Geregelt ist lediglich die Verpflichtung dieser Betriebe, eine Meldung gemäss dem *Meldesystem für besondere Ereignisse* abzusetzen. Vgl. dazu hiernach S. 192.

718 So unterscheiden sich die Entwicklungs-, Herstellungs- und Instandhaltungsbetriebe aus juristischer Sicht nicht grundsätzlich von anderen Dienstleistungserbringern in der Zivilluftfahrt. Gleich wie die übrigen Dienstleistungserbringer haben auch Entwicklungs-, Herstellungs- und Instandhaltungsbetriebe ihre Befähigung zum Betrieb nachzuweisen und eine Betriebsbewilligung zu erhalten. Wie hiervor aufgezeigt wurde, sind solche Dienstleistungserbringer mit Betriebsbewilligung grundsätzlich zu einer Meldung von Unfällen und schweren Störungen verpflichtet.

719 Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 bestimmt die Mitarbeitenden der EASA und der nationalen Zivilluftfahrtbehörden, Art. 17 Bst. g bis i die Polizeidienststellen, die Zollorgane sowie das Bundesamt für Zivilluftfahrt als meldepflichtig.

720 Dies ergibt sich insbesondere aus dem Wortlaut der genannten Bestimmungen.

721 Wer dies unterlässt, begeht unter Umständen eine Unterlassung der Nothilfe gemäss Art. 128 StGB. Vgl. dazu ausführlich MAEDER, in: Basler Kommentar Strafrecht, Art. 128 StGB Rz. 25.

müssten, wenn sie – z.B. aufgrund Berichte anderer oder wegen Zufalls – Kenntnis über den Eintritt eines Unfalls oder einer schweren Störung erlangten. Aus diesem Grund sind gemäss übereinstimmendem schweizerischem sowie europäischem Recht nur jene Personen meldepflichtig, welche am Vorkommnis **beteiligt** sind. Was unter diesem Kriterium der Beteiligung zu verstehen ist, wird in den Rechtsquellen nicht genauer definiert. So enthält die VSZV keine näheren Angaben dazu. Durch die Auslegung von Art. 2 Ziff. 11 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 lässt sich allerdings folgender Sinngehalt des Kriteriums herleiten:

Wenig interpretatorische Schwierigkeiten bietet das Kriterium der Beteiligung bei den **Besatzungsmitgliedern**, der **Betreiberin** oder dem **Betreiber** sowie der **Eigentümerschaft**.[722] So gilt jedes Mitglied der Besatzung eines in einen Unfall oder eine schwere Störung verwickelten Luftfahrzeuges **stets und ohne Weiteres** als beteiligt, unabhängig von seinem Rang oder seiner Tätigkeit während des betreffenden Fluges. Gleiches gilt für die Betreiberin oder den Betreiber sowie die Eigentümerschaft dieses Luftfahrzeuges: Auch bei diesen Personen ist die Beteiligung immer und ohne Weiteres gegeben.

Differenzierter zeigt sich die Auslegung des Kriteriums der Beteiligung bei den Personen in den Funktionen der **Ausbildung**, der **Flugsicherung** sowie des **Flugplatzes**. Diese gelten nicht immer und ohne Weiteres als beteiligt. Vielmehr kommt die Meldepflicht nur dann zum Tragen, wenn diese Personen für ein in ein Vorkommnis verwickeltes Luftfahrzeug eine ihrer Funktion entsprechende **Dienstleistung** erbringen und dies, **währenddem das Vorkommnis eintritt oder andauert**.[723] So werden bspw. eine Fluglehrerin oder ein

---

[722] Vgl. dazu den genauen Wortlaut von Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EU) Nr. 996/2010, der besagt, dass der Ausdruck «‹beteiligte Person› den Eigentümer, ein Mitglied der Besatzung, den Betreiber des Luftfahrzeugs, das an einem Unfall oder einer schweren Störung beteiligt ist», bezeichnet (Hervorhebung im Original).

[723] Vgl. dazu den genauen Wortlaut von Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EU) Nr. 996/2010: Gemäss diesem sind Personen, die an der Erbringung von Flugverkehrskontroll-, Fluginformations- oder Flughafendiensten mitgewirkt haben, nur dann beteiligt, wenn sie «Dienste für das Luftfahrtzeug erbracht» haben. Was hier m.E. fehlt, ist die Einschränkung, dass nur jene meldepflichtig werden, die *im Moment des Vorkommnisses* einen solchen Dienst erbringen. Bezüglich Fluglehrerinnen und Fluglehrern sowie Flugschulen bezeichnet der Artikel recht undifferenziert alle Personen als beteiligt, «die an der Ausbildung der Besatzung» mitwirken. Gemeint können aber auch hier nur jene sein,

Fluglehrer sowie eine Flugschule nur dann meldepflichtig, wenn sie im Moment des Vorkommnisses an der Ausbildung der Besatzung des verunfallten Luftfahrzeuges mitwirken.[724] Ebenso werden nur jene Fluglotsinnen und Fluglotsen sowie jene Flugsicherungsunternehmen meldepflichtig, die dem verunfallten Luftfahrzeug im Moment des Vorkommnisses Anweisungen oder Informationen erteilen.[725] Bei den Flugplätzen unterliegt schliesslich nur jenes Personal bzw. die Halterin oder der Halter jenes Flugplatzes der Meldepflicht, der im Moment des Vorkommnisses die Abfertigung des verunfallten Luftfahrzeuges vornimmt.

Schwieriger gestaltet sich die Auslegung des Kriteriums der Beteiligung bei den Funktionen der **Entwicklung, Herstellung und Instandhaltung**. Diese Personen sind – mit der Ausnahme von Testflügen[726] – kaum je in Kontakt mit einem Luftfahrzeug während dessen Fluges. Da sich aber Unfälle und schwere Störungen definitionsgemäss während eines Fluges ereignen,[727] werden Personen dieser Funktionen für ein Luftfahrzeug kaum je ihre Dienstleistungen im Moment eines Vorkommnisses erbringen. Allerdings können während der technischen Kontrolle oder Wartung eines Luftfahrzeuges Schäden entdeckt werden, aus denen zu schliessen ist, dass sich ein Unfall oder eine schwere Störung ereignet hat. Aus diesem Grund zählen – wie hiervor erwähnt – auch Personen in den Funktionen der Entwicklung, Herstellung und Instandhaltung zum Kreis der Meldepflichtigen.[728] Als beteiligt gelten diese Personen aller-

die im Moment des Vorkommnisses auch tatsächlich eine ausbildnerische Funktion wahrnehmen.

724 Um die Meldepflicht auszulösen, muss die Fluglehrerin oder der Fluglehrer nicht an Bord sein. Auch bei einem Unfall oder einer schweren Störung während eines Alleinfluges (vgl. FN 679) einer Flugschülerin oder eines Flugschülers werden Fluglehrerin und Fluglehrer sowie die Flugschule meldepflichtig.

725 Zur Präzisierung ist zu erwähnen, dass es nicht massgeblich ist, ob eine Fluglotsin oder ein Fluglotse im Moment des Vorkommnisses mit der Besatzung per Funk spricht. Entscheidend ist lediglich, dass zwischen dem Luftfahrzeug und der Flugsicherung im Moment des Vorkommnisses eine aktive Sprechfunk- oder Datenverbindung besteht.

726 Bei Testflügen sind Personen in den Funktionen der Entwicklung, Herstellung und Instandhaltung ohnehin als Besatzung oder Betreiberin und Betreiber meldepflichtig.

727 Vgl. zu den Definitionen hiervor S. 130 ff.

728 In der Praxis werden damit insbesondere Instandhaltungsbetriebe von der Meldepflicht betroffen sein, da diese die Kontrolle und Wartung an Luftfahrzeugen vornehmen.

dings ebenfalls nur dann, wenn sie für ein in ein Vorkommnis verwickeltes Luftfahrzeug eine ihrer Funktion entsprechende **Dienstleistung** erbringen.[729] So ist sichergestellt, dass nur Vorkommnisse von jenen Luftfahrzeugen gemeldet werden müssen, an denen diese Personen eine Arbeit verrichten. Allerdings entfällt gegenüber den übrigen Dienstleistungsanbietern wie der Flugsicherung oder der Flugschule das zeitliche Element, dass diese Dienstleistungen im Moment des Vorkommnisses erbracht werden müssen, um meldepflichtig zu sein.

Auch wenn die Sicht der **Behörden** nicht Teil des hier untersuchten Forschungsspektrums ist,[730] sei der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass das Kriterium der Beteiligung am Vorkommnis bei Mitgliedern der Behörden nicht zur Anwendung gelangt.[731] Diese haben aufgrund ihrer Dienstpflicht Flugunfälle und schwere Störungen, sofern sie davon erfahren, stets der zuständigen Stelle zu melden.

Betrachtet man das Kriterium der Beteiligung am Vorkommnis zusammenfassend, kann festgehalten werden, dass eine Person insbesondere dann am Vorkommnis beteiligt ist, wenn dieses sich in ihrem **Zuständigkeitsbereich** zuträgt oder zumindest auswirkt: Die Zuständigkeit der Besatzung, der Betreiberin oder des Betreibers sowie der Eigentümerschaft erstreckt sich insbesondere auf die durch sie betriebenen bzw. sich in ihrem Eigentum befindenden Luftfahrzeuge. Verunfallt bspw. eines dieser Luftfahrzeuge, so fällt dieses Vorkommnis in den Zuständigkeitsbereich dieser Personen, womit sie – wie hiervor beschrieben – stets als beteiligt gelten. Der Zuständigkeitsbereich von Personen der Ausbildung, der Flugsicherung sowie des Flugplatzes umfasst insbesondere jene Luftfahrzeuge, für die sie eine Dienstleistung erbringen.

---

729 Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 besagt betreffend ein Luftfahrzeug, «das an einem Unfall oder einer schweren Störung beteiligt ist», dass eine Person, «die an der Instandhaltung, dem Entwurf, der Herstellung dieses Luftfahrzeugs […] beteiligt ist», als «beteiligte Person» gilt. Dieser nicht sehr geglückte Wortlaut nimmt anders als bei den anderen Dienstleistern nicht auf, dass ein Dienst angeboten werden muss, um meldepflichtig zu werden. Dennoch ist dies m.E. auch bei den Personen in der Entwicklung, Herstellung und Instandhaltung der Fall.

730 Vgl. dazu in der Einleitung hiervor S. 7 f.

731 Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Die Bestimmung zählt «Mitarbeiter der nationalen Zivilluftfahrtbehörde oder ein Mitarbeiter der EASA» ohne Weiteres zu den beteiligten Personen, ohne dass sie zu dem in ein Vorkommnis verwickelten Luftfahrzeug in einem besonderen Bezug stehen müssen.

Ereignet sich im Moment der Dienstleistungserbringung ein Vorkommnis, so gelten diese Personen als beteiligt. Der Zuständigkeitsbereich der Personen der Entwicklung, Herstellung oder Instandhaltung erstreckt sich schliesslich insbesondere auf jene Luftfahrzeuge, welche diese Personen entwickeln, herstellen oder in Stand halten. Stellen diese Personen fest, dass sich ein meldepflichtiges Vorkommnis ereignet hat, gelten sie entsprechend als beteiligt.

Abschliessend ist zu betonen, dass das Kriterium der Beteiligung völlig **unabhängig von Ursache oder Schuld** beurteilt werden muss. Auch Personen, die zum Hergang eines Unfalls oder einer schweren Störung in keiner Art und Weise beitragen, im hiervor beschriebenen Sinne aber beteiligt sind, haben eine Meldung zu erstatten.

dd. Kenntnis vom Eintreten des Vorkommnisses

Schliesslich erklärt das europäische Recht nur jene Personen als zur Meldung verpflichtet, «die Kenntnis vom Eintreten eines Unfalls oder einer schweren Störung» haben,[732] was trotz fehlender Nennung im nationalen Recht auch in der Schweiz gelten muss. Dieses Kriterium bedeutet, dass eine Person nur dann meldepflichtig wird, wenn sie auch **um das Eintreten eines Vorkommnisses weiss**. Dabei sind an den Grad der Kenntnis aus teleologischen[733] sowie systematischen[734] Gründen nur geringe Anforderungen zu stellen. So genügt zur Auslösung der Meldepflicht, dass eine an einem Vorkommnis beteiligte Person aufgrund ihrer Erfahrungen und bei Anwendung der gehörigen Sorgfalt davon ausgehen muss, dass sich mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ein Unfall oder eine schwere Störung ereignet hat.

Zudem wird nur meldepflichtig, wer vom «Eintreten» eines Vorkommnisses Kenntnis erhält.[735] Durch die Erwähnung des *Eintretens* eines Vorkommnisses

---

732 Art. 9 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

733 Die Meldepflicht hat, wie nachfolgend auf S. 173 gezeigt wird, auch eine alarmierende Funktion. Aus diesem Grund ist es besser, wenn ein Vorkommnis zu viel als ein Vorkommnis zu wenig gemeldet wird.

734 Für die Meldung durch Flugplatzleiterinnen und Flugplatzleiter sieht Art. 9 Abs. 2 der Flugplatzleiterverordnung explizit vor, dass die zuständige Stelle zu informieren ist, «wenn ein Luftfahrzeug überfällig ist oder wenn angenommen werden muss, dass ein Luftfahrzeug verunfallt ist». Ebenso hält das AIP fest, dass auch «[i]n case of doubt» das Vorkommnis gemeldet werden muss. Vgl. AIP Schweiz, ENR 1.14 – 1 Ziff. 1.2.3.

735 Vgl. den Wortlaut von Art. 9 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

wird m.E. betont, dass **zwischen Vorkommnis und Kenntnisnahme eine gewisse zeitliche Nähe** bestehen muss. So werden insbesondere jene beteiligten Personen meldepflichtig, die aus eigener Wahrnehmung vom Eintritt des Vorkommnisses erfahren. Allerdings kann die Meldepflicht auch ausgelöst werden, wenn eine beteiligte Person aufgrund Informationen anderer vom Eintritt eines Vorkommnisses in Kenntnis gesetzt wird.[736] Keine Meldepflicht besteht m.E. hingegen, wenn eine beteiligte Person von einem Vorkommnis erfährt, das bereits vor geraumer Zeit eingetreten ist. So kann es bspw. nicht der *ratio legis* der Meldepflicht entsprechen, wenn eine Eigentümerin wie z.B. eine Bank, die erst Wochen nach dem Eintritt vom Unfall eines ihrer Luftfahrzeuge durch die Medien oder aufgrund von Schilderungen des Betreibers erfährt, meldepflichtig wird. Eine Meldepflicht kann also nur entstehen, wenn eine am Vorkommnis beteiligte Person innert nützlicher Frist vom Eintreten des Vorkommnisses Kenntnis erhält. Wie lange diese Zeitspanne andauert, in der die Meldepflicht entstehen kann, ist im Einzelfall zu beurteilen.[737] Mit Sicherheit endet die Zeitspanne allerdings dann, wenn die Sicherheitsuntersuchungsbehörden ihre Untersuchungen aufgenommen haben und der Vorbericht[738] erschienen ist, da dann eine Meldung an die Behörden jeglichen Sinn verloren hat.

ee. Prüfschema

Wie hiervor gezeigt, ist eine Person also nur dann meldepflichtig, wenn **drei Kriterien** kumulativ erfüllt sind: Erstens muss die Person eine der hiervor beschriebenen Funktionen der Zivilluftfahrt wahrnehmen. Zweitens hat sie am Vorkommnis beteiligt zu sein. Drittens muss sie vom Eintreten des Vorkommnisses Kenntnis erlangen. Nachfolgende Abbildung 13 legt den Inhalt dieser drei Kriterien nochmals in Form eines Prüfschemas dar. Anschliessend werden die Kriterien anhand eines konkreten Beispiels illustriert.

---

[736] Zu denken ist bspw. an eine Betreiberin, die aufgrund der Berichterstattung des verantwortlichen Piloten vom Vorkommnis erfährt.

[737] Diese Zeitspanne kann auch länger andauern, wenn bspw. ein Luftfahrzeug verschollen ist. In einem solchen Fall kann viel Zeit verstreichen, bis überhaupt davon auszugehen ist, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat.

[738] Vgl. zum Vorbericht als Teil des Verfahrensablaufs hiernach S. 294 ff.

<table>
<tr><th>1. Kriterium: Funktion</th><th>Beispiele</th><th>2. Kriterium: Beteiligung</th><th>3. Kriterium: Kenntnisnahme</th></tr>
<tr><td>Besatzungs-mitglied</td><td>– verantwortliche Pilotin oder verantwortlicher Pilot
– Co-Pilotin oder Co-Pilot
– Hilfspersonal wie z.B. eine Bordmechanikerin, ein Bordfunker oder ein Navigator
– Flugbegleiterinnen und Flugbegleiter
– Besatzungsmitglieder in Ausbildung</td><td rowspan="3">Besatzungsmitglieder, Betreiberin/ Betreiber und Eigentümerschaft des in das Vorkommnis verwickelten Luftfahrzeuges sind stets beteiligt</td><td rowspan="8">Kenntnis vom Eintritt eines Unfalls oder einer schweren Störung</td></tr>
<tr><td>Betreiberin/ Betreiber</td><td>– Halterin oder Halter des Luftfahrzeuges wie z.B. Einzelpersonen oder Flugsportvereine
– Flugbetriebsunternehmen wie z.B. Fluggesellschaften</td></tr>
<tr><td>Eigentümerschaft</td><td>– Eigentümerinnen oder Eigentümer des Luftfahrzeuges</td></tr>
<tr><td>Ausbildung</td><td>– Fluglehrerinnen und Fluglehrer
– Expertinnen und Experten für Pilotenprüfungen
– Flugschulen (ATOs)</td><td rowspan="3">beteiligt, wenn sie für das in das Vorkommnis verwickelte Luftfahrzeug im Moment des Vorkommnisses eine Dienstleistung erbringen</td></tr>
<tr><td>Flugsicherung</td><td>– Fluglotsinnen und Fluglotsen
– Flugsicherungsunternehmen
– Ausbildungsorganisationen</td></tr>
<tr><td>Flugplatz</td><td>– Flugplatzpersonal wie z.B. Ramp Agents oder Vorfeldlotsinnen und Vorfeldlotsen
– Flugplatzhalterin/Flugplatzhalter
– Vorfeldkontrolldienst-Organisationen</td></tr>
<tr><td>Entwicklung/ Herstellung/ Instandhaltung</td><td>– Personal von Entwicklungs- und Herstellungsbetrieben
– Instandhaltungspersonal
– Entwicklungs-, Herstellungs- und Instandhaltungsbetriebe</td><td>beteiligt, wenn sie für das in das Vorkommnis verwickelte Luftfahrzeug eine Dienstleistung erbringen</td></tr>
<tr><td>Behörden</td><td>– Personal von BAZL und EASA
– Polizei und Zoll</td><td>(nicht anwendbar)</td><td></td></tr>
</table>

Abbildung 13: Prüfschema zur Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens

Zur Veranschaulichung der in der Abbildung 13 gezeigten Kriterien soll folgendes **fiktives Beispiel** dienen:

In der Schweiz ist es zum Absturz eines Kleinflugzeuges eines Flugsportvereins gekommen. Der Absturz hat sich in der Phase des Reisefluges über den Alpen ereignet. An Bord haben sich der verantwortliche Pilot sowie zwei Passagiere befunden. Währenddem es zu erheblichem Sachschaden am Luftfahrzeug gekommen ist, sind keine Personen verletzt worden. Der verantwortliche Pilot hatte vor dem Flug keinen Flugplan aufgegeben, war jedoch während des gesamten Reisefluges über Funk in Kontakt mit einer Fluglotsin des zuständigen Fluginformationszentrums.

Dieses Vorkommnis stellt aufgrund des schweren Sachschadens[739] einen Unfall dar und ist damit meldepflichtig. Fraglich ist nun, welche Personen eine Meldung an die zuständige Behörde erstatten müssen:

- Erstens zählen zum Kreis der möglichen Meldepflichtigen nur jene Personen, die eine Funktion in der Zivilaviatik wahrnehmen. Die Passagiere sowie Passanten, welche den Unfall wahrnehmen, sind daher von vornherein von der Meldepflicht ausgeschlossen.
- Zweitens werden nur die am Flugunfall beteiligten Personen meldepflichtig. Dazu gehören ohne Weiteres der verantwortliche Pilot, der Flugsportverein als Betreiber sowie die Eigentümerschaft, sollte diese nicht mit dem Flugsportverein identisch sein. Ebenso beteiligt ist die Fluglotsin, die dem Kleinflugzeug im Moment des Unfalls Fluginformationen erbracht hat, sowie das dadurch involvierte Flugsicherungsunternehmen. Weitere Beteiligte gehen aus dem Sachverhalt nicht hervor.
- Drittens sind aus dem Kreis dieser beteiligten Personen nur jene meldepflichtig, die vom Eintreten des Unfalls Kenntnis erhalten. Dies ist ohne Zweifel der verantwortliche Pilot. Der Flugsportverein wird durch Mitteilung des Piloten vom Flugunfall erfahren. Andernfalls muss der Flugsportverein von einem Vorkommnis ausgehen, wenn sich das fragliche Flugzeug nicht zum vereinbarten Zeitpunkt auf dem Heimatflugplatz einfinden wird. Ebenso wird auch die beteiligte Fluglotsin und damit das entspre-

[739] Vgl. die Definition des Unfalls auf S. 130 ff.

chende Flugsicherungsunternehmen[740] vom Unfall Kenntnis erhalten, indem der verantwortliche Pilot über Funk einen Notfall erklärt. Sollte der Pilot dazu nicht mehr in der Lage gewesen sein, kann die Fluglotsin vom Unfall dadurch Kenntnis nehmen, dass der Flugfunk sowie der Radarkontakt unvermittelt abbrechen.[741] Anders verhält es sich hingegen bei der Eigentümerschaft. Diese wird, sofern sie nicht mit dem Flugsportverein identisch ist, wohl kaum innert nützlicher Frist[742] vom Unfall Kenntnis erhalten.

Insgesamt werden also der verantwortliche Pilot, der Flugsportverein, die Fluglotsin und das entsprechende Flugsicherungsunternehmen meldepflichtig. Keiner Meldepflicht unterliegen jedoch die Passagiere sowie die Eigentümerschaft, sofern Letztere vom Unfall keine Kenntnis hat und nicht mit dem Flugsportverein identisch ist.

c. Parallele Meldepflicht mehrerer Personen

Wie das Beispiel im vorangehenden Unterabschnitt aufgezeigt hat, können je nach Sachverhalt verschiedene Personen aufgrund desselben Vorkommnisses der Meldepflicht unterliegen. Mit Blick auf den Kreis möglicher meldepflichtiger Personen ist es in der Praxis sogar vielmehr die Regel als die Ausnahme, dass eine parallele Meldepflicht mehrerer Personen aufgrund desselben Vorkommnisses besteht. Je nach Sachverhalt wird sogar eine **Vielzahl an Personen in einen Unfall oder eine schwere Störung involviert und meldepflichtig** sein.[743] Es stellt sich daher die Frage, wie mit parallelen Melde-

---

740 Flugsicherungsunternehmen sind verpflichtet, ein internes System zur Meldung von sicherheitsrelevanten Ereignissen – und somit auch von Unfällen – einzurichten. Die Fluglotsin muss daher das Vorkommnis ihrem Unternehmen mitteilen. Vgl. dazu insbesondere hiernach S. 205 ff.

741 Da dies in den Alpen aufgrund deren Topografie aber auch in normalen Flugsituationen der Fall sein kann, ist es möglich, dass die Fluglotsin aufgrund ihrer Erfahrungen und trotz Anwendung der gehörigen Sorgfalt dennoch nicht davon ausgehen muss, dass sich mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ein Unfall ereignet hat. Ist dies der Fall, erhält die Fluglotsin keine Kenntnis vom Eintreten des Unfalls.

742 Vgl. zur nützlichen Frist hiervor S. 163.

743 Zu denken ist bspw. an einen Unfall eines Verkehrsflugzeuges auf einem grösseren Flughafen. Hier würden neben anderen die gesamte Besatzung des Flugzeuges sowie

pflichten von mehreren Personen aufgrund desselben Vorkommnisses umzugehen ist.

Im Grundsatz ist festzuhalten, dass sich nach einem meldepflichtigen Vorkommnis **sämtliche Personen** zu melden haben, welche die hiervor beschriebenen Kriterien erfüllen.[744] Weder im europäischen noch im schweizerischen Recht findet sich eine Norm, die Meldepflichtige von ihrer Meldepflicht befreien würde, wenn eine andere Person das die Meldepflicht auslösende Vorkommnis den zuständigen Behörden zur Kenntnis gebracht hat. Zudem ist m.E. davon auszugehen, dass meldepflichtige Personen ihre Meldepflicht **persönlich** zu erfüllen haben. Eine Vertretung bei der Erfüllung der Meldepflicht ist insbesondere aufgrund der Dringlichkeit der Meldung an und für sich ausgeschlossen.[745] Aus diesen Gründen haben grundsätzlich sämtliche Personen, die nach einem Vorkommnis der Meldepflicht unterliegen, dieses persönlich zu melden.

Dieser Grundsatz kann m.E. jedoch nicht ohne weitere Differenzierung gelten. So kann es **aus rechtspraktischer Sicht** nicht angehen, dass nach einem Flugunfall oder einer schweren Störung sämtliche Besatzungsmitglieder, von der verantwortlichen Pilotin über den Copiloten bis hin zum gesamten Kabinenpersonal, persönlich eine Meldung erstatten müssen, wenn sie vom Vorkommnis erfahren. Dies entspricht auch nicht der ***ratio legis* der Meldepflicht**, die darin liegt, dass ein meldepflichtiges Vorkommnis den Behörden zur Kenntnis

verschiedene Mitarbeitende des Flughafens meldepflichtig, was eine grosse Anzahl an Personen darstellen könnte.

744 Vgl. den Wortlaut von Art. 9 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010, der «jede beteiligte Person» zur Meldung verpflichtet.

745 Im Prinzip gewährt der Anspruch auf das rechtliche Gehör, dass sich eine Person in jedem Verfahren vor einer Behörde vertreten lassen kann. Vgl. dazu anstelle vieler STEINMANN, in: St.Galler Kommentar, Art. 29 BV Rz. 56. Eine Vertretung ist jedoch in jenen Fällen ausgeschlossen, in denen persönliches oder rasches Handeln einer Person notwendig ist. Vgl. dazu anstelle vieler KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 617. Im Falle der Meldepflicht ist rasches Handeln rechtlich vorgeschrieben, da die Meldung unverzüglich zu erbringen ist. Vgl. dazu hiernach S. 173. Zudem ist die Meldepflicht derart spezifisch ausgestaltet – sie gilt, wie gezeigt wurde, nur für das zivilaviatische Fachpersonal, welches am Vorkommnis beteiligt und von diesem Kenntnis erhalten hat –, dass eine persönliche Erfüllung der Meldepflicht aufgrund des dafür nötigen Fachwissens sowie wegen der erforderlichen Kenntnis über den Vorfall grundsätzlich notwendig ist.

gebracht wird, damit diese eine effektive Sicherheitsuntersuchung vornehmen können. Für eine zielführende Untersuchung ist es nicht notwendig, dass sich bspw. sämtliche Besatzungsmitglieder bei der Behörde einzeln und persönlich melden.

Aus diesen Gründen muss es m.E. möglich sein, dass eine meldepflichtige Person eine Meldung in ihrem Namen sowie im Namen weiterer meldepflichtiger Personen erbringen kann, sodass die Meldepflicht jener Person, in deren Namen die Meldung erstattet worden ist, als erfüllt betrachtet wird, selbst wenn sich diese Person nicht selbst gemeldet hat. Als Beispiel seien Fluglotsinnen und Fluglotsen, die ihren Dienst regelmässig in Zweierteams erbringen, erwähnt: Sind zwei Fluglotsinnen oder Fluglotsen in ein Vorkommnis involviert und dadurch meldepflichtig, so muss es möglich sein, dass sie sich absprechen und nur eine Person die Meldung im Namen beider erstattet, während die andere Person weiterhin den Flugverkehr überwacht. Um dies zu erreichen, ist es also notwendig, eine Vertretung in beschränktem Rahmen zuzulassen: Einer meldepflichtigen Person soll es erlaubt sein, eine andere meldepflichtige Person zu bevollmächtigen, die Meldung in ihrem Namen zu erstatten. Mit anderen Worten soll eine **Vertretung meldepflichtiger Personen durch andere Meldepflichtige** m.E. möglich sein.

In gewissen Fällen ist sogar zu fordern, dass die Vertretung nicht nur durch eine explizite Bevollmächtigung, sondern auch konkludent zustande kommen kann.[746] Eine derartige **konkludente Vertretung** soll da möglich sein, wo zwischen mehreren meldepflichtigen Personen bspw. aufgrund einer Dienstordnung ein direktes Hierarchieverhältnis besteht. So soll insbesondere die vorgesetzte bzw. die ranghöchste Person eine Meldung im Namen aller am Vorkommnis beteiligten Untergebenen erbringen dürfen, selbst wenn dazu im Einzelfall keine explizite Bevollmächtigung besteht. Bei der Besatzung ist dies die verantwortliche Pilotin oder der verantwortliche Pilot, der im Namen der gesamten Besatzung eine Meldung erstatten können muss. Beim Flugplatzpersonal ist es die ranghöchste diensthabende Person, die am Vorkommnis beteiligt und meldepflichtig ist, welche eine Meldung im Namen des gesamten meldepflichtigen Flugplatzpersonals erbringen können soll. Zudem muss es

746 Zur Zulässigkeit einer konkludenten Bevollmächtigung im Verwaltungsrecht des Bundes vgl. NYFFENEGGER, in: VwVG-Kommentar, Art. 11 VwVG Rz. 19 m.w.H.

möglich sein, dass die vorgesetzte bzw. die ranghöchste Person das Erstatten der Meldung an eine andere meldepflichtige Person delegieren kann.

Zu klären ist ebenso, wie damit umzugehen ist, wenn sowohl die Mitarbeitenden eines Unternehmens als auch das Unternehmen selbst als juristische Person zu einer Meldung verpflichtet sind.[747] Dies ist bspw. im Bereich der Flugsicherung der Fall, wo sich sowohl die Fluglotsin und der Fluglotse als auch das Flugsicherungsunternehmen zu melden haben. Auch diesbezüglich ist m.E. zu fordern, dass immer dort, wo ein Unternehmen als juristische Person meldepflichtig wird, dieses Unternehmen im Sinne einer konkludenten Vertretung eine Meldung auch im Namen seiner meldepflichtigen Mitarbeitenden erbringen kann.[748] Voraussetzung dafür ist allerdings, dass ein **betriebsinternes Meldesystem**[749] besteht, sodass die Informationen von sämtlichen am Vorkommnis beteiligten Mitarbeitenden gesammelt und umgehend an die zuständige Behörde weitergeleitet werden können. Welche Person im Namen des Unternehmens sowie der meldepflichtigen Mitarbeitenden die Meldung erstattet, hat das Unternehmen intern durch allgemeine Anordnungen[750] wie bspw. durch ein Reglement festzulegen.[751] So soll z.B. bei einem Flugsicherungsunternehmen der diensthabende Schichtleiter (sog. *Supervisor*) die Meldung für das Unternehmen und die meldepflichtigen Mitarbeitenden aufgeben können.

---

747 Dies betrifft die Bereiche der Ausbildung, der Flugsicherung, des Flugplatzes sowie der Entwicklung, Herstellung und Instandhaltung.

748 Diese Ansicht wird insbesondere für die Funktionen der Flugsicherung sowie des Flugplatzes auch durch den Wortlaut von Art. 17 Abs. 1 VSZV unterstützt: So bestimmt Bst. e bzw. f «die Organe der Flugsicherung» bzw. «die Flugplatzhalterinnen und -halter» als meldepflichtig und nicht etwa die einzelne Person wie z.B. eine Fluglotsin oder ein *Ramp Agent* (vgl. zu diesem hiervor FN 707).

749 Vgl. dazu auch hiernach S. 205 ff.

750 Zu allgemeinen Anordnungen durch die Arbeitgeberin vgl. z.B. PORTMANN/RUDOLPH, in: Basler Kommentar Obligationenrecht I, Art. 321*d* OR Rz. 1.

751 Die zur Meldung bestimmte Person muss selbst nicht im hiervor dargelegten Sinn am Vorkommnis beteiligt und meldepflichtig sein. Dennoch muss sie über die durch das betriebsinterne Meldesystem gesammelten Informationen verfügen. Im Übrigen kann – als Ausnahme zur hier beschriebenen Regel – ein Flugplatzunternehmen nicht gänzlich selbst bestimmen, wer zur Meldung befugt ist. Aufgrund der expliziten Regelung in Art. 9 Abs. 1 der Flugplatzleiterverordnung hat die Flugplatzleiterin oder der Flugplatzleiter die Meldung zu erstatten. Vgl. dazu hiervor S. 158.

Ausgeschlossen werden soll eine Vertretung m.E. hingegen durch **Personen mit unterschiedlichen Funktionen** der Zivilluftfahrt. So soll es nicht möglich sein, dass eine Person ein Vorkommnis im Namen einer Person meldet, die eine andere Funktion wahrnimmt als sie selbst. Insbesondere wird damit ausgeschlossen, dass die Betreiberin oder der Betreiber eine Meldung im Namen der Besatzung erstattet, auch wenn die Besatzung Mitarbeitende der Betreiberin oder des Betreibers sind.[752] Damit wird sichergestellt, dass die Sicherheitsuntersuchungsbehörde von verschiedener Seite über ein meldepflichtiges Vorkommnis orientiert wird, was einer effektiven Untersuchung zuträglich ist.

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass nach Unfällen sowie schweren Störungen im Grundsatz jede meldepflichtige Person persönlich eine Meldung zu erstatten hat. Von diesem Grundsatz soll jedoch insoweit abgewichen werden dürfen, als Meldepflichtige, sofern sie entsprechend bevollmächtigt sind, andere Meldepflichtige derselben Funktion in der Erfüllung ihrer Meldepflicht vertreten können, indem sie im eigenen sowie in fremdem Namen eine Meldung erstatten. Diese Vertretung soll dort, wo zwischen den Meldepflichtigen ein Hierarchieverhältnis besteht, sogar konkludent möglich sein, insoweit die

---

752 Differenzierter ist der Fall zu betrachten, wenn bspw. eine Fluglehrerin und ein Flugschüler gemeinsam in ein Vorkommnis verwickelt sind: Erteilt die Fluglehrerin dem Flugschüler Flugunterricht im Sinne von FCL.900 Bst. a und ist sie dabei verantwortliche Pilotin, so kann sie als Besatzungsmitglied in ihrem sowie im Namen des Schülers die Meldung erstatten. Allerdings gibt es auch Situationen, in denen eine Fluglehrerin nicht verantwortliche Pilotin ist: Dies ist erstens der Fall, wenn der Flugschüler sich auf einem Alleinflug (vgl. FN 679) befindet. In diesem Fall ist der Flugschüler der verantwortliche Pilot und hat sich als Besatzungsmitglied selbst zu melden. Die Fluglehrerin, welche den Flug vom Boden aus überwacht, hat ebenfalls als Ausbildungsperson eine Meldung zu erstatten und kann die Meldung des Flugschülers nicht übernehmen, da sie nun nicht in der Funktion der Besatzung tätig ist. Zweitens ist die Fluglehrerin – zumindest nach Schweizer Praxis – nicht verantwortliche Pilotin, wenn ein Auffrischungsflug z.B. gemäss FCL.740.A Bst. b Ziff. 1 Subziff. ii (sog. *Revalidation*) durchgeführt wird. Auch in diesem Fall haben sich Fluglehrerin und Flugschüler separat zu melden. In all den hiervor beschriebenen Fällen ist es der Fluglehrerin zudem möglich, die Meldung auch im Namen der Flugschule zu erbringen, sofern die Flugschule dies in ihren allgemeinen Anordnungen festgelegt hat. Im Übrigen wäre in Deutschland die Situation anders zu beurteilen: Da gemäss deutscher Praxis die Fluglehrerin immer als verantwortliche Pilotin gilt (vgl. NfL 2-330-17, S. 3 f.), könnte sie als Besatzungsperson in jedem Fall die Meldung im Namen des Flugschülers übernehmen.

ranghöhere die rangtiefere Person vertritt. Schliesslich sollen auch meldepflichtige Unternehmen ihre meldepflichtigen Mitarbeitenden vertreten können, sofern die Unternehmen über ein internes Meldesystem verfügen. In diesem Fall legt das Unternehmen durch allgemeine Anordnungen fest, wer die Meldung erstattet.

Ungeachtet der hier geforderten Möglichkeit, eine Meldung in seinem sowie im Namen einer anderen Person zu erbringen, muss jedoch gelten, dass der Meldepflicht nur dann Genüge getan wird, wenn die durch das europäische sowie das schweizerische Recht angeordneten **Modalitäten der Meldung**, die im nächsten Unterabschnitt vorgestellt werden, **eingehalten** werden. So ist bspw., wie hiernach gezeigt wird, auch eine Meldung durch ein Unternehmen in seinem sowie im Namen der meldepflichtigen Mitarbeitenden umgehend zu erstatten. Werden diese Modalitäten verletzt, ist die Meldepflicht als nicht erfüllt zu betrachten.

d. Modalitäten der Meldung

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, welche Vorkommnisse gemeldet werden müssen, wer zur Meldung verpflichtet und wie mit parallelen Meldepflichten mehrerer Personen umzugehen ist. Hiernach wird erläutert, wie die Meldungen zu erstatten sind: Dazu wird genauer analysiert, an wen die Meldung zu richten ist, welcher Inhalt mit der Meldung zu übermitteln ist, welche Frist dazu zur Verfügung steht und welche Sanktionen bei einer Unterlassung der Meldung drohen.

Gemäss dem europäischen Recht hat eine Meldung an die zuständige Sicherheitsuntersuchungsstelle[753] jenes Staates zu erfolgen, in dem sich das Vorkommnis ereignet hat.[754] In der Schweiz ist dies die SUST.[755] Art. 10 Bst. e

---

753 Eine Ausnahme besteht für Drittlandsbetreiber (sog. *Third Country Operator)*. Diese haben Unfälle, nicht aber schwere Störungen, nicht nur der Sicherheitsuntersuchungsstelle, sondern zusätzlich der EASA zu melden. Vgl. TCO.200 Bst. e. Drittlandsbetreiber ist «[j]eder Betreiber, der ein von einem Drittland ausgestelltes Luftverkehrsbetreiberzeugnis besitzt». Vgl. Art. 2 Ziff. 4 Verordnung (EU) Nr. 452/2014.

754 Vgl. Art. 9 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

755 Art. 23 Abs. 1 LFG bestimmt hingegen lediglich, dass Unfälle und schwere Störungen dem UVEK, dem die SUST angegliedert ist, zu melden sind.

VSZV beauftragt die SUST wiederum damit, eine **Meldestelle** zu bezeichnen. Aufgabe dieser Meldestelle ist gemäss Art. 12 VSZV, Meldungen von Unfällen und schweren Störungen jederzeit entgegenzunehmen und sie sofort an die SUST weiterzuleiten. Aus den Rechtstexten geht nicht hervor, wen die SUST als Meldestelle designiert hat. Dem AIP ist jedoch zu entnehmen, dass das Alarmzentrum der Schweizerischen Rettungsflugwacht (REGA), das im Inland unter der Telefonnummer 1414 zu erreichen ist, die Meldestelle bildet.[756] Mit der Wahl dieser Meldestelle wird ersichtlich, dass dem Absetzen einer Meldung auch eine alarmierende Funktion zukommt.[757]

Welcher **Inhalt** mit der Meldung eines Vorkommnisses zu übermitteln ist, wird weder in den europäischen noch in den schweizerischen Rechtstexten erwähnt.[758] Jedenfalls sind daran keine hohen Anforderungen zu stellen. Gerade aus der alarmierenden Funktion ergibt sich aber, dass insbesondere die für die Rettungs-, Polizei- und Untersuchungskräfte relevanten Informationen genannt werden sollten. Alle weiteren Angaben zum Vorkommnis werden ohnehin in einem allfälligen Sicherheitsuntersuchungsverfahren erhoben werden.

Unmissverständlich geregelt ist jedoch, dass die Meldung «**unverzüglich**» zu erstatten ist.[759] Dies bedeutet, dass, sobald eine meldepflichtige Person Kenntnis[760] eines Vorkommnisses hat und zur Meldung in der Lage ist, diese eine Meldung ohne Verzögerung abzusetzen hat. Selbstverständlich sollte aber das

---

756 AIP Schweiz, ENR 1.14 – 1 Ziff. 1.2.1.

757 Das Rettungs-Koordinationszentrum (sog. *Rescue Coordination Center*), also die Leitstelle für den Such- und Rettungsdienst in der Luftfahrt, wird jedoch nicht von der REGA, sondern von der Kantonspolizei Zürich betrieben. Vgl. dazu Art. 1 Abs. 2 VSR sowie AIP Schweiz, GEN 3.6 – 1 Ziff. 1.

758 Art. 9 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 besagt lediglich, dass über das Eintreten eines Vorkommnisses «Meldung zu erstatten» ist. Art. 17 Abs. 1 VSZV schreibt nur vor, dass Vorkommnisse «zu melden» sind.

759 Vgl. sowohl Art. 9 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 als auch Art. 17 Abs. 1 VSZV. Hervorhebung nicht im Original.

760 Es genügt, wenn eine meldepflichtige Person aufgrund ihrer Erfahrungen und bei Anwendung der gehörigen Sorgfalt davon ausgehen muss, dass sich mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ein Unfall oder eine schwere Störung ereignet hat. Vgl. dazu hiervor S. 163 f.

Erstatten einer Meldung der Aufrechterhaltung der Flugsicherheit oder der Versorgung verletzter Personen nie im Weg stehen.

Erstattet eine meldepflichtige Person die Meldung zu spät oder gar nicht, stellt dies gemäss Art. 91 Abs. 1 Bst. i LFG i.V.m. Art. 58 Abs. 2 VSZV eine **Übertretung** dar und kann mit bis zu 20'000 Franken gebüsst werden.[761] In der Praxis kommt dieser Bestimmung allerdings keine Bedeutung zu.[762]

II. Meldepflicht gemäss dem Meldesystem für besondere Ereignisse

Wie einleitend zu diesem Kapitel dargestellt wurde, ist die **Meldepflicht** nach einem Unfall oder einer schweren Störung aus Sicht der am Vorkommnis involvierten Personen **eine doppelte**: Diese Personen müssen bei einem Unfall oder einer schweren Störung sowohl die Meldepflicht an die SUST, die sich aus den Bestimmungen zum Sicherheitsuntersuchungsverfahren ergibt, als auch die Meldepflicht ans BAZL, die dem *Meldesystem für besondere Ereignisse* entspringt, erfüllen.

Während das vorangehende Unterkapitel die Meldepflicht aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren darstellte, wendet sich dieses Unterkapitel ganz der Meldepflicht des Meldesystems zu. Dazu widmet sich hiernach je ein Abschnitt den Rechtsquellen sowie dem Inhalt der Meldepflicht, bevor ein letzter Abschnitt den Schutz der meldenden Personen bzw. der durch die Meldung erhobenen Daten durch das sog. *Just-Culture*-Konzept thematisiert. Zuerst wird jedoch in einem ersten Abschnitt in das schweizerische Meldesystem eingeführt, soweit dieses – dem Fokus der hier vorgenommenen Untersuchungen entsprechend[763] – aus der Perspektive der an einem Vorkommnis beteiligten Personen von Bedeutung ist.

---

761 Die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 regelt in Art. 23 keine Sanktionen, beauftragt die Mitgliedstaaten jedoch, Sanktionen zu erlassen.

762 Mündliche Auskunft der SUST vom 21. September 2020.

763 Vgl. dazu hiervor S. 7 f.

1. Meldesystem für besondere Ereignisse

Der heute in der Zivilluftfahrt international vorgegebene Ansatz des **Sicherheitsmanagements** legt den Fokus – wie im einleitenden Exkurs dazu ausführlich gezeigt wurde – auf die Prävention. Um Flugunfälle effektiv vermeiden zu können, propagiert das Sicherheitsmanagement u.a., dass Informationen über sicherheitsrelevante Vorkommnisse gesammelt und ausgewertet werden. Aus diesem Grund schreibt die ICAO ihren Mitgliedstaaten vor, ein Meldesystem einzurichten, welches die Akteurinnen und Akteure der Zivilluftfahrt verpflichtet, sicherheitsrelevante Vorkommnisse zu melden und darüber Auskunft zu erteilen. Unterstützt wird dieses Meldesystem durch die Förderung einer positiven Sicherheitskultur sowie den Schutz der durch das Meldesystem gesammelten Daten.[764]

Die **Schaffung dieses Meldesystems** stellt eine – gerade mit Blick auf die gesamte Geschichte der Zivilluftfahrt – jüngere Entwicklung dar: Die ICAO begann zwar bereits in den 1970er-Jahren, ihre Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten, zur Erfassung von Sicherheitsdaten verschiedene spezifische Meldepflichten[765] einzuführen.[766] Im Jahr 1994 – sicherlich auch vor dem Hintergrund des damals im Sicherheitsdenken der Zivilaviatik vorherrschenden organisationalen Ansatzes[767] – legte die ICAO sodann in Annex 13 vorerst im Sinne einer *Recommended Practice*[768] fest, dass die Mitgliedstaaten ein allgemeines Meldesystem zur Erfassung von sicherheitsrelevanten Vorkommnissen einführen sollen.[769] Erst im Jahr 2001 wurde die Schaffung eines Meldesystems zur internationalen Verpflichtung, indem die ICAO einen entsprechenden *Standard* in die neunte Edition des Annex 13 aufnahm.[770] Heute

764 Vgl. zum Ganzen ausführlich hiervor S. 35 ff., insbesondere S. 37.

765 Zu den spezifischen Meldepflichten vgl. hiervor S. 146.

766 Vgl. ICAO Safety Management Manual, S. 5-2.

767 Vgl. zum *organisationalen Ansatz* im Sicherheitsdenken der Zivilluftfahrt hiervor S. 34.

768 Zum Begriff der *Recommended Practice* vgl. hiervor S. 19.

769 Vgl. Ziff. 7.3 Annex 13 i.d.F. 1994.

770 Vgl. Ziff. 8.1 Annex 13 i.d.F. 2001.

ist diese Bestimmung – in ergänzter Form – im neu geschaffenen Annex 19 zu finden.[771]

Aufgrund dieser Entwicklung im Recht der ICAO führte auch die EU im Jahr 2003 durch die Schaffung der *Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2003 über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt*[772] ein Meldesystem ein. Die Schweiz folgte diesem Trend, indem sie diese Richtlinie in den Anhang des Luftverkehrsabkommens aufnahm[773] und sich so verpflichtete, das europäische Meldesystem zu übernehmen. Zum damaligen Zeitpunkt kannte die Schweiz zwar bereits diverse spezifische Meldepflichten,[774] die nun aber erstmals durch ein allgemeineres Meldesystem ergänzt wurden.[775] Dieses sog. **Meldesystem für besondere Ereignisse**, das am 1. April 2007 in Kraft trat, verpflichtete diverse Personengruppen der kommerziellen Luftfahrt wie Pilotinnen oder Fluglotsen[776] zur Erstattung einer Meldung an das BAZL.[777] In auffallender Differenz zur heutigen Meldepflicht umfasste das damalige Meldesystem allerdings lediglich leichte Vorfälle.[778] Ereignisse, die Unfälle und schwere Störungen zur Folge hatten,

---

771 Vgl. Ziff. 5.1.1 ff. Annex 19.

772 Zur Geschichte und zum Inhalt der Richtlinie vgl. ausführlich TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 159 ff.

773 Vgl. den Beschluss Nr. 1/2006 des Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz.

774 Rechtsgrundlage für die spezifischen Meldepflichten bildete damals Art. 20 LFG i.d.F. 1995, der am 1. Januar 1995 mit einer neuen Formulierung in Kraft trat. Dazu gehörte ebenfalls der seit 1. Januar 1995 in Kraft stehende Art. 78 LFV in der Fassung AS 1994 3028. Schon vor diesem Zeitpunkt enthielt – ohne dafür eine gesetzliche Grundlage zu besitzen – Ziff. 4.1.2 VBR I eine spezifische Meldepflicht, die übrigens heute noch gilt. Vgl. dazu Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 619. Für ein Beispiel einer nach 1995 eingeführten spezifischen Meldepflicht vgl. Art. 3*a* VFSD i.d.F. AS 2001 514.

775 Verankert wurde das Meldesystem im überarbeiteten und stark erweiterten Art. 20 LFG i.d.F. AS 2007 915. Zudem wurden in Art. 77 ff. LFV i.d.F. AS 2007 917 diverse Ausführungsbestimmungen erlassen. Vgl. zum Ganzen die Botschaft über die Teilnahme an der EASA, BBl. 2005 3857 ff., 3868 f. und 3878.

776 Vgl. Art. 4 Richtlinie 2003/42/EG sowie Art. 77*c* LFV i.d.F. AS 2007 917.

777 Vgl. Art. 77*d* Abs. 1 LFV i.d.F. AS 2007 917.

778 Meldepflichtig waren damals «eine Betriebsunterbrechung, [ein] Mangel, eine Fehlfunktion oder eine andere regelwidrige Gegebenheit mit tatsächlichem oder potenziel-

waren explizit von der Meldepflicht ausgenommen und mussten nach wie vor nur der SUST mitgeteilt werden.[779]

Im Jahr 2014 passte daraufhin die EU ihr Meldesystem durch die Einführung der neuen Verordnung (EU) Nr. 376/2014 an.[780] Die Schweiz führte diese Änderung des europäischen im landesinternen Recht[781] nach,[782] woraufhin das neue **Meldesystem in der heute gültigen Form** am 1. April 2016 in Kraft trat. Durch die Neuerung wurde die Meldepflicht erstens auf alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Zivilluftfahrt ausgedehnt, zweitens sämtliche sicherheitsrelevanten Ereignisse einbezogen – auch jene, die zu einer schweren Störung oder einem Unfall führten – und drittens die Meldekanäle standardisiert.[783]

Ziel des heutigen Meldesystems ist, Daten über Ereignisse, welche die Zivilluftfahrt gefährden, zu erfassen, zu speichern, international auszutauschen[784] und auszuwerten, um Erkenntnisse zur Unfallprävention gewinnen zu können.[785] Um dieses Ziel zu erreichen, umfasst das Meldesystem – wie von der ICAO vorgeschrieben[786] – zwei Bereiche: Auf der einen Seite steht das **obligatorische Meldewesen**, dessen zentraler Bestandteil die Pflicht zur Meldung sicherheitsrelevanter Ereignisse bildet.[787] Auf der anderen Seite schreiben so-

lem Einfluss auf die Flugsicherheit». Vgl. Art. 2 Ziff. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 Richtlinie 2003/42/EG.

779 Vgl. Art. 2 Ziff. 1 Richtlinie 2003/42/EG, Art. 20 Abs. 1 Satz 2 LFG i.d.F. 1995 sowie Art. 77*b* Abs. 2 LFV i.d.F. AS 2007 917.

780 Vgl. zu den Abläufen der Einführung der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ausführlich NAUDET/MICHEL/BAUMGARTNER, Just Culture Regulation, S. 2 f.

781 Art. 20 LFG i.d.F. AS 2017 5607 wurde marginal angepasst. Die Art. 77 ff. LFV i.d.F. AS 2016 739 konnten hingegen enorm gekürzt werden, da nun die Regelung des Meldesystems weitgehend dem europäischen Recht überlassen und im schweizerischen Recht nicht wiederholt wird.

782 Vgl. den Beschluss Nr. 2/2016 des Gemischten Luftverkehrsausschusses EU/Schweiz.

783 Vgl. Botschaft LFG Teilrevision 1+, BBl. 2016 7133 ff., 7150.

784 Der Austausch der Daten bspw. innerhalb der EU erfolgt über den sog. *Europäischen Zentralspeicher*. Vgl. zu diesem hiernach S. 207 ff.

785 Vgl. Art. 1 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sowie GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 6 f.

786 Vgl. Ziff. 5.1.2 und 5.1.3 Annex 19.

787 Vgl. zum obligatorischen Meldewesen hauptsächlich Art. 4 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

wohl das Völker- wie auch das Europarecht den Staaten vor, zusätzlich ein **freiwilliges Meldewesen** zu schaffen, das dem Sammeln von Sicherheitsdaten von Vorkommnissen, «die möglicherweise nicht unter das System zur Erfassung meldepflichtiger Ereignisse fallen»[788], sowie von «andere[n] sicherheitsbezogene[n] Informationen»[789] dient. Das freiwillige Meldewesen kennt – wie schon dem Namen zu entnehmen ist – keine Meldepflicht. Vielmehr steht es den Akteurinnen und Akteuren der Zivilluftfahrt frei, Angaben über nicht meldepflichtige Ereignisse und andere sicherheitsrelevante Informationen via die Kanäle des freiwilligen Meldewesens mitzuteilen oder nicht.

Damit die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Zivilluftfahrt nicht befürchten müssen, dass die über das obligatorische oder freiwillige Meldewesen preisgegebenen Informationen gegen sie verwendet werden, sollen sie sowie die Inhalte der Meldungen geschützt werden. Dazu stellt die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ein System von verschiedenen Schutzbestimmungen auf. Der eine Teil dieser Schutzbestimmungen zielt darauf ab, sicherzustellen, dass die Meldungen bzw. ihre Inhalte nur zum Zwecke der Verbesserung der Flugsicherheit Verwendung finden.[790] Der andere Teil der Schutzbestimmungen stellt die Meldenden sowie die in den Meldungen genannten Personen unter Schutz, indem diese bspw. vor Nachteilen ihrer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder vor der Eröffnung eines Verfahrens durch die Behörden aufgrund einer Meldung geschützt werden.[791] Insgesamt soll so im Meldesystem eine sog. ***Just Culture***[792] implementiert werden, gemäss der die Akteurinnen und Akteure der Zivilluftfahrt der Meldepflicht nachkommen und Ereignisse, die eventuell auch aufgrund eigener Fehler entstanden sind, melden können, ohne im Anschluss Repressionen befürchten zu müssen.

Nachdem damit das Meldewesen als Kontext der Meldepflicht vorgestellt wurde, werden in den nachfolgenden zwei Abschnitten die Rechtsquellen sowie der Inhalt der Meldepflicht vertieft betrachtet. Abschliessend erfolgt ein Abschnitt, der sich ausführlich mit den Schutzbestimmungen zugunsten der

788 Art. 5 Abs. 1 Bst. a Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

789 Art. 5 Abs. 1 Bst. b Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

790 Vgl. insbesondere Art. 15 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

791 Vgl. insbesondere Art. 16 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

792 Zur *Just Culture* vgl. hiernach S. 216 ff.

meldenden sowie der in den Meldungen genannten Personen gemäss dem Konzept der *Just Culture* befasst. Damit wird in den nachfolgenden Ausführungen insbesondere der obligatorische Teil des Meldewesens näher beleuchtet. Auf das freiwillige Meldewesen, das keine Meldepflicht kennt und für die hier vorgenommenen Untersuchungen damit weniger relevant ist, wird nur am Rande eingegangen.

2. Rechtsquellen

Die Rechtsquellen der Meldepflicht sowie des gesamten Meldesystems gestaltet sich idealtypisch[793] für das Luftrecht: So legt einerseits das Völkerrecht die Rahmenbedingungen fest, während das Europarecht andererseits die Materie derart ausführlich regelt, dass auf nationaler Ebene – mit der Ausnahme von Fragen des Vollzugs – kein Raum für eigene Bestimmungen mehr bestehen bleibt.

Auf völkerrechtlicher Ebene legt **Annex 19** fest, dass die Mitgliedstaaten der ICAO einerseits ein *mandatory*,[794] andererseits ein *voluntary safety reporting system* zu errichten haben.[795] Dabei schreibt der Anhang in Bezug auf das obligatorische Meldewesen lediglich vor, dass dieses «the reporting of incidents» einzubeziehen habe.[796] Erläuterungen dazu sind sodann im nicht verbindlichen *Safety Management Manual*[797] zu finden, aus dem hervorgeht, dass das Meldewesen Störungen zu erfassen hat, darauf aber nicht limitiert sein soll, sondern auch Umfälle einschliessen kann.[798] Die Meldepflicht – also der zentrale Bestandteil des obligatorischen Meldewesens – findet in Annex 19 indes keine explizite Erwähnung.

Konkretisiert werden die Meldepflicht sowie das Meldewesen auf europäischer Ebene in der **Verordnung (EU) Nr. 376/2014**. Diese legt nicht nur den

793 Vgl. dazu hiervor S. 15.

794 Vgl. Ziff. 5.1.2 Annex 19.

795 Vgl. Ziff. 5.1.3 Annex 19.

796 Ziff. 5.1.2 Annex 19.

797 Zum *Safety Management Manual* vgl. hiervor S. 35.

798 ICAO Safety Management Manual, S. 5-5.

Inhalt der Meldepflicht, sondern auch die Art der Speicherung und Verarbeitung sowie den Austausch der durch die Meldepflicht gewonnenen Daten sowie die gesamte Ausgestaltung des Meldewesens fest. Ergänzend dazu ist die **Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018** zu beachten, welche eine ausführliche Liste der meldepflichtigen Ereignisse präsentiert. Zudem hat die Kommission eine **Anleitung zur Verordnung (EU) Nr. 376/2014**[799] erlassen, die angesichts des teilweise recht unklaren Wortlautes der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 von erheblicher Bedeutung ist.

Im schweizerischen Recht wird das Meldewesen sodann in **Art. 20 LFG** sowie in den **Art. 77 ff. LFV** verankert. Dabei legt Art. 20 LFG in Abs. 1 lediglich fest, dass «der Bundesrat ein Meldesystem für besondere Ereignisse in der Luftfahrt» einzurichten hat, wobei er sich dabei gemäss Abs. 2 «am Recht der Europäischen Union» orientieren muss. Die Bestimmungen des LFV nehmen keine ausführlichen Regulierungen vor, sondern weisen darauf hin, dass sich das Meldewesen nach der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zu richten hat. Im Übrigen klärt das LFV hauptsächlich Fragen des Vollzugs.

3. Inhalt der Meldepflicht

Im Grundsatz verpflichtet das *Meldesystem für besondere Ereignisse* sämtliche Akteurinnen und Akteure der Zivilluftfahrt, Ereignisse, welche die Luftfahrt gefährden, zu melden. Nachfolgend soll der genaue Inhalt dieser Meldepflicht vertiefter betrachtet werden. Dazu wird – analog zu den Ausführungen über die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens[800] – zuerst analysiert, welche Ereignisse meldepflichtig sind (Unterabschnitt a.) und welche Personen der Meldepflicht unterliegen (Unterabschnitt b.). Diese beiden Punkte werden anschliessend in einem Prüfschema zusammengefasst (Unterabschnitt c.). Danach wird aufgezeigt, auf welche Weise die Meldung zu erstatten ist (Unterabschnitt d.). Abschliessend wird die Meldepflicht – um ein Gesamtbild zu erhalten – von jenen spezifischen Meldepflichten, die ebenfalls Teil des Meldewesens sind, abgegrenzt (Unterabschnitt e.).

---

799 GM Regulation (EU) No 376/2014.

800 Vgl. dazu hiervor S. 150 ff.

a. Meldepflichtige Ereignisse

Die Rahmenbedingungen der Meldepflicht gehen, wie erwähnt, aus Annex 19 hervor. Der Anhang verpflichtet die Mitgliedstaaten der ICAO, ein Meldesystem einzurichten, «that includes the reporting of incidents».[801] Gemäss den Vorgaben der ICAO sollten also insbesondere **Störungen** ins Meldesystem eingeschlossen werden.

Wie bereits hiervor aufgezeigt wurde,[802] übernimmt die europäische Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die Terminologie aus den Rechtsquellen der ICAO nicht, sondern führt mit dem **Ereignis** einen neuen Begriff ein. Infolgedessen knüpft das europäische Recht die Meldepflicht auch nicht an das Vorhandensein einer Störung, sondern eines Ereignisses. Wie hiervor aufgezeigt wurde,[803] ist das Meldesystem nach europäischem Recht damit durch eine ganz andere Perspektive geprägt als die Vorgaben der ICAO.

Welche Ereignisse meldepflichtig sind, bestimmt das europäische Recht auf zwei verschiedene Weisen: Erstens wird in der **Verordnung (EU) Nr. 376/2014** durch abstrakte Kriterien festgelegt, welche Ereignisse meldepflichtig sind. Zweitens präsentiert die **Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018** eine extensive Liste konkreter Ereignisse, die der Meldepflicht unterliegen. Nachfolgend müssen diese beiden Rechtsgrundlagen einer separaten Auslegung zugeführt werden, um abschliessend ergründen zu können, welche Ereignisse zu melden sind.

aa. Meldepflichtige Ereignisse gemäss Verordnung (EU) Nr. 376/2014

Gemäss dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sind jene «Ereignisse, die ein erhebliches Risiko für die Flugsicherheit darstellen können und in eine der [in der Verordnung aufgeführten] Kategorien fallen», zu melden. Zur Auslösung der Meldepflicht müssen damit drei Voraussetzungen gegeben sein: Erstens muss ein Ereignis im Sinne der Verordnung vorliegen, dieses muss zweitens ein erhebliches Risiko für die Flugsicherheit darstellen und drittens in eine der in der Verordnung genannten Kategorien

801 Ziff. 5.1.2 Annex 19.

802 Vgl. dazu hiervor S. 137 ff.

803 Vgl. dazu S. 139.

fallen. Diese drei abstrakten Kriterien, die kumulativ erfüllt sein müssen, werden nachfolgend genauer erläutert.

(1) Ereignis

Was unter dem Begriff *Ereignis* zu verstehen ist, wurde hiervor bereits ausführlich thematisiert.[804] Zur Erinnerung sei nochmals erwähnt, dass die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 in ihren Begriffsbestimmungen ein Ereignis als «ein sicherheitsbezogenes Vorkommnis, das ein Luftfahrzeug, seine Insassen oder Dritte gefährdet bzw. – bei Ausbleiben von Abhilfemaßnahmen oder bei Nichtbeachtung – gefährden könnte», definiert. Damit bezeichnet das Ereignis all jene Situationen, in denen eine **potentielle Gefahrenquelle** für ein Luftfahrzeug, seine Insassen oder Dritte besteht. Da der Begriff nicht auf Vorkommnisse im Zusammenhang mit dem Betrieb von Luftfahrzeugen beschränkt ist, ist es zum Vorliegen eines Ereignisses definitionsgemäss nicht nötig, dass ein konkretes Luftfahrzeug gefährdet wurde. Ein Ereignis stellt somit noch kein sicherheitsrelevantes Vorkommnis dar, sondern ist vielmehr dessen kausale Vorbedingung.

(2) Erhebliches Risiko für die Flugsicherheit

Gemäss Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sind nicht sämtliche Ereignisse meldepflichtig, sondern nur jene, «die ein erhebliches Risiko für die Flugsicherheit darstellen können». Damit beschränkt die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die Meldepflicht auf Ereignisse, die erstens ein Risiko darstellen können, sich zweitens auf die Flugsicherheit auswirken und deren Risiko drittens erheblich ist. Bei genauer Betrachtung bieten diese Kriterien allerdings **wenig Einschränkungen**: Erstens muss ein Ereignis – also eine Situation, in der eine Gefahrenquelle besteht – zwingend immer ein Risiko darstellen können, da von einer Gefahrenquelle definitionsgemäss ein potentielles Risiko ausgeht. Wäre kein potentielles Risiko gegeben, bestände keine Gefahrenquelle und somit auch kein Ereignis. Zweitens ergibt sich bereits aus der Ereignisdefinition und ist aufgrund der *ratio legis* der Verordnung offensichtlich, dass sich das Risiko eines meldepflichtigen Ereignisses auf die Flugsicher-

[804] Vgl. hiervor S. 137 ff.

heit[805] auszuwirken hat. Drittens – und dies ist *prima vista* durchaus eine starke Einschränkung – muss das mit einem meldepflichtigen Ereignis verbundene Risiko erheblich sein. Allerdings ergeben sich weder aus der Verordnung noch aus der dazugehörigen Anleitung Hinweise darauf, was unter einem erheblichen Risiko zu verstehen ist. Dem Zweck des Meldesystems[806], seiner bisherigen Entwicklung[807] sowie den völkerrechtlichen Rahmenbedingungen[808] kann jedoch entnommen werden, dass an das Erfordernis der Erheblichkeit keine hohen Anforderungen zu stellen sind. M.E. genügt es daher, dass das durch ein Ereignis potentiell ausgelöste Risiko das akzeptable Mass[809] übersteigt, um die Meldepflicht zu begründen. Mit anderen Worten muss also von der Gefahrenquelle eines Ereignisses ein derartiges Schadenspotential ausgehen, dass sich dadurch ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis zutragen kann.

Insgesamt führt das Kriterium, dass nur Ereignisse, «die ein erhebliches Risiko für die Flugsicherheit darstellen können»[810], dazu, dass nur jene Ereignisse meldepflichtig sind, die **geeignet** sind, **ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis auszulösen**. Ereignisse unterhalb dieser Schwelle sind nicht meldepflichtig, können aber den Behörden über das freiwillige Meldewesen zugetragen werden.

(3) Kategorien

Des Weiteren schränkt die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die Meldepflicht auf jene Ereignisse ein, die in eine der in der Verordnung genannten Katego-

---

805 Unter *Flugsicherheit* ist der Schutz von Luftfahrzeugen vor betrieblichen Gefahren gemeint. Vgl. dazu hiervor S. 9.

806 Das Meldesystem dient der Sammlung möglichst vieler Sicherheitsdaten zur Unfallprävention. Vgl. insbesondere hiervor S. 177.

807 Schon früher mussten insbesondere leichte Vorfälle gemeldet werden. Ereignisse, die schwere Störungen oder Unfälle verursachten, waren von der Meldepflicht explizit ausgeschlossen. Vgl. dazu hiervor S. 176.

808 Wie schon mehrfach erwähnt, schreibt Ziff. 5.1.2 Annex 19 insbesondere die Meldung von *Störungen* vor.

809 Zum akzeptablen Mass an Risiko bzw. zum gewünschten Mass an Sicherheit vgl. hiervor S. 126.

810 Art. 4 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

rien fallen. Dazu schafft die Verordnung in Art. 4 Abs. 1 Bst. a bis d **vier Kategorien** von Ereignissen: Dies sind Ereignisse im Zusammenhang «mit dem Betrieb des Luftfahrzeugs» (Bst. a), «mit technischen Zuständen, Wartung und Instandsetzung des Luftfahrzeugs» (Bst. b), «mit Flugsicherungsdiensten und -einrichtungen» (Bst. c) sowie «mit Flugplätzen und Bodendiensten» (Bst. d). Zu jeder dieser Kategorien nennt die Verordnung verschiedene, recht allgemein gehaltene und nicht abschliessende[811] Beispiele von Ereignissen, die in die jeweilige Kategorie fallen.

Werden diese vier Kategorien genauer betrachtet, so ergibt sich, dass diese **vier Aktivitätsbereichen** aus der Zivilaviatik zugeordnet werden können: So fallen in die erste Kategorie (Bst. a) Ereignisse, die insbesondere beim Betrieb eines Luftfahrzeuges auftreten können. Die zweite Kategorie (Bst. b) betrifft sodann die Entwicklung, die Herstellung sowie die Instandhaltung von Luftfahrzeugen, die dritte (Bst. c) Aktivitäten der Flugsicherung und die vierte (Bst. d) die Abfertigung von Luftfahrzeugen auf Flugplätzen. Diese vier Kategorien werden – wie sich hiernach noch zeigen wird – auch andernorts von Bedeutung sein.

Bei scharfer Betrachtung dieser vier Kategorien fällt allerdings auch auf, dass wohl kaum ein Ereignis zu finden ist, das keiner der genannten Kategorien zugeordnet werden kann. Die vier Kategorien wurden also nicht geschaffen, um bestimmte Vorkommnisse von der Meldepflicht auszuschliessen. Vielmehr – und so geht es aus den Begründungserwägungen der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 explizit hervor – wurden diese «Kategorien meldepflichtiger Ereignisse […] eingeführt, damit die [meldepflichtigen] Personen feststellen können, welche Ereignisse sie jeweils zu melden haben».[812] Insgesamt bilden die vier in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 genannten Kategorien somit **kein eigenständiges Kriterium** zur Abgrenzung von meldepflichtigen und nicht meldepflichtigen Ereignissen. Vielmehr dienen sie der Orientierung der Akteurinnen und Akteure der Zivilluftfahrt, indem sie auf exemplarische Art und Weise praxisnah veranschaulichen, welche Ereignisse die Meldepflicht auslösen.

---

811 Vgl. bei den Beispielen in Art. 4 Abs. 1 Bst. a bis d Verordnung (EU) Nr. 376/2014 jeweils das einleitende «wie».

812 Erw. 3 Satz 1 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018.

(4) Zwischenfazit

Damit ergibt sich aus der abstrakten Regelung meldepflichtiger Ereignisse in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014, dass nur jene **Ereignisse meldepflichtig** sind, **die geeignet sind, ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis auszulösen**. Die Kategorisierung der Ereignisse dient dabei alleine der Orientierung und ist zur Abgrenzung der Meldepflicht unerheblich.

Im Umkehrschluss resultiert daraus allerdings ebenso, dass sämtliche sicherheitsrelevanten Vorkommnisse meldepflichtig sind, denn diesen hat stets, wie hiervor aufgezeigt wurde,[813] ein Ereignis kausal voranzugehen, dessen Schadenspotential die die Meldepflicht auslösende Minimalschwelle überschritten hat. Mit anderen Worten **unterliegen also sämtliche sicherheitsrelevanten Vorkommnisse der Meldepflicht** des *Meldesystems für besondere Ereignisse*. Daneben sind auch Ereignisse, die kein sicherheitsrelevantes Vorkommnis ausgelöst haben, dazu aber geeignet sind, meldepflichtig. Hat ein Ereignis sodann zu einer schweren Störung oder einem Unfall geführt, ist die Meldepflicht, wie hiervor bereits mehrfach erwähnt wurde, sogar eine doppelte. In diesem Fall greift nicht nur die Meldepflicht aus dem *Meldesystem für besondere Ereignisse*, sondern auch jene aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren.

bb. Meldepflichtige Ereignisse gemäss der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018

Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 legt, wie soeben gezeigt wurde, durch abstrakte Kriterien fest, welche Ereignisse meldepflichtig sind. Zusätzlich beauftragt die Verordnung in Art. 4 Abs. 5 die Kommission, eine «Liste zur Einstufung von [meldepflichtigen] Ereignissen» zu schaffen. Diesem Auftrag ist die Kommission mit der Verabschiedung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 nachgekommen. Entsprechend präsentiert die Durchführungsverordnung eine **extensive Liste meldepflichtiger Ereignisse**.

Diese Liste meldepflichtiger Ereignisse ist in **fünf Anhänge** aufgeteilt. Besonders an diesen Anhängen ist, dass die ersten vier Anhänge die vier Kategorien von Ereignissen aus Art. 4 Abs. 1 Bst. a bis d der Verordnung (EU)

[813] Vgl. dazu hiervor S. 138.

Nr. 376/2014 wiederaufnehmen. Jeder dieser Anhänge enthält somit Beispiele meldepflichtiger Ereignisse, die während einer spezifischen Aktivität der Zivilluftfahrt auftreten können. Der fünfte Anhang ist sodann auf Ereignisse mit nicht komplexen Motorflugzeugen, Segelflugzeugen sowie Ballonen zugeschnitten, also insbesondere auf Luftfahrzeuge, wie sie in der nicht kommerziellen Zivilluftfahrt Verwendung finden.

Damit wählt die Durchführungsverordnung folgende Vorgehensweise: Sie teilt die Aktivitäten der Zivilaviatik in vier Bereiche der kommerziellen Luftfahrt sowie in eine Aktivität der nicht kommerziellen Luftfahrt auf. Diesen fünf Aktivitätsbereichen ordnet die Durchführungsverordnung sodann verschiedene Ereignisse zu, die jene Personen, welche die jeweiligen Aktivitäten ausführen, zu melden haben. Zusammenfassend schafft die Durchführungsverordnung also einen **Katalog meldepflichtiger Ereignisse**[814]**, aufgeteilt in fünf Aktivitätsbereiche**. Ziel dieses Katalogs ist – so geht es aus der Durchführungsverordnung hervor –, den Akteurinnen und Akteuren der Zivilluftfahrt ein einfaches Instrument an die Hand zu geben, damit diese ohne Weiteres feststellen können, welche Ereignisse sie zu melden haben.[815]

Fraglich ist nun, in welchem Verhältnis die Durchführungsverordnung mit ihren konkreten Beispielen zur abstrakten Regelung in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 steht. Insbesondere ist danach zu fragen, inwiefern die Liste meldepflichtiger Ereignisse in der Durchführungsverordnung abschliessend ist

---

814 Wird dieser Katalog meldepflichtiger Ereignisse vertieft betrachtet, so kann festgestellt werden, dass die darin enthaltenen Ereignisse nicht in jedem Fall Ereignisse gemäss der Definition der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 darstellen (vgl. zur Definition hiervor S. 137 ff.). Vielmehr fokussieren einige der genannten Ereignisse nicht auf die Gefahrenquelle bzw. die Ursache, sondern nennen die Konsequenz dieser Gefahrenquelle (vgl. zu diesen zwei unterschiedlichen Perspektiven hiervor S. 139). So wird bspw. auch das «Abkommen von der Rollbahn» als Ereignis definiert (Ziff. 1.3.1 Anhang I der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018). Allerdings liegt hier kein Ereignis, sondern vielmehr eine schwere Störung vor, die sich bspw. aufgrund eines nicht ordnungsgemäss gewarteten Bremssystems zuträgt. In dieser mangelhaften Wartung würde sodann das Ereignis liegen, im Abkommen von der Landebahn das dadurch entstehende sicherheitsrelevante Vorkommnis. Dadurch zeigt sich, dass gegen die bereits in der Ereignisdefinition der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zu Tage tretenden konzeptionellen Fehler (vgl. hiervor S. 139) auch die Durchführungsverordnung nicht gefeit ist.

815 Vgl. Erw. 3 Satz 2 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018.

und damit die abstrakten Kriterien aus der Verordnung ersetzt: Aus der Durchführungsverordnung selbst gehen keine Hinweise zu dieser Frage hervor. Klare Worte findet hingegen die Anleitung zur Verordnung (EU) Nr. 376/2014: «The occurrences contained in Regulation 2015/1018 are those which have been considered by the legislator as potentially representing a significant risk to aviation safety.»[816] Damit enthält die Durchführungsverordnung also jene Ereignisse, welche die abstrakten Kriterien aus Art. 4 Abs. 1 der Verordnung in jedem Fall erfüllen und daher gemeldet werden müssen. Die Ereignisse, die in der Durchführungsverordnung keine Erwähnung finden, unterliegen jedoch, so die Anleitung weiter, keiner Meldepflicht.[817] Damit ist die Liste meldepflichtiger Ereignisse in der Durchführungsverordnung gemäss der Anleitung abschliessend und ersetzt die abstrakten Kriterien in der Verordnung. Zu dieser Interpretation passt auch Art. 77 Abs. 4 LFV, der festhält, dass lediglich «[d]ie in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 aufgeführten Ereignisse [.] gemeldet werden» müssen. Zusammenfassend sind also gemäss der Anleitung sowie der LFV **lediglich jene Ereignisse meldepflichtig, die in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 genannt werden**. Die übrigen Ereignisse müssen den Behörden nicht zugetragen werden.

Im Widerspruch zu dieser Auslegung steht allerdings einerseits der Wortlaut der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sowie andererseits deren Teleologie und Systematik: So beauftragt die Verordnung die Kommission in Art. 4 Abs. 5 UAbs. 1 und 2 lediglich dazu, «eine Liste zur Einstufung von Ereignissen» zu schaffen, «auf die Bezug zu nehmen ist, wenn Ereignisse […] gemeldet werden». Keineswegs wird die Kommission dazu ermächtigt, eine abschliessende Liste meldepflichtiger Ereignisse zu schaffen. Ebenso wenig werden durch die Verordnung die Mitgliedstaaten befugt, in ihren nationalen Rechtsvorschriften die Meldepflicht auf die Ereignisse in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 zu beschränken. Des Weiteren ist es der Sinn und Zweck der Verordnung, Sicherheitsdaten zu möglichst vielen Ereignissen zu sammeln. Daher ist es sinnvoller, mittels abstrakter Kriterien und nicht unter Zuhilfenahme einer abschliessenden Liste festzulegen, welche Ereignisse zu melden sind. Schliesslich nimmt die Verordnung (EU) Nr. 376/2014, wel-

816 GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 18.

817 GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 21.

che der Durchführungsverordnung vorgeht, eine abstrakte Regelung vor, welche Ereignisse meldepflichtig sind, und nennt selbst verschiedene, explizit nicht abschliessende Beispiele. Dies wäre kaum nötig gewesen, hätte der Verordnungsgeber gewollt, dass die Kommission zusätzlich eine abschliessende, die abstrakten Kriterien ersetzende Liste erstellt.

Aus diesen Gründen geht m.E. die Interpretation in der Anleitung zur Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sowie in Art. 77 Abs. 4 LFV eigentlich zu weit. Zu beachten ist aber ebenso, dass bestraft werden kann, wer der Meldepflicht nicht nachkommt.[818] Aus diesem Grund sind m.E. die Anleitung sowie in Art. 77 Abs. 4 LFV streng nach dem Wortlaut zu interpretieren, sodass **nur jene Ereignisse meldepflichtig sind, die in der Durchführungsverordnung genannt werden**. Die dortige Liste meldepflichtiger Ereignisse ist somit als abschliessend zu betrachten und ersetzt die abstrakten Kriterien der Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

Die **praktischen Auswirkungen** dieser Interpretation sind allerdings gering: So nennt die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 erstens sehr viele Ereignisse. Zweitens sind die Ereignisse in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 recht allgemein beschrieben. Damit wird es in der Praxis wohl kaum ein Ereignis geben, das geeignet ist, ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis auszulösen, jedoch keinem der in der Durchführungsverordnung genannten Fälle zugeordnet werden kann und daher nicht meldepflichtig ist. Daher darf m.E. zu Recht die Konklusion gezogen werden, dass trotz des *de jure* abschliessenden Charakters der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 aufgrund ihrer Extensivität *de facto* sämtliche Ereignisse, die geeignet sind, ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis auszulösen, der Meldepflicht unterliegen.

b. Meldepflichtige Personen

Aus dem vorangehenden Unterabschnitt resultiert, dass grundsätzlich sämtliche Ereignisse, die geeignet sind, ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis auszulösen, meldepflichtig sind, wobei jene Ereignisse, auf welche dies zutrifft, abschliessend in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 genannt

[818] Vgl. dazu hiernach S. 210 f.

werden. In diesem Unterabschnitt wird der Frage nachgegangen, welche Personen diese Ereignisse zu melden haben.

Eine ausführliche Antwort auf diese Frage gibt, währenddem das Völkerrecht sowie die nationalen Rechtsgrundlagen keine Bestimmung dazu enthalten, **Art. 4 Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014**. Im Grundsatz legt Art. 4 Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 fest, dass erstens nur natürliche Personen, die zweitens eine bestimmte Funktion innerhalb der europäischen Zivilluftfahrt wahrnehmen, meldepflichtig sind. Aus Abs. 7 desselben Artikels geht allerdings implizit hervor, dass eine Person drittens nur dann meldepflichtig wird, wenn sie vom zu meldenden Ereignis Kenntnis erhält. Damit stimmen die Voraussetzungen der Meldepflicht des Meldewesens grundsätzlich mit den Voraussetzungen der Meldepflicht aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren überein;[819] mit der Ausnahme, dass bei der Meldepflicht aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren zur Auslösung der Meldepflicht auch eine Beteiligung am Vorkommnis vonnöten ist. Inwiefern dieses Kriterium ebenfalls bei der Meldepflicht aus dem Meldewesen zum Tragen kommt, wird nachfolgend ebenfalls diskutiert.

aa. Natürliche Person

Gemäss Art. 4 Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sind explizit **nur natürliche Personen** meldepflichtig. Dies ist *prima vista* insofern überraschend, als erstens verschiedene spezifische Meldepflichten bestehen, die auch juristische Personen verschiedener Funktionen im Falle eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses zu einer Meldung verpflichten.[820] Diesbezüglich wird nachfolgend noch näher darauf eingegangen, in welchem Verhältnis die allgemeine Meldepflicht des Meldewesens zu den spezifischen Meldepflichten steht.[821] Zweitens überrascht die Beschränkung der Meldepflicht auf natürliche Personen auch deswegen, weil der Meldepflicht aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren auch juristische Personen unterliegen.[822] Wie hiernach

819 Zu den Voraussetzungen der Meldepflicht aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren vgl. hiervor S. 151 ff.

820 Vgl. dazu insbesondere FN 910.

821 Vgl. dazu hiernach S. 210 ff.

822 Vgl. dazu hiervor S. 152.

bei den Modalitäten zur Meldepflicht des Meldewesens noch gezeigt werden wird, nimmt die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 Organisationen aus der Zivilaviatik jedoch anderweitig in die Pflicht.[823]

bb. Wahrnehmung bestimmter Funktionen innerhalb der europäischen Zivilluftfahrt

Wie die Meldepflicht aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren verpflichtet auch die Meldepflicht des Meldewesens nur Personen, die bestimmte mit der Zivilluftfahrt zusammenhängende **Funktionen** wahrnehmen. Damit ist auch die Meldepflicht der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 als Pflicht eines zivilaviatischen Fachpersonals ausgestaltet. Passagiere und Passanten werden von der Meldepflicht nicht erfasst. Ihnen steht es jedoch frei, im Rahmen des freiwilligen Meldewesens[824] eine Meldung zu erstatten. In der Praxis wird Letzteres jedoch mangels des nötigen Wissens von Passagieren und Passanten kaum je eine Rolle spielen.

Gemäss der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sind grundsätzlich nur jene Personen meldepflichtig, die ihre Funktion **unter Aufsicht eines Mitgliedstaates oder der EASA** ausführen. Im Gegenzug haben die Personen Ereignisse zu melden, auch wenn sich diese ausserhalb der EU zugetragen haben. Damit regelt die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 den örtlichen Geltungsbereich der Meldepflicht – ganz im Gegensatz zur Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens[825] – über die Funktionen.

Nachfolgend wird auf die einzelnen Funktionen sowie die genaue örtliche Abgrenzung vertiefter eingegangen. So werden Personen in folgenden Funktionen innerhalb der europäischen Zivilluftfahrt durch Art. 4 Abs. 6 Bst. a bis g der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 als meldepflichtig erklärt:

---

823 Vgl. zur Pflicht der Weiterleitung von Meldungen S. 207.

824 Zum *freiwilligen Meldewesen* vgl. hiervor S. 178.

825 Die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens erklärt Vorkommnisse in der Schweiz oder mit in der Schweiz immatrikulierten Luftfahrzeugen als meldepflichtig. Vgl. hiervor S. 151.

– **Mitglieder der Besatzung**:[826] Von der Besatzung ist in erster Linie die Kommandantin bzw. der Kommandant[827] meldepflichtig. Sollten diese dazu jedoch «nicht in der Lage»[828] sein, hat die Meldung durch «ein anderes im Rang unmittelbar folgendes Besatzungsmitglied» zu erfolgen. Damit ist sogleich auch geklärt, dass unter Besatzungsmitgliedern keine parallelen Meldepflichten bestehen, sondern jeweils immer das ranghöchste Besatzungsmitglied, das dazu in der Lage ist, die Meldung zu erstatten hat. Dabei sind Co-Pilotinnen und Co-Piloten, das Hilfs- sowie das Kabinenpersonal, aber auch Ausbildungspersonen wie Fluglehrerinnen oder Fluglehrer[829] zur Besatzung zu zählen.[830] Aus örtlicher Perspektive entsteht die Meldepflicht für die Kommandantin oder den Kommandanten bzw. die übrigen Besatzungsmitglieder allerdings nur, sofern diese auf einem mit der EU in Verbindung stehenden Luftfahrzeug tätig sind: So gilt die Meldepflicht einerseits nur auf in der Union registrierten[831] Luftfahrzeugen. Andererseits kommt die Meldepflicht auch auf Luftfahrzeugen zu tragen, die zwar nicht in einem Mitgliedstaat registriert sind, aber die durch eine Betreiberin oder einen Betreiber[832], über die ein Mitgliedstaat die Aufsicht

826 Vgl. Art. 4 Abs. 6 Bst. a Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

827 Anstelle des Begriffs *Kommandant* im deutschsprachigen Text wäre der Gebrauch des Begriffs *verantwortliche Pilotin* bzw. *verantwortlicher Pilot* treffender gewesen, da dieser auch in den übrigen luftrechtlichen Erlassen der EU Verwendung findet. Die englischsprachige Fassung verwendet indes korrekterweise den Begriff *pilot in command*. Zum Begriff *verantwortlicher Pilot* vgl. FN 673.

828 Der Ausdruck «nicht in der Lage» in Art. 4 Abs. 6 Bst. a Verordnung (EU) Nr. 376/2014 bedeutet gemäss GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 14, dass die verantwortliche Pilotin oder der verantwortliche Pilot physisch nicht zur Meldung in der Lage war. M.E. umschliesst der Ausdruck jede Art subjektiver Unmöglichkeit, innerhalb der dafür gesetzten Frist (vgl. dazu hiernach S. 208 f.) der Meldepflicht nachzukommen. Der Grund der Unmöglichkeit spielt dabei keine Rolle. Gleicher Meinung JANEZIC, Meldepflichten, S. 5.

829 Zu den Ausbildungspersonen vgl. hiervor S. 155.

830 Vgl. GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 14. Zum Begriff der *Besatzung* vgl. ausführlich die analoge Bestimmung bei der Meldepflicht aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren auf S. 153.

831 Zur Immatrikulation eines Luftfahrzeuges vgl. FN 667.

832 Zum Begriff der *Betreiberin* oder des *Betreibers* vgl. hiervor S. 154.

ausübt[833] oder die ihre Niederlassung[834] innerhalb der EU haben[835], eingesetzt werden. Aus schweizerischer Perspektive zählen somit Besatzungsmitglieder HB-immatrikulierter Luftfahrzeuge oder Luftfahrzeuge von Betreiberinnen und Betreibern mit schweizerischer Zulassung[836] oder mit Niederlassung in der Schweiz[837] zum Kreis der Meldepflichtigen.

– **Personen der Entwicklung, der Herstellung und der Instandhaltung von Luftfahrzeugen**:[838] Meldepflichtig sind ebenso «Personen, die an der Konstruktion, Herstellung, fortlaufenden Überwachung der Lufttüchtigkeit, Wartung oder Veränderung von Luftfahrzeugen oder Ausrüstungen oder Teilen davon» beteiligt sind. Darunter fällt insbesondere das Personal[839] von Entwicklungs-, Herstellungs- und Instandhaltungsbetrieben[840],

---

833 Unter Aufsicht eines Mitgliedstaates stehen grundsätzlich jene Betreiberinnen und Betreiber, die über eine Zulassung des betreffenden Mitgliedstaates verfügen. Zum Begriff der *Aufsicht* vgl. Art. 3 Ziff. 1 Verordnung (EU) Nr. 2018/1139.

834 Was unter dem Begriff der *Niederlassung* zu verstehen ist, wird im europäischen Luftrecht nicht näher definiert. M.E. kann auf den Begriff der *Niederlassung* zurückgegriffen werden, wie er auch in Art. 49 AEUV Verwendung findet. Nach der Rechtsprechung des EuGH zu diesem Artikel erfordert eine Niederlassung eine wirtschaftliche Tätigkeit mittels einer festen Einrichtung, wobei auch die Dauerhaftigkeit und der Schwerpunkt der Tätigkeit zu berücksichtigen sind (vgl. dazu KORTE, in: EUV/AEUV Kommentar, Art. 49 AEUV Rz. 25 ff.). Eine Betreiberin gilt entsprechend als in der EU niedergelassen, wenn sie bspw. von einem Flugplatz innerhalb der EU während längerer Zeit Luftfahrzeuge betreibt oder dort z.B. über Hangarplätze oder Büros verfügt.

835 Zu dieser Kategorie von Betreiberinnen und Betreibern, die über eine Niederlassung innerhalb der EU verfügen, aber nicht unter Aufsicht eines Mitgliedstaates stehen, zählen insbesondere nicht kommerzielle Betriebe wie z.B. Flugsportvereine oder Haltergemeinschaften, die keiner Zulassung bedürfen. Auch die Besatzungen der Luftfahrzeuge dieser Betriebe sind somit meldepflichtig, selbst wenn das Luftfahrzeug über eine Immatrikulation eines Drittstaates verfügt.

836 Z.B. schweizerische Flugbetriebsunternehmen. Vgl. zum Begriff hiervor S. 155.

837 Wie z.B. Luftsportvereine, die ab einem Schweizer Flugplatz Luftfahrzeuge mit US-amerikanischer Immatrikulation betreiben.

838 Vgl. Art. 4 Abs. 6 Bst. b Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

839 Zum *Personal* zählen sämtliche Personen, die für einen Entwicklungs-, Herstellungs- oder Instandhaltungsbetrieb tätig sind, unabhängig davon, in welcher rechtlichen Beziehung sie zu diesem Betrieb stehen. Insbesondere wird kein Arbeitsvertrag vorausgesetzt. Vgl. GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 13 f.

840 Vgl. zu diesen hiervor S. 158.

welches entsprechende Arbeiten an Luftfahrzeugen oder Teilen davon vornimmt.[841] Aus örtlicher Sicht haben nur jene Personen eine Meldung zu erstatten, die entweder unter der Aufsicht eines Mitgliedstaates oder der EASA stehen. Da für Tätigkeiten der Entwicklung, der Herstellung sowie der Instandhaltung grundsätzlich eine persönliche Lizenz[842] sowie eine Genehmigung des Betriebs[843] vonnöten sind, sind dem BAZL infolgedessen insbesondere jene Personen meldepflichtig, die in einem Betrieb mit Schweizer Genehmigung tätig sind.

– **Personen, die Freigabebescheinigungen unterzeichnen**:[844] Spezifisch als meldepflichtig erklärt werden zudem «Personen, die eine Bescheinigung über die Prüfung der Lufttüchtigkeit oder eine Freigabebescheinigung (CRS) für Luftfahrzeuge oder Ausrüstungen oder Teilen [sic!] davon» unterzeichnen.[845] Darunter zu fassen sind bspw. die Personen, die nach Abschluss der Instandhaltungsarbeiten die sog. Freigabebescheinigung ausstellen.[846] Für diese Tätigkeit müssen diese Personen über eine entsprechende Lizenz verfügen.[847] Im Übrigen zählen die freigabeberichtigten Personen zum Personal von Entwicklungs-, Herstellungs- und Instandhaltungsbetrieben. Sie werden spezifisch erwähnt, da sie keine eigentlichen Arbeiten der Entwicklung, der Herstellung oder der Instandhaltung ausführen, sondern diese überprüfen. Aus örtlicher Sicht sind Personen dieser Funktion ebenso nur dann meldepflichtig, wenn sie entweder unter der Aufsicht eines Mitgliedstaates oder der EASA stehen. Infolgedessen sind dem BAZL erneut insbesondere jene Personen meldepflichtig, die in einem Betrieb mit Schweizer Genehmigung tätig sind.

---

841 Vgl. dazu ausführlich GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 14 f.

842 Vgl. z.B. die Ausweispflicht gemäss Art. 4 VLIp.

843 Vgl. z.B. für die Bewilligung als Entwicklungs- oder Herstellungsbetrieb Art. 8 bzw. 9 Verordnung (EU) Nr. 748/2012.

844 Vgl. Art. 4 Abs. 6 Bst. c Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

845 Zur *Bescheinigung über die Prüfung der Lufttüchtigkeit* vgl. insbesondere M.A.901 ff. oder M.B. 901 ff. Zur *Freigabebescheinigung (CRS)* vgl. insbesondere M.A.801 ff.

846 In der Regel handelt es sich dabei um das sog. *freigabeberechtigte Personal*. Vgl. ausführlich z.B. M.A.801 Bst. b Ziff. 1 bis 3. Vgl. zudem HINSCH, Luftfahrtmanagement, S. 303 ff.

847 Vgl. Art. 5 Verordnung (EU) Nr. 1321/2014.

- **Personen, die Flugverkehrsdienste erbringen**:[848] Gemäss dem Wortlaut der Verordnung sind «Personen, die eine Funktion ausüben, die eine von einem Mitgliedstaat erteilte Genehmigung als Mitarbeiter eines Dienstleisters für Flugverkehrsdienste, der mit Aufgaben im Zusammenhang mit Flugsicherungsdiensten betraut ist, oder als Fluginformationsdienst-Lotse voraussetzt», meldepflichtig. Gemäss dieser eher umständlich formulierten Bestimmung sind also im Ergebnis Personen, die Flugverkehrsdienste[849] erbringen und über eine Lizenz eines Mitgliedstaates verfügen, zur Meldung verpflichtet. Aus Schweizer Sicht bedeutet dies, dass – vereinfacht gesagt – Fluglotsinnen und Fluglotsen mit Schweizer Lizenz dem BAZL meldepflichtig sind. In der Praxis sind dies insbesondere die Mitarbeitenden der schweizerischen Flugsicherungsorganisation Skyguide.
- **Personen des Sicherheitsmanagementsystems eines Flughafens**:[850] Meldepflichtig sind ebenso Personen, «die eine Funktion im Zusammenhang mit dem Sicherheitsmanagement eines Flughafens ausüben».[851] In der EU ist nämlich vorgeschrieben, dass eine Flugplatzbetreiberin bzw. ein Flugplatzbetreiber ein Sicherheitsmanagementsystem zu betreiben hat.[852] Dazu hat die Flugplatzunternehmung spezifische, von den Füh-

---

848 Vgl. Art. 4 Abs. 6 Bst. d Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

849 Nach europäischer Terminologie gehören zum Flugverkehrsdienst der Fluginformationsdienst, der Flugalarmdienst, der Flugverkehrsberatungsdienst sowie der Flugverkehrskontrolldienst. Vgl. dazu die Begriffsbestimmung in Art. 2 Ziff. 11 Verordnung (EG) Nr. 549/2004. Zum Inhalt der einzelnen Dienste vgl. die Schweizer Terminologie in FN 699. Im Vergleich zur Schweizer Terminologie differenziert die europäische zusätzlich den Flugverkehrsberatungsdienst (sog. *Air Traffic Advisory Service*). Dabei handelt es sich um eine reduzierte Art des Flugverkehrskontrolldienstes, die im Falle eines Ausbaus der Flugverkehrsdienste nur temporär zum Einsatz kommt, bis ein vollständiger Flugverkehrskontrolldienst etabliert ist.

850 Vgl. Art. 4 Abs. 6 Bst. e Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

851 Treffender wäre die Formulierung gewesen, dass Personen meldepflichtig sind, die eine Funktion im Zusammenhang mit dem Sicherheitsmanagementsystem ausüben. Der heute in der Luftfahrt vorgeschriebene Ansatz des Sicherheitsmanagements fordert nämlich, dass Dienstleister der Zivilluftfahrt wie Fluggesellschaften oder Flugplätze ein sog. *Safety Management System* (*SMS*) einführen. Vgl. dazu hiervor S. 36. Der Artikel möchte m.E. wohl Personen als meldepflichtig erklären, die für das Sicherheitsmanagementsystem eines Flughafens verantwortlich sind.

852 Vgl. ADR.OR.D.005 Bst. a.

rungskräften unabhängige Personen zu bezeichnen, die für das Sicherheitsmanagementsystem verantwortlich sind.[853] Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 erklärt diese sowie sämtliche Personen, die im Zusammenhang mit dem Sicherheitsmanagementsystem Informationen zu rapportieren haben,[854] als meldepflichtig. Aus örtlicher Sicht betrifft dies – was in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ungenau geregelt ist – alle Flughäfen innerhalb der EU mit grundsätzlich kommerziellem Betrieb.[855] In der Schweiz sind dies m.E. insbesondere die Landesflughäfen und die Regionalflugplätze.[856] Deren Personal, das für das Sicherheitsmanagementsystem zuständig ist, unterliegt also der Meldepflicht.

– **Personen, die technische Arbeiten an Flugsicherungseinrichtungen ausüben**:[857] Die Verordnung erklärt «Personen, die eine Funktion im Zusammenhang mit dem Einbau, der Veränderung, Wartung, Instandsetzung, Überholung, Flugprüfung oder Kontrolle von Flugsicherungseinrichtungen» ausüben, als meldepflichtig. Damit unterliegen also Personen,

853 Vgl. ADR.OR.D.015 Bst. c.

854 Dazu zählen auch Mitarbeitende, die nicht direkt beim Flugplatz, sondern bspw. bei einer externen Organisation, welche z.B. Bodenabfertigungsdienste anbietet, angestellt und ins Sicherheitsmanagementsystem des Flugplatzes eingebunden sind. Vgl. GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 17.

855 Der Wortlaut von Art. 4 Abs. 6 Bst. e Verordnung (EU) Nr. 376/2014 legt fest, dass die Meldepflicht der hier genannten Personen nur auf einem Flughafen, «auf den die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 […] Anwendung findet», gilt. Diese Verordnung, die eigentlich der Zulassung von Luftfahrtunternehmen dient, gibt nicht genau an, auf welchen Flughäfen sie Anwendung finden soll. Die Verordnung bezeichnet allerdings unter einem Flughafen «jede[n] Platz in einem Mitgliedstaat, der speziell für Flugdienste ausgebaut wurde», wobei ein Flugdienst einen «Flug oder eine Folge von Flügen zur gewerblichen Beförderung von Fluggästen, Fracht und/oder Post» darstellt (Art. 2 Ziff. 7 bzw. 4 Verordnung (EG) Nr. 1008/2008). Daraus kann m.E. geschlossen werden, dass die Meldepflicht nur auf Flughäfen mit kommerziellem Betrieb zur Anwendung kommen soll.

856 Zu den Landesflughäfen sowie den Regionalflugplätzen zählen jene Flugplätze, die über eine Betriebskonzession im Sinne von Art. 36*a* LFG verfügen und somit rechtlich als *Flughäfen* zu bezeichnen sind, sowie der nicht konzessionierte Flugplatz St.Gallen-Altenrhein. Diese haben auch ein Safety-Management-System einzuführen. Vgl. Art. 23*a* ff. VIL.

857 Vgl. Art. 4 Abs. 6 Bst. f Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

die eine technische Arbeit an Einrichtungen der Flugsicherung[858] vornehmen, der Meldepflicht. Zu diesen Einrichtungen zählen bspw. Radar-Anlagen oder Drehfunkfeuer. Örtlich sind allerdings nur jene Flugsicherungseinrichtungen betroffen, über die ein Mitgliedstaat die Aufsicht ausübt. In der Schweiz sind also Personen meldepflichtig, die insbesondere an den Einrichtungen der schweizerischen Flugsicherungsorganisation Skyguide technische Arbeiten vornehmen.

– **Bodenpersonal eines Flughafens**:[859] Gemäss der Verordnung sind Personen, die auf einem Flughafen «eine Funktion im Zusammenhang mit der Bodenabfertigung von Luftfahrzeugen ausüben, einschließlich Betankung, Erstellung des Massen- und Schwerpunktnachweises sowie Beladen, Enteisen und Schleppen des Luftfahrzeugs», meldepflichtig. Damit ist grundsätzlich jenes Personal[860] eines Flughafens betroffen, das mit der Abfertigung von Luftfahrzeugen betraut ist. In örtlicher Hinsicht nimmt die Verordnung erneut eine recht unklar formulierte Einschränkung auf Flughäfen innerhalb der EU mit grundsätzlich kommerziellem Betrieb vor.[861] Für die Schweiz bedeutet dies, dass m.E. nur das Bodenpersonal der Landesflughäfen sowie der Regionalflugplätze[862] von der Meldepflicht erfasst ist.

cc. Kenntnis vom Ereignis

Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 erwähnt die Kenntnis des zu meldenden Ereignisses **nicht explizit als Bedingung** zur Auslösung der Meldepflicht. Allerdings besagt Art. 4 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014, dass die meldepflichtigen Personen «Ereignisse innerhalb von 72 Stunden, nachdem

---

858 Die Flugsicherung (sog. *Air Navigation Service*) umfasst als Oberbegriff sämtliche Dienstleistungen, die zur sicheren Abwicklung von Flügen notwendig sind. Dazu zählen der Flugverkehrsdienst (vgl. FN 849), Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdienste, Flugwetterdienste sowie Flugberatungsdienste. Vgl. zu den einzelnen Diensten die jeweiligen Begriffsbestimmungen in Art. 2 Verordnung (EG) Nr. 549/2004.

859 Vgl. Art. 4 Abs. 6 Bst. g Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

860 Zum Begriff des *Personals* vgl. FN 839.

861 Es handelt sich dabei um dieselbe Formulierung, die schon in FN 855 diskutiert wurde.

862 Vgl. dazu FN 856.

sie davon Kenntnis erhalten», melden müssen. Damit ist zumindest implizit festgehalten, dass ein Ereignis nur dann gemeldet werden muss, wenn die meldepflichtige Person davon Kenntnis erhält.

Die Kenntnis über ein Ereignis kann allerdings von einer unsicheren Vermutung bis hin zu Detailkenntnissen über das Vorkommnis diverse Ausprägungen annehmen. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, welcher Qualität die Kenntnis über ein Ereignis zu sein hat, damit die Meldepflicht ausgelöst wird: Dem Wortlaut der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sind dazu keinerlei Hinweise zu entnehmen. Ein Blick auf den Inhalt der zu erstattenden Meldung[863] gibt allerdings Antworten: So verpflichtet die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die meldepflichtige Person dazu, diverse Angaben über den Verlauf des Ereignisses zu machen. M.E. ist aus diesem Grund zu fordern, dass nur jene Personen der Meldepflicht unterliegen, die dieser Anforderung überhaupt nachzukommen vermögen. Dazu ist es nötig, dass die meldepflichtigen Personen erstens sichere Kenntnis über das Ereignis haben. Eine blosse Vermutung soll daher noch zu keiner Meldepflicht führen. Zweitens sind wohl nur jene Personen, die Zeugin oder Zeuge des Ereignisses geworden sind, in der Lage, die inhaltlichen Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 an die Meldung zu erfüllen. Aus diesem Grund sollen nur jene zur Meldung verpflichtet werden, die vom Ereignis aus eigener Wahrnehmung Kenntnis erlangt haben.[864] Personen, die das Ereignis nur aus Berichten anderer kennen, sollen der Meldepflicht nicht unterliegen. Zusammenfassend ergibt sich daraus, dass nur jene Personen meldepflichtig werden, die **aus eigener Wahrnehmung sichere Kenntnis** vom Ereignis erlangt haben.

dd. Beteiligung am Ereignis

Schliesslich ist danach zu fragen, ob nur Personen, die selbst ins Ereignis involviert waren, meldepflichtig sind, oder ob es zur Auslösung der Meldepflicht genügt, lediglich Zeugin oder Zeuge des Ereignisses geworden zu sein. Der Wortlaut der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 gibt zu dieser Frage keine Auskunft. Der Anleitung zur Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ist indes zu entneh-

863 Vgl. dazu hiernach S. 208 f.

864 So besagt auch GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 22, dass eine Person, die nur vom Hörensagen Kenntnis von einem Ereignis hat, dieses nicht melden muss.

men, dass aus dem Kriterium, gemäss dem Personen zur Auslösung der Meldepflicht Kenntnis vom Ereignis haben müssen, abgeleitet werden kann, dass sie auch **in das Ereignis involviert** sein müssen, um meldepflichtig zu werden.[865] So genügt es gemäss der Anleitung nicht, von einem Ereignis lediglich über Funk Kenntnis zu nehmen, um meldepflichtig zu werden.[866] Interessanterweise deckt sich die Aussage der Anleitung mit den Angaben im Luftfahrthandbuch der Schweiz. Auch dort wird angegeben, dass Ereignisse durch «the persons involved» gemeldet werden müssten.[867]

Somit kann also festgehalten werden, dass nur Personen der Meldepflicht unterliegen, die am Ereignis auch beteiligt waren. Allerdings wird nirgends erläutert, was unter einer Beteiligung am Ereignis zu verstehen ist. M.E. ist dieses Kriterium **analog zu demselben Kriterium bei der Meldepflicht aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren auszulegen**. Dort gelten zusammengefasst Personen dann als beteiligt, wenn der Unfall oder die schwere Störung sich in ihrem Zuständigkeitsbereich zuträgt oder zumindest auswirkt. Dieser Zuständigkeitsbereich definiert sich dort je nach Funktion der meldepflichtigen Person unterschiedlich. Insbesondere fallen darin Luftfahrzeuge, auf denen die meldepflichtige Person tätig ist oder für die sie eine ihrer Funktion entsprechende Dienstleistung erbringt.[868]

In Bezug auf die in diesem Unterkapitel untersuchte Meldepflicht aus dem *Meldesystem für besondere Ereignisse* kann aus dem hiervor Erwähnten *per analogiam* geschlossen werden, dass eine Person dann als an einem Ereignis beteiligt gilt, wenn die dem Ereignis zugrundeliegende **Gefahrenquelle innerhalb des Zuständigkeitsbereichs** der meldepflichtigen Person liegt oder sich zumindest auf diesen auswirkt. Dabei fällt dieser Zuständigkeitsbereich je nach Funktion der meldepflichtigen Person anders aus. In den Zuständig-

865 So besagt GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 22: «The mandatory obligation of reporting is linked with the awareness of the situation by the person subject to the reporting obligation. It is understood that ‹being aware› of an occurrence refers to situations where the individual has been directly involved in the occurrence» [Hervorhebung im Original].

866 Solche Ereignisse könnten, so die Anleitung, allerdings durch das freiwillige Meldewesen rapportiert werden. Vgl. GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 22.

867 AIP Schweiz, ENR 1.14 – 2 Ziff. 2.

868 Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 159 ff.

keitsbereich einer meldepflichtigen Person fallen einerseits sämtliche Luftfahrzeuge, auf denen die meldepflichtige Person tätig ist oder für die sie eine ihrer Funktion entsprechende Dienstleistung erbringt. Andererseits ist jedoch vor Augen zu halten, dass sich Ereignisse – im Gegensatz zu schweren Störungen und Unfällen – nicht nur im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Luftfahrzeuges ereignen können. In den Zuständigkeitsbereich einer meldepflichtigen Person fällt damit auch die Organisation, innerhalb derer die Person ihre Dienstleistung erbringt.

Damit muss **für jede Funktion separat** diskutiert werden, wie ihr Zuständigkeitsbereich zu umreissen ist: Ohne Schwierigkeiten ist der Zuständigkeitsbereich bei den Mitgliedern der Besatzung zu bestimmen. Dort erstreckt er sich auf das von diesen operierte Luftfahrzeug. Trägt sich im Zusammenhang mit diesem Luftfahrzeug ein Ereignis zu, ist also dieses Luftfahrzeug einer potentiellen Gefahrenquelle ausgesetzt, so gilt dessen Besatzung ohne Weiteres als beteiligt. Die Festlegung des Zuständigkeitsbereichs der übrigen Funktionen bietet allerdings mehr Schwierigkeiten: So sind Personen der Entwicklung, der Herstellung und der Instandhaltung sowie die Personen, die Freigabebescheinigungen unterzeichnen, für jene Luftfahrzeuge bzw. Teile davon zuständig, an denen sie Entwicklungs-, Herstellungs- oder Instandhaltungsarbeiten vornehmen. Stellen sie in diesem Zusammenhang ein Ereignis fest, haben sie dieses zu melden. Personen, die Flugverkehrsdienste erbringen, sind selbstredend zuständig für das Angebot dieser Dienstleistung. Entsprechend sind sie an jenen Ereignissen beteiligt, die einem Luftfahrzeug widerfahren, für das sie im Moment eines Ereignisses Dienstleistungen erbringen. Zudem fallen jene Ereignisse in ihre Zuständigkeit, die sich innerhalb der Organisation, für die sie tätig sind, zutragen. Der Zuständigkeitsbereich von Personen, die technische Arbeiten an Flugsicherungseinrichtungen ausüben, umfasst diejenigen Flugsicherungseinrichtungen, an denen sie diese Arbeiten durchführen. Damit sind sie an jenen Ereignissen beteiligt, die diesen Einrichtungen zustossen. Die Personen des Sicherheitsmanagementsystems sind des Weiteren zuständig für einen bestimmten Flughafen. An den dort auftretenden Ereignissen gelten sie als beteiligt. Das Bodenpersonal ist schliesslich zuständig für die Erbringung seiner Dienstleistung. Es ist daher an jenen Ereignissen beteiligt, die sich entweder auf ihrem Flughafen oder einem Luftfahrzeug, für das sie im Moment des Ereignisses eine Dienstleistung erbringen, zutragen.

Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass der Zuständigkeitsbereich der meldepflichtigen Personen insbesondere unter Berücksichtigung der durch sie wahrgenommenen Funktion zu ermitteln ist. So gelten meldepflichtige Personen insbesondere an Ereignissen beteiligt, die Luftfahrzeugen, für die sie eine ihrer Funktion entsprechende Dienstleistung anbieten, widerfahren oder die sich innerhalb der Organisation, für die sie tätig sind, zutragen.

c. Prüfschema

Der Unterabschnitt b. hat aufgezeigt, dass nur natürliche Personen ein Ereignis zu melden haben, die eine bestimmte Funktion in der Zivilluftfahrt wahrnehmen, am Ereignis beteiligt sind und von diesem aus eigener Wahrnehmung sichere Kenntnis haben. Ebenso wurde hiervor im Unterabschnitt a. erläutert, dass nicht sämtliche Ereignisse meldepflichtig sind, sondern nur jene, die geeignet sind, ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis auszulösen, wobei die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 eine abschliessende Liste solcher Ereignisse enthält. Werden die beiden vorangehenden Unterabschnitte nun gemeinsam betrachtet, so ist zu erkennen, dass zwischen den meldepflichtigen Personen und den meldepflichtigen Ereignissen eine inhaltliche Verknüpfung besteht, die hiernach genauer analysiert werden soll.

Bei der Auslegung der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 fällt auf, dass die in Art. 4 Abs. 1 genannten vier Kategorien[869] von Aktivitätsbereichen, denen die meldepflichtigen Ereignisse zuzuordnen sind und die in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 wieder aufgenommen werden, mit den verschiedenen Funktionen meldepflichtiger Personen[870] aus Art. 4 Abs. 6 in einem inhaltlichen Zusammenhang stehen. So können sämtliche Funktionen meldepflichtiger Personen eindeutig einem dieser vier Aktivitätsbereiche und entsprechend auch einem der Anhänge in der Durchführungsverordnung zugeordnet werden. Die Erklärung dieses Zusammenhangs erschliesst sich allerdings erst durch die Angaben in der Anleitung zur Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Aus dieser geht explizit hervor, dass die zwei Elemente, durch welche die Meldepflicht strukturiert wird, nämlich das meldepflichtige Ereignis sowie die meldepflichtige Person, kombiniert werden müssen, um beurtei-

869 Vgl. hiervor S. 183 f.

870 Vgl. hiervor S. 190 ff.

len zu können, wann die Meldepflicht zum Tragen kommt.[871] So greift die **Meldepflicht** gemäss der Anleitung nämlich **nur dann, wenn eine meldepflichtige Person ein Ereignis wahrnimmt, das in jenem Anhang der Durchführungsverordnung Erwähnung findet, der ihrer Funktion entspricht**. Ereignisse, die ausserhalb des zu ihrer Funktion gehörenden Anhangs liegen, müssen nicht gemeldet werden.[872]

Zur Festlegung, ob eine Person ein Ereignis zu melden hat, ist infolgedessen in zwei Schritten vorzugehen: In einem ersten Schritt muss geprüft werden, ob die Person überhaupt zum Kreis der potentiell Meldepflichtigen gehört. Dazu sind die Kriterien aus Unterabschnitt b. heranzuziehen. In einem zweiten Schritt ist sodann zu untersuchen, ob das Ereignis in jenem Anhang der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 zu finden ist, welcher der Funktion der meldepflichtigen Person entspricht. Insgesamt ergibt sich damit folgendes in Abbildung 14 gezeigtes **Prüfschema**.[873]

871 Die Anleitung hält dazu fest: «Reporting obligations in the context of mandatory schemes are therefore a combination of persons subject to mandatory reporting obligations and occurrences to be mandatorily reported in a specific area of activity» (GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 19).

872 So hält GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 19, fest: «[R]eporters subject to mandatory reporting obligations are not required to report all occurrences contained in Regulation 2015/1018 but only those relevant for their respective area of activities.»

873 Die Anhänge II und IV sind zudem so in Abschnitte gegliedert, dass die einzelnen Abschnitte den Funktionen zugeteilt werden können. Vgl. zur Zuordnung der Anhänge bzw. von deren Abschnitten zu den einzelnen Funktionen auch GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 19 f.

<table>
<tr><th colspan="3">Natürliche Personen</th><th>Ereignis</th></tr>
<tr><td>Funktion</td><td>Beteiligung
(beteiligt am Ereignis, ...)</td><td>Kenntnis</td><td>DVO 2015/1018</td></tr>
<tr><td>Mitglieder der Besatzung eines komplexen Luftfahrzeuges</td><td rowspan="2">das dem Luftfahrzeug widerfährt, das sie operieren</td><td rowspan="11">aus eigener Wahrnehmung sichere Kenntnis des Ereignisses</td><td>Anhang I</td></tr>
<tr><td>Mitglieder der Besatzung eines nicht komplexen Luftfahrzeuges</td><td>Anhang V</td></tr>
<tr><td>Personen der Entwicklung von Luftfahrzeugen</td><td>das sie im Zusammenhang mit der Entwicklung eines Luftfahrzeuges oder Teilen davon feststellen</td><td>Anhang II Abschnitt 2</td></tr>
<tr><td>Personen der Herstellung von Luftfahrzeugen</td><td>das sie im Zusammenhang mit der Herstellung eines Luftfahrzeuges oder Teilen davon feststellen</td><td>Anhang II Abschnitt 1</td></tr>
<tr><td>Personen der Instandhaltung von Luftfahrzeugen</td><td>das sie im Zusammenhang mit der Instandhaltung eines Luftfahrzeuges oder Teilen davon feststellen</td><td>Anhang II Abschnitt 3</td></tr>
<tr><td>Personen, die Freigabebescheinigungen unterzeichnen</td><td>das sie im Zusammenhang mit dem Unterzeichnen einer Freigabeberechtigung eines Luftfahrzeuges oder Teilen davon feststellen</td><td>Anhang II Abschnitt 3</td></tr>
<tr><td>Personen, die Flugverkehrsdienste erbringen</td><td>– das einem Luftfahrzeug widerfährt, währenddem sie für dieses eine Dienstleistung erbringen
– das sich, ohne sich auf ein Luftfahrzeug auszuwirken, innerhalb jenes Flugsicherungsunternehmens zuträgt, für das sie tätig sind</td><td>Anhang III</td></tr>
<tr><td>Personen, die technische Arbeiten an Flugsicherungseinrichtungen ausüben</td><td>das der Flugsicherungseinrichtung widerfährt, an der sie technische Arbeiten ausführen</td><td>Anhang III</td></tr>
<tr><td>Personen des Sicherheitsmanagementsystems eines Flughafens</td><td>das sich auf dem Flughafen, für den sie tätig sind, zuträgt</td><td>Anhang IV Abschnitt 1</td></tr>
<tr><td>Bodenpersonal eines Flughafens</td><td>– das einem Luftfahrzeug widerfährt, währenddem sie für dieses eine Dienstleistung erbringen
– das sich, ohne sich auf ein Luftfahrzeug auszuwirken, auf dem Flughafen, für den sie tätig sind, zuträgt</td><td>Anhang IV Abschnitt 2</td></tr>
</table>

Abbildung 14: Prüfschema zur Meldepflicht des Meldesystems für besondere Ereignisse

Der **Abbildung 14** ist zu entnehmen, dass die Meldepflicht nur dann zum Tragen kommt, wenn erstens eine natürliche Person zweitens bspw. in der Funktion des Sicherheitsmanagements auf einem Flughafen tätig ist und sich drittens ein Ereignis auf diesem Flughafen zuträgt, womit diese Person als daran beteiligt gilt. Die meldepflichtige Person muss viertens aus eigener Wahrnehmung sichere Kenntnis von dem sich zutragenden Ereignis erlangen. Fünftens muss dieses Ereignis im Abschnitt 1 des Anhangs IV der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 Erwähnung finden, damit die Meldepflicht ausgelöst wird. Erfüllt eine Person eines der genannten Kriterien nicht oder ist das Ereignis nicht im entsprechenden Anhang bzw. Abschnitt aufzufinden, so entsteht keine Meldepflicht. In diesem Fall kann das Ereignis nichtsdestotrotz über das freiwillige Meldewesen den Behörden zur Kenntnis gebracht werden.

Fraglich ist nun, wie vorzugehen ist, wenn mehrere Personen gemäss dem hiervor beschriebenen Prüfschema meldepflichtig werden. Auch für diesen Fall **paralleler Meldepflichten** findet sich in der Anleitung zur Verordnung (EU) Nr. 376/2014 eine Antwort: Im Grundsatz hat jede Person, welche die hiervor geschilderten Kriterien erfüllt, eine Meldung zu erstatten. Im Sinne einer Ausnahme darf davon jedoch abgewichen werden, wenn mehrere meldepflichtige Personen derselben Organisation angehören. In diesem Fall müssen diese Personen allerdings das Ereignis wahrnehmen, «while being physically together».[874] Nur wenn also mehrere meldepflichtige Personen erstens derselben Organisation angehören und zweitens ein Ereignis während eines gemeinsam ausgetragenen Dienstes wahrnehmen, unterliegen nicht sämtliche dieser Personen der Meldepflicht. Gemäss der Anleitung darf in diesem Fall «the most appropriate person»[875] die Meldung im Namen der übrigen erfassen. Wer die geeignetste Person ist, können die Organisationen bspw. in ihren internen Reglementen oder durch Weisungen selbst festlegen. Nur für den Fall, dass es sich bei den Meldepflichtigen um die Besatzung handelt, nimmt die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 selbst eine Regelung vor: Gemäss dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 6 Bst. b hat stets die ranghöchste Person der Besatzung, die zur Meldung in der Lage ist, diese zu erstatten.

874 GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 24.

875 GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 17.

Gehören mehrere meldepflichtige Personen nicht derselben Organisation an oder haben sie das Ereignis nicht gemeinsam wahrgenommen, haben im Sinne des hiervor erwähnten Grundsatzes **stets sämtliche Personen eine Meldung zu erstatten**. Dies gilt insbesondere auch für Personen, die unterschiedliche Funktionen wahrnehmen. Entsprechend sind verschiedene Ereignisse identisch in mehreren Anhängen der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 aufgeführt,[876] womit vollends klar wird, dass diese Ereignisse durch Personen unterschiedlicher Funktion separat gemeldet werden müssen. So wird sichergestellt, dass Informationen zu Ereignissen aus unterschiedlichen Blickwinkeln den Behörden zukommen.

Insgesamt könnte nach diesen Ausführungen das Fazit gezogen werden, dass die **allgemeine Meldepflicht** gemäss dem *Meldesystem für besondere Ereignisse* nicht so allgemein ist, wie sie auf den ersten Blick erscheint. Dieser Schluss wäre jedoch falsch. So stellen einerseits die Kriterien, welche eine Person zu erfüllen hat, um meldepflichtig zu werden, keine unnötig grossen Einschränkungen dar. Dass nur aviatische Fachpersonen, welche an einem Ereignis beteiligt sind und dieses auch selbst wahrnehmen, eine Meldung zu erstatten haben, ist inhaltlich richtig, denn nur diese Personen sind überhaupt in der Lage, den Behörden in korrekter Weise Informationen zum Ereignis zukommen zu lassen. Andererseits stellt auch das Kriterium, dass nur Ereignisse aus dem Anhang der Durchführungsverordnung, welcher der eigenen Funktion entspricht, gemeldet werden müssen, keine hohen Hürden dar. Werden nämlich die Ereignisse in diesen Anhängen gesamthaft betrachtet, so ist daraus klar der Wille der Verfasserin – also der Europäischen Kommission – zu erkennen, möglichst alle in der Praxis vorkommenden Ereignisse zu erfassen. Die Anhänge enthalten entsprechend erstens eine grosse Anzahl Ereignisse und formulieren diese zweitens häufig sehr allgemein. Infolgedessen wird es in der Praxis m.E. wohl sehr wenige Ereignisse geben, die keinem Ereignis in einem Anhang zugeordnet werden können, dessen Meldung durch die zum Anhang gehörenden Personen angebracht wäre.

---

876 So ist bspw. ein «Abkommen von der Rollbahn» durch die Besatzung eines komplexen (Ziff. 1.3.1 Anhang I) bzw. eines nicht komplexen Luftfahrzeuges (Ziff. 1.1.5 Anhang V), durch Personen der Flugverkehrsdienste (Ziff. 1.6 Anhang III), durch Personen des Sicherheitsmanagements (Ziff. 1.1.3 Anhang IV) sowie durch Personen der Bodenabfertigung (Ziff. 2.1.3 Anhang IV) zu melden.

d. Modalitäten der Meldung

Nachdem in den vorangehenden Unterabschnitten geklärt wurde, wer welche Ereignisse zu melden hat, wird nachfolgend darauf eingegangen, wie die Meldung zu erstatten ist. Dazu wird analysiert, über welche Kanäle, an welche Behörde, in welcher Zeitspanne und was inhaltlich gemeldet werden muss sowie welche Sanktionen bei Nichterfüllen der Meldepflicht drohen.

Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sieht vor, dass drei Systeme zur Einreichung einer Meldung geschaffen werden: So hat erstens jede in einem EU-Mitgliedstaat ansässige Organisation der Zivilluftfahrt ein **betriebsinternes Meldesystem** zu errichten.[877] Als Organisation der Zivilluftfahrt gilt dabei jede Organisation, die «Luftfahrterzeugnisse bereitstellt und/oder» meldepflichtige Personen «beschäftigt oder unter Vertrag nimmt […] oder Leistungen solcher Personen in Anspruch nimmt».[878] Insgesamt haben also alle Organisationen der Zivilluftfahrt, die Arbeitsleistungen von meldepflichtigen Personen beziehen, unabhängig von der rechtlichen Qualifikation des Verhältnisses zu diesen Personen ein betriebsinternes Meldesystem zu errichten. Dieses Meldesystem gilt sodann für die meldepflichtigen Personen im jeweiligen Betrieb – also insbesondere für die Mitarbeitenden – als primärer Kanal zur Erstattung der Meldung und soll ins *Safety Management System*[879] der Organisation integriert werden.[880] Zweitens haben die Mitgliedstaaten ein **nationales Meldesystem** einzuführen.[881] Dieses dient einerseits Personen, die keiner Organisation angehören, zur Erstattung einer Meldung.[882] Andererseits soll es

877 Vgl. Art. 4 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

878 Art. 2 Ziff. 8 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

879 Vgl. zum *Safety Management System* hiervor S. 36.

880 Vgl. Art. 4 Abs. 6 Einleitungssatz Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sowie GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 24 f. Vgl. dazu auch die Verordnung (EU) Nr. 2018/1139, die an diversen Stellen die Organisationen dazu verpflichtet, ein «System zur Meldung von Ereignissen» zu schaffen. Vgl. z.B. Ziff. 4.2.2 in Anhang VII der genannten Verordnung.

881 Vgl. Art. 4 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

882 So melden sich insbesondere Pilotinnen und Piloten, die keiner Organisation angehören, wie vor allem viele Pilotinnen und Piloten der Leichtaviatik über das nationale Meldesystem jenes Staates, der ihnen die Pilotenlizenz ausgestellt hat. Vgl. dazu Art. 4 Abs. 6 Einleitungssatz Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

auch durch Personen genutzt werden, deren Organisation kein betriebsinternes Meldesystem eingerichtet hat[883] oder die dem betriebsinternen Meldesystem nicht vertrauen[884]. Drittens verpflichtet die Verordnung die EASA, ein **europäisches Meldesystem** einzurichten. Dieses dient jenen Personen, die Organisationen angehören, die nicht durch einen Mitgliedstaat, sondern durch die EASA zertifiziert oder zugelassen worden sind. Diese Personen können das europäische Meldesystem nutzen, sofern ihre Organisation kein betriebsinternes Meldesystem pflegt oder sie diesem nicht vertrauen.[885]

Zur praktischen Umsetzung der nationalen sowie des europäischen Meldesystems hat die EASA einen pragmatischen Weg eingeschlagen: So hat sie das sog. ***European Aviation Safety Reporting Portal***, nachfolgend vereinfacht *europäisches Meldeportal* genannt, eingerichtet, ein Onlineportal[886], über das sämtliche Personen Meldungen nach der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 erstatten können. Die dort eingetragenen Meldungen werden – je nach meldepflichtiger Person[887] – an das nationale oder das europäische Meldesystem weitergeleitet. Die Schweiz konnte entsprechend auf die Einrichtung eines eigenen Meldeportals zur Umsetzung des nationalen Meldesystems verzichten. In der Praxis stehen den meldepflichtigen Personen infolgedessen zwei Möglichkeiten offen, ihre Meldepflicht zu erfüllen: Sie setzen eine Meldung entweder über das europäische Meldeportal oder – sofern sie einer Organisation angehören – über das betriebsinterne Meldesystem ab.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine meldepflichtige Person frei entscheiden kann, ob sie ihre Meldung über das betriebsinterne Meldesystem oder das europäische Meldeportal, welches die Meldung an das nationale

---

883 Der diesbezügliche deutsche Wortlaut von Art. 4 Abs. 6 Einleitungssatz Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ist wenig präzis. Er schreibt vor, dass meldepflichtige Personen anstelle des betriebsinternen «ersatzweise» das nationale Meldesystem verwenden können. Anders lautet der englische Wortlaut, der vorschreibt, dass meldepflichtige Personen das betriebsinterne Meldesystem verwenden, «failing that» aber auf das nationale ausgewichen werden darf.

884 GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 25.

885 Vgl. Art. 4 Abs. 6 Einleitungssatz i.V.m. Abs. 4 Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sowie GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 25.

886 Das Portal ist auf der Webseite <https://www.aviationreporting.eu> zu finden.

887 Vgl. dazu hiernach die Abbildung 15.

oder das europäische Meldesystem weiterleitet, erfasst: Wie erwähnt, sollen Personen, die einer Organisation angehören, gemäss der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 in erster Linie ihre Meldungen über das betriebsinterne Meldesystem erfassen.[888] Dies ist jedoch keine bindende Bestimmung.[889] So liegt es grundsätzlich in der Kompetenz der meldenden Person, sich für das betriebsinterne Meldesystem oder das europäische Meldeportal zu entscheiden. Die **Meldepflicht** gilt also als **erfüllt, unabhängig von der Wahl des Meldekanals**.

Auch aus praktischer Sicht ist diese Wahl schliesslich von untergeordneter Bedeutung. So verpflichtet nämlich die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die Organisationen der Zivilluftfahrt dazu, die über das betriebsinterne Meldesystem eingegangenen Meldungen an die nationale Behörde weiterzuleiten.[890] In der Schweiz bildet das Bundesamt für Zivilluftfahrt die fürs Meldewesen zuständige Behörde. Zur Erfassung der Meldungen hat das BAZL eine unabhängige interne Meldestelle geschaffen.[891] Da auch die Meldungen über das europäische Meldeportal dorthin weitergeleitet werden, fliessen bei der **Meldestelle des BAZL** praktisch[892] sämtliche Meldungen der Schweizer Zivilluftfahrt zusammen. Insgesamt kann damit diese Meldestelle als eigentliche Empfängerin der Meldungen betrachtet werden. Die Meldestelle erfasst wiederum – wie auch durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten der EU – sämtliche Meldungen im sog. Europäischen Zentralspeicher[893].[894] Von

888 Vgl. Art. 4 Abs. 6 Einleitungssatz Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

889 Vgl. GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 25.

890 Vgl. Art. 4 Abs. 8 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

891 Vgl. Art. 77*d* Abs. 1 und 2 LFV.

892 Einzig jene Meldungen, die bei Organisationen eingehen, die durch die EASA zertifiziert oder zugelassen wurden, sowie jene Meldungen von Personen dieser Organisationen, welche die Meldung direkt über das europäische Meldesystem erfassen, fliessen zur EASA. Vgl. dazu auch die Abbildung 15.

893 Der Europäische Zentralspeicher (englisch *European Central Repository*) wird durch das *European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting Systems* (*ECCAIRS*) betrieben. Weitere Informationen dazu finden sich auf der Webseite des ECCAIRS unter <https://eccairsportal.jrc.ec.europa.eu → About >.

894 Vgl. dazu Art. 8 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

dort stehen sie insbesondere den Mitgliedstaaten der EU zur Analyse zur Verfügung.[895]

Bezüglich der Zeit, die meldepflichtigen Personen zur Erstattung der Meldung zur Verfügung steht, regelt Art. 4 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014, dass meldepflichtige Personen «Ereignisse innerhalb von 72 Stunden, nachdem sie davon Kenntnis erhalten», zu melden haben, «sofern außergewöhnliche Umstände dies nicht verhindern». Damit haben Personen, nachdem sie von einem Ereignis aus eigener Wahrnehmung sichere Kenntnis[896] erlangt haben, **innerhalb von 72 Stunden** die Meldung zu erstatten. Ausnahmen sollen aber dort möglich sein, wo es einer Person z.B. aufgrund von Verletzungen, technischen Problemen[897] oder anderen aussergewöhnlichen Umständen unmöglich ist, eine Meldung abzusetzen. Diesfalls wird die Frist zur Erstattung der Meldung gehemmt. Zudem ist zu beachten, dass dort, wo aufgrund paralleler Meldepflichten nicht sämtliche Personen eine Meldung zu erstatten haben, jene Personen verpflichtet sind, die dazu in der Lage sind. Im Übrigen haben auch Organisationen 72 Stunden Zeit, die bei ihnen eingegangenen Meldungen an das BAZL oder die anderen zuständigen Behörden weiterzuleiten.[898] Diesen stehen wiederum 30 Tage zur Verfügung, die Daten im Europäischen Zentralspeicher zu erfassen.[899] Insgesamt ergibt sich damit im *Meldesystem für besondere Ereignisse* ein Informationsfluss, wie er in Abbildung 15 gezeigt wird.

Inhaltlich sind mit der Meldung **diverse Angaben zum Ereignis** zu machen.[900] So müssen der zuständigen Behörde bspw. **Ort, Zeit und Ereignishergang** mitgeteilt werden.[901] Da die meldepflichtigen Personen ihre Meldung in aller Regel über ein Meldeformular erfassen, haben sie sich nicht näher mit

---

895 Vgl. zur Datenanalyse hiernach S. 213.

896 Vgl. dazu hiervor S. 196.

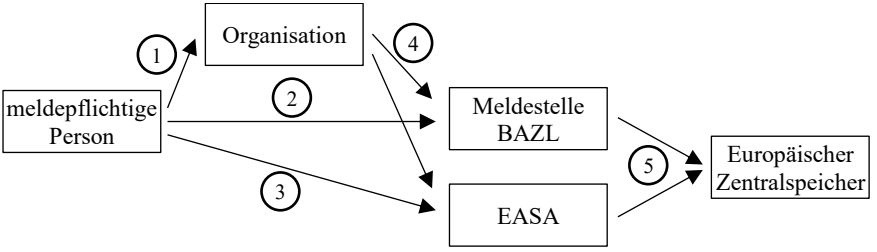
897 Vgl. dazu GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 25.

898 Vgl. Art. 4 Abs. 8 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

899 Vgl. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

900 Vgl. dazu das EASA-Formular zur Erstattung einer Meldung in Abbildung 28 im Anhang.

901 Vgl. dazu ausführlich Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 376/2014.



1. Meldepflichtige Personen, die einer Organisation angehören, melden das Ereignis innert 72 Stunden primär über das betriebsinterne Meldesystem der Organisation
2. Meldepflichtige Personen, die keiner Organisation angehören oder das betriebsinterne Meldesystem der Organisation nicht verwenden können oder wollen, melden Ereignisse innert 72 Stunden über das *European Aviation Safety Reporting Portal* der Meldestelle des BAZL
3. Meldepflichtige Personen, die einer Organisation angehören, die durch die EASA zertifiziert oder zugelassen wurde, die jedoch das betriebsinterne Meldesystem dieser Organisation nicht verwenden können oder wollen, melden Ereignisse innert 72 Stunden über das *European Aviation Safety Reporting Portal* der EASA
4. Die in der Schweiz niedergelassenen Organisationen leiten die Meldungen, die über das betriebsinterne Meldesystem eingegangen sind, innert 72 Stunden an das BAZL weiter. Jene Organisationen, die durch die EASA zertifiziert oder zugelassen wurden, leiten die Meldung innert gleicher Frist an die EASA weiter.
5. Sowohl das BAZL wie auch die EASA übertragen innert 30 Tagen die bei ihnen eingegangenen Meldungen an den Europäischen Zentralspeicher.

Abbildung 15: Meldefluss im Meldesystem für besondere Ereignisse

dem vorgeschriebenen Mindestinhalt einer Meldung auseinanderzusetzen.[902] Allerdings ist der Anleitung zur Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zu entnehmen, dass die meldepflichtigen Personen das Meldeformular so ausführlich wie möglich ausfüllen sollen.[903] Daraus – sowie aus der Frist von 72 Stunden zur Einreichung – ergibt sich, dass der Meldepflicht keine alarmierende[904], sondern eine **rapportierende Funktion** zukommt.

---

902 Die Pflichtdatenfelder, die ein Formular eines Meldesystems enthalten muss, werden im Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 detailliert aufgelistet.

903 Vgl. GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 26.

904 Vgl. dazu die alarmierende Funktion der Meldung aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren hiervor S. 172 f.

Im Übrigen erlaubt es die Verordnung (EU) Nr. 376/2014, dass eine Meldung **anonym** verfasst wird.[905] Entsprechend steht es einer Person, die ihre Meldung über das europäische Meldeportal erfasst, frei, die eigene Identität offenzulegen oder nicht. Auch den Organisationen wird die Möglichkeit gelassen, ihre betriebsinternen Meldesysteme anonym auszugestalten.[906]

Schliesslich legt es Art. 21 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 in den Aufgabenbereich der Mitgliedstaaten, Sanktionen bei Verstössen gegen die Verordnung zu erlassen. Die Schweiz ist diesem Auftrag nachgekommen, indem sie eine Verletzung von «Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014», also der Meldepflicht, als Straftatbestand in Art. 141*a* Bst. d LFV aufgenommen hat. Gemäss dieser Bestimmung kann – i.V.m. Art. 91 Abs. 1 Bst. i LFG – eine Person, welche der Meldepflicht vorsätzlich oder fahrlässig nicht nachkommt, mit einer **Busse bis zu 20'000 Franken** bestraft werden. In der Praxis wird dieser Bestimmung wohl allerdings eine tiefe Bedeutung zukommen. Eine ausgesprochene Busse würde m.E. den Goodwill der Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Zivilaviatik gegenüber dem *Meldesystem für besondere Ereignisse* erodieren lassen, was der Erlangung einer positiven Sicherheitskultur[907] alles andere als zuträglich wäre.

e. Abgrenzung zu den spezifischen Meldepflichten

Wie bereits hiervor erwähnt, existieren neben den beiden allgemeinen Meldepflichten zusätzlich **diverse spezifische Meldepflichten**.[908] So enthalten insbesondere verschiedene luftrechtliche Rechtsakte des europäischen Tertiärrechts[909] die Bestimmung, dass auch bestimmte juristische Personen Ereignisse im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sowie Unfälle und schwere Störungen gemäss der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 zu melden haben.[910]

---

905 So stellen Name oder Adresse der meldenden Person kein Pflichtdatenfeld dar (vgl. FN 902).

906 Vgl. dazu GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 26.

907 Vgl. zur positiven Sicherheitskultur hiervor S. 37.

908 Vgl. dazu hiervor S. 146.

909 Vgl. zum europäischen Tertiärrecht hiervor S. 23.

910 So z.B. ORA.GEN.160, ORO.GEN.160, ATCO.OR.B.040, ATM/ANS.OR.A.065 sowie Art. 19 Abs. 2 Durchführungsverordnung 2019/947.

Andere Normen aus dem europäischen sowie aus dem schweizerischen Recht verpflichten wiederum bestimmte natürliche und juristische Personen, gewisse sicherheitsrelevante Vorfälle zu melden, ohne dabei auf den Ereignisbegriff der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 Bezug zu nehmen.[911] Aus diesem Grund stellt sich insbesondere die Frage, in welchem Verhältnis diese spezifischen Meldepflichten zu den Bestimmungen aus der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 stehen.

Eine Antwort auf diese Frage findet sich erstens in **Art. 77 Abs. 2 LFV**. Dieser besagt, dass «[a]ndere im Bundesrecht vorgesehene Meldepflichten» von der Meldepflicht nach der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 unberührt bleiben. Spezifische Meldepflichten im schweizerischen Recht sowie die Meldepflicht aus dem Meldewesen bestehen somit nebeneinander. Zweitens geben die **Begründungserwägungen der Verordnung (EU) Nr. 376/2014** eine Antwort darauf, wie mit den spezifischen Meldepflichten aus dem europäischen Recht, welche für juristische Personen gelten, vor dem Hintergrund der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 umzugehen ist. Wie im vorangehenden Unterabschnitt erwähnt, trifft die Organisationen der Zivilluftfahrt[912] gemäss der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 nämlich die Pflicht, die über ihr betriebsinternes Meldesystem eingegangenen Meldungen an die Behörden weiterzuleiten. Die Erw. 4 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 erklärt nun, dass durch das Weiterleiten einer Meldung gemäss der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die spezifischen Meldepflichten der übrigen europäischen Rechtsakte nicht abgegolten sind. Die Organisationen unterliegen somit mehrfachen Meldepflichten: Sie haben sowohl die Weiterleitungspflicht gemäss der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zu erfüllen als auch die spezifischen Meldepflichten im übrigen europäischen Recht einzuhalten. Allerdings hält die Erwägung ebenso fest, dass diese parallelen Meldepflichten nicht zur Einführung mehrerer Meldesysteme führen sollen. Vielmehr sind die Organisationen gehalten, ein betriebsinternes Meldesystem einzurichten, das sämtlichen Meldepflichten gerecht wird.

Aus diesen Ausführungen kann insgesamt abgeleitet werden, dass also die allgemeinen Meldepflichten aus der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 andere

---

911 Z.B. 21.A.3A, 145.A.60 oder M.A.202 aus dem europäischen sowie Art. 24 VLIb oder Art. 4 Abs. 1 VFSD aus dem schweizerischen Recht.

912 Vgl. zum Begriff hiervor S. 205.

spezifische Meldepflichten nicht ersetzen. Vielmehr **gelten** – sowohl für natürliche als auch für juristische Personen – **sämtliche Meldepflichten nebeneinander**. Eine Person kann somit je nach Sachverhalt der Meldepflicht aus dem *Meldesystem für besondere Ereignisse*, der Meldepflicht aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren sowie weiteren spezifischen Meldepflichten unterliegen. Die Erfüllung der einen Meldepflicht zieht dabei grundsätzlich nicht die Erfüllung anderer Meldepflichten mit sich.

Die Organisationen der Zivilluftfahrt sind allerdings gehalten, ein betriebsinternes Meldesystem zu entwickeln, durch dessen Einsatz sämtlichen Meldepflichten mittels einer Meldung nachgekommen werden kann. Ein derartiges **betriebsinternes Meldesystem für sämtliche Meldepflichten** einzurichten, ist sicherlich dort ein Leichtes, wo sich die spezifischen Meldepflichten an dem Begriff des Ereignisses, der schweren Störung oder des Unfalls orientieren.[913] Sogar die Meldepflicht aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren kann über ein betriebsinternen Meldesystem abgegolten werden, sofern die Modalitäten dieser Meldepflicht – wie z.B. der Umstand, dass die Behörden unverzüglich informiert werden müssen – beachtet werden.[914] Viel schwieriger wird es hingegen sein, Meldepflichten zu inkorporieren, die Sachverhalte mitumfassen, die auf anderen Konzeptionen als jenen der genannten Begriffe fussen.[915] Diesfalls bedarf es einer sorgfältigen Analyse der einzelnen spezifischen Meldepflichten, damit eine juristische Person durch die Einführung eines betriebsinternen Meldewesens sämtlichen Meldepflichten gerecht werden kann.

Aus der **Sicht der an einem Vorkommnis beteiligten natürlichen Personen** bedeutet dies aber, dass sie je nach Ausgestaltung des ihnen zur Verfügung stehenden betriebsinternen Meldesystems durch die Absetzung einer Meldung sämtliche Meldepflichten erfüllen können. Personen, die nicht ein betriebsinternes Meldesystem, sondern das europäische Meldeportal benutzen, haben hingegen stets mehrere Meldungen zu verfassen. So dient das europäische Meldeportal nämlich m.E. alleine der Meldung von Ereignissen gemäss der

913 Vgl. insbesondere FN 910.

914 Vgl. zur Inkorporation der Meldepflicht aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren hiervor S. 170.

915 Vgl. insbesondere FN 911.

Verordnung (EU) Nr. 376/2014. In diesem Fall hat die meldepflichtige Person alleine dafür Sorge zu tragen, dass sie sämtliche Meldepflichten erfüllt.

4. Schutz der meldenden Personen durch das Konzept der *Just Culture*

Der vorangehende Abschnitt legte zusammenfassend dar, dass aviatische Fachpersonen die Pflicht trifft, jene Ereignisse der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 zu melden, in die sie involviert und von denen sie Kenntnis erlangt haben. Zur Erfüllung ihrer Meldepflicht stehen ihnen das europäische Meldeportal und, sofern sie von einer Organisation der Zivilaviatik beschäftigt werden, deren betriebsinternes Meldesystem zur Verfügung. Unabhängig von der Wahl des Meldekanals werden die Meldungen schliesslich beim Bundesamt für Zivilluftfahrt zusammengetragen, welches diese wiederum im Europäischen Zentralspeicher erfasst.

Mit der Erstattung der Meldung tätigen die meldepflichtigen Personen, wie aufgezeigt, diverse Angaben über den Ort, die Zeit oder den Hergang des Ereignisses. Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 verpflichtet nun sowohl die einzelnen Organisationen[916] der Zivilluftfahrt als auch die Mitgliedstaaten sowie die EASA, die bei ihnen eingegangenen **Meldungen samt der beinhalteten Daten auszuwerten, zu verarbeiten und zu analysieren** sowie diese schlussendlich in Datenbanken **zu speichern**.[917] Dies betrifft die Meldungen des obligatorischen Meldewesens gleichermassen wie jene des freiwilligen.[918] Stellen Organisationen bei der Analyse ihrer Daten eine Gefährdung der Flugsicherheit fest, haben sie Gegen- oder Präventivmassnahmen zu bestimmen, umzusetzen und deren Wirksamkeit zu überwachen.[919] Zudem haben die Organisationen ihre Mitarbeitenden regelmässig über die Ergebnisse der Analyse

916 Zum Begriff der Organisation vgl. hiervor S. 205.

917 Vgl. Art. 6 Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Wie die Organisationen, die Mitgliedstaaten sowie die EASA die Daten zu bearbeiten haben, wird zudem ausführlich in der Anleitung zur Verordnung (EU) Nr. 376/2014 an verschiedensten Stellen beschrieben.

918 Zur Unterscheidung zwischen dem obligatorischen und dem freiwilligen Meldewesen vgl. hiervor S. 178.

919 Vgl. Art. 13 Abs. 1 und 2 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

der eingegangenen Meldungen zu informieren[920] sowie der zuständigen nationalen Behörde – in der Schweiz also dem BAZL – über identifizierte Risiken Bericht zu erstatten[921]. Analog werden auch die Mitgliedstaaten verpflichtet, wenn sie aufgrund der Meldungen ein Risiko für die Zivilluftfahrt feststellen, Massnahmen zu ergreifen[922] und die Öffentlichkeit regelmässig über das Sicherheitsniveau in der Zivilluftfahrt in Kenntnis zu setzen[923]. Schliesslich werden zudem auf europäischer Ebene über den Europäischen Zentralspeicher Meldungen analysiert und Informationen ausgetauscht.[924]

Aufgrund dieser Verpflichtung zur Analyse der Ereignismeldungen sind sowohl die Organisationen der Zivilluftfahrt als auch die nationalen Behörden gezwungen, sich mit den Ereignissen auseinanderzusetzen. Durch diese Analysen können die Organisationen allerdings auch entdecken, dass sich Ereignisse aufgrund von Fehlern z.B. von Mitarbeitenden zugetragen haben, und könnten dadurch geneigt sein, bspw. arbeitsrechtliche Schritte gegen die fehlbaren Mitarbeitenden einzuleiten. Auf der Ebene der Nationalstaaten können zudem die für die Auswertung der Daten zuständigen Behörden aufgrund von Ereignismeldungen darauf aufmerksam werden, dass bestimmte Ereignisse gegebenenfalls Straftaten darstellen oder administrative Massnahmen zur Folge haben müssten. Aufgrund der Anzeigepflicht müsste sodann bspw. das Personal des BAZL bestimmte Straftaten bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zur Anzeige bringen.[925] Die meldende Person sieht sich somit dem **Dilemma** ausgesetzt, dass sie einerseits eine Meldepflicht trifft, andererseits durch die Meldung aber auch Informationen preiszugeben hat, die ihr anschliessend zu rechtlichen Nachteilen gereichen könnten. Ohne Schutz vor sol-

---

920 Vgl. Art. 13 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

921 Vgl. Art. 13 Abs. 4 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

922 Vgl. Art. 13 Abs. 6 und 7 Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Für weitere Angaben zur Speicherung, zum Austausch und zur Analyse von Sicherheitsdaten in der Schweiz vgl. ausführlich BAZL, State Safety Programm der Schweiz, S. 31 f.

923 Vgl. Art. 13 Abs. 11 Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Sicherheitsinformationen, welche aus dem Meldewesen gewonnen werden, fliessen bspw. in die *Stay-Safe*-Kampagne des BAZL ein, die auf der Webseite <https://staysafe.bazl.admin.ch> zu finden ist.

924 Vgl. Art. 14 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

925 Zur Anzeigepflicht vgl. z.B. Art. 22*a* Abs. 1 BPG oder Art. 19 Abs. 2 VStrR.

chen Nachteilen hat die meldende Person jedenfalls keinerlei Anreiz, eine Meldung zu erstatten.[926]

Aus diesem Grund statuiert die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die Bestimmung, dass die «Erfassung von Ereignismeldungen [.] ausschließlich der Verhütung von Unfällen und Störungen» dienen darf und «nicht der Klärung von Schuld- oder Haftungsfragen». Durch diese sowie weitere Bestimmungen führt die Verordnung das sog. ***Just-Culture*-Konzept** ins Meldewesen ein. Die *Just Culture* möchte meldende Personen insbesondere davor schützen, dass sie aufgrund der eingereichten Meldung und der dadurch preisgegebenen Informationen negative rechtliche Auswirkungen hinnehmen müssen. Dort, wo allerdings ein Ereignis durch Vorsatz oder einen gravierenden Mangel an beruflicher Sorgfaltspflicht herbeigeführt wurde, soll der Schutz nicht gelten.[927]

Nachfolgend wird die *Just Culture* und deren Umsetzung im Meldewesen vertiefter betrachtet. Dazu bietet Unterabschnitt a. eine Einführung ins *Just-Culture*-Konzept[928], um die nachfolgenden Ausführungen in ihren Kontext einordnen zu können. Anschliessend widmet sich Unterabschnitt b. den Rechtsquellen der *Just Culture*. Schliesslich wird in Unterabschnitt c. analysiert, welchen Schutzgehalt die Umsetzung der *Just Culture* in der Schweizer Rechtsordnung gewährt.

---

926 Dieses Dilemma, dass eine meldende Person durch ihre Meldung einerseits zur Verbesserung der Flugsicherheit beiträgt, andererseits aber auch sich selbst belasten kann, ist das zentrale Argument, warum die Schaffung einer *Just Culture* notwendig ist. Entsprechend häufig wird dieses Dilemma erwähnt. Vgl. z.B. Kommissionsvorschlag Verordnung (EU) Nr. 376/2014, COM(2012) 776 ff., S. 3; JANEZIC, Meldepflichten, S. 20 ff.; VAN DAM, Open reporting, S. 5; SCHUBERT, Droit aérien, S. 130 ff; SCHUBERT, Essentials for a Safety Culture, S. 25 f; oder auch Erw. 43 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

927 Vgl. dazu z.B. BAZL, Frequently Asked Questions, S. 2, sowie Erw. 37 Verordnung (EU) Nr. 376/2014 oder ausführlich PELLEGRINO, Just Culture Principles, S. 69 ff.

928 Weitere Ausführungen zum *Just-Culture*-Konzept in der Zivilluftfahrt finden sich bei MÜLLER/ROCHERAY, Strafloses Meldewesen, S. 1 ff.; PELLEGRINO, Just Culture Principles; TRÖGELER, Just Culture; oder VAN DAM, Open reporting.

a. *Just-Culture*-Konzept in der Zivilluftfahrt

Die sog. *Just Culture*, die in deutschen Texten auch mit *Redlichkeitskultur* übersetzt wird,[929] ist ein wichtiger Bestandteil des heutigen **Konzepts des Sicherheitsmanagements**[930]. Dabei gelangt die *Just Culture* nicht nur in der Zivilaviatik zur Anwendung.[931] Seine wissenschaftliche Basis findet das *Just-Culture*-Konzept in den Erkenntnissen sowohl des *Human-Factor*-Ansatzes der 1970er-Jahre als auch des organisationalen Ansatzes[932] der 1990er-Jahre.[933] So hielt JAMES REASON in seinem Standardwerk zum Sicherheitsdenken aus dem Jahr 1997 fest, dass eine zentrale Komponente der Sicherheitskultur[934] einer Organisation die sog. *Just Culture* sein müsse.[935] Für REASON bedeutete dabei die Einführung einer *Just Culture* die Etablierung einer «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».[936] Durch diese Kultur des Vertrauens sollten somit Mitarbeitende der Organisation ermutigt werden, Fehler und Beinahe-Unfälle zu melden, sodass Risikofaktoren in einer Organisation identifiziert und angegangen werden können; stets allerdings im Wissen, dass unakzeptables Verhalten auch negative Konsequenzen nach sich ziehen wird.[937] In den letzten Jahren wurde dieses Konzept der *Just Culture* durch den australischen Sicherheitswissenschaft-

---

929 Vgl. insbesondere Erw. 34 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

930 Vgl. zum Sicherheitsmanagement hiervor S. 35 ff.

931 Vgl. zur *Just Culture* in der Medizin z.B. PARADISO/SWEENEY, Just culture, S. 39 ff., oder PELLEGRINO, Just Culture Principles, S. 17 ff.

932 Vgl. zu diesen beiden Ansätzen hiervor S. 33 f.

933 Eine Übersicht zur Entwicklung der *Just Culture* findet sich bei PELLEGRINO, Just Culture Principles, S. 1 ff.

934 Auch das Konzept der Sicherheitskultur, so wie es heute Verwendung findet, fusst auf den Ausführungen von REASON. Vgl. dazu REASON, Organizational Accidents, S. 191 ff., sowie zum heutigen Verständnis hiervor S. 37.

935 REASON differenzierte vier Elemente einer Sicherheitskultur, nämlich die *Reporting Culture*, die *Just Culture*, die *Flexible Culture* sowie die *Learning Culture*. Gemeinsam würden diese zu einer *Informed Culture* führen, die mit der Sicherheitskultur gleichgesetzt werden könne. Vgl. REASON, Organizational Accidents, S. 195 f.

936 REASON, Organizational Accidents, S. 195.

937 Vgl. dazu ausführlich REASON, Organizational Accidents, S. 195 f. sowie 205 ff.

ler SIDNEY DEKKER massgeblich weiterentwickelt, sodass es heute untrennbar mit dessen Namen verbunden ist.[938] Gemäss DEKKER ist die *Just Culture* nicht nur innerhalb einer Organisation, sondern im ganzen System – also der gesamten Zivilluftfahrt – zu etablieren und hat insbesondere auch die Strafbehörden zu umfassen, die von einer Kriminalisierung sicherheitsrelevanter Vorkommnisse[939] Abstand nehmen sollten.[940]

In der Zivilluftfahrt ist heute anerkannt, dass es zur Umsetzung eines effektiven Meldewesens unausweichlich ist, eine *Just Culture* zu etablieren.[941] Entsprechend konnte sich auch das Luftrecht dieser Entwicklung nicht verschliessen. Die treibende Kraft hinter der Einführung der *Just Culture* ins Luftrecht war die *Europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt*, kurz **EUROCONTROL**, eine internationale Organisation[942], die ursprünglich insbesondere zur Etablierung einer länderübergreifenden Flugsicherung geschaffen wurde.[943] Für ihre Mitgliedstaaten – so auch für die Schweiz – legte EUROCONTROL verbindlich fest, dass sie per 1. Januar 2000 ein Meldewesen für Vorfälle in der Flugsicherung einzuführen hatten.[944] Teil dieses Meldewesens war auch die Etablierung einer *Just Culture* in der Flugsicherung, die sich stark an der Konzeption von REASON orientierte.[945] Mit der Einführung der hiervor

---

938 Siehe dazu das Standardwerk DEKKER, Just Culture [1st ed.], dessen erste Auflage im Jahr 2007 erschien.

939 Vgl. zur Kriminalisierung sicherheitsrelevanter Vorkommnisse hiernach S. 549.

940 Siehe dazu DEKKER, Just Culture [1st ed.], S. 91 ff. mit dem Fazit auf S. 101.

941 Vgl. z.B. VAN DAM, Open reporting, S. 5, oder JANEZIC, Meldepflichten, S. 20 ff.

942 Die rechtliche Grundlage der EUROCONTROL bildet das *Internationales Übereinkommen über Zusammenarbeit zur Sicherung der Luftfahrt «EUROCONTROL» vom 13. Dezember 1960, geändert durch das Protokoll vom 12. Februar 1981*.

943 Vgl. zur EUROCONTROL und deren Zweck SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 2 Rz. 43 ff., oder VAN DAM, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 1, S. 60 Rz. 124 ff., sowie die Webseite des BAZL unter <https://www.bazl.admin.ch → Sicherheit → Internationales → Eurocontrol>.

944 Es liegt in der Kompetenz der EUROCONTROL, die sog. *Eurocontrol Safety Regulatory Requirements*, kurz *ESARR*, zu erlassen. Insgesamt gibt es sechs *ESARR*, wobei diese auch für die Schweiz gelten. Das Meldewesen wurde mit den *ESARR 2: Reporting and Assessment of Safety Occurrences in ATM* eingeführt. Vgl. zu den *ESARR 2* TRÖGELER, Just Culture, S. 10 f.

945 Die *Just Culture* wird in den *ESARR 2* nicht explizit erwähnt. Dafür widmet sich eine zu *ESARR 2* gehörende Anleitung ausführlich diesem Thema. Vgl. dazu die *EAM 2/*

bereits erwähnten **Richtlinie 2003/42/EG** übernahm die EU das Meldesystem von EUROCONTROL ins europäische Recht und weitete es zu einem allgemeinen Meldewesen für die Zivilaviatik aus.[946] Damit inkorporierte die EU auch das *Just-Culture*-Konzept, so wie es von EUROCONTROL geprägt wurde, in ihre luftrechtlichen Vorschriften. Mit der Neugestaltung des Meldewesens durch die **Verordnung (EU) Nr. 376/2014** erfolgten sodann auch einige Änderungen in der Umsetzung der *Just Culture*.[947]

Heute definiert die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die *Just Culture* unter dem Stichwort *Redlichkeitskultur* als «eine Kultur, bei der operative Mitarbeiter oder andere Personen nicht für ihre Handlungen, Unterlassungen oder Entscheidungen, die ihrer Erfahrung und Ausbildung entsprechen, bestraft werden, aber grobe Fahrlässigkeit, vorsätzliche Verstöße und destruktives Handeln nicht toleriert werden».[948] Ziel der *Just Culture* ist, als Teil einer positiven Sicherheitskultur[949] in der Zivilaviatik sicherzustellen, dass sicherheitsrelevante Vorkommnisse, die ohne Absicht oder Fahrlässigkeit herbeigeführt wurden, **ohne Angst vor Repressionen** wie straf- oder arbeitsrechtlichen Sanktionen gemeldet werden können.[950] Mit anderen Worten sollen durch die *Just Culture* meldende Personen vor negativen Konsequenzen auf der Grundlage ihrer eigenen Meldung geschützt werden.

Auch ins schweizerische *Meldesystem für besondere Ereignisse* hat die *Just Culture* auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 Einzug gehalten. Zudem hat das BAZL in seiner *Just Culture Erklärung* versprochen, dass meldende Personen «keine Nachteile auf der Grundlage der Informationen, die sie dem BAZL im Rahmen des Meldewesens übermittelt haben», erfahren sollen.[951] Sollte dennoch eine meldende Person zum Schluss kommen, dass der

GUI 6, Establishment of 'Just Culture' Principles in ATM Safety Data Reporting & Assessment. Diese übernimmt teilweise die Ausführungen von REASON im Wortlaut.

946 Vgl. dazu hiervor S. 176.

947 Vgl. zur Umsetzung der *Just Culture* in der Richtlinie 2003/42/EG sowie in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ausführlich JANEZIC, Meldepflichten, S. 23 ff.

948 Vgl. Art. 2 Ziff. 12 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

949 Zur Sicherheitskultur vgl. hiervor S. 37.

950 Vgl. dazu ausführlich die Erw. 34 ff. Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

951 BAZL, Just Culture Erklärung.

durch die *Just Culture* gewährte Schutz durch Behörden oder Organisationen verletzt worden ist, kann sie sich an die Meldestelle *ROJCA*, das sog. ***Reporting Office for Just Culture in Civil Aviation***, wenden. Das ROJCA stellt eine Art Ombudsstelle im Bereich des Meldewesens dar, dessen Schaffung den Mitgliedstaaten durch die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 vorgeschrieben wird.[952] Die Kompetenzen, die das ROJCA geniesst, sind allerdings sehr beschränkt. So kommen ihm ausser der Möglichkeit, Berichte zu verfassen und Behörden zu beraten, keine weiteren Handlungsformen zu.

b. Rechtsquellen des Schutzes

Die Rechtsquellen der *Just Culture* finden sich – wie die Rechtsquellen des gesamten *Meldesystems für besondere Ereignisse*[953] – auf allen Ebenen des luftrechtlichen Normgefüges. Diese Rechtsquellen sollen hiernach vertiefter betrachtet werden.

Obwohl die *Just Culture* mittlerweile Eingang in die luftrechtlichen Vorschriften des Völkerrechts gefunden hat, sucht man in den Rechtsquellen der ICAO vergeblich nach diesem Begriff. Dort wird vielmehr die Ausdrucksweise *protection of safety data and safety information* verwendet.[954] Damit legen die Rechtsquellen der ICAO in der Konzeption der Normen den Fokus primär auf den Schutz der aus dem Meldewesen gewonnenen Daten und Informationen[955] – also quasi der Inhalte[956] des Meldewesens – und nicht auf den Schutz der meldenden Personen, wie es der Schwerpunkt des *Just-Culture*-Konzepts gemäss dem europäischen Recht ist. Wie nachfolgend noch gezeigt werden

---

952 Rechtsgrundlage des ROJCA bildet Art. 16 Abs. 12 Verordnung (EU) Nr. 376/2014 i.V.m. Art. 77*e* LFV. Weitere Informationen zum ROJCA sind auf der Webseite des UVEK unter <https://www.uvek.admin.ch → Das UVEK → Organisation → Fachstellen → Meldestelle für Just Culture in der Zivilluftfahrt> zu finden.

953 Vgl. dazu hiervor S. 179 f.

954 Vgl. z.B. ICAO Safety Management Manual, S. 7-1. Vgl. dazu auch hiervor die Ausführungen zum Konzept des Sicherheitsmanagements insbesondere auf S. 37.

955 Zur Unterscheidung zwischen Sicherheitsdaten und Sicherheitsinformationen vgl. hiervor FN 175.

956 Nachfolgend wird der Begriff *Inhalte* auch als Überbegriff verwendet, um die Daten und Informationen des Meldewesens gleichermassen zu bezeichnen.

wird,[957] sind allerdings auch auf europäischer Ebene der Schutz einerseits der Inhalte des Meldewesens und andererseits derjenigen der meldenden Personen die zwei zentralen Pfeiler in der Umsetzung der *Just Culture*. Der Gehalt des Schutzes, der durch die Vorschriften der ICAO gewährt wird, ist damit trotz gewisser konzeptioneller Differenzen mit jenem aus dem europäischen Recht vergleichbar. Zu finden sind die Normen zur *Just Culture* auf völkerrechtlicher Ebene hauptsächlich in **Annex 19**. Dieser stipuliert den Grundsatz, dass die aus dem Meldewesen gewonnenen Daten und Informationen nicht für «purposes other than maintaining or improving safety» verwendet oder verfügbar gemacht werden dürfen.[958] Dies bedeutet insbesondere, dass die Inhalte des Meldewesens nicht in «disciplinary, civil, administrative and criminal proceedings» einfliessen und nicht veröffentlicht werden dürfen.[959] Allerdings nimmt Annex 19 eine gewichtige Differenzierung zwischen dem obligatorischen und dem freiwilligen Meldewesen[960] vor: So gilt der Schutz der Daten und Informationen des freiwilligen Meldewesens als verpflichtender *Standard*[961], währenddem im Bereich des obligatorischen Meldewesens die Bestimmung nur als *Recommended Practice* formuliert ist.[962] Zusätzlich zum Annex 19 finden sich auch in **Annex 13** Teile der *Just Culture* wieder, welche dann aber für das Sicherheitsuntersuchungsverfahren gelten.[963] Schliesslich widmet das *Safety Management Manual*[964] ein ganzes Kapitel dem Schutz der aus dem Meldewesen gewonnenen Daten und Informationen.[965]

Auf europäischer Ebene wird die *Just Culture*, wie bereits hiervor erwähnt, in der **Verordnung (EU) Nr. 376/2014** verankert. Dort beinhalten insbesondere die Art. 15 und 16 die Regeln zur Umsetzung der *Just Culture*. Während

957 Vgl. dazu auch hiernach S. 222.

958 Ziff. 5.3.3 Annex 19.

959 Ziff. 2.1 Bst. a und b Appendix 3 Annex 19.

960 Vgl. zur Unterscheidung zwischen dem freiwilligen und dem obligatorischen Meldewesen hiervor S. 178.

961 Vgl. zur Differenzierung zwischen einem *Standard* und einer *Recommended Practice* hiervor S. 19.

962 Vgl. Ziff. 5.3.1 und 5.3.2 Annex 19.

963 Vgl. dazu ausführlich hiernach S. 368 ff.

964 Zum *Safety Management Manual* vgl. hiervor S. 35.

965 Vgl. ICAO Safety Management Manual, S. 7-1 ff.

Art. 15 den Grundsatz einer angemessenen Nutzung der Informationen aus dem Meldewesen und deren Vertraulichkeit regelt, stellt Art. 16 mehr oder minder verbindliche Regeln zum Schutze der Informationsquellen, also insbesondere der meldenden Personen, auf. Zu beachten ist allerdings, dass die beiden Artikel bei vertiefterer Betrachtung viele Fragen zu ihrem genauen Inhalt aufwerfen. Ebenso ermöglichen sie den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in bestimmten Bereichen strengere oder laschere Normen zu erlassen, womit die Verordnung – einer Richtlinie gleich – in Bezug auf die *Just Culture* nur im Lichte der innerstaatlichen Umsetzung betrachtet werden kann. Des Weiteren sind Ausflüsse der *Just Culture* auf europäischer Ebne neben der genannten Verordnung auch in der **Verordnung (EU) Nr. 996/2010** zu finden.[966]

In der Schweizer Rechtsordnung bestimmen **Art. 20 Abs. 2 LFG i.V.m. Art. 77 Abs. 1 Satz 2 LFV**, dass sich das Meldewesen – und daher auch die *Just Culture* – nach der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zu richten habe. Eine eigentliche Umsetzung der *Just Culture* findet sich seit der Revision des Meldewesens im Jahr 2016[967] mit der Streichung diverser Artikel in der LFV[968] nicht mehr. Dies hat die Rechtslage dort enorm verkompliziert, wo die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 den Mitgliedstaaten, wie erwähnt, Raum zur eigenen Regulierung lässt. Mangels klarer Normierung bleibt in diesen Bereichen, wie noch zu zeigen sein wird, teilweise unklar, wie der Schweizer Gesetzgeber den Gestaltungsfreiraum zu füllen gedachte. Immerhin bestimmt **Art. 20 Abs. 3 LFG** nach wie vor, dass dem Bundesrat im Rahmen der Regelung des Meldewesens das Recht zusteht, vorzusehen, «dass auf die Einleitung eines Strafverfahrens gegenüber den Urhebern der Meldung verzichtet wird». Dessen Umsetzungsnorm, ehemals in Art. 77*e* LFV i.d.F. AS 2007 917, wurde 2016 allerdings ersatzlos gestrichen. Zur *Just Culture* gehört damit nur noch **Art. 77*d* LFV**, der in Abs. 3 bestimmt, dass die Meldestelle des BAZL, die für die Entgegennahme der Meldungen zuständig ist,[969] die Meldungen

966 Vgl. dazu den Schutz sensibler Sicherheitsinformationen in Art. 14 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 hiernach auf S. 372 ff.

967 Vgl. dazu hiervor S. 177.

968 Bis 2016 enthielten die Art. 77*e* ff. LFV i.d.F. AS 2007 917 diverse Angaben zur Umsetzung der *Just Culture*. Mit der Revision wurden diese Artikel ersatzlos gestrichen.

969 Vgl. zur Meldestelle des BAZL hiervor S. 207.

vertraulich zu behandeln hat. Zudem entbindet Abs. 4 dieser Norm die «Angehörige[n] der Meldestelle, die mit der Erfassung und Auswertung von Ereignismeldungen betraut sind, [.] im Rahmen dieser Tätigkeiten von ihrer Anzeige- und Verfolgungspflicht».

c. Inhalt des Schutzes

Auch wenn es, wie hiervor erwähnt wurde, in der Zivilaviatik unumstritten ist, dass ein effektives Meldewesen die Etablierung einer *Just Culture* bedingt, so wird diese durch die hiervor vorgestellten Rechtsquellen dennoch nicht zur Gänze so umgesetzt, wie es das Konzept vorsehen würde.[970] Welchen Schutz die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zusammen mit den kaum vorhandenen Schweizer Normen gewährt, wird nachfolgend vertiefter beleuchtet. Die völkerrechtlichen Normen werden dabei nur am Rande einbezogen, da diese, wie erwähnt, lediglich im Bereich des freiwilligen Meldewesens mit Bindungswirkung für die Nationalstaaten ausgestaltet sind.

Die Bestimmungen betreffend die *Just Culture* stellen sich allerdings, wie bereits angetönt wurde, **als nicht sehr ausgereift** dar. So fehlt es in Bezug auf die Normen der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 erstens an einer inneren Systematik, zweitens ist deren Wortlaut zum Teil unpräzis oder lässt viele Auslegungsmöglichkeiten zu und drittens stellt sich bei gewissen Bestimmungen die Frage, inwiefern sie überhaupt justiziabel sind. Dennoch soll hier ein Versuch unternommen werden, die Bestimmungen zu systematisieren und auszulegen.

Ein holistischer Blick insbesondere auf Art. 15 und 16 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ergibt, dass der durch die Umsetzung der *Just Culture* gewährte Schutz auf **zwei Pfeiler** gestellt wird:[971] So sollen einerseits die Daten und Informationen, also die Inhalte des Meldewesens, vor unangemessener Verwendung geschützt werden. Andererseits sollen die Quellen der Daten und Informationen, also die Meldenden sowie die in den Meldungen genannten Personen, im Sinne eines Quellenschutzes vor einer Offenlegung ihrer Identität sowie vor Nachteilen aufgrund einer Meldung bewahrt werden. Dabei

970 Für eine kritische Auseinandersetzung vgl. JANEZIC, Meldepflichten, S. 30 ff., oder NAUDET/MICHEL/BAUMGARTNER, Just Culture Regulation, S. 9.

971 So auch NAUDET/MICHEL/BAUMGARTNER, Just Culture Regulation, S. 5.

nimmt sich im Grundsatz Art. 15 der Verordnung des ersten Pfeilers an, währenddem Art. 16 den zweiten Pfeiler zum Inhalt hat.

Nachfolgend sollen die Schutzgehalte dieser beiden Pfeiler (Unter-Unterabschnitt aa. zum ersten Pfeiler, die Unter-Unterabschnitte bb. bis dd. zum zweiten Pfeiler) genauer beleuchtet werden. Danach wird analysiert, inwiefern die Rechtsnormen des Datenschutzgesetzes eine alternative Rechtsgrundlage für die Umsetzung der *Just Culture* bieten (Unter-Unterabschnitt ee.), bevor ein abschliessender Überblick (Unter-Unterabschnitt ff.) folgt.

aa. Erster Pfeiler: Schutz der Daten und Informationen des Meldewesens vor unangemessener Verwendung

Der Schutz der Daten und Informationen des Meldewesens vor unangemessener Verwendung stellt einen Grundsatz dar, der sich auch in Annex 19 der ICAO wiederfindet.[972] Auf europäischer Ebene bestimmt in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 Art. 15 Abs. 2 UAbs. 1, dass die Inhalte des Meldewesens «nur für den Zweck verwendet [werden dürfen], für den sie erfasst wurden». Zweck der Erfassung der Daten ist, wie aus der Verordnung und der LFV explizit hervorgeht, die Verbesserung der Flugsicherheit.[973] Folgerichtig besagt Art. 15 Abs. 2 UAbs. 2 Bst. b der Verordnung (EU) Nr. 376/2014, dass die Organisationen der Zivilluftfahrt, die Mitgliedstaaten sowie die EASA die Inhalte des Meldewesens nicht «für andere Zwecke als die Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Flugsicherheit» verwenden dürfen. Zusammenfassend lautet der Grundsatz des Schutzes der Inhalte des Meldewesens vor unangemessener Verwendung also, dass diese Inhalte **lediglich zur Verbesserung der Flugsicherheit** Verwendung finden dürfen. Jeder andere Gebrauch ist unangemessen.

Damit ist der Schutz der Inhalte des Meldewesens vor unangemessener Verwendung allerdings erst im Grundsatz beschrieben und bedarf weiterer Auslegung. Nachfolgend soll diese vorgenommen werden, indem betrachtet wird, wer zur Aufrechterhaltung dieses Schutzes verpflichtet ist (Schutzadressat),

---

[972] Vgl. dazu hiervor S. 219.

[973] So besagt Art. 1 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 376/2014, dass «[d]ie Erfassung von Ereignismeldungen ausschließlich der Verhütung von Unfällen und Störungen» dient. Vgl. auch Art. 1 Abs. 1 UAbs. 1 Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sowie Art. 77 Abs. 1 Satz 1 LFV.

was geschützt wird (Schutzobjekt) und wie der Schutz inhaltlich ausgestaltet ist (Schutzgehalt). Zudem wird danach gefragt, inwiefern der Schutz der Inhalte des Meldewesens vor unangemessener Verwendung überhaupt justiziabel ist.

(1) Schutzadressat

Adressaten des hier diskutierten Schutzes sind gemäss dem klaren Wortlaut von Art. 15 Abs. 2 der Verordnung sowohl die **Organisationen** der Zivilluftfahrt[974] als auch die **Mitgliedstaaten** und die **EASA**. Damit sind nicht nur die Behörden, sondern auch Private, welche ein Meldesystem betreiben und somit Daten und Informationen über Ereignisse erfassen, gehalten, diese zu schützen.

(2) Schutzobjekt

Objekt des Schutzes der Inhalte des Meldewesens vor unangemessener Verwendung sind, so jedenfalls der Wortlaut von Art. 15 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014, die «Informationen aus Ereignismeldungen» bzw. «Informationen über Ereignisse». Was diese Formulierungen alles umfassen, erschliesst sich unglücklicherweise auch aus einer systematischen Auslegung der Verordnung nicht, denn die Verordnung verwendet die Begriffe *Information*, *Angaben zu Ereignissen* oder *Ereignismeldung* ohne erkennbare Systematik. M.E. ergibt sich allerdings aus dem Sinn und Zweck von Art. 15 der Verordnung, dass zum Schutzobjekt sämtliche aus den Meldungen gewonnenen Sicherheitsdaten sowie die daraus abgeleiteten Sicherheitsinformationen[975], also die **Inhalte des Meldewesens**, zählen. Diese sollen – unabhängig davon, ob sie über das obligatorische oder das freiwillige Meldesystem erfasst wurden – einer Verwendung zu einem anderen Zweck als zu jenem der Steigerung der Flugsicherheit entzogen werden.

(3) Schutzgehalt

Inhaltlich bestimmt Art. 15 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014, dass die Inhalte des Meldewesens – so der hiervor erwähnte Grundsatz – **nur zur**

974 Zum Begriff der Organisation vgl. hiervor S. 205.

975 Zur Unterscheidung der beiden Begriffe Sicherheitsdaten und Sicherheitsinformationen vgl. FN 175.

Verbesserung der Flugsicherheit Verwendung finden dürfen.[976] Die Adressaten des Schutzes dürfen dabei Inhalte des Meldewesens zu anderen Zwecken weder selbst verwenden noch anderen dafür zur Verfügung stellen.[977] Dieser Schutzgehalt ist allerdings noch sehr allgemein. Art. 15 können jedoch Beispiele entnommen werden, welche diesen Grundsatz konkretisieren:

- **Schonende Bearbeitung personenbezogener Daten**: Art. 15 Abs. 1 UAbs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 gebietet, «personenbezogene Daten nur in dem Umfang, wie es für die Zwecke dieser Verordnung erforderlich ist», zu bearbeiten. Als personenbezogene Daten gelten dabei insbesondere Namen und Anschriften natürlicher Personen.[978] Diese sollen also nur so weit bearbeitet werden, wie es für die Verbesserung der Flugsicherheit erforderlich ist. Dabei haben die Organisationen sowie die nationalen Behörden jedoch ebenso die innerstaatlichen Normen des Datenschutzes – in der Schweiz des Bundesgesetzes über den Datenschutz – zu beachten. Diese Normen gehen, so der Artikel, im Konfliktfall der Verordnung vor.[979]
- **Keine Verwendung zur Klärung von Schuld- oder Haftungsfragen**: Art. 15 Abs. 2 UAbs. 2 Bst. a der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 stipuliert, dass die Inhalte des Meldewesens nicht «für die Klärung von Schuld- und Haftungsfragen» verwendet oder anderen dafür zur Verfügung gestellt werden dürfen. Was diese Bestimmung alles impliziert, erschliesst sich unglücklicherweise aus Art. 15 der Verordnung nicht genauer.
- **Gewährung der Vertraulichkeit**: Schliesslich bestimmt Art. 15 Abs. 1 UAbs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014, dass die Adressaten des Schutzes «die erforderlichen Maßnahmen, um die angemessene Vertraulichkeit» der Inhalte des Meldewesens zu gewährleisten, ergreifen. Auch für die schweizerische Meldestelle[980] schreibt Art. 77*d* Abs. 3 LFV vor, dass diese die Ereignismeldungen vertraulich zu behandeln hat. Unter Ver-

976 Dieser Grundsatz wird in Art. 77 Abs. 1 Satz 1 LFV bestätigt.

977 Vgl. Art. 15 Abs. 2 UAbs. 2 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

978 Vgl. zum Begriff ausführlich hiernach S. 230.

979 Zum Schutzgehalt des schweizerischen Datenschutzgesetzes vgl. ausführlich hiernach S. 252 ff.

980 Vgl. zu dieser hiervor S. 207.

> traulichkeit darf m.E. verstanden werden, dass die Adressaten des Schutzes die Inhalte des Meldewesens an Dritte nicht weiterleiten, ausser es liegt im Sinne der Verbesserung der Flugsicherheit oder eine Norm des europäischen oder des nationalen Rechts verpflichtet dazu. Aus der Anleitung zur Verordnung (EU) Nr. 376/2014 geht sodann hervor, dass insbesondere eine Weiterleitung an die Medien mit der Verordnung nicht vereinbar wäre.[981]

Des Weiteren bestimmt Art. 15 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014, dass der Schutz der Inhalte des Meldewesens vor unangemessener Verwendung auch im Hinblick auf deren Speicherung im Europäischen Zentralspeicher[982] gilt. Weitere Konkretisierungen ergeben sich aus Art. 15 nicht.

(4) Justiziabilität des Schutzes

Fraglich ist nun, welche Konsequenzen eine Verletzung des hier diskutierten Schutzes nach sich zieht. M.E. ist festzuhalten, dass der Schutz der Inhalte des Meldewesens vor unangemessener Verwendung lediglich programmatischer Natur und damit **nicht justiziabel** ist. Für diese Auslegung sprechen folgende Gründe: Erstens ist der Gehalt des Schutzes, wie er soeben dargestellt wurde, nach wie vor sehr offen und unbestimmt. Ob die Verwendung von Daten und Informationen im Einzelfall noch der Flugsicherheit dient oder nicht, ist eine Ermessensfrage, deren Ergebnis stark davon abhängt, was alles als der Flugsicherheit dienend betrachtet wird. Zweitens ist zu beachten, dass sich gemäss dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 UAbs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilluftfahrt an ihr nationales Recht zu halten haben und dieses somit im Konfliktfall ohnehin vorgeht.[983] Verpflichten also nationale Normen eine Organisation oder eine Behörde dazu, Inhalte aus dem Meldewesen zu verwenden oder offenzulegen, so haben sie dieser Pflicht nachzukommen. Drittens spricht für die programmatische Natur des Schutzes, dass die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 keinerlei Bestimmungen zu Sanktionen bei dessen Verletzung enthält. Eine unangemessene

---

981 Vgl. GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 29.

982 Zum Europäischen Zentralspeicher vgl. FN 893.

983 So besagt der Wortlaut der zitierten Norm klar, dass Mitgliedstaaten und Organisationen stets «nach ihrem nationalen Recht handeln».

Verwendung von Inhalten des Meldewesens kann gemäss dem klaren Wortlaut von Art. 16 Abs. 12 UAbs. 1 und 2 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 nicht einmal bei der Ombudsstelle im Meldewesen – in der Schweiz bei dem ROJCA[984] – gerügt werden.

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass der Schutz der Inhalte des Meldewesens vor unangemessener Verwendung – also der erste Pfeiler – mehr ein nicht verbindliches Ziel denn eine justiziable Verpflichtung darstellt. Zur Auslegung der Normen des zweiten Pfeilers, welche den Schutz der meldenden Personen bezwecken, ist er allerdings durchaus nützlich. Diese Schutznormen werden nachfolgend genauer betrachtet.

bb. Zweiter Pfeiler: Schutz der meldenden sowie in den Meldungen genannten Personen im Allgemeinen

Der zweite Pfeiler der Umsetzung der *Just Culture* betrifft den Schutz der Quellen des Meldewesens, also der Meldenden sowie der in den Meldungen genannten Personen. Dieses Schutzes nimmt sich, wie erwähnt, hauptsächlich **Art. 16 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014** an.

Um den gewünschten Schutz zu etablieren, stipuliert Art. 16 der Verordnung in den Abs. 1 bis 10 **verschiedene Schutzbestimmungen**. Zusammengefasst sind dies folgende:

- **Quellenschutz**: Abs. 1 bis 4 stellen besondere Bestimmungen im Umgang mit personenbezogenen Angaben auf;
- **Verfahrensverzicht**: Abs. 6 gebietet Mitgliedstaaten, auf die Einleitung eines Verfahrens zu verzichten, wenn sie von einem Ereignis lediglich aufgrund einer Meldung des Meldewesens Kenntnis haben;
- **Verwertungsverbot**: Abs. 7 verbietet es den Mitgliedstaaten, in Disziplinar- und Verwaltungsverfahren Meldungen aus dem Meldewesen zu verwerten;
- **Schutz vor Nachteilen**: Abs. 9 schützt die Meldenden sowie die in den Meldungen genannten Personen vor Nachteilen durch ihre Arbeitgebenden aufgrund einer Meldung.

---

984 Vgl. hiervor S. 219.

Diese Schutzbestimmungen gelten aber nicht ohne **Ausnahme**. Ganz im Sinne des *Just-Culture*-Konzepts, das dann, wenn sich eine Person unakzeptabel verhält, keinen Schutz gewähren möchte,[985] sollen auch die vorgenannten Bestimmungen – abgesehen vom Quellenschutz – unter bestimmten Bedingungen nicht zum Tragen kommen. So hält Art. 16 Abs. 10 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 fest, dass der in den Absätzen 6, 7 und 9 gewährte Schutz erstens «bei **Vorsatz**» entfällt,[986] wobei darunter m.E. alle Arten des Vorsatzes – also auch der aus dem Strafrecht bekannte Eventualvorsatz[987] – zu fassen sind. Zweitens ist der Schutz dann ausgeschlossen, «wenn es zu einer offenkundigen, schwerwiegenden und ernsten Missachtung eines offensichtlichen Risikos gekommen ist und ein gravierender Mangel an beruflicher Verantwortung hinsichtlich der Wahrnehmung der unter den Umständen ersichtlich erforderlichen Sorgfalt vorliegt, wodurch eine Person oder Sache vorhersehbar geschädigt oder die Flugsicherheit ernsthaft beeinträchtigt wird».[988] Diese Formulierung entspricht dem, was auch als **Grobfahrlässigkeit** bezeichnet werden kann.[989] Im Gegensatz zur Richtlinie 2003/42/EG[990] wurde in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 allerdings darauf verzichtet, den Begriff der Grobfahrlässigkeit zu verwenden, da diesem nicht in allen Mitgliedstaaten dieselbe Bedeutung zukommt.[991] Zusammenfassend ergibt sich damit aus Art. 16

---

985 Vgl. hiervor S. 216 ff.

986 Vgl. Art. 16 Abs. 10 Bst. a Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Hervorhebung nicht im Original.

987 Vgl. zu den Arten des Vorsatzes im Strafrecht z.B. DONATSCH/TAG, Strafrecht I, S. 118 ff., oder im Zivilrecht KOLLER, OR AT, § 48 Rz. 48 ff. Die konzeptionellen Unterschiede der Vorsatzarten im Zivil- und Strafrecht sind an dieser Stelle irrelevant, da jede Art des Vorsatzes den Schutz aufhebt.

988 Vgl. Art. 16 Abs. 10 Bst. b Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

989 Vgl. zur Grobfahrlässigkeit im schweizerischen Zivilrecht KOLLER, OR AT, § 48 Rz. 55. Im Strafrecht findet der Begriff der Grobfahrlässigkeit keine Verwendung. Die Bedeutung der Grobfahrlässigkeit nach Schweizer Recht ist hier jedoch ohne Bedeutung, da im Zusammenhang mit der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 alleine die Definition gemäss Art. 16 Abs. 10 Bst. b zu beachten ist. Vgl. dazu NAUDET/MICHEL/BAUMGARTNER, Just Culture Regulation, S. 7.

990 Vgl. Art. 8 Abs. 3 Richtlinie 2003/42/EG.

991 Vgl. ausführlich NAUDET/MICHEL/BAUMGARTNER, Just Culture Regulation, S. 6 f. In Art. 2 Ziff. 12 findet der Begriff der *groben Fahrlässigkeit* bei der Definition der Redlichkeitskultur durchaus Verwendung. Auch der Vorschlag der Kommission zur Ver-

Abs. 10 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014, dass eine meldende oder eine in einer Meldung genannte Person nur dann vom Schutz profitiert, wenn sie eine allfällige mit einem gemeldeten Ereignis verbundene Rechtsverletzung weder vorsätzlich noch grobfahrlässig begangen hat. Mit anderen Worten greifen die Schutzbestimmungen also nur bei Personen, die im Zusammenhang mit einem gemeldeten Ereignis keine Normen verletzt oder eine Rechtsverletzung nur mit leichter Fahrlässigkeit begangen haben.

Die hiervor genannten Schutzbestimmungen sind allerdings nicht als unverrückbar zu betrachten. So gewährt Art. 16 Abs. 8 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 den Mitgliedstaaten die Freiheit, durch ihre Rechtsvorschriften ein höheres Schutzniveau zu gewährleisten, als es in der Verordnung vorgesehen ist. Insbesondere können sie den Schutz auch auf vorsätzlich oder grobfahrlässig handelnde Personen erstrecken.[992] Im Gegensatz zu dieser Möglichkeit, den Schutz zu verstärken, sollen die Schutzbestimmungen allerdings auch nicht so interpretiert werden, dass sie den notwendigen Massnahmen der Mitgliedstaaten zur Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Flugsicherheit entgegenstehen.[993] Zusätzlich lässt die Verordnung, wie hiernach noch gezeigt werden wird, bei einzelnen Schutzbestimmungen Raum für die Umsetzung eines tieferen Schutzniveaus. Insgesamt gewährt die Verordnung damit den Mitgliedstaaten einen **erheblichen Spielraum in der Umsetzung der Schutzbestimmungen** der *Just Culture*.

Werden die hiervor gezeigten Bestimmungen genauer betrachtet, so zeigt sich, dass sich gewisse dieser Schutznormen an die Organisationen der Zivilluft-

ordnung (EU) Nr. 376/2014 sprach noch von «grober Fahrlässigkeit». Vgl. Kommissionsvorschlag Verordnung (EU) Nr. 376/2014, COM(2012) 776 ff., Art. 16 Abs. 3.

992 Vgl. Art. 16 Abs. 6 UAbs. 2 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

993 So besagt Art. 16 Abs. 5 Verordnung (EU) Nr. 376/2014, dass es «[d]en Mitgliedstaaten und der Agentur [..] unbenommen [bleibt], notwendige Maßnahmen zur Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Flugsicherheit zu ergreifen». An dieser Stelle unklar ist, ob sich dieser Absatz lediglich auf die vorstehenden Abs. 1 bis 4 zum Quellenschutz bezieht oder ob er für sich steht. Allerdings wird auch aus Erw. 36 Satz 2 der Verordnung, aus dem ersten Pfeiler der Umsetzung der *Just Culture* sowie der *ratio legis* der Verordnung klar, dass die Schutzbestimmungen nicht derart ausgelegt werden sollen, dass sie einer Steigerung der Flugsicherheit im Weg stehen.

fahrt, andere an die nationalen Behörden richten. Nachfolgend werden daher die Schutzbestimmungen getrennt nach ihrem Adressaten vertiefter beleuchtet.

cc. Zweiter Pfeiler: Schutz der meldenden sowie in den Meldungen genannten Personen vor den Organisationen der Zivilluftfahrt

Von den hiervor genannten Schutzbestimmungen adressieren sich gewisse an die Organisationen der Zivilluftfahrt; also jene Organisationen, die zur Führung eines betriebsinternen Meldesystems verpflichtet sind und daher teilweisen Zugriff auf Daten und Informationen des Meldewesens geniessen.[994] Zu diesen Bestimmungen zählen erstens der **Quellenschutz** gemäss Abs. 2 sowie zweitens der **Schutz vor Nachteilen** gemäss Abs. 9 aus Art. 16 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Diese beiden Bestimmungen werden hiernach vertiefter betrachtet. Dazu werden insbesondere der Schutzadressat, das Schutzobjekt sowie der Schutzgehalt analysiert. Abschliessend wird darauf eingegangen, welche rechtlichen Mittel einer Person zur Verfügung stehen, wenn sie sich in ihren Schutzbestimmungen verletzt sieht.

(1) Schutzadressat

Die beiden hier diskutierten Bestimmungen richten sich, wie bereits erwähnt, an die **Organisationen der Zivilluftfahrt**[995]. Entsprechend sind sämtliche Organisationen, die ein Meldesystem betreiben, verpflichtet, sich an diese Bestimmungen zu halten. Dritte allerdings sind an die Schutznormen nicht gebunden.

(2) Schutzobjekt und Schutzgehalt des Quellenschutzes

Schutzobjekt des Quellenschutzes gemäss Art. 16 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sind im juristischen Sinne nicht die Meldenden oder die in einer Meldung genannten Personen selbst, sondern ihre **personenbezogenen Angaben**, die in den Meldungen enthalten sind. Dabei definiert Art. 16 Abs. 1 der Verordnung als *personenbezogene Angaben* die «Namen und Anschriften von Einzelpersonen». Diese Auflistung ist – trotz des anderslautenden deutschen Wortlauts – nicht abschliessend. Aus den Fassungen der Bestimmung in

994 Vgl. dazu hiervor S. 205.

995 Vgl. zum Begriff hiervor S. 205.

anderen Sprachen[996] sowie aus einer systematischen[997] und teleologischen[998] Betrachtungsweise ergibt sich nämlich ohne Zweifel, dass nicht nur Namen und Anschriften, sondern sämtliche Daten, die eindeutige Rückschlüsse auf die Identität der meldenden oder einer in der Meldung genannten Person zulassen, als personenbezogen gelten. Dazu kann – je nach Inhalt der Meldung – bspw. auch der Rang oder das Geschlecht gehören. Damit ergibt sich, dass der Begriff *personenbezogene Angaben* dem entspricht, was durch die europäischen Datenschutzbestimmungen als «personenbezogene Daten» bezeichnet wird.[999] Im Übrigen werden nur die Angaben von natürlichen Personen geschützt. Namen und Anschriften der in einer Meldung genannten Organisation oder einer anderen juristischen Person zählen, sofern sie nicht eindeutige Rückschlüsse auf die Identität einer natürlichen Person zulassen, nicht zu den personenbezogenen Angaben.[1000]

Geschützt werden diese personenbezogenen Angaben insofern, als Organisationen der Zivilluftfahrt dazu verpflichtet werden, schonend mit diesen umzugehen. Im Grundsatz stünde es meldenden Personen frei, ihre Meldung anonym zu erstatten.[1001] Dennoch kann es sein, dass eine meldende Person ihre Identität freiwillig offenlegt, betriebsinterne Meldesysteme die Offenlegung verlangen oder in der Meldung dritte Personen so genannt werden, dass sie

---

996 Vgl. z.B. den französischen Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 376/2014, der personenbezogene Angaben als «*notamment* les noms ou adresses des personnes physiques» [Hervorhebungen nicht im Original] definiert; oder der englische Wortlaut, der «*in particular* names or addresses of natural persons» [Hervorhebungen nicht im Original] erwähnt. Offensichtlich liegt hier im deutschen Text ein Redaktionsversehen vor.

997 So definieren die Begriffsbestimmungen in Art. 2 Ziff. 6 Verordnung (EU) Nr. 376/2014 «entpersönlichte Informationen» als «Informationen aus Ereignismeldungen, aus denen alle personenbezogenen Daten *wie* Name und Anschrift von natürlichen Personen getilgt wurden» [Hervorhebungen nicht im Original].

998 Vgl. Erw. 35 Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Gemäss dieser sollen alle «Angaben zur Identität des Meldenden und der in der Ereignismeldung genannten Personen nicht in Datenbanken gespeichert werden».

999 Vgl. Art. 4 Ziff. 1 Verordnung (EU) Nr. 2016/679.

1000 So lautet der englische Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 376/2014, dass zu den personenbezogenen Angaben «in particular names or addresses of *natural persons*» [Hervorhebungen nicht im Original] gehören.

1001 Vgl. dazu hiervor S. 210.

identifiziert werden können. Aus diesem Grund verpflichtet Art. 16 Abs. 2 UAbs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die Organisationen, sicherzustellen, «dass jegliche personenbezogenen Angaben für Angehörige des Personals der Organisation», bei dem es sich nicht um das Personal, das für die Betreibung des internen Meldesystems zuständig ist, handelt, «nur soweit verfügbar gemacht werden, wie dies für die Untersuchung des Ereignisses im Hinblick auf die Verbesserung der Flugsicherheit zwingend notwendig ist». Im Detail bedeutet dies Folgendes:

- **Betriebsinterne Weitergabe nur in entpersonalisierter Form**: Die Organisationen haben sicherzustellen, dass personenbezogene Angaben aus den Meldungen organisationsintern nur jenen Mitarbeitenden zur Verfügung stehen, die für die Führung des betriebsinternen Meldesystems zuständig sind.[1002] Organisationsintern dürfen sie die Inhalte des Meldewesens nur weitergeben, soweit die personenbezogenen Angaben aus den Inhalten entfernt wurden.[1003] Ausnahmsweise lässt die Verordnung eine Weitergabe personenbezogener Angaben zu, wenn diese «für die Untersuchung des Ereignisses im Hinblick auf die Verbesserung der Flugsicherheit zwingend notwendig ist».[1004]
- **Keine Weitergabe an Dritte**: Auch wenn dies so in der Verordnung keine Erwähnung findet, muss m.E. aufgrund des Verbotes, personenbezogene Angaben intern weiterzuverbreiten, sowie im Lichte des Art. 15 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 gelten, dass – a *maiore ad minus* – per-

[1002] Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Verordnung (EU) Nr. 376/2014 verpflichtet nämlich jede Organisation, eine oder mehrere Personen zu benennen, «die die Erfassung, Auswertung, Verarbeitung, Analyse und Speicherung von Angaben zu Ereignissen, die […] gemeldet werden, auf unabhängige Weise vornehmen».

[1003] Art. 16 Abs. 2 UAbs. 2 Verordnung (EU) Nr. 376/2014 besagt im deutschen Wortlaut, dass nur «[a]nonymisierte Informationen […] innerhalb der Organisation verbreitet» werden dürfen. Wie aus dem französischen Wortlaut ersichtlich wird, sind damit jedoch *entpersonalisierte Informationen* (vgl. FN 997) gemeint. Anonymisiert sind die Inhalte des Meldewesens erst dann, wenn neben den personenbezogenen Angaben sämtliche «Angaben, einschließlich des Namens der an dem Ereignis beteiligten Organisation(en), aus denen sich die Identität des Meldenden oder Dritter ergeben kann oder die anhand der Ereignismeldung Rückschlüsse darauf zulassen», entfernt wurden. Vgl. die Begriffsbestimmung zur *Anonymisierung* in Art. 2 Ziff. 9 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

[1004] Art. 16 Abs. 2 UAbs. 1 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

sonenbezogene Daten nicht an Dritte weitergegeben werden dürfen. Ausgenommen davon ist selbstredend die von der Verordnung vorgesehene Verpflichtung, die Daten an die zuständige nationale Behörde weiterzuleiten.[1005] Den Organisationen steht es allerdings frei, die personenbezogenen Angaben vor der Weiterleitung aus der Meldung zu entfernen.[1006]

Diese Schutzgehalte gelten gemäss der Verordnung **ausnahmslos**. Sie kommen also auch dann zur Anwendung, wenn ein Ereignis mit Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit herbeigeführt wurde.[1007]

(3) Schutzobjekt und Schutzgehalt des Schutzes vor Nachteilen

Objekt des Schutzes vor Nachteilen durch eine Organisation der Zivilluftfahrt gemäss Art. 16 Abs. 9 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sind nach dem Wortlaut dieser Bestimmung «Angestellte und Vertragspersonal». Darunter sind sämtliche **natürlichen Personen** zu verstehen, **von denen eine Organisation Arbeitsleistungen bezieht**, wobei die rechtliche Qualifikation des Verhältnisses zwischen der Person und der Organisation ohne Bedeutung ist.[1008] Diese Personen werden geschützt, sofern sie ein Ereignis melden oder in einer Ereignismeldung genannt werden.[1009]

Als Schutzgehalt sichert die Bestimmung diesen Personen zu, dass sie aufgrund einer Meldung «keine Nachteile seitens ihres Arbeitgebers oder der Organisation, für die die Dienstleistungen erbracht werden», erfahren. Mit anderen Worten dürfen die Organisationen der Zivilluftfahrt die Inhalte des Meldewesens nicht gegen ihre Angestellten oder sonst wie beschäftigten Personen einsetzen. Was alles unter die verbotene Nachteilsausübung zu fassen ist, geht allerdings weder aus der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 noch aus der dazugehörigen Anleitung hervor. M.E. ist der Begriff der Nachteile weit aus-

[1005] Vgl. dazu hiervor S. 207.

[1006] Die Anleitung zur Verordnung (EU) Nr. 376/2014 empfiehlt den Organisationen sogar, die persönlichen Angaben von einer Weiterleitung auszuschliessen. Vgl. GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 39.

[1007] Vgl. zu dessen Anwendungsbereich den genauen Wortlaut von Art. 16 Abs. 10 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

[1008] Vgl. dazu hiervor S. 205.

[1009] Vgl. auch GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 28.

zulegen. Zu denken sind insbesondere an **arbeitsrechtliche Nachteile** wie eine Kündigung, eine Versetzung oder Lohnkürzungen. Ebenso haben die Organisationen insbesondere mit Blick auf Art. 15 der Verordnung darauf zu verzichten, die Inhalte des Meldewesens zur **Klärung von Schuld- und Haftungsfragen** einzusetzen und gestützt auf diese bspw. Schadenersatzforderungen geltend zu machen und durchzusetzen.[1010] Schliesslich haben die Organisationen – in Übereinstimmung mit dem ersten Pfeiler der Umsetzung der *Just Culture* – die Inhalte des Meldewesens **vertraulich** zu behandeln, um so die genannten Personen vor Nachteilen durch Dritte zu schützen.

Zur Umsetzung dieses Schutzgehaltes legt Art. 16 Abs. 11 UAbs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 fest, dass «[j]ede in einem Mitgliedstaat ansässige Organisation nach Konsultation ihrer Personalvertreter interne Regeln fest[legt], in denen dargelegt wird, wie die Grundsätze der Redlichkeitskultur, insbesondere der in Absatz 9 genannte Grundsatz, in ihrer Organisation gewährleistet und umgesetzt werden». Damit verpflichtet die Verordnung also die Organisationen, **interne Reglemente oder Weisungen** zur Umsetzung der *Just Culture* zu erlassen. Darin können die Organisationen weiter konkretisieren, vor welchen Nachteilen ihre Angestellten oder Vertragspersonen geschützt sein sollen. Im Übrigen kann die Schweizer Ombudsstelle ROJCA[1011] verlangen, dass ihr diese Reglemente und Weisungen vor deren Umsetzung zur Überprüfung vorzulegen sind.[1012]

Gemäss Art. 16 Abs. 9 i.V.m. Abs. 10 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 gilt allerdings die hiervor erwähnte **Ausnahme**, dass der Schutz dann nicht zur Anwendung kommen soll, wenn ein Ereignis durch Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit herbeigeführt worden ist. Damit haben die Organisationen also nur dort auf eine Nachteilsausübung zu verzichten, wo schuldlos oder lediglich mit leichter Fahrlässigkeit gehandelt worden ist.

[1010] Bspw. über eine Verrechnung mit dem geschuldeten Lohn im Rahmen von Art. 323*b* Abs. 2 OR.

[1011] Vgl. hiervor S. 219.

[1012] Vgl. Art. 16 Abs. 11 UAbs. 2 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

(4) Verletzung der Schutzbestimmungen

Verletzt eine Organisation die hiervor dargestellten Schutzbestimmungen, so sieht Art. 16 Abs. 12 UAbs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die Möglichkeit vor, dies bei der **Ombudsstelle im Meldewesen** – in der Schweiz bei dem ROJCA[1013] – zu rügen. Im Übrigen hält die Verordnung die Mitgliedstaaten an, entsprechende Sanktionsvorschriften zu erlassen.[1014]

Die Schweiz ist dieser Aufforderung nicht nachgekommen und hat keine spezifischen Sanktionsnormen erlassen. Dennoch bietet die Schweizer Rechtsordnung Personen, die sich gegen eine Verletzung der Schutzbestimmungen zur Wehr setzen möchten, verschiedene rechtliche Mittel. Welche dies sind, hängt massgeblich von der Art der Verletzung ab: Leitet eine Organisation bspw. personenbezogene Angaben intern weiter oder gibt Inhalte des Meldewesens gegen aussen preis, kann dies eine widerrechtliche **Verletzung der Persönlichkeit** darstellen.[1015] Eine verletzte Person hat daher die Möglichkeit, insbesondere eine Klage nach Art. 28 ff. ZGB anzustreben und bspw. zu verlangen, dass die Verletzung beseitigt wird.[1016] Wird einer Person aufgrund einer Meldung gekündigt, kann, sofern keine vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung einer Rechtsvorschrift vorliegt, diese **Kündigung im Sinne von Art. 336 OR missbräuchlich** sein.[1017] Einer derartigen Nachteilsausübung sowie anderen arbeitsrechtlichen Nachteilen durch eine Organisation ist mittels Zivilklage zu begegnen. Bringt eine Organisation sodann in einem Verfahren eine Meldung aus dem Meldewesen als Beweisstück ein, kann dieses als **rechts-**

1013 Vgl. hiervor S. 219.

1014 Vgl. Erw. 51 i.V.m. Art. 21 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

1015 Vgl. dazu Art. 28 ZGB. Infrage kommt insbesondere eine Verletzung der Privatsphäre oder der Ehre. Vgl. dazu HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht, Rz. 630 ff., oder MEILI, in: Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, Art. 28 ZGB Rz. 26 und 28 f. Widerrechtlich ist diese Verletzung insbesondere dann, wenn sie gegen Art. 16 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 376/2014 verstösst. Vgl. aber auch Art. 28 Abs. 2 ZGB.

1016 Vgl. zu den verschiedenen Klageformen Art. 28*a* ZGB.

1017 Die Gründe, wann eine missbräuchliche Kündigung vorliegt, werden in Art. 336 OR nicht abschliessend aufgezählt. Eine Kündigung aufgrund einer Meldung des Meldewesens ist aber nur dann als missbräuchlich einzustufen, wenn die der Kündigung inhärente Missbräuchlichkeit mindestens gleich schwer wiegt wie bei den in Art. 336 OR genannten Fällen. Vgl. dazu GEISER/MÜLLER/PÄRLI, Arbeitsrecht, Rz. 624.

widrig beschafftes Beweismittel im Sinne von Art. 152 Abs. 2 ZPO eingestuft und dessen Berücksichtigung im Prozess abgelehnt werden.[1018] Dies muss in einem Zivilverfahren entsprechend geltend gemacht werden, sodass das Gericht in seiner Beweisverfügung die Ablehnung des unzulässigen Beweismittels festhält.[1019]

dd. Zweiter Pfeiler: Schutz der meldenden sowie in den Meldungen genannten Personen vor den nationalen Behörden

Nachdem hiervor jene Schutzbestimmungen diskutiert wurden, welche sich an die Organisationen der Zivilluftfahrt richten, werden nachfolgend jene Normen genauer betrachtet, deren Adressat die nationalen Behörden darstellen. Dies sind erstens der **Quellenschutz** gemäss Abs. 3, der **Verfahrensverzicht** nach Abs. 6 sowie das **Verwertungsverbot** gemäss Abs. 7 aus Art. 16 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Auch von diesen Normen werden erneut der Schutzadressat, das Schutzobjekt sowie der Schutzgehalt analysiert sowie auf die rechtlichen Mittel bei einer Verletzung dieser Normen eingegangen.

(1) Schutzadressat

Eigentlicher Schutzadressat der hier diskutierten Normen – so jedenfalls deren Wortlaut – sind die Mitgliedstaaten. Inhaltlich in die Pflicht genommen werden allerdings die **nationalen Behörden**. So haben insbesondere die Luftfahrtbehörde, andere Verwaltungsstellen, aber auch die Strafbehörden die nachfolgend vorgestellten Schutzgehalte zu gewährleisten. In der Schweiz werden daher vor allem die Meldestelle des BAZL im Meldewesen[1020], die SUST, die Strafverfolgungsbehörden sowie das BAZL als Administrativ- und Verwaltungsstrafbehörde von den Schutzbestimmungen angesprochen.

[1018] Ein Beweismittel ist dann rechtswidrig beschafft, wenn es unter Verletzung eines Rechtsgutes erlangt wurde. Vgl. dazu HASENBÖHLER, in: ZPO-Kommentar, Art. 152 ZPO Rz. 35. Im vorliegenden Fall würden Art. 16 Abs. 2 und 9 Verordnung (EU) Nr. 376/2014, allenfalls auch interne Reglemente oder Weisungen verletzt werden.

[1019] Vgl. dazu Art. 154 ZPO. Zum Vorgehen gegen eine Beweisverfügung vgl. HASENBÖHLER, in: ZPO-Kommentar, Art. 154 ZPO Rz. 34.

[1020] Vgl. zur Meldestelle des BAZL hiervor S. 207.

Schutzadressat des Quellenschutzes ist im Übrigen auch die **EASA**. Da Personen aus der Schweiz nur in sehr seltenen Fällen mit der EASA in Berührung kommen, wird dies hier jedoch nur am Rande erwähnt.

(2) Schutzobjekt und Schutzgehalt des Quellenschutzes

Schutzobjekt des Quellenschutzes durch die Behörden stellen, wie schon beim Quellenschutz durch die Organisationen der Zivilluftfahrt, die personenbezogenen Angaben dar.[1021] Der Schutzgehalt, den Art. 16 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 gewährt, ist allerdings ein anderer. So schreibt die Bestimmung vor, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass **personenbezogene Angaben niemals in ihren Datenbanken**, zu deren Betreibung sie die Verordnung verpflichtet,[1022] **gespeichert** werden. Dabei bedeutet diese Schutznorm nicht, dass die Meldungen bereits in entpersonalisierter[1023] Form über die Meldeportale zu erfassen sind.[1024] Auch in der anschliessenden Auswertung, Verarbeitung und Analyse[1025] durch die nationalen Behörden – in der Schweiz die Meldestelle des BAZL – sind die Daten noch nicht zu entpersonalisieren. Erst bei der abschliessenden Speicherung der Daten und Informationen in einer Datenbank haben die nationalen Behörden die personenbezogenen Angaben zu entfernen. Dabei haben die Behörden diese Entpersonalisierung ohne Ausnahmen – also auch etwa bei einem vorsätzlich oder grobfahrlässig herbeigeführten Ereignis – vorzunehmen. Grund für dieses Entfernen der personenbezogenen Angaben ist, dass Dritten zur Verbesserung der Flugsicherheit Einsicht in die im europäischen Zentralspeicher gespeicherten Daten und Informationen gewährt wird.[1026] Diese sollen nicht in der Lage sein, Rück-

[1021] Vgl. dazu hiervor S. 230.

[1022] Vgl. Art. 6 Abs. 6 Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sowie hiervor S. 213.

[1023] Vgl. zur *Entpersonalisierung* hiervor FN 997.

[1024] So wurde hiervor auf S. 210 bereits darauf hingewiesen, dass über das europäische Meldeportal die eigene Identität offengelegt werden kann, aber nicht muss. Zudem können in einer Meldung personenbezogene Angaben enthalten sein, da die meldende Person bspw. die an einem Ereignis beteiligten Personen namentlich genannt hat.

[1025] Vgl. zur Bearbeitung der Daten hiervor S. 213.

[1026] Vgl. dazu ausführlich Art. 10 Abs. 2 ff. Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sowie GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 50.

schlüsse auf die Identität der am Ereignis beteiligten Personen zu ziehen.[1027] Im Übrigen verpflichtet daher Art. 16 Abs. 4 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 auch die EASA, gleich wie die Mitgliedstaaten die Daten bei der Speicherung in den Datenbanken zu entpersonalisieren.

(3) Schutzobjekt und Schutzgehalt des Verfahrensverzichts

Art. 16 Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 schützt **die meldenden sowie die in den Meldungen genannten Personen**[1028] davor, dass die Mitgliedstaaten aufgrund einer Meldung ein Verfahren gegen sie einleiten. Aus diesem Grund haben gemäss diesem Absatz «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», zu verzichten. Diese zentrale Schutzbestimmung der *Just Culture* war so schon in der Vorgängernorm der Richtlinie 2003/42/EG enthalten,[1029] war jedoch bei deren Erlass stark umstritten.[1030]

Inhaltlich bestimmt die Schutzbestimmung, dass die nationalen Behörden **auf die Einleitung eines Verfahrens verzichten**, sofern sie erstens vom Sachver-

---

[1027] Aus diesem Grund wird Dritten sogar nur Einsicht in gänzlich anonymisierte (vgl. FN 1003) Daten und Informationen gewährt. Vgl. Art. 11 Abs. 4 UAbs. 2 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

[1028] Darunter sind m.E. lediglich natürliche Personen zu verstehen, da juristische Personen von der Meldepflicht grundsätzlich nicht betroffen sind (vgl. dazu hiervor S. 189) und somit nicht als meldende Personen betrachtet werden können.

[1029] Vgl. Art. 8 Abs. 3 Richtlinie 2003/42/EG. Vgl. zur Richtlinie hiervor S. 176.

[1030] Vgl. dazu ausführlich JANEZIC, Meldepflicht, S. 24 ff., sowie TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 181 ff. Es stellt sich nämlich die Frage, ob der EU überhaupt die Kompetenz zukommt, den Mitgliedstaaten die Aufnahme eines Verfahrens – insbesondere eines Strafverfahrens – zu verbieten. JANEZIC, Meldepflicht, S. 25, verneint dies mit Verweis auf weitere Literatur. Dem muss allerdings entgegengehalten werden, dass der EU im Grundsatz zwar keine Harmonisierungskompetenz im Verfahrensrecht zukommt. In jenem Bereich, in dem die Mitgliedstaaten EU-Recht gestützt auf das innerstaatliche Recht durchführen (sog. indirekter Vollzug), kann die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten allerdings eingeschränkt werden. Insoweit die Mitgliedstaaten und nicht die EASA für die Durchführung des Meldewesens zuständig sind, handelt es sich um einen indirekten Vollzug des EU-Rechts, weshalb es zulässig ist, dass das europäische Recht verfahrensrechtliche Rahmenbedingungen setzt. Vgl. dazu JAAG/HÄNNI, Europarecht, Rz. 2503 ff.; OESCH, Europarecht, Rz. 523 ff., sowie OPPERMANN/CLASSEN/NETTESHEIM, Europarecht, § 12 Rz. 1 ff.

halt nur aufgrund von Meldungen durch das Meldewesen Kenntnis erlangen und zweitens lediglich ein nicht vorsätzlicher oder versehentlicher Verstoss gegen Rechtsvorschriften vorliegt. Die Bestimmung verbietet also – unter bestimmten Bedingungen – die Einleitung eines Verfahrens. Den Begründungserwägungen sowie der Anleitung zur Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ist zu entnehmen, dass darunter sämtliche Verfahren, namentlich Disziplinar-, Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren, zu verstehen sind.[1031] Für die Schweiz bedeutet dies, dass sowohl das Administrativverfahren als auch das Straf- bzw. das Verwaltungsstrafverfahren davon betroffen sind. Nicht darunter fällt m.E. allerdings, da dies gänzlich dem Sinn und Zweck der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zuwiderliefe,[1032] die Einleitung eines Sicherheitsuntersuchungsverfahrens. Die Sicherheitsuntersuchungsbehörde darf also, auch wenn sie alleine aufgrund einer Weiterleitung einer Meldung des Meldewesens von einem Vorkommnis Kenntnis erhält, eine Sicherheitsuntersuchung eröffnen, denn diese dient zumindest nach europäischem Recht alleine der Verbesserung der Flugsicherheit.[1033]

Damit die Behörden auf eine Verfahrenseinleitung zu verzichten haben, müssen sodann **zwei Bedingungen** erfüllt sein:

– Erstens gilt das Einleitungsverbot nur dann, wenn die Behörden den Sachverhalt **alleine aufgrund einer Meldung des obligatorischen oder freiwilligen Meldewesens gemäss Verordnung (EU) Nr. 376/2014 kennen**. Dabei ist irrelevant, wer die Meldung erstattet hat und wie ausführlich die darin enthaltene Sachverhaltsdarstellung war. Erfahren die Behörden allerdings – bspw. aufgrund einer anderen Meldepflicht – anderweitig vom Ereignis, so ist es ihnen unbenommen, ein Verfahren zu eröffnen. Dies wird in der Praxis namentlich bei Unfällen und schweren Störungen der Fall sein, die ebenfalls der Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens unterliegen, sowie in jenen Fällen, die auch aufgrund einer spezi-

[1031] Vgl. Erw. 43 Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sowie GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 30. Falsch ist damit JANEZIC, Meldepflicht, z.B. S. 30, der – ohne genauere Begründung – alleine vom Verzicht auf eine Strafverfolgung spricht.

[1032] Vgl. dazu auch den hiervor auf S. 229 erwähnten Grundsatz, dass Schutzbestimmungen nicht so interpretiert werden sollen, dass sie den notwendigen Massnahmen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Flugsicherheit entgegenstehen.

[1033] Vgl. dazu aber noch ausführlich hiernach S. 244.

fischen Meldepflicht[1034] zu melden sind. Des Weiteren zu beachten ist, dass nach dem Wortlaut von Art. 16 Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die Kenntnisquelle des Sachverhalts nicht bei jeder einzelnen Behörde individuell, sondern gesamthaft zu betrachten ist: In einem Fall, in dem bspw. die nationale Zivilluftfahrtbehörde alleine aufgrund des Meldewesens Kenntnis von einem Ereignis hat, die Strafverfolgungsbehörde vom Sachverhalt aber bspw. aus polizeilichen Ermittlungen erfährt, dürfen beide Behörden ein Verfahren eröffnen.[1035]

– Die zweite Bedingung des Verfahrensverzichts ist gemäss dem Wortlaut der Bestimmung, dass **kein vorsätzlicher Verstoss** gegen Rechtsvorschriften vorliegen darf. Aus der generellen Ausnahmeklausel von Art. 16 Abs. 10 Bst. b der Verordnung (EU) Nr. 376/2014[1036] ergibt sich zudem, dass die Bestimmung auch bei **grober Fahrlässigkeit** nicht zur Anwendung gelangen soll. Das Verbot, ein Verfahren einzuleiten, greift also nur dann, wenn ein Verstoss, der durch leichte oder mittlere Fahrlässigkeit begangen wurde, vorliegt oder wenn gar keine Rechtsverletzung stattgefunden hat. In Bezug auf Strafverfahren bedeutet dies, dass diese im Falle einer vorsätzlichen Tat weiterhin eröffnet werden können, Fahrlässigkeitsdelikte aber nur bei grober Fahrlässigkeit geahndet werden dürfen. Auch Administrativverfahren dürfen nur noch dann eingeleitet werden, wenn ein absichtlicher oder grobfahrlässiger Verstoss der Vorschriften gegeben ist.

In der Praxis dürfte es allerdings – zumindest nach der Schweizer Rechtsordnung – nahezu unmöglich sein, diese Bestimmung wortgetreu umzusetzen. Die Frage, ob ein Verstoss gegen Rechtsvorschriften vorsätzlich oder grobfahrlässig begangen wurde, ist eine Rechtsfrage,[1037] die regelmässig erst im Verlaufe des Verfahrens geklärt wird. Art. 16 Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 erhebt nun das Vorliegen eines vorsätzlichen oder grobfahrläs-

---

[1034] Vgl. zu den spezifischen Meldepflichten hiervor S. 146.

[1035] Vgl. dazu den Wortlaut von Art. 16 Abs. 6 UAbs. 1 Verordnung (EU) Nr. 376/2014, der besagt, dass die «Mitgliedstaaten» – und nicht etwa die nationalen Behörden – auf die Einleitung eines Verfahrens verzichten.

[1036] Vgl. dazu auch hiervor S. 228.

[1037] So die stetige Praxis des Bundesgerichts, vgl. anstelle vieler BGE 137 IV 1 E. 4.2.3 S. 4 m.w.H.

sigen Verstosses zur **Prozessvoraussetzung**[1038], die erfüllt sein muss, bevor ein Verfahren eröffnet werden darf. Da aber im Vorfeld eines Verfahrens in aller Regel nicht ohne Weiteres klar sein wird, ob diese Prozessvoraussetzung erfüllt ist, wird es auch hier – analog zum Umgang mit anderen Prozessvoraussetzungen[1039] – so sein, dass eine Behörde einstweilen das Verfahren eröffnet, auch wenn die Möglichkeit besteht, dass ein Rechtsverstoss weder vorsätzlich noch grobfahrlässig begangen wurde. Kommt die Behörde im Verlaufe des Verfahrens sodann zum Schluss, dass keine oder nur eine leichte Fahrlässigkeit vorliegt, so sind nicht sämtliche Prozessvoraussetzungen erfüllt. Die Behörde hat das Verfahren daher von Amtes wegen zu beenden, ohne einen Entscheid in der Sache zu fällen.[1040]

Eine weitere Vertiefung dieser Problematik der europäischen Schutzbestimmung lohnt sich allerdings nicht, denn Art. 16 Abs. 6 UAbs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 sieht vor, dass die Bestimmung «[u]nbeschadet der geltenden nationalen Strafrechtsvorschriften» gilt. Diese Einschränkung bedeutet, dass im Konfliktfall mit dem nationalen Strafrecht dieses vorgeht. Lässt also das nationale Straf- bzw. Strafprozessrecht auch alleine auf der Grundlage einer Meldung aus dem Meldewesen die Eröffnung eines Strafverfahrens zu, so ist dieses weiterhin zulässig.[1041] Dies hat m.E. zur Folge, dass ohne eine innerstaatliche Umsetzung des Verfahrensverzichts Art. 16 Abs. 6 UAbs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ohnehin nicht zur Anwendung gelangt.[1042]

1038 Vgl. zum Begriff der Prozessvoraussetzung im Schweizer Strafprozess SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, § 18 m.w.H. oder im Verwaltungsverfahren KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 472 ff.

1039 Vgl. dazu für die Schweizer Rechtsordnung z.B. RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, Rz. 1037 f.

1040 In einem Schweizer Verwaltungsverfahren erlässt die Behörde dazu eine Nichteintretensverfügung (vgl. z.B. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 477). In einem Strafverfahren unterscheidet sich die zur Beendigung des Verfahrens nötige Prozesshandlung je nach Stadium des Strafverfahrens. Vgl. dazu die Übersicht bei DONATSCH/SCHWARZENEGGER/WOHLERS, Strafprozessrecht, S. 257. Ein Freispruch, also ein Urteil in der Sache, kann hier nicht erfolgen.

1041 So auch explizit GM Regulation (EU) No 376/2014, S. 30.

1042 Aus diesem Grund wurde die gleichlautende Vorgängernorm in der Richtlinie 2003/42/EG schon als «schlichte Absichtsbekundung durch die Mitgliedstaaten» bezeichnet. Vgl. TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 182.

Die Verordnung lässt den Mitgliedstaaten allerdings auch die Möglichkeit offen, einen weitergehenden Schutz zu implementieren. So können die Mitgliedstaaten insbesondere bestimmen, auf eine Eröffnung eines Strafverfahrens auch bei Grobfahrlässigkeit zu verzichten.[1043] Insgesamt geniessen die Mitgliedstaaten damit bezüglich des Verfahrensverzichts einen **erheblichen Umsetzungsspielraum**. Aus diesem Grund verpflichtet Art. 15 Abs. 4 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass die für das Meldewesen zuständigen Behörden mit den Behörden der Rechtspflege Verwaltungsvereinbarungen abschliessen, um die Zusammenarbeit – und damit auch den Austausch von Inhalten des Meldewesens – zu regulieren. Im Übrigen äussert sich die Verordnung nicht dazu, wie im Konflikt mit dem nationalen Verwaltungsrecht vorzugehen ist. Da der Wortlaut der Bestimmung dieses Rechtsgebiet nicht erwähnt, darf m.E. davon ausgegangen werden, dass dessen Vorschriften im Konfliktfall keinen Vorrang geniessen.

Aufgrund dieses erheblichen Gestaltungsspielraums der Mitgliedstaaten ist nun zu prüfen, wie die **Schweizer Rechtsordnung** den Verfahrensverzicht umsetzt: Hierzulande bestimmt Art. 20 Abs. 3 LFG, dass der Bundesrat vorsehen kann, «dass auf die Einleitung eines Strafverfahrens gegenüber den Urhebern der Meldung verzichtet wird».[1044] Seine ursprüngliche Umsetzung erfuhr dieser Artikel in Art. 77*e* LFV i.d.F. AS 2007 917, der im Zuge der Schaffung des Meldewesens im Jahr 2007 eingeführt wurde.[1045] Dieser Artikel zeigte detailliert auf, wann auf ein Strafverfahren zu verzichten war. Als Gegenstück sah Art. 77*f* LFV i.d.F. AS 2007 917 allerdings vor, dass dann, wenn die Meldestelle zum Ergebnis kam, dass es sich beim gemeldeten Ereignis «um einen vorsätzlichen oder grobfahrlässigen Verstoss gegen Rechtsvor-

---

[1043] Vgl. Art. 16 Abs. 6 UAbs. 2 Satz 2 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

[1044] Gemäss dem Wortlaut von Art. 20 Abs. 3 LFG könnten nur die «Urheber der Meldung» vom Verfahrensverzicht profitieren. Damit steht das LFG im Konflikt mit dem neuen Grundsatz der Verordnung (EU) Nr. 376/2014, der besagt, dass nicht nur die Meldenden, sondern auch die in den Meldungen genannten Personen vom Schutz der *Just Culture* profitieren sollen (vgl. Erw. 27, 34, 35, 38–40 und 42 sowie Art. 1 Abs. 1 UAbs. 2 Bst. b Verordnung (EU) Nr. 376/2014). Eine zeitgemässe Auslegung von Art. 20 Abs. 3 LFG, der noch zur Konkretisierung der Richtlinie 2003/42/EG geschaffen wurde, lässt den Schluss zu, dass der Artikel heute auch den Schutz der in den Meldungen genannten Personen ermöglicht.

[1045] Vgl. dazu hiervor S. 176.

schriften handelt[e]», die Strafbehörden orientiert werden mussten. Allerdings wurden durch die Revision des Meldewesens im Jahr 2016[1046] Art. 77*e* sowie Art. 77*f* LFV i.d.F. AS 2007 917 gänzlich revidiert. Eine Bestimmung, welche festlegt, unter welchen Umständen auf ein Strafverfahren zu verzichten und wann eine Ereignismeldung an die Strafbehörden weiterzuleiten ist, existiert heute nicht mehr. Auch eine Verwaltungsvereinbarung, die diese Problematik regeln würde, hat das BAZL entgegen dem Auftrag der europäischen Verordnung mit den Strafbehörden bis jetzt nicht abgeschlossen.[1047]

Die heutigen Bestimmungen verfolgen nämlich **einen ganz anderen Ansatz**, als einen expliziten Verfahrensverzicht zu statuieren. Im Grundsatz bestimmt Art. 77 Abs. 1 Satz 2 LFV, dass sich das schweizerische Meldewesen «nach der Verordnung (EU) Nr. 376/2014» zu richten hat. Entscheidend für den Verfahrensverzicht sind allerdings folgende zwei Bestimmungen:

- **Art. 77*d* Abs. 3 LFV**: Diese Bestimmung legt fest, dass die Meldestelle des BAZL die Ereignismeldungen «vertraulich» zu behandeln hat. Diese Bestimmung untersagt es der Meldestelle im Grundsatz, Ereignismeldungen an andere Behörden – insbesondere Verwaltungsbehörden – weiterzuleiten. Betroffen davon sind in erster Linie diejenigen Einheiten des BAZL, welche das Administrativverfahren führen. Diese erhalten keinen Zugriff auf die Inhalte des Meldewesens.
- **Art. 77*d* Abs. 4 LFV**: Diese Bestimmung legt fest, dass diejenigen «Angehörige[n] der Meldestelle, die mit der Erfassung und Auswertung von Ereignismeldungen betraut sind, [.] im Rahmen dieser Tätigkeiten von ihrer Anzeige- und Verfolgungspflicht entbunden» sind. Mit anderen Worten befreit die LFV die Mitarbeitenden der Meldestelle des BAZL von der sonst für das Bundespersonal geltenden Anzeigepflicht[1048]. Damit sind diese Mitarbeitenden für den Fall, dass sie aufgrund einer eingegangenen Ereignismeldung feststellen, dass eine Straftat begangen wurde, nicht verpflichtet, diese den Strafbehörden anzuzeigen.

[1046] Vgl. dazu hiervor ebenfalls auf S. 177.

[1047] Schriftliche Auskunft des BAZL vom 21. April 2020.

[1048] Vgl. zu dieser Anzeigepflicht Art. 22*a* Abs. 1 BPG oder Art. 19 Abs. 2 VStrR.

Diese beiden Normen haben zur Konsequenz, dass die Meldestelle des BAZL Ereignismeldungen weder an die Administrativ- noch an die Strafbehörden[1049] von sich aus weiterleiten darf. Damit sollte es *de facto* ausgeschlossen sein, dass ein Straf- oder ein Administrativverfahren alleine aufgrund einer Ereignismeldung eingeleitet wird. Dies gilt selbst dann, wenn eine mit einem Ereignis verbundene Rechtsverletzung vorsätzlich oder grobfahrlässig herbeigeführt wurde. Infolgedessen ist der **Verfahrensverzicht in der Schweiz ein sehr weitgehender**. Auch juristische Personen, die sonst vom Schutz durch die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ausgenommen sind,[1050] profitieren vom Verfahrensverzicht, indem auch gegen sie alleine aufgrund der eingereichten Daten insbesondere kein Administrativverfahren – um bspw. eine Konzession zu entziehen – eingeleitet werden kann.

Eine **Ausnahme** muss m.E. allerdings **für das Sicherheitsuntersuchungsverfahren** gewährt werden: Dieses soll der Steigerung der Flugsicherheit wegen und des Verfahrensverzichts zum Trotz aufgrund einer Meldung des Meldewesens eröffnet werden können. In der Praxis leitet dann auch die Meldestelle des BAZL – zumindest in Einzelfällen[1051] – die Ereignismeldungen an die SUST weiter. Problematische Konsequenz dieser Ausnahme ist allerdings, dass aufgrund des Umstandes, dass die SUST die zuständigen Strafverfolgungs- sowie die Administrativbehörde über die Eröffnung einer Sicherheitsuntersuchung orientiert,[1052] diese so trotz des Verfahrensverzichts ihre Untersuchungen eröffnen können, was eine eigentliche Umgehung des Verfahrensverzichts bedeutet. Da dies aber insbesondere eine Problematik der Parallelität der verschiedenen Verfahren darstellt, wird darauf im dritten Teil dieser Untersuchungen näher eingegangen.[1053]

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass das europäische Recht unter bestimmten Bedingungen einen Verfahrensverzicht vorsieht, den Mitgliedstaaten aber einen erheblichen Spielraum zur Umsetzung dieses Verzichts lässt. Der Schweizer Verordnungsgeber hat diesen Spielraum genutzt, indem er den

---

[1049] Vgl. zu diesen Behörden noch ausführlich hiernach S. 454 ff.

[1050] Vgl. hiervor FN 1028.

[1051] Vgl. dazu die Fälle in FN 1235.

[1052] Vgl. dazu hiernach S. 467 f.

[1053] Vgl. dazu hiernach S. 558 ff. und 577 f.

Mitarbeitenden der Meldestelle vorschreibt, die Ereignismeldungen vertraulich zu behandeln, und diese insbesondere von der für das Bundespersonal geltenden Anzeigepflicht befreit. Eine Ausnahme muss allerdings für das Sicherheitsuntersuchungsverfahren gelten: Den Mitarbeitenden der Meldestelle soll es erlaubt sein, eine Ereignismeldung an die SUST weiterzuleiten.

(4) Schutzobjekt und Schutzgehalt des Verwertungsverbots

Wird nun – gestützt auf andere Informationsquellen als das Meldewesen – ein Verfahren eröffnet, sieht **Art. 16 Abs. 7 UAbs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014** vor, dass «[i]m Falle von Disziplinar- oder Verwaltungsverfahren nach nationalem Recht [.] die in Ereignismeldungen enthaltenen Informationen nicht gegen a) Meldende oder b) Personen, die in einer Ereignismeldung genannt sind, verwendet» werden dürfen. Inhaltlich statuiert der Artikel damit ein Beweisverwertungsverbot, das die Inhalte des Meldewesens beschlägt und in Disziplinar- oder Verwaltungsverfahren nach nationalem Recht zur Anwendung gelangt.

Schutzobjekt dieses Verwertungsverbots sind – so der Wortlaut der Bestimmung – «die in Ereignismeldungen enthaltenen Informationen». Wird dieses Schutzobjekt des Verwertungsverbots mit jenem des ersten Pfeilers der Umsetzung der *Just Culture*[1054] verglichen, ist unschwer zu erkennen, dass diese deckungsgleich sind. Entsprechend kann zu dessen Auslegung das hiervor Erörterte herangezogen werden: Unter den in den Ereignismeldungen enthaltenen Informationen sind auch in Bezug auf das Verwertungsverbot sämtliche **Inhalte des Meldewesens** zu verstehen. Alle Daten und Informationen des Meldewesens werden also durch das Verwertungsverbot geschützt.

Inhaltlich schützt Art. 16 Abs. 7 UAbs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 davor, dass diese Inhalte des Meldewesens in Disziplinar- oder Verwaltungsverfahren «verwendet» werden. Was genau unter dieses Verbot der Verwendung fällt, wird in der Verordnung nicht näher erläutert. Eine grammatikalische Auslegung des Artikels legt allerdings nahe, dass dieser ein **Beweisverwertungsverbot** statuiert, das in den genannten Verfahren zur Anwendung gelangt. Dieses Beweisverwertungsverbot hat zur Folge, dass die Inhalte des Meldewesens in diesen Verfahren nicht zur Sachverhaltsfeststellung herange-

[1054] Vgl. dazu hiervor auf S. 224 f.

zogen oder sonst wie durch die verfahrensführende Behörde verwendet werden dürfen.[1055] Daraus folgt, dass den Behörden die Inhalte des Meldewesens auch nicht als Spurenansatz für weitere Ermittlungen zur Verfügung stehen. Mit anderen Worten zeitigt das Verwertungsverbot eine Fernwirkung, sodass Sekundärbeweise, die gestützt auf die Inhalte des Meldewesens erhoben werden konnten, ebenfalls der Verwertung entzogen sind.[1056] Insgesamt sind die Inhalte des Meldewesens in den genannten Verfahren also so zu betrachten, als wären sie nicht existent. Entsprechend sind sie, sofern sie bereits in die Verfahren gelangt sind, aus den Akten zu entfernen, unter separatem Verschluss zu halten und nach Abschluss des Verfahrens zu vernichten.[1057]

Art. 16 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 schränkt das Verwertungsverbot nun dahingehend ein, dass die Inhalte des Meldewesens nur dann nicht herangezogen werden dürfen, wenn sich deren Verwendung gegen meldende oder in den Meldungen genannte Personen richtet. Mit anderen Worten ist die Verwertung lediglich dann ausgeschlossen, wenn die Inhalte des Meldewesens meldende oder in den Meldungen genannte Personen belasten. **Frei verwertbar** sind die Inhalte hingegen **zur Entlastung** dieser Personen.[1058]

[1055] Vgl. dazu analog die Folgen eines Beweisverwertungsverbots im Strafprozessrecht gemäss Art. 141 StPO z.B. bei MOREILLON/PAREIN-REYMOND, Petit commentaire CPP, n. 1 ss ad Art. 141 CPP; PIETH, Strafprozessrecht, S. 190 ff.; oder SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 789 ff. Zum Beweisverwertungsverbot im Verwaltungsverfahren, dem dort nicht dieselbe Tragweite wie im Strafprozessrecht zukommt, vgl. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 730 ff., oder KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 12 VwVG Rz. 198 ff. Das Verwertungsverbot ergibt sich dort auch nicht aus dem Gesetz, sondern aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Anspruch auf ein faires Verfahren nach Art. 29 Abs. 1 BV (vgl. AUER/BINDER, in: VwVG-Kommentar, Art. 12 VwVG Rz. 26 m.w.H.).

[1056] Vgl. dazu analog die Fernwirkung von Beweisverwertungsverboten im Strafprozess z.B. BÉNÉDICT, en: Commentaire CPP, n. 35 ss ad Art. 141 CPP; DONATSCH/SCHWARZENEGGER/WOHLERS, Strafprozessrecht, S. 122; GLESS, Beweisverbote und Fernwirkung, S. 154 f. und 158 f.; oder SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 798 f.

[1057] Vgl. dazu analog Art. 141 Abs. 5 StPO, der festhält, dass «[d]ie Aufzeichnungen über unverwertbare Beweise [.] aus den Strafakten entfernt, bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens unter separatem Verschluss gehalten und danach vernichtet» werden müssen.

[1058] Im Übrigen gilt dies nach h.L. auch beim strafprozessualen Verwertungsverbot, das lediglich im Sinne eines Belastungsverbots gelten soll. Vgl. zur diesbezüglichen Dis-

Des Weiteren ist die Einschränkung, dass das Verwertungsverbot nur Meldende sowie «Personen, die in einer Ereignismeldung genannt sind»,[1059] schützt, m.E. nicht derart auszulegen, dass eine Person in einer Meldung persönlich oder gar namentlich genannt sein muss, damit eine Verwertung gegen sie ausgeschlossen ist. Vielmehr muss es genügen, dass aus dem Kontext einer Meldung auf eine Person geschlossen werden kann. In der Konsequenz bedeutet dies, dass die Inhalte des Meldewesens **gegen Personen, die an einem Ereignis beteiligt waren, keine Verwendung finden dürfen**, denn auf sie kann aufgrund des Kontextes des Ereignisses geschlossen werden. Verwendet werden dürfen sie damit z.B. gegen Dritte sowie m.E. auch gegen juristische Personen, da diese der Meldepflicht grundsätzlich nicht unterliegen.[1060]

Ebenso ist zu beachten, dass das Verwertungsverbot gemäss dem Wortlaut der Bestimmung nicht in allen Verfahren, sondern nur in «Disziplinar- oder Verwaltungsverfahren nach nationalem Recht»[1061] zur Anwendung gelangt. Die Verordnung erklärt allerdings nicht weiter, wann ein Disziplinar- oder Verwaltungsverfahren im Sinne der Verordnung vorliegt. Eine rein grammatikalische Auslegung hilft hier ebenfalls nur bedingt, da nicht in allen Mitgliedstaaten der EU dasselbe unter dem Begriff eines Verwaltungsverfahrens verstanden wird.[1062] Eine systematische Betrachtung zeigt allerdings,[1063] dass darunter zu

kussion in der Literatur DONATSCH/SCHWARZENEGGER/WOHLERS, Strafprozessrecht, S. 122, sowie GLESS, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 141 StPO Rz. 111 ff., je m.w.H.

1059 Art. 16 Abs. 7 UAbs. 1 Bst. b Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

1060 Vgl. dazu hiervor S. 189.

1061 Art. 16 Abs. 7 UAbs. 1 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

1062 Nach kontinentaleuropäischer Auffassung sind darunter insbesondere Verfahren vor den Verwaltungsbehörden zu verstehen. Im *Common Law* Grossbritanniens, das zum Zeitpunkt der Schaffung der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 noch Mitglied der EU war, legt der Ausdruck «administrative proceedings», so der englische Wortlaut von Art. 16 Abs. 7 Verordnung (EU) Nr. 376/2014, den Fokus vielmehr auf die Anfechtung von Verwaltungsakten, also das streitige Verwaltungsverfahren nach kontinentaleuropäischem Verständnis. Vgl. zum Ganzen BELL, Comparative Administrative Law, S. 1252, sowie VON DANWITZ, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 42 ff.

1063 Vgl. Erw. 44 sowie Art. 16 Abs. 7 UAbs. 3 Verordnung (EU) Nr. 376/2014, die explizit zwischen Verwaltungs-, Straf- und Zivilverfahren unterscheiden. Verwaltungsverfahren sind damit Verfahren öffentlich-rechtlicher Natur, die nicht Straf- oder Zivilverfahren sind.

Recht das gefasst werden darf, was auch nach Schweizer Dogmatik unter einem Verwaltungsverfahren verstanden wird, nämlich ein Verfahren vor einer Verwaltungsbehörde oder einer anderen mit einer staatlichen Aufgabe betrauten Stelle, an dessen Ende in der Regel eine Verfügung steht.[1064] Auch das allenfalls daran anschliessende Rechtsmittelverfahren[1065] muss m.E. hier als streitiges Verwaltungsverfahren zum Kreis der Verwaltungsverfahren gezählt werden. Im Übrigen gehören auch die durch die Verordnung erwähnten Disziplinarverfahren[1066] gemäss Schweizer Dogmatik zu den Verwaltungsverfahren und hätten somit in Bezug auf das hiesige Recht keiner besonderen Erwähnung bedurft. M.E. nicht dazu zählen hingegen die Verwaltungsstrafverfahren, da die Verordnung das Verwertungsverbot für Strafverfahren bewusst nicht für anwendbar erklärt. Damit gelangt das Verwertungsverbot zusammenfassend **in Verwaltungs- wie insbesondere in Administrativverfahren, nicht jedoch in Straf-, Verwaltungsstraf- und Zivilverfahren** zur Anwendung. Eine Ausnahme muss zudem für das Sicherheitsuntersuchungsverfahren gelten, denn die Normen der *Just Culture* sollen nicht so ausgelegt werden, dass sie der Verbesserung der Flugsicherheit, wozu die Sicherheitsuntersuchung dient, entgegenstehen.[1067]

Schliesslich gilt auch in Bezug auf das Verwertungsverbot die hiervor beschriebene generelle Ausnahmeklausel[1068] aus Art. 16 Abs. 10 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Damit ist das Verbot dann nicht anwendbar, wenn ein Ereignis vorsätzlich oder grobfahrlässig herbeigeführt wurde. Mit anderen

---

1064 Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 967, oder KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 5.

1065 Vgl. zum Rechtsmittelverfahren als Verwaltungsverfahren HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 972, oder KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 6 ff.

1066 Disziplinarverfahren sind nach hiesigem Verständnis Verfahren, die gegen Personen geführt werden, welche in einem Sonderstatusverhältnis (z.B. Teile des Verwaltungspersonals, Studierende einer Universität oder Armeeangehörige) oder unter einer besonderen Aufsicht des Staates (bspw. Ärztinnen oder Rechtsanwälte) stehen. Sie haben insbesondere den Zweck, Sanktionen zu erlassen, die allerdings lediglich administrative Rechtsnachteile und keine Strafen im Rechtssinne darstellen. Vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 1191 ff.

1067 Vgl. dazu hiervor S. 229.

1068 Vgl. dazu auch hiervor S. 228.

Worten ist das **Verwertungsverbot** also nur **ein relatives**,[1069] womit die Inhalte des Meldewesens zur Sachverhaltsfeststellung herangezogen werden dürfen, wenn Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit im Spiel waren. Da nun aber Verwaltungs- und Disziplinarverfahren nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis v.a. dann von Bedeutung sind, wenn eine Person im Verdacht steht, das Vorkommnis grobfahrlässig herbeigeführt zu haben, schränkt die Ausnahmeklausel den Schutzgehalt des Verwertungsverbots m.E. derart ein, dass es praktisch seine gesamte Bedeutung verliert.

Allerdings gesteht nun Art. 16 Abs. 7 UAbs. 3 der Verordnung den Mitgliedstaaten explizit die Möglichkeit zu, ein höheres Schutzniveau zu implementieren, indem sie das Verwertungsverbot insbesondere auf zivil- oder strafrechtliche Verfahren ausweiten. Damit lässt auch hier die Verordnung den **Mitgliedstaaten** einen **erheblichen Gestaltungsspielraum** in der Umsetzung der *Just Culture*. Das Verwertungsverbot durch nationales Recht gänzlich aufzuheben, so wie es beim hiervor beschriebenen Verfahrensverzicht möglich ist, lässt die Verordnung allerdings nicht zu.

Aufgrund dieses Gestaltungsspielraums ist – wie bereits beim Verfahrensverzicht – die Umsetzung des Verwertungsverbots durch die **Schweizer Rechtsordnung** vertiefter zu beleuchten: Dazu ist in erster Linie in Erinnerung zu rufen, dass Art. 77 Abs. 1 Satz 2 LFV bestimmt, dass sich das Meldewesen – und damit auch das Verwertungsverbot – nach der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zu richten hat. Damit gilt das Verwertungsverbot in der Schweiz so, wie es durch Art. 16 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 statuiert wird.

Für die Schweizer Umsetzung des Verwertungsverbots zusätzlich zu beachten ist allerdings **Art. 77*d* Abs. 3 LFV**. Wie hiervor bereits Erwähnung fand, besagt diese Bestimmung nämlich, dass die Meldestelle des BAZL die Ereignismeldungen «vertraulich» zu behandeln hat. M.E bedeutet dies, dass die Meldestelle im Grundsatz **Ereignismeldungen anderen Behörden nicht zur Verfügung stellen kann**, womit Letztere die Meldungen auch nicht verwerten können. Betroffen davon sind somit insbesondere die Straf- sowie die Admi-

[1069] Vgl. zur Unterscheidung zwischen einem absoluten und einem relativen Verwertungsverbot analog im Strafprozessrecht GLESS, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 141 StPO Rz. 14, oder GLESS, Beweisverbote und Fernwirkung, S. 152 ff.

nistrativbehörde.[1070] Diesen sollte die Meldestelle des BAZL die Ereignismeldungen gar nicht erst herausgeben, womit sie einer Verwertung durch diese entzogen werden. Inwiefern diese Vertraulichkeit allerdings im Lichte der prozessualen Bestimmungen des Straf- bzw. des Administrativverfahrens durchgesetzt werden kann, ist fraglich. Da dies aber eine Problematik der Parallelität der Verfahren nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis darstellt, wird im dritten Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen näher darauf eingegangen.[1071]

Eine **Ausnahme** muss allerdings auch in Bezug auf Art. 77*d* Abs. 3 LFV **für das Sicherheitsuntersuchungsverfahren** der SUST gelten. Dieses dient alleine der Verbesserung der Flugsicherheit, womit es angezeigt ist, dass die SUST von dieser Vertraulichkeit ausgenommen wird. In der Praxis ist es dann auch so, dass die SUST Ereignismeldungen verwertet.[1072]

Zusammenfassend gilt daher, dass gemäss Art. 16 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 die Inhalte des Meldewesens in Verwaltungsverfahren nicht gegen meldende oder in den Meldungen genannte Personen verwertet werden dürfen. Eine Ausnahme besteht allerdings dann, wenn ein Ereignis vorsätzlich oder grobfahrlässig herbeigeführt wurde. Zusätzlich bestimmt Art. 77*d* Abs. 3 LFV, dass die Meldestelle die Ereignismeldungen vertraulich zu behandeln hat.

(5) Verletzung der Schutzbestimmungen

Für den Fall, dass die hiervor genannten Schutzgehalte durch die Meldestelle des Meldewesens[1073] verletzt werden, indem diese personenbezogene Angaben in den Datenbanken speichert, die Strafbehörden über ein Ereignis informiert oder der Administrativbehörde Ereignismeldungen offenlegt, besagt Art. 16 Abs. 12 UAbs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014, dass sich eine verletzte Person an die **Ombudsstelle im Meldewesen** – in der Schweiz an das ROJCA[1074] – wenden kann. Da die Kompetenzen dieser Ombudsstellen

[1070] Vgl. zu diesen Behörden noch ausführlich hiernach S. 454 ff.

[1071] Vgl. dazu hiernach S. 568 f. sowie 582 f.

[1072] Vgl. dazu hiernach S. 320.

[1073] Vgl. zu dieser hiervor S. 207.

[1074] Vgl. hiervor S. 219.

allerdings äusserst eingeschränkt sind, ist zu fragen, ob das schweizerische Recht noch weitere Mittel bereithält, um sich gegen diese Verletzung zur Wehr zu setzen.

Zu denken ist hier insbesondere an **Art. 25*a* VwVG**, welcher einer Person das Recht verleiht, von einer Behörde zu verlangen, dass sie über einen durch sie vorgenommenen Realakt eine Verfügung erlässt, welche bei Bedarf wiederum angefochten werden kann. Dieses Recht kann insbesondere in dem Fall angerufen werden, in dem die Meldestelle des BAZL unrechtmässig personenbezogene Angaben in einer Datenbank speichert. Diese Speicherung stellt nämlich in aller Regel einen Realakt dar, gegen den nach Massgabe von Art. 25*a* VwVG vorzugehen ist. Hingegen steht es einer verletzten Person in diesem Fall nicht offen, die Klagemöglichkeiten nach Art. 28 ff. ZGB zu nutzen, da diese ausschliesslich unter Privaten zur Anwendung gelangen.[1075] In der Praxis wird es allerdings schwierig bis unmöglich sein, gegen eine unrechtmässige Speicherung personenbezogener Angaben vorzugehen, da eine verletzte Person davon kaum je Kenntnis erhalten wird.

Nicht zur Anwendung gelangen kann Art. 25*a* VwVG allerdings dann, wenn die Meldestelle des BAZL in rechtsverletzender Weise die Strafbehörden über ein Ereignis informiert oder Ereignismeldungen der Administrativbehörde offengelegt hat. Der betroffenen Person wird es dann nämlich regelmässig am Rechtsschutzinteresse[1076] fehlen, um gegen die Meldestelle vorzugehen, denn Art. 25*a* VwVG vermittelt keine Ansprüche, um die Verletzung ungeschehen zu machen. Vielmehr sind in einem solchen Fall die **prozessualen Möglichkeiten** auszuschöpfen, welche die Verfahren, in welche die entsprechenden Informationen eingeflossen sind, zur Verfügung stellen. So kann die verletzte Person namentlich geltend machen, die von der Meldestelle erhaltenen Akten und Informationen seien durch die Straf- bzw. die Administrativbehörde widerrechtlich beschafft worden und daher unverwertbar.[1077]

[1075] Vgl. MEILI, in: Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, Art. 28 ZGB Rz. 37.

[1076] Zum Erfordernis des aktuellen und praktischen Interesses vgl. WEBER-DÜRLER/KUNZ-NOTTER, in: VwVG-Kommentar, Art. 25*a* VwVG Rz. 28 ff.

[1077] Für das Strafverfahren vgl. Art. 141 Abs. 2 StPO. Ist eine Ereignismeldung sodann die einzige Information, aufgrund derer ein Strafverfahren eingeleitet worden ist, und wird die Meldung unverwertbar, wird es zudem am hinreichenden Tatverdacht (Art. 309

ee. Alternative Rechtsgrundlage: Schutz durch das schweizerische Datenschutzgesetz

Gemäss Art. 15 Abs. 1 UAbs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 haben sich die Mitgliedstaaten sowie die Organisationen der Zivilluftfahrt[1078] explizit an die nationalen Datenschutzbestimmungen, die gemäss der Verordnung im Konfliktfall dieser sogar vorgehen, zu halten. Aus diesem Grund soll hiernach geprüft werden, inwiefern nicht auch das Schweizer **Bundesgesetz über den Datenschutz** einen Schutz im Sinne der *Just Culture* bietet. Dazu wird nachfolgend – analog zu den beiden hiervor dargelegten Pfeilern der *Just Culture* – das Datenschutzgesetz in Bezug auf den Schutzadressaten, das Schutzobjekt sowie den Schutzgehalt analysiert und die rechtlichen Mittel bei seiner Verletzung diskutiert. Grundlage dieser Diskussion bildet dabei das Datenschutzgesetz in seiner revidierten Fassung, hiernach als *revDSG* abgekürzt, welche im September 2020 durch das Schweizer Parlament verabschiedet wurde, mit dessen Inkrafttreten allerdings erst im Jahr 2022 zu rechnen ist.[1079]

(1) Schutzadressat

Gemäss Art. 2 Abs. 1 revDSG haben sich beim Bearbeiten von Personendaten sowohl Private als auch die Bundesorgane an das Datenschutzgesetz zu halten. Im Bereich des Meldewesens richtet sich das Datenschutzgesetz somit einerseits an die **Organisationen der Zivilluftfahrt**. Sie erheben über ihre betriebsinternen Meldesysteme Daten und sind, soweit es sich dabei um Personendaten handelt, zur Einhaltung des Datenschutzgesetzes verpflichtet. Andererseits ist im Bereich des Meldewesens insbesondere die **Meldestelle des BAZL** Adressatin des Datenschutzgesetzes. Diese bearbeitet sämtliche Meldungen, die über das europäische Meldeportal eingehen oder durch die

Abs. 1 Bst. a StPO) fehlen, womit das Strafverfahren einzustellen ist. Im Administrativverfahren gilt ebenso, dass rechtswidrig erlangte Beweise unverwertbar sind. Vgl. ausführlich KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 730 ff., sowie KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 12 VwVG Rz. 198 ff.

[1078] Vgl. zum Begriff hiervor S. 205.

[1079] Vgl. dazu ROSENTHAL, Das neue Datenschutzgesetz, Rz. 4.

Organisationen der Zivilluftfahrt an sie weitergeleitet werden,[1080] und hat damit die in den Meldungen enthaltenen Personendaten zu schützen.

Nicht anwendbar ist das Datenschutzgesetz gemäss dessen Art. 2 Abs. 3 hingegen auf Gerichts- und andere Verfahren. Für diese regelt das anwendbare Verfahrensrecht den Datenschutz. Damit ist insbesondere für die Strafbehörden das Datenschutzgesetz nicht einschlägig. Eine Ausnahme gilt laut der genannten Bestimmung allerdings für die erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren, in denen das Datenschutzgesetz nichtsdestotrotz zur Anwendung gelangt. Damit haben auch diejenigen **Einheiten des BAZL**, welche für das **Administrativverfahren** zuständig sind, das Datenschutzgesetz zu beachten. Für die Führung eines Verwaltungsstrafverfahrens, das gemäss Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein Strafverfahren darstellt,[1081] ist das Datenschutzgesetz allerdings unerheblich.

(2) Schutzobjekt

Schutzobjekt des Datenschutzgesetzes sind die sog. **Personendaten**. Gemäss Art. 5 Bst. a revDSG fallen unter diesen Begriff «alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person beziehen». Gemäss der Literatur[1082] sind darunter sämtliche Informationen, die mit einer natürlichen Person «in Verbindung gebracht werden können», zu verstehen.[1083]

Fraglich ist nun, inwiefern **Meldungen des Meldewesens**, in denen insbesondere Angaben über Ereignisse vorhanden sind,[1084] Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes enthalten. Ohne Zweifel handelt es sich bei Namen, den Angaben zur Funktion in einem Luftfahrzeug oder der Nennung der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers um Personendaten, denn diese beziehen sich

[1080] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 207.

[1081] Vgl. BVGE 2016/9 E. 7.2.2.4 S. 122 m.w.H. So bestätigt in BVGer A-3501/2018 vom 3. Mai 2019 E. 3.2.

[1082] Die hier zitierte Literatur bezieht sich noch auf gleichlautende Bestimmungen aus dem Datenschutzgesetz vor seiner Totalrevision, das nachfolgend mit *aDSG* abgekürzt wird.

[1083] BLECHTA, in: Basler Kommentar DSG/BGÖ, Art. 3 aDSG Rz. 7. Gemäss Art. 3 Bst. a aDSG waren auch noch die Daten juristischer Personen geschützt. Mit der Totalrevision des Datenschutzgesetzes wurde dieser Schutz allerdings aufgehoben. Vgl. dazu ROSENTHAL, Das neue Datenschutzgesetz, Rz. 19.

[1084] Vgl. zum Inhalt der Meldungen hiervor S. 208.

direkt auf eine bestimmte oder zumindest leicht bestimmbare[1085] natürliche Person. Gemäss der Literatur ist der Begriff der Personendaten allerdings extensiv auszulegen.[1086] Damit gelten auch Inhalte, die sich nur indirekt auf eine natürliche Person beziehen, als Personendaten. Im Kontext des Meldewesens zu nennen sind insbesondere Inhalte, die das Verhalten einer Person während eines Ereignisses beschreiben. Auch solche Angaben gelten als Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes.[1087]

Insgesamt stellen damit die in einer Meldung enthaltenen personenbezogenen Inhalte wie z.B. der **Name**, die **Funktion in einem Luftfahrzeug** oder auch der **Beschrieb des Verhaltens einer natürlichen Person** Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes dar. Damit sind insbesondere sämtliche Inhalte, die Angaben zu einer an einem Ereignis beteiligten Person bzw. zu ihrem Verhalten während eines Ereignisses umfassen, als Personendaten durch das Datenschutzgesetz geschützt. Daraus kann gefolgert werden, dass in der Praxis wohl die meisten Daten, welche über das Meldewesen erhoben werden, Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes darstellen. Nur solche Angaben, die sich auf keine bestimmbare natürliche Person beziehen, wie z.B. die Angaben über das zum Zeitpunkt des Ereignisses vorherrschende Wetter oder die Verkehrsverhältnisse, fallen als sog. Sachdaten[1088] nicht unter den Schutz des

---

[1085] Damit Personendaten im Sinne des Gesetzes vorliegen, müssen sich diese Daten – so der Wortlaut von Art. 5 Bst. a revDSG – auf eine Person beziehen, die zumindest *bestimmbar* ist. Gemäss der Botschaft zum aDSG ist eine Person dann bestimmbar, «wenn sie zwar allein durch die Daten nicht eindeutig identifiziert wird, aus den Umständen, das heisst dem Kontext einer Information aber auf sie geschlossen werden kann (z. B. wenn aus Angaben über Liegenschaften der Eigentümer ausfindig gemacht werden kann). Für die Bestimmbarkeit genügt allerdings nicht jede theoretische Möglichkeit der Identifizierung. Ist der Aufwand für die Bestimmung der betroffenen Personen derart gross, dass nach der allgemeinen Lebenserfahrung nicht damit gerechnet werden muss, dass ein Interessent diesen auf sich nehmen wird (etwa durch eine komplizierte Analyse einer Statistik), liegt keine Bestimmbarkeit vor.» Vgl. Botschaft aDSG, BBl. 1988 II 413 ff., 444 f. Im Kontext der Zivilluftfahrt wird es aufgrund der Meldepflicht und anderer Aufzeichnungen, welche die Akteurinnen und Akteure der Zivilluftfahrt vornehmen, regelmässig ein Leichtes sein, festzustellen, wer an einem Ereignis beteiligt war und auf wen sich folglich die Angaben in einer Meldung beziehen.

[1086] Vgl. RUDIN, in: Stämpflis Handkommentar Datenschutzgesetz, Art. 3 aDSG Rz. 7.

[1087] Vgl. BLECHTA, in: Basler Kommentar DSG/BGÖ, Art. 3 aDSG Rz. 8.

[1088] Siehe zum Begriff BLECHTA, in: Basler Kommentar DSG/BGÖ, Art. 3 aDSG Rz. 3.

Datenschutzgesetzes. Auch dann, wenn die gesammelten Daten zu anonymisierten Informationen verarbeitet wurden, entfällt der datenrechtliche Schutz.

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass das Schutzobjekt des Datenschutzgesetzes dem entspricht, was in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 als *personenbezogene Angaben* bezeichnet wird.[1089] Damit fallen insbesondere die eingereichten Ereignismeldungen regelmässig in den Schutzbereich des Datenschutzgesetzes.

(3) Schutzgehalt

Welchen Schutzgehalt das Datenschutzgesetz bietet, ergibt sich insbesondere aus den allgemeinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen nach Art. 6 ff. revDSG sowie aus den besonderen Bestimmungen zur Datenbearbeitung durch private Personen (Art. 30 ff. revDSG) und durch die Bundesorgane (Art. 33 ff. revDSG). Im Kontext des Meldewesens besonders einschlägig aus diesen Bestimmungen ist Art. 6 revDSG, der die **datenschutzrechtlichen Grundsätze** bei der Bearbeitung von Personendaten festlegt. So hat gemäss dieser Bestimmung die Bearbeitung bspw. rechtmässig[1090], nach Treu und Glauben sowie verhältnismässig[1091] zu erfolgen und wer Personendaten bearbeitet, muss deren Richtigkeit überprüfen[1092].

Aus diesen allgemeinen Grundsätzen aus Art. 6 revDSG ist der **Grundsatz der Zweckbindung** gemäss Art. 6 Abs. 3 revDSG im Lichte der *Just Culture* von besonderem Interesse. Dieser besagt, dass Personendaten «nur zu einem bestimmten und für die betroffene Person erkennbaren Zweck beschafft werden» dürfen. Dabei erschliesst sich dieser Bearbeitungszweck dadurch, dass dieser bei der Beschaffung angegeben worden ist, sich aus den Umständen ergibt oder gesetzlich vorgeschrieben ist.[1093] In Bezug auf das Meldewesen

---

[1089] Vgl. zu den *personenbezogenen Angaben* gemäss Art. 16 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 376/2014 hiervor S. 230 f.

[1090] Vgl. Art. 5 Abs. 1 revDSG.

[1091] Vgl. Art. 5 Abs. 2 revDSG.

[1092] Vgl. Art. 5 Abs. 5 revDSG.

[1093] Vgl. dazu die Botschaft zur Totalrevision des Datenschutzgesetzes, BBl. 2017 6941 ff., 7025. Gemäss dieser haben sich bezüglich des Grundsatzes der Zweckbindung keine materiellen Änderungen zum früheren Recht ergeben. Vgl. daher auch MAURER-LAMBROU/STEINER, in: Basler Kommentar DSG/BGÖ, Art. 4 aDSG Rz. 13 ff.

wird der Verwendungszweck sowohl durch europa- als auch durch bundesrechtliche Bestimmungen vorgegeben: So hält einerseits die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 in Art. 1 Abs. 2 fest, dass die «Erfassung von Ereignismeldungen [.] ausschließlich der Verhütung von Unfällen und Störungen» dient. Andererseits besagt Art. 77 Abs. 1 Satz 1 LFV, dass das Meldewesen den Zweck der Verbesserung der Flugsicherheit verfolgt. Daraus ergibt sich, dass der Zweck der Bearbeitung der Inhalte des Meldewesens alleine in der Verbesserung der Flugsicherheit liegen kann. Nur zu diesem Zweck dürfen die Daten und Informationen des Meldewesens beschafft, analysiert, weitergeleitet und gespeichert werden.[1094]

Werden die hiervor erwähnten datenschutzrechtlichen Bestimmungen gesamthaft betrachtet, so zeigt sich, dass das Datenschutzgesetz die **Organisationen der Zivilluftfahrt** in Bezug auf die *Just Culture* zu folgendem Schutzgehalt verpflichtet:

– **Interne Offenlegung von Personendaten nur so weit wie für die Verbesserung der Flugsicherheit notwendig**: Die Organisationen der Zivilluftfahrt gelangen über ihre betriebsinternen Meldesysteme an Personendaten. Diese werden mit dem Zweck erhoben, die Flugsicherheit innerhalb der Organisation zu verbessern. Zu diesem Zweck sollen sie auch bearbeitet werden dürfen. Allerdings gebietet die durch das Datenschutzgesetz vorgeschriebene Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung[1095], dass die Bearbeitung nur so weit vorgenommen wird, wie sie zur Zweckerreichung erforderlich ist.[1096] Daraus lässt sich folgern, dass jene Inhalte des Meldewesens, die als Personendaten zu schützen sind, betriebsintern nur jenen Personen zugänglich gemacht werden sollen, die sie auch zur Verbesserung der Flugsicherheit benötigen. Anderen betriebsinternen Personengruppen dürfen die personenbezogenen Inhalte des Meldewesens erst dann offengelegt werden, wenn sie vollständig anonymisiert und gegebe-

[1094] So wird unter einem *Bearbeiten* von Daten gemäss Art. 5 Bst. d revDSG «jeder Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbesondere das Beschaffen, Speichern, Aufbewahren, Verwenden, Verändern, Bekanntgeben, Archivieren, Löschen oder Vernichten von Daten» verstanden.

[1095] Vgl. Art. 6 Abs. 2 revDSG.

[1096] Vgl. zur Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung ausführlich MAURER-LAMBROU/STEINER, in: Basler Kommentar DSG/BGÖ, Art. 4 aDSG Rz. 9 ff.

nenfalls aggregiert worden sind. In der Praxis bedeutet dies, dass betriebsintern durchaus über der Organisation zugestossene Ereignisse berichtet werden darf und zur Verbesserung der Flugsicherheit auch soll.[1097] Allerdings darf aus den betriebsintern verbreiteten Informationen bspw. nicht hervorgehen, welche natürlichen Personen an einem Ereignis beteiligt waren und wie sich bestimmte oder zumindest bestimmbare[1098] Personen verhalten haben. Damit gewährt das Datenschutzgesetz einen sehr ähnlichen Schutzgehalt, wie er bereits aus Art. 16 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 hervorgeht.[1099]

- **Keine Verwendung der Personendaten zum Nachteil der meldenden oder in den Meldungen genannten Personen**: Die durch das Meldewesen erhobenen Personendaten wie z.B. das Verhalten während eines Ereignisses dazu zu nutzen, um bspw. arbeitsrechtliche Sanktionen gegen Mitarbeitende oder die Geltendmachung eines Schadenersatzanspruches zu begründen, widerspricht dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Zweckbindung. Allgemein ist jede Verwendung der Personendaten, die Nachteile auf meldende oder in den Meldungen genannte Personen ausübt, mit dem Datenschutz nicht vereinbar. Damit kann jener Schutzgehalt, den Art. 16 Abs. 9 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 stipuliert, nämlich der Schutz vor Nachteilen bspw. durch den Arbeitgeber,[1100] auch auf das Datenschutzgesetz abgestellt werden.
- **Keine Weitergabe von Personendaten an Dritte**: Ebenfalls zur Bearbeitung von Personendaten zählt deren Bekanntgabe an Dritte.[1101] Auch diese ist nur zulässig, solange sie der Verbesserung der Flugsicherheit dient, und muss dann aufgrund der gebotenen Verhältnismässigkeit so schonend wie möglich vorgenommen werden. Daraus lässt sich herleiten, dass eine Weitergabe von Inhalten des Meldewesens grundsätzlich immer in anonymisierter und gegebenenfalls aggregierter Form zu erfolgen hat, sodass in

---

1097 Vgl. zur vorgeschriebenen Analyse der Daten hiervor S. 213.

1098 Zur Bestimmbarkeit von Personen vgl. FN 1085.

1099 Vgl. zu letzterem ausführlich hiervor S. 230.

1100 Vgl. dazu hiervor S. 233 f.

1101 Vgl. Art. 5 Bst. d und e revDSG sowie RUDIN, in: Stämpflis Handkommentar Datenschutzgesetz, Art. 3 aDSG Rz. 40 f.

den weitergegebenen Inhalten keine Bezüge zu bestimmbaren[1102] Personen mehr bestehen. Dieser Schutzgehalt ergibt sich so m.E. schon aus Art. 16 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014, wird dort allerdings nicht explizit festgehalten.[1103] Im Datenschutzgesetz findet dieser Schutz daher eine weitere Rechtsgrundlage. Nicht von diesem Schutz betroffen ist selbstredend die Weiterleitung der Inhalte an die Meldestelle des BAZL, da diese auf dem Recht beruht und daher zulässig ist.[1104]

In Bezug auf diese Schutzgehalte ist allerdings zu beachten, dass gemäss Art. 31 Abs. 1 revDSG eine Verletzung der datenrechtlichen Schutzbestimmungen insbesondere dann möglich ist, wenn die Verletzung «durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse […] gerechtfertigt ist». Bei Vorliegen eines privaten Interesses ist gemäss der Literatur zu prüfen, inwiefern das Interesse an der Datenbearbeitung durch die Organisation das Diskretions- und Integritätsinteresse der meldenden oder der in einer Meldung genannten Person überwiegt.[1105] Dies kann m.E. insbesondere dann der Fall sein, wenn ein hinter einer Meldung stehendes **Ereignis durch Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit herbeigeführt** wurde. Insgesamt gewährt damit auch das Datenschutzgesetz keinen absoluten Schutz, sondern sieht zulässige Ausnahmen von diesem Schutz vor. Im Gegensatz zur Verordnung (EU) Nr. 376/2014, die bei Vorliegen von Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit ohne Weiteres die Voraussetzungen für die Aufhebung des Schutzes als erfüllt betrachtet, ist gemäss dem Datenschutzgesetz eine Interessensabwägung vorzunehmen. Zu beachten ist allerdings, dass der Schutz personenbezogener Angaben[1106] durch die europäische Verordnung ausnahmslos gewährt wird, also ebenso bei Vorsatz sowie Grobfahrlässigkeit.

1102 Zur Bestimmbarkeit von Personen vgl. FN 1085.

1103 Vgl. hiervor S. 232.

1104 So erlaubt Art. 31 Abs. 1 revDSG ein Abweichen von den Schutzbestimmungen in den gesetzlich vorgesehenen Fällen.

1105 Gemäss Botschaft zur Totalrevision des Datenschutzgesetzes, BBl. 2017 6941 ff., 7072, entspricht Art. 31 revDSG dem alten Recht. Vgl. daher zur vorgeschriebenen Interessensabwägung RAMPINI, in: Basler Kommentar DSG/BGÖ, Art. 13 aDSG Rz. 20 ff.

1106 Vgl. zu diesem hiervor S. 230 ff.

Insgesamt zeigt sich damit in Bezug auf die Organisationen der Zivilluftfahrt, dass die *Just Culture* nicht nur in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014, sondern auch im Datenschutzgesetz eine Stütze findet. Die Differenzen, welche das Datenschutzgesetz im Vergleich zur europäischen Verordnung aufweist, sind dabei nur punktuell. In diesem Sinne kann das **Datenschutzgesetz als valable alternative Rechtsgrundlage zur Etablierung einer *Just Culture*** herangezogen werden.

Differenzierter verhält sich die Situation bezüglich der **Meldestelle** sowie der **für das Administrativverfahren zuständigen Einheiten des BAZL**. Auch diese haben sich, wie erwähnt, an das Datenschutzgesetz zu halten und müssen damit bspw. eine rechtsgenügliche, verhältnismässige und dem Erhebungszweck entsprechende Bearbeitung der Personendaten des Meldewesens garantieren. Da allerdings das Datenschutzgesetz gemäss dessen Art. 2 Abs. 3 auf Gerichts- und andere Verfahren nicht zur Anwendung gelangt, ist der Schutzgehalt, welcher das Datenschutzgesetz vermittelt, limitiert. So ist das Datenschutzgesetz insbesondere bei der Bearbeitung von Personendaten in einem Straf- bzw. Verwaltungsstrafverfahren nicht anwendbar. Damit ergeben sich aus dem Datenschutzgesetz lediglich folgende Schutzgehalte:

– **Keine Weitergabe von Personendaten des Meldewesens ans Administrativverfahren**: Art. 77*d* Abs. 3 LFV gebietet es der Meldestelle, wie erwähnt, die Meldungen des Meldewesens vertraulich zu behandeln. Damit stellt diese Norm eine datenschutzrechtliche Spezialnorm[1107] dar, welche den übrigen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes vorgeht. Diese Norm stellt damit ebenso klar, dass eine Weiterleitung der Inhalte des Meldewesens an diejenigen Einheiten des BAZL, welche für das Administrativverfahren zuständig sind, nicht zulässig ist. Nichtsdestotrotz soll Art. 77*d* Abs. 3 LFV auch im Zusammenhang mit dem Datenschutzgesetz analog zu seiner Auslegung im Rahmen der *Just Culture* nicht so interpretiert werden, dass er eine Weitergabe der Personendaten an die SUST verhindert. Vielmehr dient das durch die SUST geführte Sicherheitsunter-

[1107] Das Datenschutzgesetz regelt Datenschutzrecht nur im Allgemeinen. Soweit bereichsspezifische Datenschutznormen bestehen, gehen diese im Sinne eines *lex specialis* vor. Vgl. Botschaft zur Totalrevision des Datenschutzgesetzes, BBl. 2017 6941 ff., 7010 m.w.H.

suchungsverfahren der Verbesserung der Flugsicherheit, was gerade der Zweck der Bearbeitung der Daten im Meldewesen ist.

- **Keine Bearbeitung von Personendaten des Meldewesens im Administrativverfahren**: Sollten die Einheiten des BAZL, welche das Administrativverfahren führen, trotz Art. 77*d* Abs. 3 LFV – bspw. aufgrund der Schnittstellen der Sicherheitsuntersuchung zum Administrativverfahren[1108] – auf Personendaten aus dem Meldewesen Zugriff erlangen, so haben sie bei deren Bearbeitung das Datenschutzgesetz einzuhalten. Damit gilt auch für diese der Grundsatz der Zweckbindung, welcher verlangt, dass die Daten des Meldewesens nicht anders als zur Verbesserung der Flugsicherheit zu bearbeiten sind. Da ein Administrativverfahren allerdings nicht zur Verbesserung der Flugsicherheit, sondern zur Erziehung einer fehlbaren Person dient,[1109] dürfen m.E. die Meldungen des Meldewesens auch aufgrund der Datenschutzbestimmungen nicht zu den Zwecken eines Administrativverfahrens herangezogen werden.

Insgesamt zeigt sich damit, dass gewisse Teile der *Just Culture* auch auf der Grundlage des Datenschutzgesetzes etabliert werden können. Allerdings gehen die Schutzbestimmungen des Datenschutzgesetzes viel weniger weit als jene der *Just Culture*, indem das Datenschutzgesetz – im Gegensatz zur *Just Culture* – auf das Straf- bzw. das Verwaltungsstrafverfahren keine Anwendung findet. In Bezug auf die Meldestelle des BAZL stellt damit das Datenschutzgesetz eine **weniger geeignete alternative Rechtsgrundlage zur Etablierung einer *Just Culture*** dar.

(4) Verletzung der Schutzbestimmungen

Werden datenschutzrechtliche Bestimmungen verletzt, stellt das Datenschutzgesetz verschiedene Instrumente zur Verfügung, mit denen sich eine betroffene Person zur Wehr setzen kann. Diese können auch im Bereich des Meldewesens zusätzlich zu den hiervor diskutierten Möglichkeiten[1110] eingesetzt werden.

[1108] Vgl. zu diesen hiernach S. 457 ff.

[1109] Vgl. FN 2030.

[1110] Vgl. dazu hiervor S. 235 ff. sowie 250 f.

Als Grundlage, um datenschutzrechtliche Ansprüche geltend machen zu können, stipuliert Art. 25 Abs. 1 revDSG ein **Auskunftsrecht**, gemäss dem von privaten Personen und Bundesorganen Auskunft darüber verlangt werden kann, ob Personendaten über die eigene Person bearbeitet werden. Ist dies der Fall, muss einer betroffenen Person gemäss Abs. 2 dieser Norm insbesondere darüber Auskunft erteilt werden, welche Daten zu welchem Zweck erhoben wurden. Dieses Auskunftsrecht kann somit auch im Bereich des Meldewesens eingesetzt werden, indem insbesondere die Organisationen der Zivilluftfahrt wie auch die Meldestelle des BAZL aufgefordert werden, darüber Auskunft zu erteilen, ob sie Personendaten über die eigene Person gespeichert oder anderweitig bearbeitet haben. Falls dem so ist, kann anschliessend die Offenlegung dieser Personendaten verlangt werden.

Stellt eine betroffene Person sodann eine Verletzung ihrer Datenschutzrechte durch Private fest, verweist Art. 32 Abs. 2 revDSG sie auf die **Klage nach Art. 28 ff. ZGB**. Diese ist auch gegen Organisationen der Zivilluftfahrt zu erheben, sollten diese im Zusammenhang mit dem Meldewesen datenschutzrechtliche Bestimmungen verletzt haben. Eine betroffene Person kann dabei mittels Klage verlangen, dass einer Organisation der Zivilluftfahrt bspw. «eine bestimmte Datenbearbeitung verboten»[1111] oder eine «Bekanntgabe von Personendaten an Dritte untersagt wird»[1112].

Bezüglich Verletzungen datenschutzrechtlicher Bestimmungen durch die Bundesbehörden legt **Art. 41 revDSG** die Ansprüche und das Verfahren fest. Gemäss Abs. 1 und 2 dieser Bestimmung kann die verletzte Person von der Bundesbehörde bspw. verlangen, dass sie «die widerrechtliche Bearbeitung der betreffenden Personendaten unterlässt»[1113] oder «die betreffenden Personendaten berichtigt, löscht oder vernichtet»[1114]. Auch im Rahmen des Meldewesens können diese Ansprüche grundsätzlich geltend gemacht werden. Allerdings wird es gerade dann, wenn die Meldestelle Personendaten an die Administrativbehörde weitergeleitet hat, der verletzten Person am Rechtsschutzinteresse fehlen, um gegen die Meldestelle einen Anspruch zu erhe-

[1111] Art. 32 Abs. 2 Bst. a revDSG.

[1112] Art. 32 Abs. 2 Bst. b revDSG.

[1113] Art. 41 Abs. 1 Bst. a revDSG.

[1114] Art. 41 Abs. 2 Bst. a revDSG.

ben.[1115] Vielmehr hat die Person direkt gegen die Administrativbehörde vorzugehen und ihr bspw. die Bearbeitung der Personendaten zu verbieten. Ebenso kann in einer solchen Situation die verletzte Person geltend machen, die von der Meldestelle an die Administrativbehörde weitergeleiteten Personendaten seien unter Verletzung der Datenschutzbestimmungen erlangt worden und daher unverwertbar.[1116]

Schliesslich schafft auch das Datenschutzgesetz eine Art Ombudsstelle, nämlich den **Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten** (**EDÖB**). Diesem steht gemäss Art. 49 Abs. 1 revDSG das Recht zu, «von Amtes wegen oder auf Anzeige hin eine Untersuchung gegen ein Bundesorgan oder eine private Person» zu eröffnen, «wenn genügend Anzeichen bestehen, dass eine Datenbearbeitung gegen die Datenschutzvorschriften verstossen könnte». Eine Person, die sich in ihren Datenschutzrechten verletzt sieht, kann sich somit auch an den EDÖB wenden. Dabei kommen dem EDÖB weit mehr Kompetenzen zu, als sie die Ombudsstelle im Meldewesen, das ROJCA[1117], geniesst.[1118] Dennoch lassen sich aus einer Anzeige an den EDÖB keine individuellen Rechtsansprüche ableiten.

ff. Überblick über sämtliche Schutzgehalte

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 zusammen mit Art. 77*d* LFV diverse Schutzgehalte im Sinne der *Just Culture* bietet. Zudem kann auch das Datenschutzgesetz in gewissen Teilen als alternative Rechtsgrundlage zur Durchsetzung der *Just Culture* herangezogen werden. Sämtliche der so statuierten Schutzgehalte richten sich an verschiedene Schutzadressaten und schützen unterschiedliche Schutzobjekte. Zudem gelten einige Bestimmungen mit, andere ohne Ausnahmen. Insgesamt ergibt sich dadurch in Bezug auf den Inhalt des Schutzes der *Just Culture* ein **facettenreiches Bild**.

[1115] Zum Erfordernis des Rechtsschutzinteresses vgl. BANGERT, in: Basler Kommentar DSG/BGÖ, Art. 25/25bis aDSG Rz. 29 ff.

[1116] Zur Unverwertbarkeit rechtswidrig erlangter Beweise im Verwaltungsverfahren vgl. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 730 ff., sowie KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 12 VwVG Rz. 198 ff.

[1117] Vgl. zum ROJCA hiervor S. 219.

[1118] Vgl. zu den Kompetenzen des EDÖB Art. 51 revDSG.

Die nachfolgende **Abbildung 16** verdeutlicht die Inhalte des Schutzes durch die *Just Culture*, indem sie seine einzelnen Elemente in Bezug auf die Rechtsgrundlage, den Schutzadressaten, das Schutzobjekt, den Schutzgehalt sowie die Ausnahmen zusammenfasst. Dabei wird dort, wo die Schweizer Rechtsordnung eine eigene Umsetzung der *Just Culture* bestimmt, als es durch die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 vorgesehen ist, die Schweizer Rechtsgrundlage und der durch sie vermittelte Schutz kursiv angegeben. Zu erwähnen ist, dass der Schutzgehalt immer in Bezug auf das Schutzobjekt zu lesen ist. Aus Platzgründen wird zudem bei der Nennung der Rechtsgrundlage der Name der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 nur verkürzt als *VO 376/2014* wiedergegeben.

	Rechtsgrundlage	**Schutzadressat**	**Schutzobjekt**	**Schutzgehalt**	**Ausnahmen**
Verordnung (EU) Nr. 376/2014					
Erster Pfeiler					
Schutz vor unangemessener Verwendung	Art. 15 VO 376/2014	Organisationen, nationale Behörden, EASA	sämtliche Inhalte des Meldewesens	Verwendung nur zur Verbesserung der Flugsicherheit. Dies bedeutet: – schonende Bearbeitung personenbezogener Daten – keine Verwendung zur Klärung von Schuld- und Haftungsfragen – Gewährung der Vertraulichkeit	keine Justiziabilität der Bestimmung
Zweiter Pfeiler					
Quellenschutz durch Organisationen	Art. 16 Abs. 2 VO 376/2014	Organisationen der Zivilluftfahrt	personenbezogene Angaben	werden nur so weit verfügbar gemacht, wie zur Verbesserung der Flugsicherheit zwingend notwendig; dies bedeutet: – betriebsinterne Weitergabe nur in entpersonalisierter Form – keine Weitergabe an Dritte	keine Ausnahme
Schutz vor Nachteilen	Art. 16 Abs. 9 VO 376/2014	Organisationen der Zivilluftfahrt	natürliche Personen, von denen eine Organisation Arbeitsleistungen bezieht	dürfen keinen Nachteilen ausgesetzt werden wie z.B.: – arbeitsrechtlichen Sanktionen – Schadenersatzforderungen	Ausnahme bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit

Quellenschutz durch Behörden	Art. 16 Abs. 3 VO 376/2014	nationale Behörden, EASA	personenbezogenen Angaben	dürfen nicht in den Datenbanken gespeichert werden	keine Ausnahme
Verfahrensverzicht	Art. 16 Abs. 6 VO 376/2014 *Art. 77d Abs. 3 und 4 LFV*	nationale Behörden	meldende sowie in den Meldungen genannte Personen	gegen diese darf kein Verfahren eröffnet werden in Fällen, die den Behörden alleine aufgrund einer Meldung bekannt sind *Die Meldestelle leitet Ereignismeldungen nicht von sich aus an andere Behörden weiter*	nationales Strafrecht geht vor; Ausnahme bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit *keine Ausnahme*
Verwertungsverbot	Art. 16 Abs. 7 VO 376/2014 *Art. 77d Abs. 3 LFV*	nationale Behörden	Daten und Informationen des Meldewesens	dürfen in Verwaltungsverfahren nicht gegen meldende oder in den Meldungen genannte Personen verwertet werden *Die Meldestelle behandelt Ereignismeldungen vertraulich*	Ausnahme bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit *keine Ausnahme*
Datenschutz					
Datenschutz durch Private	insbesondere Art. 6 revDSG	Organisationen der Zivilluftfahrt	Personendaten	Verwendung nur zur Verbesserung der Flugsicherheit. Dies bedeutet: – interne Offenlegung nur so weit wie für die Verbesserung der Flugsicherheit notwendig – keine Verwendung der Personendaten zum Nachteil der meldenden oder in den Meldungen genannten Personen – keine Weitergabe von Personendaten an Dritte	Ausnahme insbesondere bei überwiegendem privatem Interesse
Datenschutz durch Bundesbehörden	Art. 77*d* Abs. 3 LFV	BAZL, insbesondere dessen Meldestelle	Personendaten	Meldestelle behandelt Ereignismeldungen vertraulich, darüber hinaus Verwendung nur zur Verbesserung der Flugsicherheit. Dies bedeutet: – keine Weitergabe durch die Meldestelle – keine Bearbeitung im Administrativverfahren	keine Ausnahme

Abbildung 16: Elemente des Schutzes der Just Culture gemäss dem Meldewesen

III. Zwischenfazit

Nachdem in den vorangehenden Ausführungen der Schutzgehalt der *Just Culture* ausführlich dargelegt wurde, soll in diesem die Meldepflichten abschliessenden Unterkapitel nochmals der Blick fürs Ganze geschärft werden. In diesem Sinne in Erinnerung zu rufen ist, dass am Beginn jeder Flugunfalluntersuchung stets ein **sicherheitsrelevantes Vorkommnis** steht, also ein Sachverhalt, dessen retrospektive Bewältigung[1119] aus Gründen der Flugsicherheit von Bedeutung ist.[1120] In diesem Kapitel wurde nun ausführlich dargelegt, dass ein solches sicherheitsrelevantes Vorkommnis je nach Schwere eine oder zwei allgemeine Meldepflichten auslöst, die durch sämtliche am Vorkommnis beteiligten Personen zu erfüllen sind, wobei gewisse Personen zusätzlich von spezifischen Meldepflichten betroffen sein können. Hiernach sollen diese allgemeinen Meldepflichten sowie der Schutzgehalt der *Just Culture* nochmals im Sinne einer Gesamtschau zusammengefasst werden:

Wie hiervor ausführlich dargelegt wurde, haben die an einem Vorkommnis beteiligten Personen zum einen der **Meldepflicht aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren** Beachtung zu schenken. Diese Meldepflicht kommt dann zum Tragen, wenn sich ein Unfall oder eine schwere Störung ereignet hat. Sämtliche natürlichen und juristischen Personen, die bestimmte Funktionen in der Zivilluftfahrt wahrnehmen, am Vorkommnis beteiligt gewesen sind und von diesem Kenntnis erlangt haben, sind zur Erstattung der entsprechenden Meldung verpflichtet.[1121] Dabei haben sie die Meldung unverzüglich an die Meldestelle der SUST, welche durch das Alarmzentrum der Schweizerischen Rettungsflugwacht gebildet wird, zu richten. Inhaltlich muss dabei mit der Meldung nicht mehr mitgeteilt werden, als mit Blick auf deren alarmierende Funktion zur allfälligen Aufbietung der Rettungs-, Polizei- und Untersuchungskräfte für den Moment notwendig ist.

Zum andern ebenso bedeutend ist die **Meldepflicht aus dem *Meldesystem für besondere Ereignisse***. Dieser unterliegen sämtliche natürlichen Personen, die einerseits bestimmte Funktionen in der Zivilluftfahrt erfüllen und andererseits

---

[1119] Vgl. zur rückblickenden Perspektive der Flugunfalluntersuchung hiervor S. 40.

[1120] Vgl. hiervor S. 125.

[1121] Vgl. zu den meldepflichtigen Personen die Übersicht in Abbildung 13 auf S. 165.

an einem Ereignis beteiligt gewesen sind sowie von diesem Kenntnis erlangt haben, wobei das Ereignis in jenem Anhang bzw. Abschnitt der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1018 aufgeführt sein muss, der ihrer Funktion entspricht.[1122] Dabei haben sie die Meldung innerhalb von 72 Stunden seit Kenntnisnahme über das betriebsinterne Meldesystem ihrer Organisation oder über das europäische Meldeportal abzusetzen, wobei sie mit der Meldung ausführliche Angaben zu Ort, Zeit, Hergang etc. des Ereignisses zu machen haben. Die so erfassten Daten gelangen schliesslich im Falle der Schweiz hauptsächlich zur Meldestelle des BAZL, von der sie auch ausgewertet werden. Damit zeigt sich, dass die Meldepflicht aus dem *Meldesystem für besondere Ereignisse* weniger eine Pflicht zur Erstattung einer kurzen, alarmierenden Mitteilung über den Eintritt eines Ereignisses darstellt, wie es die Aufgabe der Meldung aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren ist. Vielmehr kann die Meldepflicht aus dem Meldewesen als Pflicht zur ausführlichen Rapportierung über den Hergang eines sicherheitsrelevanten Ereignisses verstanden werden.

Gerade aufgrund dieser Rapportierungsfunktion und des Umstandes, dass durch die Meldung diverse, auch persönliche Daten zusammengetragen werden, stellt die sog. ***Just Culture*** sowohl die so gesammelten Daten und Informationen als auch die meldenden Personen unter Schutz. So schützt die *Just Culture* einerseits die meldenden Personen insbesondere vor Repressalien, welche bspw. eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber aufgrund des Inhalts der erstatteten Meldung auf die meldende Person auszuüben vermag. Andererseits verbietet die *Just Culture* den Behörden, alleine gestützt auf eine Ereignismeldung ein Verfahren gegen meldende oder in einer Meldung genannte Personen zu eröffnen. Ebenso dürfen in Verwaltungsverfahren – mit Ausnahme des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens – die Inhalte des Meldewesens nicht gegen diese Personen verwertet werden. Durch diese Schutzgehalte soll erreicht werden, dass die Inhalte des Meldewesens nur zur Verbesserung der Flugsicherheit herangezogen werden können und insgesamt eine positive Sicherheitskultur[1123] in der Zivilluftfahrt etabliert wird.

[1122] Vgl. dazu die Übersicht in Abbildung 14 auf S. 202.

[1123] Vgl. zur positiven Sicherheitskultur hiervor S. 37.

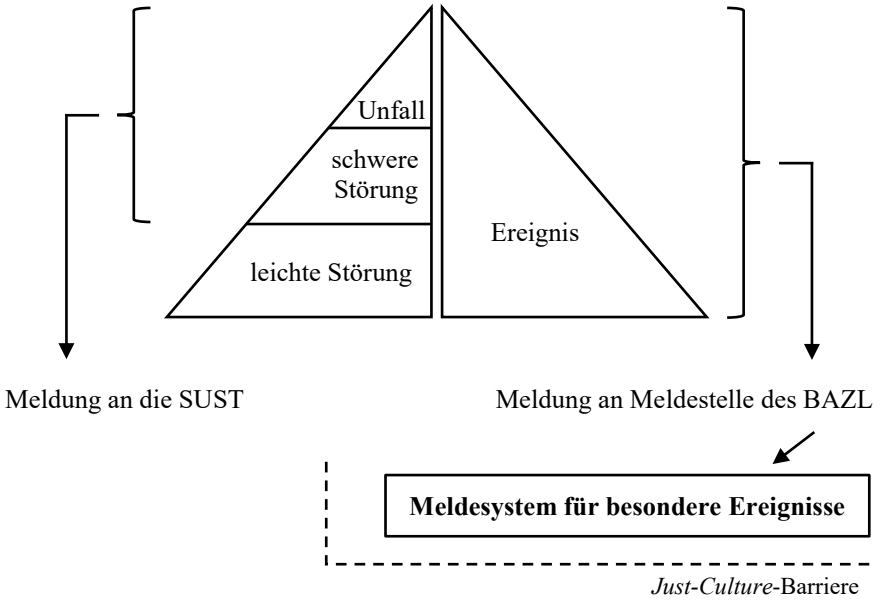


Abbildung 17: Die allgemeinen Meldepflichten sowie das Meldesystem aus der Perspektive der an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligten Personen

Aus der **Perspektive der an einem Vorkommnis beteiligten Personen** ergibt sich damit eine Situation, wie sie in Abbildung 17 dargestellt wird. Erneut ist aufgrund dieser Abbildung augenfällig, dass die Meldepflicht, wie bereits einleitend zu diesem Kapitel festgehalten wurde, in Fällen eines Unfalls sowie einer schweren Störung für die am Vorkommnis beteiligten Personen eine doppelte ist. Neu dazu kommt die Erkenntnis, dass die Meldung an die Meldestelle des BAZL einer ausführlichen Rapportierung über den Ereignishergang entspricht und daher deren Inhalt durch die sog. *Just Culture* vielseitig geschützt wird, indem die Redlichkeitskultur um das *Meldesystem für besondere Ereignisse* quasi eine Barriere errichtet, sodass die dort gespeicherten Daten und Informationen das System – mit Ausnahme der Weitergabe an das Sicherheitsuntersuchungsverfahren – grundsätzlich nicht verlassen sollten.[1124]

[1124] Vgl. zur *Just-Culture*-Barriere auch hiervor S. 40 f.

Auch wenn sich die gesamte Situation um einiges komplexer darstellt, als es die Abbildung 17 suggeriert, kann damit als **Quintessenz** aus diesem Kapitel festgehalten werden, dass sämtliche an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligten Personen dieses einerseits der Meldestelle des BAZL, beim Vorliegen eines Unfalls oder einer schweren Störung zusätzlich der SUST mitzuteilen haben. Dabei sind diese Meldungen, die an das *Meldesystem für besondere Ereignisse* gelangen, im Grundsatz von einer anderweitigen Verwendung als zur Steigerung der Flugsicherheit geschützt. Zulässig ist allerdings eine Weiterleitung an das Sicherheitsuntersuchungsverfahren, das nun zum Gegenstand des nachfolgenden Kapitels gemacht wird.

D. Sicherheitsuntersuchungsverfahren

Zentrales Instrument der staatlichen Bewältigung eines Flugunfalls sowie einer schweren Störung ist heute wie früher die sog. Sicherheitsuntersuchung. Während dieser soll durch eine **ausführliche behördliche Investigation** der Ablauf des Vorkommnisses geklärt sowie dessen Ursachen eruiert werden. Zusammen mit dem *Meldesystem für besondere Ereignisse* bildet die Sicherheitsuntersuchung damit die beiden Elemente der heutigen Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung.[1125] Entsprechend ist der Untersuchung eine retrospektive, reaktive sowie kurative Perspektive[1126] auf das sicherheitsrelevante Vorkommnis zu eigen und sie ersucht seit ihrer Einführung[1127], aus dieser Perspektive Lehren für die Verbesserung der Flugsicherheit zu ziehen.

Ausgelöst wird die Sicherheitsuntersuchung in aller Regel aufgrund der mit ihr verbundenen **Meldepflicht**[1128], mittels welcher der Untersuchungsbehörde insbesondere durch die an einem Vorkommnis beteiligten Personen ein Flugunfall oder eine schwere Störung angezeigt wird. Ebenso werden jene Meldungen an die Behörde weitergeleitet, welche über das *Meldesystem für besondere Ereignisse* eingehen. In der Folge eröffnet die Sicherheitsuntersuchungsbehörde ihr Verfahren. Insgesamt stellen sich diese Zusammenhänge so dar, wie sie in der Abbildung 18 veranschaulicht werden.

[1125] Vgl. zu diesem holistischen Verständnis der Flugunfalluntersuchung hiervor S. 9.

[1126] Vgl. zu dieser Perspektive hiervor S. 40.

[1127] Hintergrund der Einführung der staatlichen Untersuchung von Flugunfällen war der sog. *fly-fix-fly*-Ansatz (vgl. zu diesem hiervor S. 32), für den diese rückwärtsgewandte Perspektive ebenso prägend war.

[1128] Vgl. zu dieser ausführlich hiervor S. 148 ff.

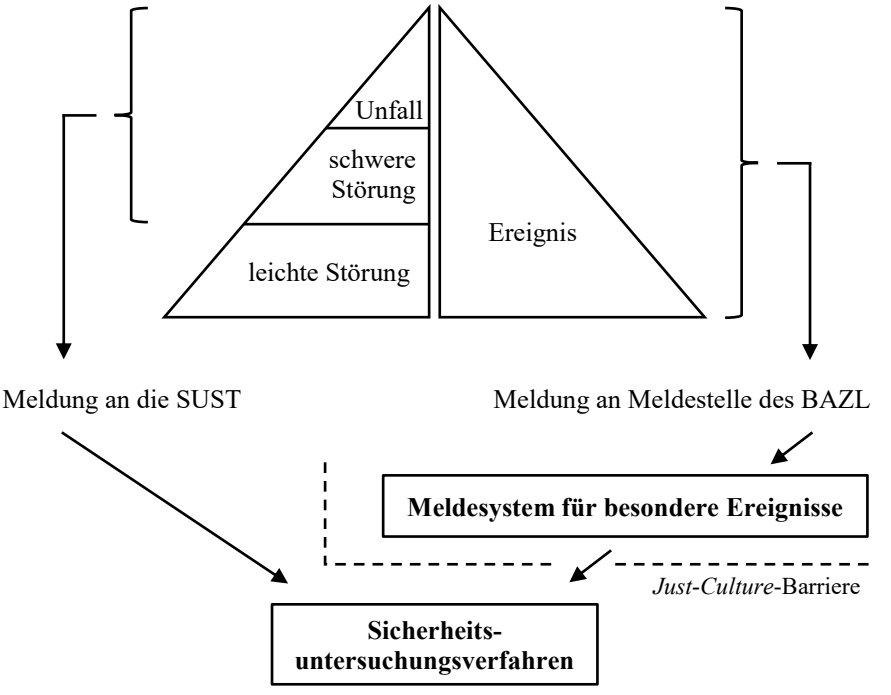


Abbildung 18: Die allgemeinen Meldepflichten sowie das Sicherheitsuntersuchungsverfahren

Die Behörde, welche in der Schweiz die Sicherheitsuntersuchung vornimmt, ist, wie bereits mehrfach Erwähnung fand, die **Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle** (**SUST**). Die SUST ist als ausserparlamentarische Kommission im Sinne von Art. 57*a* ff. RVOG konstituiert.[1129] Diese Kommission besteht *de jure* aus drei bis fünf «unabhängigen Fachleuten aus den einschlägigen Bereichen des Verkehrswesens»,[1130] wobei *de facto* momentan drei Mitglieder die Kommission bilden.[1131] Die SUST ist administrativ dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zuge-

[1129] Vgl. Art. 25 Abs. 1 LFG sowie Art. 6 VSZV.

[1130] Art. 7 VSZV. Vgl. auch Art. 25 Abs. 2 LFG.

[1131] Vgl. die Webseite der SUST unter <https://www.sust.admin.ch → Die SUST → Organisation>.

ordnet,[1132] verfügt ansonsten aber – wie es die internationalen Vorschriften vorsehen[1133] – über eine weitgehende **Unabhängigkeit**. Insbesondere darf die Behörde von keiner anderen Stelle Weisungen einholen oder entgegennehmen.[1134] Dadurch handelt sie völlig weisungsungebunden[1135] und geniesst bei der Durchführung der Sicherheitsuntersuchung «uneingeschränkte Autorität»[1136]. Ebenso unterliegen sämtliche Angehörigen der SUST dem **Amtsgeheimnis**.[1137]

Die interne Organisation der SUST ist so aufgebaut, dass nicht die erwähnten Kommissionsmitglieder die Sicherheitsuntersuchung führen. Vielmehr steht ihnen dazu ein Fachsekretariat, der sog. **Untersuchungsdienst**, zur Verfügung.[1138] Dieser Untersuchungsdienst gliedert sich in den Bereich *Aviatik*, welcher die sicherheitsrelevanten Vorkommnisse in der Zivilluftfahrt untersucht, sowie in den Bereich *Bahnen und Schiffe*, der sich der Zwischenfälle im Bahn- und Schiffsverkehr annimmt. Der Bereich *Aviatik* hat seinen Hauptsitz am Militärflugplatz Payerne und unterhält Zweigstandorte an den Landesflughäfen Zürich und Genf.[1139] Die Aufgabe der Kommissionsmitglieder der SUST, welche *in globo* als **Kommission der SUST** bezeichnet werden, ist es, den Untersuchungsdienst zu organisieren und zu überwachen.[1140] Damit steht die Kommission der SUST in der Funktion des obersten Leitungsorgans der Sicherheitsuntersuchungsbehörde.

In den nachfolgenden Unterkapiteln wird das durch die SUST geführte Sicherheitsuntersuchungsverfahren detailliert beschrieben und analysiert. Dazu wird im ersten Unterkapitel auf die verschiedenen Rechtsquellen eingegangen, wel-

---

1132 Vgl. Art. 25 Abs. 3 Satz 2 LFG.

1133 Vgl. Ziff. 3.2 Annex 13 sowie Art. 4 Abs. 2, 3 und 6 sowie Art. 11 Abs. 4 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

1134 Vgl. Art. 4 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

1135 Vgl. Art. 9 Abs. 1 VSZV.

1136 Art. 4 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

1137 Vgl. Art. 15 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 sowie Art. 14 Abs. 1 VSZV.

1138 Vgl. Art. 25 Abs. 3 Satz 1 LFG sowie Art. 8 VSZV.

1139 Vgl. zur Organisation der SUST ausführlich deren Webseite unter <https://www.sust.admin.ch → Die SUST → Organisation>.

1140 Vgl. Art. 10 Bst. b und g VSZV.

che das Sicherheitsuntersuchungsverfahren prägen. Das zweite Unterkapitel widmet sich dem Verfahrenszweck und das dritte Unterkapitel dem Gegenstand des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens. Nach diesen allgemeinen Ausführungen bietet das vierte Unterkapitel einen ersten Überblick über den Verfahrensablauf, bevor im fünften Unterkapitel die einzelnen Verfahrensschritte im Detail analysiert werden. Das sechste Unterkapitel nimmt sich sodann der Resultate der Sicherheitsuntersuchung, nämlich der Berichte und Sicherheitsempfehlungen der SUST, an. Auf diese Ausführungen folgt das siebte Unterkapitel, welches sich dem Schutz der durch das Sicherheitsuntersuchungsverfahren erhobenen Beweismittel sowie der während des Verfahrens erstellten Akten durch die sog. *Just Culture* widmet. Das achte Unterkapitel analysiert schliesslich die Stellung der verschiedenen Verfahrensbeteiligten, bevor das neunte Kapitel den Charakter des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens erörtert.

I. Rechtsquellen

Die Rechtsquellen des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens sind – wie für das Luftrecht typisch[1141] – sowohl auf völker- und europarechtlicher Ebene als auch im schweizerischen Recht zu finden. Nachfolgend werden diese Rechtsquellen erörtert, indem ein Überblick über deren Inhalt geboten wird. Bei den Rechtsquellen des Völker- und Europarechts werden zudem deren Anwendungsbereich und Rechtsverbindlichkeit in der Schweiz vertieft.

1. Völkerrecht

Wie bereits erwähnt wurde,[1142] nimmt das Chicagoer Übereinkommen im internationalen Luftrecht eine zentrale Rolle ein. Es regelt auch als einziges Übereinkommen im Völkerrecht die Flugunfalluntersuchung, indem es eine Untersuchungspflicht für Flugunfälle statuiert. Konkretisiert wird diese Verpflichtung in ICAO Annex 13, der – im Gegensatz zum Übereinkommen –

[1141] Vgl. dazu hiervor S. 15 ff.

[1142] Vgl. dazu hiervor S. 17.

auch Verfahrensvorschriften enthält. Darüber hinaus hat die ICAO umfangreiches *Guidance Material* publiziert, um die einheitliche Anwendung des Annex 13 zu gewährleisten. Nachfolgend werden diese Rechtsquellen vertieft betrachtet.

a. Chicagoer Übereinkommen

Seit seinem Abschluss im Jahr 1944 statuiert das Chicagoer Übereinkommen in **Art. 26** die Verpflichtung eines jeden Vertragsstaates, Flugunfälle auf seinem Hoheitsgebiet zu untersuchen.[1143] In der rechtlich massgebenden[1144] englischen Fassung lautet dieser Artikel bis heute unverändert[1145] folgendermassen:

> In the event of an accident to an aircraft of a contracting State occurring in the territory of another contracting State, and involving death or serious injury, or indicating serious technical defect in the aircraft or air navigation facilities, the State in which the accident occurs will institute an inquiry into the circumstances of the accident, in accordance, so far as its laws permit, with the procedure which may be recommended by the International Civil Aviation Organization. The State in which the aircraft is registered shall be given the opportunity to appoint observers to be present at the inquiry and the State holding the inquiry shall communicate the report and findings in the matter to that State.

Träger der durch Art. 26 ChÜ statuierten Untersuchungspflicht ist der sog. Ereignisstaat, also jener Vertragsstaat, in bzw. über dessen Staatsgebiet sich ein Flugunfall ereignet hat.[1146] Art. 26 ChÜ knüpft die Untersuchungspflicht allerdings an **verschiedene Bedingungen**:

– **Flugunfall**: Die Untersuchungspflicht entsteht nur, sofern sich ein Unfall im rechtlichen Sinne zugetragen hat. Wie hiervor bereits ausführlich dar-

---

[1143] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 68.

[1144] Vgl. FN 5.

[1145] Die rechtlich nicht massgebende deutsche Übersetzung wurde im Verlauf der Jahre leichten sprachlichen Anpassungen unterzogen. Vgl. dazu den Wortlaut in Art. 26 ChÜ i.d.F. AS 63 1377 sowie in der aktuellen Fassung.

[1146] Diese räumliche Abgrenzung beruht auf Art. 1 ChÜ, der festlegt, «dass jeder Staat im Luftraum über seinem Hoheitsgebiet volle und ausschliessliche Lufthoheit besitzt». Vgl. zum *Luftraum* und zur *Lufthoheit* Art. 2 ChÜ sowie ausführlich HOBE, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 1, S. 258 Rz. 1 ff., und SCHWENK/GIEMULLA, Handbuch, Kap. 4 Rz. 1 ff.

gelegt wurde, liegt unter anderem nur dann ein Unfall vor, wenn dessen Folgen eine bestimmte Schwere erreichen.[1147] Aus dem Übereinkommen selbst geht hervor, dass darunter insbesondere der Tod oder eine schwere Verletzung von Personen fallen. Diese Definition ist allerdings noch sehr rudimentär und bedarf weiterer Konkretisierung, die in Annex 13 erfolgt. Bemerkenswert am Wortlaut von Art. 26 ChÜ ist allerdings, dass dieser – anders als der Annex 13[1148] – keine Pflicht zur Untersuchung von schweren Störungen[1149] statuiert.

– **Grenzüberschreitender Sachverhalt**: Gemäss dem Wortlaut des Art. 26 ChÜ sind nur Flugunfälle innerhalb des eigenen Hoheitsgebietes zu untersuchen, die Luftfahrzeugen eines anderen Vertragsstaates zugestossen sind. Flugunfälle eigener Luftfahrzeuge bedürfen *e contrario* keiner Untersuchung. Dabei bemisst sich die staatliche Zugehörigkeit eines Luftfahrzeuges nach seiner Registrierung.[1150] Mit anderen Worten greift die Untersuchungspflicht also nur, wenn der Ereignisstaat des Flugunfalles und der Registerstaat des Luftfahrzeuges differieren. Dabei bildet jenes Land den Registerstaat, in dessen Luftfahrzeugregister das verunfallte Luftfahrzeug eingetragen ist.[1151]

Sind diese Bedingungen erfüllt, sieht Art. 26 ChÜ verschiedene **Pflichten** vor, welche der Ereignisstaat zu erfüllen hat:

– **Vornahme einer Untersuchung**: Als zentraler Bestandteil statuiert Art. 26 Satz 1 ChÜ die Verpflichtung des Ereignisstaates, eine Untersuchung des Unfalles vorzunehmen. Objekt dieser Untersuchung bilden die «circumstances of the accident», also die Umstände des Flugunfalls. Diesem Wortlaut kann m.E. entnommen werden, dass die Untersuchung insbesondere eine Sachverhaltsabklärung und Ursachenforschung bezwe-

1147 Vgl. zur Definition des Flugunfalls ausführlich hiervor S. 130 ff.

1148 Vgl. dazu hiernach S. 278.

1149 Vgl. zur Definition der schweren Störung hiervor S. 134 ff.

1150 So legt Art. 17 ChÜ fest, dass Luftfahrzeuge die Staatszugehörigkeit jenes Staates besitzen, «in dem sie eingetragen sind».

1151 Luftfahrzeuge, die im Schweizer Luftfahrzeugregister eingetragen sind, tragen eine Luftfahrzeugkennzeichnung, die mit den Buchstaben *HB* beginnt. Vgl. zur Immatrikulation von Luftfahrzeugen in der Schweiz FN 667.

cken soll. Weitere Aussagen zum Untersuchungszweck lassen sich dem Artikel nicht entnehmen.

- **Beachtung der durch die ICAO empfohlenen Verfahren**: Der Ereignisstaat hat gemäss Art. 26 Satz 1 ChÜ bei der Untersuchung grundsätzlich die Verfahren anzuwenden, die von der ICAO empfohlen werden. Dabei enthält das Chicagoer Übereinkommen selbst keine Verfahrensvorschriften. Vielmehr werden diese in Annex 13 konkretisiert. Allerdings statuiert Art. 26 einen Vorrang des nationalen Rechts gegenüber den Verfahrensvorschriften, sodass diese nur insofern gelten sollen, als es die nationalen Gesetze zulassen. Dieser Verweis auf den Anwendungsvorrang des nationalen Rechts ist allerdings nur deklaratorischer Natur,[1152] da es den Vertragsstaaten aufgrund von Art. 38 ChÜ ohnehin erlaubt ist, von den Normen der ICAO-Anhänge abzuweichen[1153].
- **Zulassung von Beobachterinnen und Beobachtern des Registerstaates**: Art. 26 Satz 2 ChÜ gewährt dem Registerstaat das Recht, Beobachterinnen und Beobachter zu ernennen und zur Untersuchung zu entsenden. Der Ereignisstaat ist wiederum verpflichtet, zu dulden, dass diese Beobachterinnen und Beobachter der Untersuchung beiwohnen. Dabei steht den Beobachterinnen und Beobachtern lediglich das Recht zu, bei den Untersuchungen physisch präsent zu sein, mitnichten aber selbst Untersuchungshandlungen vorzunehmen.[1154]
- **Berichterstattung**: Art. 26 Satz 2 ChÜ legt fest, dass der Ereignisstaat dem Registerstaat «the report» sowie die Untersuchungsergebnisse mitteilen soll. Daraus kann hergeleitet werden, dass den Ereignisstaat die Verpflichtung trifft, einen Bericht über die Ergebnisse der Untersuchungen zu verfassen. Dieser muss zwar nicht veröffentlicht, aber zumindest an den Registerstaat weitergeleitet werden. Dabei spezifiziert Art. 26 ChÜ keine zeitliche Limite, innerhalb der dieser Bericht zu kommunizieren ist. Dies wird in der Literatur dann auch als Schwäche von Art. 26 betrachtet. Im-

---

[1152] Gleicher Meinung auch TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 25.

[1153] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 20.

[1154] Vgl. dazu die ausdrückliche Erklärung des Rates der ICAO, dass das Recht nur die «physical presence» umfasst, im Report of the Council to the Assembly on the Activities of the Organization in 1951, ICAO Doc. 7270, A6-P/1, S. 70.

mer wieder dient diese Lücke dazu, dass Staaten die Publikation eines Berichts, der ihre Sicherheitspraktiken kritisch beleuchtet, zurückhalten.[1155]

Den hiervor genannten Verpflichtungen kommt – gleich wie dem gesamten Chicagoer Übereinkommen – **bindender Charakter** zu. Dies impliziert, dass der Pflicht des Ereignisstaates zur Untersuchung eines Flugunfalls sowie zur Zulassung von Beobachterinnen oder Beobachtern und zur Berichterstattung an den Registerstaat weder durch die Anhänge zum Chicagoer Übereinkommen noch durch nationales Recht widersprochen werden darf.[1156] Nicht bindend ist hingegen die Pflicht zur Einhaltung der von der ICAO empfohlenen Untersuchungsverfahren. Wie erwähnt, enthält das Chicagoer Übereinkommen selbst keine Verfahrensvorschriften. Vielmehr werden diese in Annex 13 geregelt, von dem nach Massgabe von Art. 38 ChÜ abgewichen werden darf.

b. Annex 13

Die **zentrale Rechtsquelle** des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens **im Völkerrecht** ist in Annex 13 zu finden. Dieser regelt in seiner seit 2016 gültigen elften Fassung mittels acht Kapiteln, zwei Appendizes sowie der Attachments A bis E durch verschiedene *Standards* und *Recommended Practices*[1157] die Eckpfeiler des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens.

Der **wesentliche Inhalt** des Annex 13 ist in den acht Kapiteln zu finden, die zur besseren Orientierung nachfolgend kurz erörtert werden.[1158] Dabei sind jene Kapitel, die im Rahmen der hier angestellten Untersuchungen von besonderer Bedeutung sind, fett gedruckt:[1159]

1155 Vgl. MENDES DE LEON, Air Law, S. 317 m.w.H.

1156 Dies bestätigte der Rat der ICAO im Jahr 1951 so auch in einer eigens dazu verfassten Resolution. Diese wird in Annex 13, Foreword, S. x, unter dem Titel *Relationship between Annex 13 and Article 26 of the Convention* wiedergegeben.

1157 Vgl. zu diesen Begrifflichkeiten hiervor S. 18.

1158 Eine ausführliche Darstellung des Annex 13 – allerdings seiner neunten Fassung aus dem Jahr 2006 – findet sich bei TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 65 ff.

1159 Die hier nicht eigens aufgeführten Appendizes und Attachments des Annex 13 beinhalten insbesondere technische Vorschriften und werden hiernach nicht näher beleuchtet. Eine Ausnahme bildet allerdings der *Appendix 2*, welcher den Schutz der im Rahmen der Untersuchung erhobenen Beweise regelt und in die nachfolgenden Ausführungen zu Sicherheitsuntersuchungsverfahren einfliesst. Ebenso wurde schon auf

- ***Chapter 1. Definitions:*** Hierin finden sich verschiedene Definitionen wie z.B. die hiervor diskutierten des *Unfalls*, der *Störung* oder der *schweren Störung*.[1160]
- *Chapter 2. Applicability:* Dieses Kapitel regelt die Anwendbarkeit des Annex 13.
- ***Chapter 3. General:*** In diesem Kapitel werden der Zweck der Untersuchung, die Unabhängigkeit der Untersuchungsbehörde sowie der Schutz des verunfallten Luftfahrzeuges als Beweismittel reglementiert.
- *Chapter 4. Notification:* Dieses Kapitel beleuchtet die Pflicht eines Staates, Unfälle und schwere Störungen den übrigen Staaten zu notifizieren.
- ***Chapter 5. Investigation:*** Dies ist das umfangreichste Kapitel des Annex 13. Es regelt die Zuständigkeit, die Organisation, den Verlauf sowie die Teilnahme anderer Staaten am Untersuchungsverfahren.
- *Chapter 6. Final Report:* Hierin wird beschrieben, wie der untersuchende Staat den Schlussbericht zu verfassen hat.
- *Chapter 7. ADREP Reporting:* Das Akronym *ADREP* steht für *Accident/Incident Data Reporting*. Dieses Kapitel legt die Pflicht der Staaten fest, Unfälle und schwere Störungen auch der ICAO mitzuteilen, welche diese wiederum im sog. *ADREP-System* erfasst und zur Verbesserung der Flugsicherheit auswertet.
- *Chapter 8. Accident Prevention Measure:* Dieses Kapitel verpflichtet die Staaten, im Sinne der Prävention eine Datenbank über Unfälle und Störungen anzulegen.[1161]

Der **Anwendungsbereich** dieser in Annex 13 enthaltenen *Standards* und *Recommended Practices* ist sehr umfassend: So kommen die Bestimmungen des Annex, wie dessen Ziff. 2.1 besagt, bei sämtlichen «activities following accidents and incidents wherever they occurred» zum Tragen. Damit reicht der

---

das Attachment C (*List of Examples of Serious Incidents*) sowie das Attachment E (*Guidance for the Determination of Aircraft Damange*) hingewiesen. Vgl. dazu hiervor S. 116 bzw. FN 572.

[1160] Vgl. zu diesen Definition hiervor S. 130 ff.

[1161] Dies ist Teil des heutigen Konzepts des Sicherheitsmanagements. Vgl. zu diesem hiervor S. 35.

Anwendungsbereich des Annex 13 in zweierlei Hinsicht über jenen des Art. 26 ChÜ hinaus:

- Erstens ist der Annex nicht nur auf Unfälle, sondern auch auf Störungen anwendbar. Dabei knüpft der Annex an das Vorliegen einer Störung noch keine Folgen. Erst dann, wenn sich eine **schwere Störung** oder ein Unfall ereignet hat, sieht Annex 13 eine Sicherheitsuntersuchung vor.
- Zweitens dehnt Annex 13 seinen Anwendungsbereich nicht nur auf grenzüberschreitende, sondern auch auf **innerstaatliche Sachverhalte** aus. Auch dann, wenn ein Luftfahrzeug in einem Staat verunfallt, in dessen Luftfahrzeugregister es eingetragen ist, gelangen bei der anschliessenden Sicherheitsuntersuchung die Bestimmungen des Annex 13 zur Anwendung. Mit anderen Worten müssen Ereignisstaat und Registerstaat nicht differieren, damit die Vorgaben von Annex 13 greifen.[1162]

Diese Diskrepanz zwischen dem Anwendungsbereich von Art. 26 ChÜ und jenem des Annex 13 ist *prima vista* überraschend.[1163] Allerdings ist zu beachten, dass nicht Art. 26 ChÜ, sondern **Art. 37 Abs. 2 Bst. k ChÜ** der ICAO die Kompetenz verleiht, einen Annex in Bezug auf die Unfalluntersuchung zu erlassen, und so als Rechtsgrundlage des Annex 13 fungiert. Art. 26 ChÜ setzt lediglich die völkerrechtlichen Minimalbestimmungen zur Untersuchung eines grenzüberschreitenden Flugunfalls fest. Dem Annex 13 ist es hingegen überlassen, weitergehende Bestimmungen zur Unfalluntersuchung vorzusehen, solange sie Art. 26 ChÜ sowie den übrigen Bestimmungen des Chicagoer Übereinkommens nicht zuwiderlaufen.[1164]

[1162] Diese Ausweitung des Anwendungsbereichs des Annex 13 auf innerstaatliche Sachverhalte wurde im *Accident Investigation Divisional Meeting* (auch *AIG/1992* genannt), das vom 11. bis zum 28. Februar 1992 in Montréal stattfand, beschlossen und trat mit der achten Fassung des Annex 13 im Jahr 1994 in Kraft. In Annex 13 i.d.F. 1988 lautete die Ziff. 2.1 entsprechend noch: «Unless otherwise stated, the specifications in this Annex apply to activities following accidents and incidents occurring in the territory of a Contracting State to aircraft registered in another Contracting State.»

[1163] Entsprechend führte gerade auch die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf innerstaatliche Sachverhalte (vgl. FN 1162) im Vorfeld von dessen Einführung innerhalb der ICAO zu Kritik. Vgl. ausführlich TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 80 ff.

[1164] Vgl. dazu ausführlich den Abschnitt unter dem Titel *Applicability* in Annex 13, Foreword, S. x.

Eingehend zu erörtern ist schliesslich, welche **Geltung** und **Anwendbarkeit** und welcher **Rang** den *Standards* und *Recommended Practices* des Annex 13 in der Schweiz zukommen. Wie hiervor bereits ausführlich dargelegt wurde,[1165] entfalten die *Standards* gemäss Schweizer Rechtsprechung und Literatur grundsätzlich innerstaatliche Geltung, sind – unter der Voraussetzung, dass ihr Wortlaut inhaltlich klar und bestimmt ist – direkt anwendbar und gehen weniger strengem Landesrecht vor. Im Gegensatz dazu vermögen *Recommended Practices* im innerstaatlichen Recht ohne Transformation und Konkretisierung im Landesrecht keine bindende Wirkung zu entfalten. Von diesem Grundsatz sind jedoch zwei abweichende Fälle zu differenzieren:

- Einerseits verleiht Art. 38 ChÜ den Vertragsstaaten das Recht zu einem sog. ***Opting out***, durch das sie im nationalen Recht von den ansonsten verbindlichen *Standards* der Anhänge abweichen können, indem sie diese Abweichungen den übrigen Vertragsstaaten notifizieren. Von dieser Möglichkeit hat die Schweiz in Bezug auf Annex 13 in einem Fall Gebrauch gemacht: So hat die Schweiz im Jahr 1974[1166] zur Ziff. 5.12 des Annex 13, welche den Schutz der durch die Sicherheitsuntersuchung erhobenen Beweise regelt, folgende, im *Supplement to Annex 13* vermerkte Abweichung notifiziert: «Swiss legislation requires that all documents be made available to judicial authorities and aviation authorities.»[1167] Damit ist die Ziff. 5.12 des Annex 13 m.E. in der Schweiz weder gültig noch anwendbar.
- Andererseits sieht Art. 6*a* LFG vor, dass der Bundesrat im Sinne eines ***Opting in*** «ausnahmsweise einzelne Anhänge […] als unmittelbar anwendbar erklären» kann. Auf diese Möglichkeit hatte der Bundesrat bereits bei Erlass der VFU 1994[1168] zurückgegriffen, indem deren Art. 15 Satz 2 statuierte, dass sich die Sicherheitsuntersuchung «nach den Normen, Empfehlungen und Handbüchern der ICAO» richtet.[1169] Diese Be-

[1165] Vgl. zum Ganzen hiervor S. 19 ff.

[1166] Zum historischen Hintergrund dieser Notifikation vgl. hiervor S. 91.

[1167] Supplement to Annex 13, Switzerland, S. 1. Siehe auch FN 415.

[1168] Vgl. zu deren historischem Kontext hiervor S. 97.

[1169] Mit «Normen» werden die *Standards*, mit «Empfehlungen» die *Recommended Practices* und mit «Handbücher» die *Manuals* bezeichnet. Vgl. dazu FN 52 und 53.

stimmung galt in unveränderter Form bis zur Aufhebung der VFU 1994 im Jahr 2015. Die am 1. Februar 2015 in Kraft getretene VSZV übernahm diese Bestimmung allerdings nicht. Aus den Materialien geht indes nicht hervor, ob es sich dabei um ein qualifiziertes Schweigen des Verordnungsgebers handelt oder ob nun eine planwidrige Lücke in der Verordnung entstanden ist.[1170] Auswirkungen hat die Qualifizierung des Fehlens des Verweises in der neuen Verordnung auf die Gültigkeit und Anwendbarkeit der *Recommended Practices* des Annex 13. Art. 15 Abs. 1 Satz 2 VFU 1994 war im Lichte von Art. 6*a* LFG m.E. nämlich derart zu interpretieren, dass den *Recommended Practices* in der Schweiz grundsätzlich dieselbe rechtliche Bindungswirkung wie den *Standards* zukam. Ob dies nun weiterhin gilt, ist aufgrund des Fehlens des Verweises in der VSZV offen. Hier wird die Ansicht vertreten, dass *Recommended Practices* auch heute noch – trotz des fehlenden einschlägigen Verweises – wie die *Standards* gültig und unter Voraussetzung eines klaren und bestimmten Wortlauts direkt anwendbar sind. Mit der Einführung der VSZV wollte der Verordnungsgeber nämlich im Grundsatz keine materiellen Veränderungen am Sicherheitsuntersuchungsverfahren vornehmen.[1171] Damit handelt es sich m.E. beim Fehlen des Verweises auf die Vorschriften der ICAO in der VSZV um eine planwidrige Lücke, die durch Rechtsprechung und Lehre zu füllen ist. Die Bedeutung der hier aufgeworfenen Frage nach der Bindungswirkung der *Recommended Practices* des Annex 13 ist allerdings gering, denn ihr Wortlaut ist meist derart unbestimmt und programmatisch, dass sie, soweit sie auch gültig sein mögen, nicht unmittelbar anwendbar sind.

In Bezug auf die Geltung, die Anwendbarkeit und den Rang der *Standards* und *Recommended Practices* des Annex 13 in der Schweiz kann damit folgendes **Fazit** gezogen werden: Die in Annex 13 enthaltenen *Standards* entfalten in der Schweiz ohne Zweifel innerstaatliche Geltung, sind direkt anwendbar und gehen weniger strengem Landesrecht vor. Eine Ausnahme bildet Ziff. 5.12 des

---

[1170] Der Erläuterungsbericht VSZV des Generalsekretariates des UVEK tätigt dazu jedenfalls keine Aussagen.

[1171] Vgl. dazu die Aussage im Erläuterungsbericht VSZV des Generalsekretariates des UVEK, S. 3, dass «[s]oweit möglich und sinnvoll [.] bei der formellen Zusammenlegung an den materiellen Regelungen der Verordnungen OV-SUST, VFU und VUU festgehalten» wurde.

Annex 13, welchem aufgrund der Notifikation weder Geltung noch Anwendbarkeit zukommt. Im Gegensatz dazu ist die Bindungswirkung der in Annex 13 enthaltenen *Recommended Practices* mangels eindeutiger Regelung in der VSZV unklar. M.E. gilt der ehemals in Art. 15 Abs. 2 VFU 1994 enthaltene Verweis, wonach die Sicherheitsuntersuchung «sich nach den Normen, Empfehlungen und Handbüchern der ICAO» zu richten hat, unter der VSZV fort. Damit kommt den *Recommended Practices* dieselbe Bindungswirkung wie den *Standards* zu.

c. Guidance Material

Um die einheitliche Anwendung des Annex 13 durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten,[1172] verfasste die ICAO umfangreiches *Guidance Material*, insbesondere in der Form von ***Manuals***.[1173] Folgende Dokumente hat die ICAO bisher publiziert:[1174]

- Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, ICAO Doc. 9756
- Manual on Regional Accident and Incident Investigation Organization, ICAO Doc. 9946
- Manual on Accident and Incident Investigation Policies and Procedures, ICAO Doc. 9962
- Manual on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families, ICAO Doc. 9973
- Policy on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families, ICAO Doc. 9998
- Training Guidelines for Aircraft Accident Investigators, ICAO Circular 298
- Hazards at Aircraft Accident Sites, ICAO Circular 315

[1172] Vgl. ICAO Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part I, S. I-(v).

[1173] Zum Begriff der *Guidance Material* bzw. zu den *Manuals* vgl. hiervor S. 22 sowie ausführlich RIEDI, Normen der ICAO, Rz. 666 ff., zu den *Manuals* insbesondere Rz. 669 ff.

[1174] Eine Beschreibung zum Inhalt dieser Dokumente findet sich auf der Webseite der ICAO unter <https://www.icao.int → Safety → Air Navigation Bureau → Accident Investigation Section (AIG) → Documents>.

Die hiervor aufgeführten *Manuals* und *Circulars* dienen lediglich als Hilfsmittel zur Anwendung des Annex 13 in der Praxis. Sie begründen damit **keinerlei Rechtspflichten**.[1175] Aus diesem Grund erübrigt sich hiernach deren weitere Betrachtung.

2. Europarecht

Auf europäischer Ebene findet die Sicherheitsuntersuchung ihre Rechtsgrundlage in der Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Diese kann auf verschiedene **Vorgängernormen** zurückblicken. So gehörte nämlich die Flugunfalluntersuchung zu einem der ersten Sachbereiche in der europäischen Verkehrspolitik, die einer gemeinschaftsweiten Regelung unterzogen wurden.[1176] Bereits im Jahr 1980 erliess der Rat der Europäischen Gemeinschaften die *Richtlinie 80/1266/EWG des Rates vom 16. Dezember 1980 über die künftige Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Flugunfalluntersuchung*. Allerdings forderte diese Richtlinie die Mitgliedstaaten lediglich dazu auf, im Bereich der Sicherheitsuntersuchung zu kooperieren. Die Verfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten wurden durch die Richtlinie nicht tangiert. Erst mit dem Erlass der *Richtlinie 94/56/EG des Rates vom 21. November 1994 über Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt*, die auch in der Schweiz Gültigkeit besass,[1177] wurde eine erste Rechtsangleichung in Bezug auf die Untersuchungspflicht der Mitgliedstaaten, das Untersuchungsverfahren sowie den Untersuchungsbericht angestrebt.[1178] Inhaltlich orientierte sich die Richtlinie stark am ICAO Annex 13, von dem sie gewisse Definitionen und Artikel im Wortlaut

[1175] Zum rechtlichen Charakter des *Guidance Material* vgl. ausführlich RIEDI, Normen der ICAO, Rz. 677 ff.

[1176] Für einen historischen Abriss zu den rechtlichen Entwicklungen im Bereich der Flugunfalluntersuchung auf europäischer Ebene vgl. ausführlich TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 133 ff. m.w.H.

[1177] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 105.

[1178] Vgl. zur Richtlinie 94/56/EG auch hiervor S. 105 sowie ausführlich TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 137 ff.

übernommen hatte.[1179] Im Jahr 2010 wurde diese Richtlinie schliesslich durch die noch heute gültige Verordnung (EU) Nr. 996/2010 abgelöst, die in der Folge zu einer weiteren Rechtsvereinheitlichung im Bereich der Sicherheitsuntersuchung führte.

Inhaltlich regelt die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 diverse Aspekte der Sicherheitsuntersuchung. Die Reglementierung durch die Verordnung ist allerdings nicht abschliessend, weshalb den Mitgliedstaaten ein gewisser Spielraum überlassen wird, insbesondere das Verfahren zu regeln. Folgende Punkte zählen zu den **wesentlichen Regulierungsinhalten** der Verordnung:

- Pflicht der Mitgliedstaaten zur Einrichtung einer unabhängigen Untersuchungsstelle sowie Vorgaben zu deren Ausgestaltung (Art. 4)
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Durchführung einer Sicherheitsuntersuchung (Art. 5)
- Pflicht der am Ereignis beteiligten Personen zur Meldung von Unfällen und schweren Störungen (Art. 9)[1180]
- Verfahrensvorschriften wie die Rechte der Untersuchungsstelle, die Koordination mit einem allfälligen Strafverfahren, die Sicherung und der Schutz der Beweise (Art. 11 bis 15)
- Regeln zur Ausarbeitung von Untersuchungsberichten und Sicherheitsempfehlungen durch die Untersuchungsstelle (Art. 16 und 17)

Zur **Anwendung** gelangen die durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 stipulierten Normen gemäss deren Art. 3 einerseits immer dann, wenn sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ein Unfall oder eine schwere Störung ereignet hat, unabhängig davon, ob es sich um ein fremdes oder um ein im eigenen Luftfahrzeugregister eingetragenes Luftfahrzeug handelt.[1181] Andererseits schafft die Verordnung diverse Anknüpfungspunkte, wann diese auch ausserhalb des Territoriums eines Mitgliedstaats Anwendung findet: Dies ist erstens dann der Fall, wenn ein Luftfahrzeug, das im Luftfahrzeugregister eines Mitgliedstaates eingetragen ist oder durch ein in einem Mitgliedstaat ansässi-

---

[1179] Vgl. SCHUBERDT/THÖRNIG, in: Hobe/von Ruckteschell, Kölner Kompendium Bd. 2, S. 1264 Rz. 17, sowie TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 135.

[1180] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 148 ff.

[1181] Vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

ges Unternehmen betrieben wird, in ein zu untersuchendes Vorkommnis verwickelt wird und kein anderer Staat die Untersuchung führt.[1182] Zweitens haben sich die Mitgliedstaaten auch immer dann an die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 zu halten, wenn sie gemäss den internationalen Normen zu einer Sicherheitsuntersuchung eines anderen Staates eingeladen werden.[1183] Nicht anwendbar ist die Verordnung hingegen bei Luftfahrzeugen im Militär-, Zoll- oder Polizeidienst.[1184]

Die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 ist in den Mitgliedstaaten der EU – wie andere europäische Verordnungen ebenso[1185] – in all ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar. Durch seinen Beschluss vom 25. November 2011 nahm der Gemischte Ausschuss die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 auch in den Anhang des Luftverkehrsabkommens auf.[1186] Damit geniesst die Verordnung in der Schweiz dieselbe **Verbindlichkeit** wie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Namentlich ist die Verordnung damit auch hierzulande gültig, direkt anwendbar und geht anderslautendem schweizerischem Recht vor.[1187]

Neben der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 existieren im europäischen Recht **keine weiteren Normen**, welche die Sicherheitsuntersuchung regeln. Lediglich Verweise auf die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 sind an wenigen Stellen zu finden.[1188]

3. Nationales Recht

Trotz der diversen Regelungen auf völker- und europarechtlicher Ebene besteht – im Gegensatz zu anderen Bereichen des Luftrechts[1189] – insbesondere in Bezug auf das Verfahren der Sicherheitsuntersuchung Raum für nationale

---

1182 Vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. b Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

1183 Vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. c und d Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

1184 Vgl. Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

1185 Vgl. OESCH, Europarecht, Rz. 424.

1186 Vgl. Beschluss Nr. 2/2011 des Gemischten Luftverkehrsausschusses Gemeinschaft/ Schweiz.

1187 Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 27.

1188 Vgl. CAT.GEN.MPA.195, NCC.GEN.145 oder SPO.GEN.145.

1189 Vgl. dazu hiervor S. 28.

Regelungen. Im schweizerischen Recht ist, wie hiervor bereits mehrfach Erwähnung fand, die Sicherheitsuntersuchung im Luftfahrtgesetz sowie in der *Verordnung vom 17. Dezember 2014 über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen*, kurz *VSZV*, geregelt. Dabei legt das Luftfahrtgesetz die wesentlichen Grundsätze der Sicherheitsuntersuchung fest, während die Verordnung diese konkretisiert.

Im **Luftfahrtgesetz** wird der Umgang mit Flugunfällen und schweren Störungen in den Art. 22 bis 26*a* geregelt, wobei die Reglementierung der Sicherheitsuntersuchung die Art. 24 bis 26*a* einnimmt. Folgende Regulierungsinhalte werden dabei durch das Luftfahrgesetz angegangen:

- Gegenstand und Zweck der Untersuchung (Art. 24)
- Organisation der Untersuchungskommission (Art. 25)
- Grundlagen des Untersuchungsverfahrens (Art. 26)
- Verteilung der Verfahrenskosten (Art. 26*a*)

Ihre Konkretisierung finden diese Normen, wie erwähnt, in der **VSZV**. Die Verordnung gelangt dabei nicht nur bei Unfällen und schweren Störungen in der Zivilluftfahrt zur Anwendung, sondern auch bei Zwischenfällen im öffentlichen Verkehr und in der Seeschifffahrt, da diese ebenfalls durch die SUST untersucht werden.[1190] Hiernach werden allerdings lediglich jene Aspekte der VSZV erörtert, welche die Flugunfalluntersuchung betreffen.

Inhaltlich ist die VSZV in sieben Abschnitte gegliedert, die zur besseren Orientierung nachfolgend aufgelistet werden:

- 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen
- 2. Abschnitt: Organisation und Aufgaben der SUST
- 3. Abschnitt: Meldepflichten[1191]
- **4. Abschnitt: Untersuchungsverfahren**
- 5. Abschnitt: Veröffentlichungen
- 6. Abschnitt: Strafbarkeit der Unterlassung von Meldungen
- 7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

[1190] Vgl. ausführlich Art. 1 VSZV.

[1191] Dieser Abschnitt wurde hiervor ausführlich thematisiert. Vgl. dazu S. 148 ff.

Der mit erheblichem Abstand umfangreichste Abschnitt ist jener zum Untersuchungsverfahren, hiervor fett gedruckt. In diesem Abschnitt regelt die VSZV das Verfahren der Sicherheitsuntersuchung ausführlich.

Insgesamt kreieren LFG und VSZV durch das Aufstellen diverser Verfahrensnormen eine spezifische Verfahrensordnung, die lediglich bei der Sicherheitsuntersuchung in der Zivilluftfahrt[1192] zur Anwendung gelangt. Allerdings regeln LFG und VSZV diese **Verfahrensordnung *sui generis*** nicht abschliessend. In zweierlei Fällen kommen nämlich Normen aus anderen Verfahrensordnungen zur Anwendung:

– Erstens regelt Art. 26 Abs. 3 Satz 1 LFG, dass immer dann, wenn während der Untersuchung in Rechte und Pflichten eingegriffen wird, eine Verfügung zu erlassen ist. Mit anderen Worten hat, wenn im Untersuchungsverfahren eine individuell-konkrete Anordnung ausgesprochen wird, die für den Adressaten eine verbindliche und erzwingbare Rechtswirkung erzielt,[1193] eine Verfügung zu ergehen. Zur Anwendung gelangt diese Bestimmung insbesondere im Rahmen des Erlasses von prozessualen Verfügungen[1194] wie bspw. der Ablehnung der Akteneinsicht[1195] oder der Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung[1196]. Beim Erlass einer solchen prozessualen Verfügung wie aber auch bei einer allfälligen Einsprache gelangt gemäss Art. 26 Abs. 3 Satz 2 LFG das **Verwaltungsverfahrensgesetz** zur Anwendung. Dabei gilt das Verwaltungsverfahrensgesetz allerdings, wie der Artikel explizit erwähnt, nur subsidiär, solange das Luftfahrtgesetz keine abweichenden Bestimmungen enthält.

[1192] Die Sicherheitsuntersuchungsverfahren im öffentlichen Verkehr sowie in der Seeschifffahrt unterscheiden sich in gewissen Punkten von jenem in der Zivilluftfahrt. So kommen bei den Verfahren im öffentlichen Verkehr sowie in der Seeschifffahrt erstens die Normen des LFG nicht zur Anwendung. Zweitens kennt die VSZV einige bereichsspezifische Normen. Vgl. dazu z.B. Art. 25, 30, 37 oder 46 VSZV.

[1193] Vgl. zum Begriff der Verfügung im Verwaltungsprozessrecht ausführlich MÜLLER, in: VwVG-Kommentar, Art. 5 VwVG Rz. 28 ff., und analog im Strafprozessrecht GUIDON, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 393 StPO Rz. 6.

[1194] Vgl. zu den prozessualen Verfügungen ausführlich hiernach S. 344 f.

[1195] Vgl. dazu hiernach S. 416.

[1196] Vgl. zu dieser hiernach S. 422 f.

– Zweitens verweist die VSZV bei der Regelung der der Sicherheitsuntersuchungsstelle zur Verfügung stehenden Zwangsmassnahmen[1197] auf die **Strafprozessordnung.** Die VSZV legt dabei fest, dass bestimmte Normen der StPO zu den Zwangsmassnahmen auch im Sicherheitsuntersuchungsverfahren zu beachten sind.[1198]

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass die Rechtsgrundlage des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens – neben den *Standards* und m.E. den *Recommended Practices* in Annex 13 sowie den Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 996/2010, die alle den Schweizer Normen vorgehen – das LFG sowie die VSZV bilden. Beim Ergreifen von Zwangsmassnahmen sind zudem die einschlägigen Bestimmungen der StPO zu berücksichtigen und beim Erlass von prozessualen Verfügungen gelangt subsidiär das VwVG zur Anwendung. Im Übrigen kann m.E. dort, wo die VSZV **Lücken** aufweist, nicht pauschal das VwVG subsidiär zur Anwendung gelangen. Erstens fällt das Sicherheitsuntersuchungsverfahren von seiner gesetzlichen Konstituierung her nicht in den Anwendungsbereich des VwVG, denn es handelt sich dabei – so explizit Art. 26 Abs. 1 Satz 2 LFG – nicht um ein Verfahren in einer Verwaltungssache, die durch Verfügung erledigt wird.[1199] Zweitens bestimmt das Luftfahrtgesetz ausdrücklich, dass nur zum Erlass von Verfügungen während des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens das VwVG subsidiär zur Anwendung gelangt, ansonsten aber der Bundesrat das Verfahren regelt.[1200] Entsprechend hat die Lückenschliessung im Bereich der VSZV analog zur Lückenschliessung in anderen Rechtsgebieten zu erfolgen.[1201] Zur Rechtsfortbildung kann aber ein

---

[1197] Vgl. zu diesen hiernach S. 326.

[1198] Der Einbezug strafprozessualer Normen in das Sicherheitsuntersuchungsverfahren war bereits bei Erlass des Luftfahrtgesetzes nach dem Zweiten Weltkrieg thematisiert worden. Vgl. dazu hiervor S. 72 f.

[1199] So legt Art. 1 Abs. 1 VwVG fest, dass das Gesetz «auf das Verfahren in Verwaltungssachen, die durch Verfügungen von Bundesverwaltungsbehörden in erster Instanz oder auf Beschwerde zu erledigen sind», Anwendung findet. Gemäss Art. 26 Abs. 1 Satz 2 LFG stellt der das Verfahren abschliessende Untersuchungsbericht allerdings gerade keine Verfügung dar. Vgl. aber zur Charakterisierung des Verfahrens als Verwaltungsverfahren hiernach S. 442 ff.

[1200] Vgl. Art. 26 Abs. 3 i.V.m. Abs. 6 LFG.

[1201] Vgl. zur Lückenfüllung im Verwaltungsrecht z.B. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 201 ff.

Rückgriff auf Normen des VwVG – oder auch der StPO oder des VStrR – situativ angezeigt sein. So werden hiernach mehrfach dort, wo die VSZV Lücken aufweist, diese mittels Analogieschluss[1202] gefüllt, indem auf Normen sowohl des VwVG als auch der StPO oder des VStrR Rückgriff genommen wird.

II. Verfahrenszweck

Der Zweck der staatlichen Flugunfalluntersuchung unterlag, wie im ersten Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen bereits ausführlich aufgezeigt wurde, seit ihrer Einführung einem **kontinuierlichen Wandel**: In ihrer Anfangszeit nach dem Ersten Weltkrieg diente die Flugunfalluntersuchung neben der Identifizierung der Unfallursachen auch der Abklärung der Schuld der Unfallbeteiligten. Nach dem Zweiten Weltkrieg wechselten sich sodann verschiedene Untersuchungsmodelle ab, wobei im Verlaufe der Zeit immer mehr die technische Untersuchung der Unfallursachen betont wurde und die Klärung der Schuldfrage in den Hintergrund rückte. Eine grosse Zäsur erfolgte 1960, als festgelegt wurde, dass die Abklärung der Schuld nicht mehr Teil der Flugunfalluntersuchung war. Insgesamt wandelte sich damit die Flugunfalluntersuchung – so hiervor das Fazit – von einer Ursachenerforschung mit Zusatzaufgaben zum heutigen Sicherheitsuntersuchungsverfahren, das eine Ursachenerforschung mit technischem Fokus darstellt.[1203]

Heute wird der Zweck der Sicherheitsuntersuchung sowohl im Völker- und Europarecht als auch in den schweizerischen Bestimmungen klar und übereinstimmend festgelegt: Die Sicherheitsuntersuchung ist in sämtlichen Rechtsquellen stets im Sinne einer technischen Untersuchung definiert, die alleine dem Zweck dient, die Ursachen eines Unfalls oder einer schweren Störung aufzudecken, nie aber Schuld- oder Haftungsfragen zu klären. So geht auf **völkerrechtlicher Ebene** bereits aus Art. 26 ChÜ hervor, dass der Staat nach einem Flugunfall «eine Untersuchung über die Umstände des Unfalls vorzunehmen» hat. Annex 13 konkretisiert diesbezüglich als verpflichtender *Stan-*

[1202] Vgl. zur Methodik des Analogieschlusses KRAMER, Juristische Methodenlehre, S. 226 ff.

[1203] Vgl. zu diesem Wandel des Untersuchungsparadigmas ausführlich z.B. bereits die Diskussionen beim Erlass des Luftfahrtgesetzes auf S. 72 sowie die Zusammenfassung auf S. 115.

dard[1204], dass das alleinige Ziel der Sicherheitsuntersuchung die Prävention von Unfällen und Störungen sein soll. Explizit ist es «not the purpose of this activity to apportion blame or liability».[1205] Auch im **Europarecht** hält Art. 1 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 unmissverständlich fest, dass der ausschliessliche Zweck der Sicherheitsuntersuchung «die Verhütung künftiger Unfälle und Störungen ohne Klärung der Schuld- oder Haftungsfrage» ist. Dieser Grundsatz wird sodann an mehreren Stellen der Verordnung wiederholt.[1206]

Gleichlautend ist entsprechend die Regelung im **schweizerischen Recht**. Gemäss Art. 24 Abs. 1 LFG wird «[ü]ber die Umstände, den Verlauf und die Ursachen von Unfällen und schweren Vorfällen in der Luftfahrt» eine Untersuchung geführt. Deren Zweck liegt gemäss Abs. 2 Satz 1 dieses Artikels alleine darin, «ähnliche Unfälle zu vermeiden». «Schuld und Haftung sind», so der zweite Satz dieses Absatzes, «nicht Gegenstand der Untersuchung». Die VSZV konkretisiert diesbezüglich in Art. 2 Abs. 1, dass die Untersuchung nur «der Verhütung von weiteren Zwischenfällen» dient. Untersucht werden dabei gemäss Art. 2 Abs. 2 VSZV «die technischen, betrieblichen, menschlichen, organisatorischen und systemischen Ursachen und Umstände, die zum Zwischenfall geführt haben».

Damit dient das Sicherheitsuntersuchungsverfahren alleine dem Zweck, die Umstände zu untersuchen, die zu einem Flugunfall oder einer schweren Störung geführt haben. Mit anderen Worten sind während der Untersuchung die **objektiven Elemente** des Ursachenzusammenhangs wie die technischen, betrieblichen, menschlichen, organisatorischen und systemischen Faktoren, die zum Ereignis beigetragen haben, zu erforschen. Dazu gehört namentlich auch die Feststellung, ob eine luftrechtliche Vorschrift verletzt worden ist.[1207] Nicht Teil der Untersuchung sind hingegen die **subjektiven Elemente** des Ursachenzusammenhangs. Die Frage, ob eine am Ereignis beteiligte Person ein ob-

---

[1204] Vgl. zum Begriff hiervor S. 18.

[1205] Ziff. 3.1 Annex 13.

[1206] Vgl. Art. 2 Ziff. 4, Art. 5 Abs. 6, Art. 16 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[1207] So schon der Bundesrat in der Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 621. Vgl. dazu auch hiervor S. 98 f.

jektives Element des Ursachenzusammenhangs schuldhaft herbeigeführt hat, darf in der Sicherheitsuntersuchung also nicht analysiert werden. Dabei soll m.E. die Schuldhaftigkeit nicht in einem engen juristischen Sinne verstanden werden. Die Untersuchung soll vielmehr schlicht nicht prüfen, wer an einem Ereignishergang ein Verschulden oder die Verantwortung im weiten Sinne trägt. Mit anderen Worten muss m.E. die Sicherheitsuntersuchung aufdecken, welche Kausalkette zu einem Ereignis geführt hat, wobei auch Fehler im Sinne von vom Soll abweichenden Elementen dieser Kausalkette[1208] benannt werden dürfen.[1209] Welche Personen die einzelnen Elemente der Kausalkette zu verantworten oder zu verschulden haben, soll jedoch nicht geklärt werden. Derartige Fragen sind alleine den Straf- und der Administrativbehörde oder gegebenenfalls den Zivilgerichten zu überlassen.

Insgesamt wird der Verfahrenszweck des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens damit durch die Rechtsquellen eindeutig auf die Untersuchung der Ursachen eines Unfalls oder einer schweren Störung eingeschränkt. Im Widerspruch zu diesem klar definierten Zweck steht nun aber der Umstand, dass das Sicherheitsuntersuchungsverfahren Schnittstellen zum Straf- sowie Administrativverfahren aufweist, indem bspw. die Akten und Ergebnisse des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens in letztere beide Verfahren einfliessen.[1210] Straf- und Administrativverfahren, die einen ganz anderen Zweck als das Sicherheitsuntersuchungsverfahren verfolgen, profitieren somit von den Erkenntnissen der Untersuchung durch die SUST. Damit zeigt sich, dass der früher schon postulierte Nebenzweck der Flugunfalluntersuchung[1211] – nämlich **die Sicherung vergänglichen Beweismaterials sowie die Sachverhaltserhebung für ein allfällig nachfolgendes Administrativ- oder Strafverfahren** – auch für die

[1208] Zum Begriff des *Fehlers* vgl. z.B. die Definition des *Errors* in ICAO Safety Management Manual, S. vii.

[1209] Problematisch ist aber m.E. die Feststellung, ein Vorkommnis hätte sich aufgrund einer «mangelhafte[n] Flugvorbereitung» zugetragen (vgl. z.B. SUST, Summarischer Bericht D-CBEN vs. HB-ZWN, S. 7). Es darf in einem Bericht festgehalten werden, welche Elemente die Flugvorbereitung der in ein Vorkommnis verwickelten Besatzung umfasste und welche Elemente, die zusätzlich möglich gewesen wären, unterlassen wurden. Die Beurteilung, eine Flugvorbereitung sei «mangelhaft», impliziert aber ein gewisses Verschulden der Besatzung und ist daher m.E. zu unterlassen.

[1210] Vgl. dazu ausführlich hiernach S. 457 ff.

[1211] Vgl. dazu hiervor S. 80, 92, 97 f. und 102.

heutige Form der Sicherheitsuntersuchung nach wie vor Gültigkeit besitzt. Der *prima vista* eindeutige Hauptzweck der Untersuchung wird somit bei genauerer Betrachtung relativiert, indem er durch einen in den Rechtstexten nicht explizit formulierten Nebenzweck ergänzt wird, der zum Hauptzweck in einem Spannungsverhältnis steht.

III. Gegenstand des Verfahrens

Zu Beginn der Entwicklung der Flugunfalluntersuchung wurden, wie sich aus deren Begriff bereits ergibt, lediglich Flugunfälle einer Untersuchung unterzogen. Allerdings wuchs bald die Erkenntnis, dass auch aus Beinahe-Unfällen Lehren für die Flugsicherheit gezogen werden können. In der Schweiz forderte man daher schon sehr früh, dass nicht nur eingetretene Unfälle, sondern sämtliche Vorfälle untersucht werden.[1212] Umgesetzt wurde diese Forderung allerdings erst im Jahr 1960 mit der Revision des LFG sowie der neuen Flugunfalluntersuchungs-Verordnung 1960.[1213] Auf internationaler Ebene wurde sogar erst in den 1990er-Jahren vorgesehen, dass auch schwere Störungen zu untersuchen sind, indem eine entsprechende *Recommended Practice*[1214] in den ICAO Annex 13 aufgenommen wurde.[1215]

Heute legt auf völkerrechtlicher Ebene **Annex 13** im Sinne eines *Standards* fest, dass Unfälle durch den Ereignisstaat[1216] zu untersuchen sind.[1217] Ebenso ist bei schweren Störungen eine Untersuchung vorzunehmen, sofern das an der Störung beteiligte Luftfahrzeug ein maximales Abfluggewicht[1218] von mehr

[1212] Vgl. ausführlich hiervor S. 72 sowie FN 301.

[1213] Siehe hiervor S. 80.

[1214] Vgl. zum Begriff hiervor S. 18.

[1215] Diese *Recommended Practice* wurde mit dessen achter Edition in den Annex 13 aufgenommen, die 1994 in Kraft trat. Vgl. dazu Ziff. 5.1.1 Annex 13 i.d.F. 1994 sowie zum Ganzen auch TRIEBE, Sicherheitsrelevante Ereignisse, S. 82 m.w.H.

[1216] Vgl. zum Begriff hiervor S. 273.

[1217] Ziff. 5.1 Annex 13.

[1218] Das maximale Abfluggewicht, englisch *Maximum Take off Mass*, ist eine in der Luftfahrt für jedes Luftfahrzeug spezifisch definierte Kenngrösse, die vom Muster des Luftfahrzeuges abhängt und ins Luftfahrzeugregister eingetragen wird.

als 2'250 kg aufweist.[1219] Eine Untersuchung von schweren Störungen von Luftfahrzeugen mit 2'250 kg oder weniger empfiehlt Annex 13 allerdings lediglich im Sinne einer *Recommended Practice*.[1220]

Strenger sind sodann die Vorschriften der **Verordnung (EU) Nr. 996/2010**. Diese sehen in Art. 5 Abs. 1 vor, dass sämtliche Unfälle und schwere Störungen untersucht werden müssen. Lediglich im Sinne einer Ausnahme kann gemäss Art. 5 Abs. 5 von einer Untersuchung abgesehen werden, sofern keine Person tödlich oder schwer verletzt wurde und das maximale Abfluggewicht des Luftfahrzeuges bei 2'250 kg oder darunter lag. Wenn aus einer Untersuchung Lehren für die Sicherheit zu erwarten sind, kann sich die Untersuchungsstelle gemäss Art. 5 Abs. 4 auch leichten Störungen oder anderen Ereignissen zuwenden.

In der Schweiz legt **Art. 24 Abs. 1 LFG** fest, dass der «Verlauf und die Ursachen von Unfällen und schweren Vorfällen» zu untersuchen sind. Konkretisiert wird dieser Gesetzesartikel in **Art. 20 Abs. 1 VSZV**, der vorschreibt, dass die SUST sämtliche «Zwischenfälle, für die eine Pflicht zur Meldung an die Meldestelle besteht», zu untersuchen hat. Als Zwischenfälle werden gemäss Art. 3 Bst. b VSZV «Unfälle und Störungen nach Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010» definiert. Dieser Verweis ist äussert unglücklich formuliert: Grammatikalisch ausgelegt würde er bedeuten, dass sämtliche Unfälle und Störungen – also auch *leichte* Störungen – zu untersuchen sind. Mit Blick auf Art. 24 Abs. 1 LFG sowie auf die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 kann allerdings nur gemeint sein, dass unter Zwischenfällen lediglich Unfälle und *schwere* Störungen verstanden werden. Aufgrund dieser missverständlichen Verwendung des Ausdruckes *Zwischenfall* in der VSZV wird dieser hier, soweit möglich, gemieden.[1221] Insgesamt ergibt sich, dass Art. 20 Abs. 1 VSZV die Untersuchung für sämtliche Unfälle und schwere Störungen vorschreibt, «für die eine Pflicht zur Meldung an die Meldestelle besteht».

Welche Ereignisse gemäss der Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens meldepflichtig sind, wurde hiervor bereits ausführlich darge-

[1219] Vgl. den *Standard* in Ziff. 5.1.2 Annex 13.

[1220] Vgl. Ziff. 5.1.1 Annex 13.

[1221] Vgl. zu diesem falsch formulierten Verweis, der in Bezug auf die Meldepflicht dieselbe Problematik hervorruft, hiervor FN 662.

legt.[1222] Es sind dies **sämtliche Unfälle sowie schwere Störungen** in der Zivilluftfahrt, unabhängig vom maximalen Abfluggewicht des Luftfahrzeuges. Lediglich Vorkommnisse von Ultraleichtflugzeugen, Hängegleitern, Fallschirmen, Drachen, Drachenfallschirmen und Fesselballonen unterliegen nicht der Untersuchungspflicht, da sie auch nicht gemeldet werden müssen.[1223] Ebenso sind Unfälle und schwere Störungen von Luftfahrzeugen des Zoll- oder Polizeidienstes nur dann zu untersuchen, wenn ein wesentlicher Erkenntnisgewinn daraus zu erhoffen ist.[1224]

Des Weiteren hat sich die SUST auch Unfällen und schweren Störungen **im Ausland** zu widmen. Dies ist einerseits der Fall, wenn ein Luftfahrzeug, das im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragen oder in der Schweiz hergestellt worden ist, im Ausland verunfallt und die dortigen Behörden den Fall der schweizerischen Untersuchungsstelle überlassen.[1225] Andererseits nimmt die SUST ebenfalls eine Untersuchung an die Hand, wenn ein derartiges Luftfahrzeug ausserhalb eines staatlichen Hoheitsgebietes verunglückt[1226] oder keine ausländische Untersuchungsstelle sich der Untersuchung annimmt[1227]. Auch bei solchen Untersuchungen im Ausland hat sich die SUST an die VSZV sowie an die weiteren Rechtsgrundlagen des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens zu halten.[1228]

Keiner Untersuchung bedürfen hingegen leichte Störungen, da diese auch nicht der Meldepflicht unterliegen.[1229] Die SUST kann aber auch über leichte Störungen eine Untersuchung führen, «wenn zu vermuten ist, dass eine Untersuchung wichtige Erkenntnisse zur Verhütung von weiteren Zwischenfällen bringen kann».[1230] In der Praxis dürfte dieser Fall allerdings äusserst selten sein, da aufgrund der mangelnden Meldepflicht von leichten Störungen die

[1222] Vgl. hiervor S. 150 f.

[1223] Vgl. Art. 17 Abs. 2 VSZV.

[1224] Vgl. Art. 20 Abs. 3 VSZV.

[1225] Art. 20 Abs. 2 Bst. a VSZV. Vgl. auch Ziff. 5.1 und 5.2 Annex 13.

[1226] Art. 20 Abs. 2 Bst. b VSZV. Vgl. auch Ziff. 5.3 Annex 13.

[1227] Art. 20 Abs. 2 Bst. c VSZV.

[1228] Vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. b VSZV.

[1229] Vgl. hiervor S. 150 f.

[1230] Art. 20 Abs. 4 VSZV.

SUST von diesen nur aufgrund einer allfälligen Weiterleitung der Meldung aus dem *Meldesystem für besondere Ereignisse* Kenntnis erhält.

IV. Verfahrensablauf

Die völker- und europarechtlichen Normen überlassen die Regelung des Verfahrensablaufs weitgehend[1231] den nationalen Gesetzgebern. Entsprechend wird in der Schweiz der Ablauf des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens praktisch vollständig durch die Normen der VSZV bestimmt.[1232] Die Verordnung kennt dabei zwei unterschiedliche Verfahrensarten, nämlich das ordentliche sowie das summarische Verfahren, wobei das summarische Verfahren lediglich für kleinere Vorkommnisse vorgesehen ist.

Die nachfolgenden Ausführungen fokussieren sich auf den Ablauf des ordentlichen Verfahrens, welcher in einem ersten Abschnitt vorgestellt wird. Vom summarischen Verfahren werden hiernach in einem zweiten Abschnitt nur die hauptsächlichen Differenzen zum ordentlichen Verfahren aufgezeigt.

1. Ordentliches Verfahren

Auslöser eines Sicherheitsuntersuchungsverfahrens ist, wie im vorangehenden Unterkapitel gezeigt wurde, stets ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis bzw. in aller Regel ein Unfall oder eine schwere Störung. Die SUST erfährt in den meisten Fällen von diesen Vorkommnissen, da sie ihr aufgrund der Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens[1233] durch das am Vorkommnis beteiligte Luftfahrtpersonal – aber auch z.B. durch die Polizeibehörden – angezeigt werden.[1234] Zudem werden an die SUST, auch wenn dafür keine ex-

[1231] Die wesentliche internationale Norm, die für den Verfahrensablauf im engeren Sinne von Bedeutung ist, ist die Vorschrift, dass Untersuchungsberichte zu verfassen sind. Vgl. dazu Chapter 6 Annex 13 sowie Art. 16 Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Für die inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Verfahrensschritte sind aber noch weitere internationale Normen von Bedeutung Vgl. dazu FN 1272 und 1273.

[1232] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 284 ff.

[1233] Vgl. zur Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens ausführlich hiervor S. 148 ff.

[1234] Zur Übersicht, wer alles ein Vorkommnis zu melden hat, vgl. hiervor S. 164 ff.

plizite Rechtsgrundlage besteht, andere Meldungen wie bspw. jene des *Meldesystems für besondere Ereignisse* weitergeleitet.[1235] In der Folge **leitet** der Untersuchungsdienst der SUST das **Verfahren ein**, indem die für die Untersuchungsleitung verantwortliche Person bestimmt und dieser allenfalls weitere Mitarbeitende oder externe Sachverstände beigeordnet werden.[1236]

Nach Einleitung des Verfahrens erfolgt so rasch wie möglich die eigentliche **Untersuchung**. Dazu nimmt der Untersuchungsdienst sämtliche notwendigen Untersuchungshandlungen vor.[1237] Hierzu zählt die unverzügliche Sicherung der Beweismittel, wozu auch die Bewachung sowie die Regelung des Zutritts zur Unfallstelle gehört.[1238] Zur Beschaffung von Beweisen stehen dem Untersuchungsdienst zudem diverse Zwangsmassnahmen[1239] zur Verfügung. Über sämtliche Untersuchungshandlungen werden Aktennotizen geführt.[1240]

Bereits während der laufenden Untersuchungen hat der Untersuchungsdienst, sobald erste Erkenntnisse vorliegen, zwei verschiedene Arten von Berichten zu verfassen:

– Erstens erstattet der Untersuchungsdienst, «[s]obald der Hergang eines Zwischenfalls in den wesentlichen Zügen erkennbar ist», einen **Vorbericht**.[1241] Mindestinhalt dieses Vorberichts sind die Angaben über die am Vorkommnis beteiligten Personen und Luftfahrzeuge, über den Hergang des Unfalls sowie über die Untersuchungsleitung.[1242] Der Vorbericht wird insbesondere den am Vorkommnis beteiligten Personen sowie der zustän-

[1235] Vgl. zu Fällen, in denen die SUST eine Untersuchung aufgrund einer Meldung aus dem *Meldesystem für besondere Ereignisse* eingeleitet hat, z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2336, S. 5, oder SUST, Schlussbericht Nr. 2358, S. 3.

[1236] Vgl. Art. 21 VSZV.

[1237] Vgl. Art. 29 Abs. 1 Satz 1 VSZV.

[1238] Vgl. Art. 27 und 28 VSZV.

[1239] Vgl. Art. 31 bis 35 VSZV sowie hiernach S. 326 ff.

[1240] Vgl. Art. 42 Abs. 1 VSZV.

[1241] Art. 43 Abs. 1 Satz 1 VSZV. In der Praxis erscheint dieser Bericht innert 24 bis 48 Stunden. Vgl. dazu die Webseite der SUST unter <https://www.sust.admin.ch → Themen → Untersuchung>.

[1242] Vgl. Art. 43 Abs. 1 Satz 2 VSZV.

digen Strafverfolgungs- und der Administrativbehörde zugestellt.[1243] Zudem wird der Bericht veröffentlicht.[1244]

– Zweitens verfasst der Untersuchungsdienst einen **Zwischenbericht**, sofern Untersuchungsergebnisse «Sofortmassnahmen erfordern könnten».[1245] In diesem Fall teilt der Untersuchungsdienst dem UVEK sowie dem BAZL «die wesentliche[n] Untersuchungsergebnisse, die für die Verhütung von Zwischenfällen von Bedeutung sind», zusammen mit Empfehlungen unverzüglich mit. Zwischenberichte werden ebenfalls veröffentlicht.[1246]

Abgeschlossen werden die Untersuchungen durch den **Entwurf des Schlussberichts**. Dieser fasst die Ergebnisse der Untersuchung zusammen, indem er insbesondere Angaben über die Ursachen und Umstände eines Vorkommnisses, die am Vorkommnis beteiligten Personen und Luftfahrzeuge sowie das Ausmass des Personen- und Sachschadens enthält.[1247]

Dieser Entwurf des Schlussberichts wird sodann «den von der Untersuchung direkt Betroffenen und an ihr direkt Beteiligten» sowie dem UVEK und dem BAZL zur Stellungnahme zugestellt.[1248] Diese haben wiederum 60 Tage Zeit, dieser Aufforderung nachzukommen.[1249] Unter Berücksichtigung der eingereichten Stellungnahmen verfasst der Untersuchungsdienst den finalen Schlussbericht.[1250] Damit führt der Untersuchungsdienst eine Art **Vernehmlassung** über den Entwurf des Schlussberichts durch.

Nach Abschluss dieser Vernehmlassung überabeitet der Untersuchungsdienst den Schlussbericht gegebenenfalls und stellt diesen der Kommission der SUST zu. Diese genehmigt den Schlussbericht.[1251] Art und Inhalt dieser **Genehmigung durch die Kommission der SUST** wird in der VSZV nicht näher

[1243] Vgl. Art. 43 Abs. 2 VSZV.

[1244] Vgl. Art. 53 Abs. 1 VSZV.

[1245] Art. 44 VSZV.

[1246] Vgl. Art. 53 Abs. 1 VSZV.

[1247] Vgl. Art. 47 Abs. 1 und 2 VSZV.

[1248] Art. 47 Abs. 4 VSZV.

[1249] Art. 47 Abs. 5 VSZV.

[1250] Art. 47 Abs. 6 VSZV.

[1251] Vgl. Art. 47 Abs. 6 VSZV.

beschrieben und ist hiernach genauer zu erörtern. Der Schlussbericht wird schliesslich denjenigen Personen und Stellen, die bereits den Entwurf des Schlussberichts erhalten haben, zugestellt.[1252] Anschliessend wird der Bericht **publiziert**[1253].

Zusammenfassend zeigt sich damit ein Verfahrensablauf, wie er in der nachfolgenden **Abbildung 19** dargestellt wird.

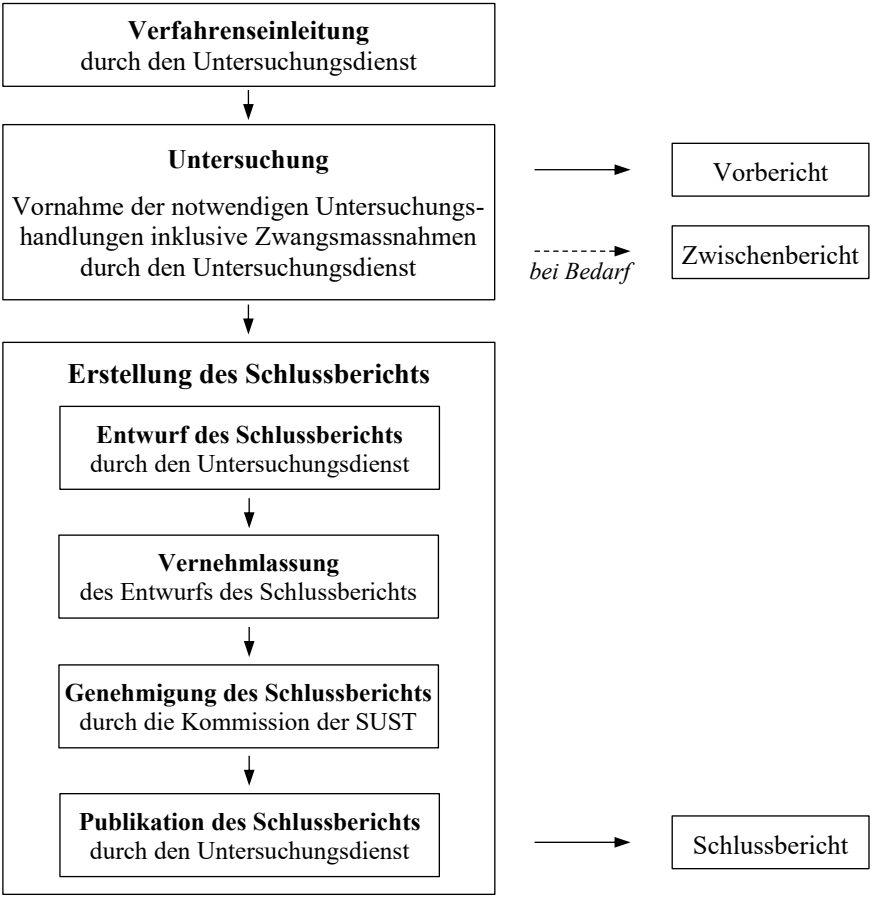


Abbildung 19: Das ordentliche Verfahren der Sicherheitsuntersuchung

[1252] Vgl. Art. 47 Abs. 7 VSZV.

[1253] Vgl. Art. 53 Abs. 1 VSZV.

Insgesamt verpflichtet die VSZV den Untersuchungsdienst, seine Untersuchungen innerhalb von **12 Monaten** abzuschliessen, wobei für Vorkommnisse mit Grossluftfahrzeugen[1254] 18 Monate zur Verfügung stehen.[1255] M.E. bedeutet dies, dass zwischen der Einleitung des Verfahrens und der Vernehmlassung des Schlussberichts maximal 12 bzw. 18 Monate vergehen dürfen. Kann diese Frist nicht eingehalten werden, ist der Leitung des Untersuchungsdienstes Meldung zu erstatten.[1256] Überdies verpflichtet das internationale Recht den Untersuchungsdienst dazu, solange der Schlussbericht nicht erschienen ist, «mindestens zu jedem Jahrestag» des Vorkommnisses einen **Statusbericht** zu publizieren, «in dem der Untersuchungsfortgang und etwaige zu Tage getretene Sicherheitsprobleme dargelegt werden».[1257]

Die Bewältigung eines Vorkommnisses durch die SUST ist mit der Zustellung und Publikation des Schlussberichts abgeschlossen. Das Luftfahrtgesetz sieht **kein ordentliches Rechtsmittel** gegen den Schlussbericht vor. Art. 26 Abs. 1 Satz 2 LFG hält nämlich explizit fest, dass der Schlussbericht «keine Verfügung» darstellt und «nicht angefochten werden» kann. M.E. gilt dies für sämtliche Berichte, also für den Vor-, den Zwischen-, den Status- und den Schlussbericht. Diese sind gemäss LFG keine Verfügungen und es besteht kein ordentliches Rechtsmittel gegen sie.[1258]

Abweichend vom Grundsatz, dass das Verfahren mit der Zustellung und der Publikation des Schlussberichtes abgeschlossen ist, kann das Verfahren gemäss Art. 49 VSZV innerhalb von zehn Jahren nach Genehmigung des Schlussberichts wiederaufgenommen werden, falls «neue wesentliche Tatsachen bekannt» werden. In diesem Fall hat der Untersuchungsdienst von Amtes wegen

---

1254 Als Grossluftfahrzeuge werden Luftfahrzeuge mit einem maximalen Abfluggewicht (vgl. FN 1218) von mindestens 5'700 kg, Transportluftfahrzeuge sowie Luftfahrzeuge mit mehr als zehn Sitzplätzen für Crew und Passagiere gezählt. Vgl. Art. 52 Abs. 2 Satz 2 VSZV.

1255 Vgl. Art. 52 Abs. 1 und 2 VSZV. Vgl. auch Ziff. 6.5 Annex 13 und Art. 16 Abs. 6 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

1256 Vgl. Art. 52 Abs. 3 VSZV.

1257 Art. 16 Abs. 7 Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Gleichlautend auch Ziff. 6.6 Annex 13.

1258 Vgl. dazu auch hiernach S. 364 f.

oder auf Antrag hin die **Wiederaufnahme der Untersuchung** einzuleiten.[1259] Damit schafft die VSZV eine Möglichkeit, die einer Revision gemäss Verwaltungs- oder Strafprozessrecht gleichkommt.[1260] Einziger Revisionsgrund ist dabei die Entdeckung neuer wesentlicher Tatsachen bzw. Beweismittel nach der Genehmigung des Schlussberichtes. Solche können sich namentlich dann ergeben, wenn neue Untersuchungsverfahren zur Verfügung stehen. Im Gegensatz dazu stellen Verfahrensfehler, seien sie auch noch so gravierend, mangels entsprechender Erwähnung in Art. 49 VSZV keinen Revisionsgrund dar.

Im Übrigen werden die **Verfahrenskosten** grundsätzlich vom Staat übernommen. Als Ausnahme sieht Art. 26*a* Abs. 1 Satz 1 LFG allerdings vor, dass dann, wenn «in einem anderen Verfahren rechtskräftig festgestellt [worden ist], dass jemand das untersuchte Ereignis vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht hat, [..] die Kommission ihm einen Teil der Untersuchungskosten auferlegen» kann. Wird also in einem parallel stattfindenden Straf-, Administrativ- oder Zivilverfahren rechtskräftig festgestellt, dass eine Person das Vorkommnis fahrlässig oder schuldhaft verursacht hat, können ihr die Kosten aufgebürdet werden. Art. 50 Abs. 1 VSZV konkretisiert diesbezüglich, dass bei Vorsatz 50 bis 75 %, bei grober Fahrlässigkeit 25 bis 50 % der Kosten überbunden werden können.

2. Differenzen des summarischen Verfahrens

Im vorangehenden Abschnitt wurde ein Überblick über das ordentliche Verfahren geboten. Neben diesem legt die VSZV in Art. 45 und 46 – wie schon ihre Vorgängerverordnungen[1261] – ein summarisches Verfahren fest. Dieses Verfahren kommt allerdings nur bei **Vorkommnissen mit kleineren Luftfahrzeugen** zur Anwendung, so vor allem bei Luftfahrzeugen mit einem ma-

[1259] Auch Ziff. 5.13 Annex 13 verpflichtet die Staaten, eine derartige Wiederaufnahme einer Untersuchung vorzusehen.

[1260] Vgl. zur Revision im Verwaltungsverfahren z.B. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 1978 ff., und im Strafverfahren z.B. SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 1582 ff.

[1261] Vgl. zum summarischen Verfahren im historischen Teil hiervor S. 84, 94, 100 und 103 f.

ximalen Abfluggewicht[1262] von weniger als 2'250 kg,[1263] wobei auch hier bei bestimmten, vor allem schwereren Unfällen[1264] eine ordentliche Untersuchung stattfindet.

Die Differenz des summarischen zum ordentlichen Verfahren besteht darin, dass die Untersuchung kürzer und oberflächlicher vonstattengeht und nach der Untersuchung die Publikation eines summarischen Schlussberichtes ohne Vernehmlassung und Genehmigung erfolgt. So ist es bei der **summarischen Untersuchung** dem Untersuchungsdienst überlassen, die Untersuchung abzuschliessen, «wenn aufgrund der ersten Untersuchungshandlungen feststeht, dass weitere Untersuchungshandlungen keine zweckdienlichen Erkenntnisse erbringen».[1265] Insbesondere kann der Untersuchungsdienst die summarische Untersuchung «auf die Befragung der Beteiligten und von weiteren betroffenen Personen beschränken».[1266]

Auch der **summarische Schlussbericht** ist im Vergleich zum ordentlichen Schlussbericht wesentlich kürzer, da der summarische Schlussbericht in Bezug auf die inhaltlichen Elemente einem Vorbericht des ordentlichen Verfahrens entspricht,[1267] diese Elemente aber deutlich ausführlicher schildert als ein Vorbericht.[1268] Der summarische Schlussbericht wird sodann weder in Vernehmlassung geschickt noch durch die Kommission der SUST genehmigt, sondern direkt durch den Untersuchungsdienst veröffentlicht.[1269] Zusätzlich

---

[1262] Vgl. zum maximalen Abfluggewicht hiervor FN 1218.

[1263] Art. 46 Abs. 1 VSZV. Zudem werden Vorkommnisse mit Motorseglern, Segelflugzeugen, Freiballonen und Luftfahrzeugen der Sonderkategorie Eigenbau stets summarisch untersucht, ausser eine Person wurde schwer oder tödlich verletzt. Vgl. dazu Art. 46 Abs. 3 VSZV.

[1264] Dies ist namentlich dann der Fall, wenn eine Person tödlich oder schwer verletzt wurde, mutmasslich eine mangelnde Lufttüchtigkeit des Luftfahrzeugs vorlag oder es sich um gewerbsmässige oder Schulungsflüge handelt. Zum vollständigen Ausnahmekatalog vgl. Art. 46 Abs. 2 VSZV.

[1265] Art. 45 Abs. 1 VSZV.

[1266] Art. 45 Abs. 2 VSZV.

[1267] Vgl. 45 Abs. 3 VSZV.

[1268] Vgl. z.B. SUST, Summarischer Bericht HB-KBP vs. HB-YLC; SUST, Summarischer Bericht HB-KPA; oder SUST, Summarischer Bericht HB-2515.

[1269] Vgl. Art. 45 Abs. 4 VSZV.

publiziert die SUST mindestens einmal jährlich eine Zusammenfassung der summarischen Berichte.[1270]

Im Übrigen gelten die Verfahrensnormen der VSZV für das ordentliche wie für das summarische Verfahren gleichermassen. Auf das summarische Verfahren wird daher hiernach – obwohl es in der Praxis häufiger ist als das ordentliche Verfahren – nicht weiter eingegangen.

V. Einzelne Verfahrensschritte im Detail

Nachdem in den vorangehenden Unterkapiteln der Verfahrensablauf des ordentlichen sowie die Differenzen des summarischen Verfahrens der Sicherheitsuntersuchung erörtert wurden, werden hiernach die einzelnen Verfahrensschritte im Detail beleuchtet. Dazu wird im ersten Abschnitt die Einleitung des Verfahrens, im zweiten Abschnitt – dem Schwerpunkt dieses Unterkapitels – die eigentliche Untersuchung sowie im dritten Abschnitt der Abschluss des Verfahrens durch den Entwurf, die Vernehmlassung, die Genehmigung und die Publikation des Schlussberichtes erörtert. Sämtliche dieser Ausführungen konzentrieren sich auf die Verfahrensschritte, wie sie sich im ordentlichen Verfahren präsentieren. Für die Differenzen zum summarischen Verfahren wird auf den vorangehenden Abschnitt verwiesen.

Rechtsgrundlage der hiernach diskutierten Verfahrensschritte ist – wie sich bereits aus der Reglementierung des Verfahrensablaufs herleiten liess[1271] – hauptsächlich die VSZV. Dennoch finden sich in Annex 13[1272] sowie in der Verordnung (EU) Nr. 996/2010[1273] einige Bestimmungen, welche für die inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Verfahrensschritte von Bedeutung sind. Auf diese wird hiernach an geeigneter Stelle ebenfalls verwiesen.

[1270] Vgl. Art. 53 Abs. 2 VSZV.

[1271] Vgl. dazu hiervor S. 294.

[1272] Von Bedeutung ist insbesondere das *Chapter 5*, welches die eigentliche Untersuchung regelt.

[1273] Einschlägig sind insbesondere Art. 11, 13, 16 und 17 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

1. Einleitung des Verfahrens

Die **Verfahrensvoraussetzungen** für die Sicherheitsuntersuchung sind, dass sich ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis, das untersucht werden muss oder zur Verbesserung der Flugsicherheit untersucht werden sollte, ereignet hat und die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle territorial für die Untersuchung zuständig ist.[1274] Wird der SUST – insbesondere aufgrund der Meldepflicht[1275] – ein Vorkommnis zur Kenntnis gebracht und sind diese Voraussetzungen gegeben, leitet der Untersuchungsdienst das Verfahren von Amtes wegen und unverzüglich ein.[1276]

Die Verfahrenseinleitung erfolgt, indem der Untersuchungsdienst die für die Verfahrensleitung zuständige Person – **Untersuchungsleiterin oder Untersuchungsleiter** genannt – bestimmt.[1277] Der untersuchungsleitenden Person werden zudem Mitarbeitende sowie allenfalls weitere externe Sachverständige beigeordnet.[1278] Gegenwärtig stehen den fünf Untersuchungsleitern des Bereichs Aviatik rund 80 externe Untersuchungsbeauftragte sowie Fachexpertinnen und -experten im Mandatsverhältnis zur Verfügung.[1279] Bei der Auswahl der Untersuchungsleiterin oder des Untersuchungsleiters sowie der weiteren Personen, welche an der Untersuchung mitwirken, sind die Regeln des Ausstandes, die in Art. 22 VSZV statuiert werden, zu beachten.

[1274] Vgl. zu den untersuchenden Vorkommnissen hiervor S. 291 ff.

[1275] Die SUST erfährt sowohl aufgrund der Meldepflicht aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren von einem Vorkommnis als auch durch die Weiterleitung von Meldungen des *Meldesystems für besondere Ereignisse*. Vgl. hiervor S. 294.

[1276] Vgl. Ziff. 5.5 Annex 13 und Art. 21 Abs. 1 VSZV. Der Verfahrenseintritt erfolgt konkludent, also ohne Verfügung oder Mitteilung bspw. an die am Vorkommnis beteiligten Personen.

[1277] Vgl. Ziff. 5.5 Annex 13 sowie Art. 21 Abs. 2 Satz 1 VSZV.

[1278] Vgl. Art. 21 Abs. 2 Satz 2 VSZV. Vgl. zum Umgang mit diesen auch Art. 11 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[1279] Vgl. auf der Webseite der SUST unter <https://www.sust.admin.ch → Die SUST → Organisation>.

2. Untersuchung

Kern des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens ist die eigentliche Untersuchung, die das Ermittlungsstadium[1280] des Verfahrens darstellt. Während dieses Stadiums ist es die Hauptaufgabe der SUST, **Untersuchungshandlungen** vorzunehmen, indem sie die erforderlichen Beweismittel – nötigenfalls mittels Zwangsmassnahmen – beschafft und diese auswertet. Sind die Untersuchungshandlungen abgeschlossen, würdigt die SUST die erhobenen Beweise auf die Frage hin, welche Ursachen und Zusammenhänge zum untersuchten sicherheitsrelevanten Vorkommnis geführt haben, und hält ihre Antwort im Schlussbericht fest.[1281]

Neben dieser Hauptaufgabe kommen der SUST während dieses Stadiums des Verfahrens noch zwei weitere Aufgaben zu: Die vordringlichste Aufgabe, welcher der Untersuchungsdienst nachzugehen hat, ist das Treffen von sog. **Sicherungsmassnahmen**.[1282] Diese Massnahmen dienen in erster Linie der Herstellung der Arbeitssicherheit an der Unfallstelle sowie der Sicherung der Beweise für die spätere Auswertung. Zu diesen Sicherungsmassnahmen zählt vor allem die Absicherung der Unfallstelle, sofern eine solche vorliegt. Überdies ordnet der Untersuchungsdienst die Bewachung der Unfallstelle an[1283] und regelt den Zutritt zu dieser[1284]. Damit die SUST die Beweise vollständig erheben kann, steht ihr zudem das Recht zu, über die Freigabe der Unfallstelle zu entscheiden.[1285] Ebenso dürfen Leichen nur mit dem Einverständnis des

---

[1280] Zu den einzelnen Verfahrensstadien in einem modelltypischen Verwaltungsverfahren vgl. z.B. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 280, oder RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, Rz. 835. Der Begriff ist nicht mit dem polizeilichen Ermittlungsverfahren der StPO gleichzusetzen. Vgl. zu Letzterem Art. 306 ff. StPO.

[1281] Vgl. dazu ausführlich hiernach S. 350 ff.

[1282] Bereits Ziff. 3.3 Annex 13 sowie Art. 13 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 verpflichten den Ereignisstaat (vgl. zu diesem hiervor S. 273), die nötigen Sicherungsmassnahmen zu treffen. Art. 27 Abs. 1 VSZV verleiht dem Untersuchungsdienst ebenso das Recht, diese Massnahmen vorzunehmen.

[1283] Vgl. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VSZV.

[1284] Vgl. ausführlich Art. 29 VSZV.

[1285] Vgl. Art. 27 Abs. 1 VSZV.

Untersuchungsdiensts geborgen werden.[1286] Bei anderen Vorkommnissen als Unfällen wie z.B. einer gefährlichen Annährung zweier Luftfahrzeuge, bei denen keine Unfallstelle gegeben ist, kann es sodann von Bedeutung sein, nicht langfristig vorhandene Aufzeichnungen rasch zu spiegeln. Aus diesem Grund verpflichtet Art. 27 Abs. 5 VSZV den Untersuchungsdienst, «Bildaufzeichnungen, Tonaufzeichnungen, Funktionszustände der Sicherungseinrichtungen und weitere Daten, die der Klärung der Ursachen und Umstände des Zwischenfalls dienen könnten, [.] unverzüglich zu sichern».[1287] Als Beispiel kann hier die Spiegelung der Aufzeichnungen des *Cockpit Voice Recorders* und des *Flight Data Recorders*[1288] genannt werden. Von Schriftstücken kann überdies eine Kopie erstellt und zu den Akten genommen werden.[1289]

Als weitere Aufgabe neben der eigentlichen Untersuchung obliegt es dem Untersuchungsdienst in diesem Stadium des Verfahrens, seine Untersuchungshandlungen **mit den Tätigkeiten anderer Behörden zu koordinieren**. Dazu zählt einerseits die Koordination der Verfahren mit der Strafverfolgungs- sowie der Administrativbehörde.[1290] Andererseits hat die SUST, sofern schweizerische Militärflugzeuge am Vorkommnis beteiligt waren, ihre Untersuchung mit den militärischen Instanzen zu koordinieren.[1291] Letzterer Punkt wird – dem Fokus der hier angestellten Untersuchungen entsprechend[1292] – hiernach nicht weiter vertieft.

[1286] Vgl. Art. 27 Abs. 3 VSZV. Die Rettungskräfte sowie die Strafverfolgungsbehörden wie insbesondere die Polizei – die in der Regel vor dem Untersuchungsdienst an der Unfallstelle eintreffen – sind ohnehin gehalten, nur die zur Rettung der Personen und Absicherung des Unfallplatzes nötigen Veränderungen vorzunehmen. Vgl. dazu Art. 13 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 996/2010, Art. 23 Abs. 2 LFG und Art. 27 Abs. 2 VSZV. Für den Such- und Rettungsdienst der zivilen Luftfahrt wird diese Pflicht in Art. 11 Abs. 1 VSR spezifisch geregelt. Vorgenommene Änderungen an der Unfallstelle müssen ebenso dokumentiert werden. Vgl. Art. 27 Abs. 4 VSZV.

[1287] Diese Verpflichtung ergibt sich ebenso aus Art. 13 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[1288] Vgl. zum *Cockpit Voice Recorder* und zum *Flight Data Recorder* ausführlich hiernach S. 318.

[1289] Vgl. analog Art. 192 Abs. 2 StPO.

[1290] Vgl. Art. 23 Abs. 2 VSZV. Vgl. dazu ausführlich hiernach S. 459 ff.

[1291] Vgl. Art. 25 VSZV.

[1292] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 8.

In den nachfolgenden Ausführungen wird erörtert, welche Untersuchungshandlungen der Untersuchungsdienst im Allgemeinen vornehmen kann (Unterabschnitt a.), welche Beweismittel er dadurch erhebt (Unterabschnitt b.) und welche Zwangsmassnahmen ihm bei Bedarf zur Verfügung stehen (Unterabschnitt c.). Schliesslich wird analysiert, mit welchen Rechtsmitteln sich eine vom Verfahren betroffene Person gegen diese Untersuchungshandlungen zur Wehr setzen kann (Unterabschnitt d.).

a. Untersuchungshandlungen

Das vorrangige Ziel der Untersuchung ist es, die Umstände und Ursachen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses abzuklären. Dazu hat der Untersuchungsdienst den erheblichen Sachverhalt – sprich das sicherheitsrelevante Vorkommnis – richtig und vollständig festzustellen. Zu diesem Zweck nimmt der Untersuchungsdienst sämtliche «**notwendigen Untersuchungshandlungen**» vor, indem er Beweismittel beschafft und diese auswertet.[1293] Zu solchen Untersuchungshandlungen gehört bspw. die Anhörung von Personen wie der Besatzung eines verunfallten Luftfahrzeuges, die Untersuchung der Unfallgegenstände, ein Augenschein an der Unfallstelle, die Auswertung von Aufzeichnungen der verschiedenen Instrumente an Bord eines Luftfahrzeuges, die Einholung von Gutachten bspw. über die Autopsie einer Leiche oder die Rekonstruktion bzw. Simulation eines Unfallhergangs.[1294] Eine spezifische Form von Untersuchungshandlungen stellen sodann die Zwangsmassnahmen dar, die dem Untersuchungsdienst dazu dienen, ihm vorenthaltene Beweismittel zu beschaffen. Insgesamt steht dem Untersuchungsdienst also eine Vielzahl an möglichen Untersuchungshandlungen zur Verfügung, wobei mit der Entwicklung neuer Untersuchungstechniken auch wieder neue dazukommen.[1295]

[1293] Art. 29 Abs. 1 Satz 1 VSZV. Hervorhebung nicht im Original. In Übereinstimmung mit Art. 11 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[1294] Ein Beispiel, wie ausführlich und vielseitig die Untersuchungshandlungen der SUST sein können, findet sich in SUST, Statusbericht HB-HOT, S. 3 ff.

[1295] In den letzten Jahren griff der Untersuchungsdienst immer wieder auf die neue Möglichkeit zurück, die Unfallstelle mittels Laserscannern und Drohnen zu vermessen, um davon ein fotorealistisches 3D-Modell zu erstellen. Vgl. hierzu z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2366, S. 9 f.

Ziel dieser Untersuchungshandlungen ist es, wie erwähnt, den Sachverhalt des sicherheitsrelevanten Vorkommnisses zu eruieren. Dabei stellt der Untersuchungsdienst den erheblichen Sachverhalt von Amtes wegen fest. Mit anderen Worten gilt im Sicherheitsuntersuchungsverfahren die **Untersuchungsmaxime**.[1296] Damit trifft die Behörde die Pflicht, die Beweise zu führen, womit es ihre Sache ist, zu entscheiden, welche Tatsachen mit welchen Mitteln zu beweisen sind. Bei dieser Entscheidung darf sich der Untersuchungsdienst allerdings vom Grundsatz der **Prozessökonomie** leiten lassen. So kann er gemäss Art. 29 Abs. 1 Satz 2 VSZV «auf Untersuchungshandlungen verzichten, wenn diese in Bezug auf die zu erwartenden Ergebnisse unverhältnismässig hohe Kosten verursachen würden». Durch die **antizipierte Beweiswürdigung**[1297] entscheidet der Untersuchungsdienst, welche Beweise beschafft werden müssen, um die als relevant eingestuften Tatsachen festzustellen. Insgesamt hat der Untersuchungsdienst jedoch darauf zu achten, dass er der **materiellen Wahrheit** verpflichtet bleibt.[1298] Dies bedeutet, dass er den Sachverhalt umfassend und ausgewogen zu untersuchen und somit sämtlichen möglichen Ursachenzusammenhängen nachzugehen hat, ohne sich frühzeitig auf nur eine Ursachenhypothese zu fokussieren.[1299] Zu beachten hat der Untersuchungsdienst indes, dass die Frage, wer ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis zu verschulden hat, nicht Teil der Sicherheitsuntersuchung ist. Sachverhaltserhebungen, die alleine der Beurteilung von Schuld oder Verant-

---

[1296] Vgl. zur Untersuchungsmaxime z.B. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 1133 ff.

[1297] Zur antizipierten Beweiswürdigung vgl. z.B. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 686, oder GLESS, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 139 StPO Rz. 48 ff.

[1298] Vgl. zum Begriff der materiellen Wahrheit z.B. WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Rz. 1376, oder GLESS, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 139 StPO Rz. 7.

[1299] Im Verwaltungs- und im Strafverfahren gilt der Grundsatz, dass die Beweisführung der Behörde sowohl für eine Person belastende wie auch entlastende Tatsachen zu untersuchen hat (vgl. z.B. KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: VwVG-Kommentar, Art. 12 VwVG Rz. 22, sowie Art. 6 Abs. 2 StPO). Im Sicherheitsuntersuchungsverfahren spielt die Frage des Verschuldens allerdings keine Rolle. Der Grundsatz kommt im Rahmen des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens aber insofern analog zum Tragen, als der Untersuchungsdienst alle möglichen Ursachenzusammenhänge nach Massgabe ihrer Wahrscheinlichkeit zu erforschen hat.

wortlichkeit dienen, dürfen, da sie im Widerspruch zum Verfahrenszweck[1300] stehen, nicht vorgenommen werden.[1301] Mit anderen Worten ergibt sich aus dem Verfahrenszweck ein **Beweisthemenverbot**[1302], welches die subjektiven Elemente[1303] des Sachverhalts beschlägt. Hat der Untersuchungsdienst sodann festgelegt, eine Tatsache durch ein bestimmtes Beweismittel belegen zu wollen, so hat er dieses zu beschaffen. Grundsätzlich trägt damit die Behörde die **Pflicht zur Beweisbeschaffung**.[1304] Relativiert wird diese Beweisbeschaffungspflicht dort, wo eine Person einer Mitwirkungspflicht unterliegt, was – wie hiernach noch gezeigt werden wird – im Sicherheitsuntersuchungsverfahren nur in sehr engen Grenzen der Fall ist.[1305] Als Ausgleich zu den eingeschränkten Mitwirkungspflichten stehen dem Untersuchungsdienst allerdings diverse Zwangsmassahmen zur Verfügung, um Beweise gegen den Willen der Betroffenen zu beschaffen.

In Ergänzung zum Grundsatz, dass die Beweisführung Aufgabe der SUST ist, besteht für am Verfahren beteiligte Personen das Recht, **Untersuchungs- bzw. Beweisanträge** zu stellen.[1306] So hält Art. 39 Abs. 1 VSZV fest, dass «[i]nteressierte Personen und Stellen [.] dem Untersuchungsdienst vorschlagen [können], bestimmte Untersuchungshandlungen vorzunehmen». Damit steht es diesen Personen und Amtsstellen frei, dem Untersuchungsdienst zu beantragen, bestimmte Tatsachen zu untersuchen, oder die Abnahme gewisser Be-

---

1300 Vgl. zum Verfahrenszweck hiervor S. 288 ff.

1301 Solche Untersuchungshandlungen sind allenfalls in einem anschliessenden Strafverfahren nachzuholen. Vgl. ebenso schon die Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 620.

1302 Vgl. zum Begriff des Beweisthemenverbots z.B. SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 784. Hier könnte auch von einem Ermittlungsverbot gesprochen werden. Vgl. zu diesem Begriff KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 12 VwVG Rz. 189 ff.

1303 Vgl. zu den subjektiven Elementen des Sachverhalts hiervor S. 289 f.

1304 Zur Beweisbeschaffung vgl. allgemein z.B. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 696 ff.

1305 Vgl. dazu hiernach S. 423 ff.

1306 Vgl. zum Untersuchungs- bzw. Beweisantragsrecht ausführlich hiernach S. 421 ff.

weismittel anzubegehren. Allerdings besteht kein Anspruch darauf, dass der Untersuchungsdienst diesen Anträgen nachkommt.[1307]

In Bezug auf die Vornahme von Untersuchungshandlungen hält Art. 42 Abs. 1 VSZV fest, dass über sämtliche dieser Handlungen Aktennotizen zu erstellen sind. Damit statuiert diese Bestimmung eine **allgemeine Aktenführungspflicht** in Bezug auf die Untersuchungshandlungen. Aus dieser Pflicht folgt ebenso, dass bspw. Protokolle über die Anhörungen von Personen,[1308] über das Vorgehen und die Ergebnisse eines Augenscheins[1309] oder über die Rekonstruktion oder Simulation eines Unfallhergangs zu erstellen und in den Akten abzulegen sind. Auch andere Beweismittel wie Kopien von Aufzeichnungen oder die in Auftrag gegebenen Gutachten sind in den Akten zu führen.[1310] Schliesslich hat der Untersuchungsdienst auch ein Verzeichnis darüber zu erstellen, welche Beweismittel erhoben wurden und wo diese, sofern sie nicht in den Akten zu finden sind, aufbewahrt werden.[1311] Aktennotizen sind gemäss Art. 42 Abs. 2 VSZV sodann mit dem Datum ihrer Erstellung zu versehen und von der Person, die sie angefertigt hat, zu unterzeichnen.

b. Beweismittel

Inhalt der durch den Untersuchungsdienst vorgenommenen Untersuchungshandlungen ist die Erhebung und Auswertung von Beweismitteln. Die Beweismittel stellen also jenes Instrument dar, mit dem die einzelnen Elemente des Sachverhalts – also eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses – belegt werden und durch deren Würdigung schliesslich auf die Ursachen dieses sicherheitsrelevanten Vorkommnisses geschlossen werden kann. Entsprechend kommt ihnen im Sicherheitsuntersuchungsverfahren eine **zentrale Funktion** zu.

[1307] Vgl. Art. 39 Abs. 2 VSZV.

[1308] Vgl. dazu hiernach S. 312 f.

[1309] Vgl. dazu hiernach S. 315.

[1310] Vgl. dazu hiernach S. 321.

[1311] Vgl. dazu hiernach S. 316.

Trotz dieser zentralen Funktion ist es m.E. erstaunlich, dass die möglichen Beweismittel in der VSZV nur an einigen Stellen[1312] mehr oder weniger beiläufig, nirgends aber vollständig und systematisch Erwähnung finden. Der Zulässigkeit eines bestimmten Beweismittels tut diese ungenaue Nennung in der Verordnung allerdings keinen Abbruch, denn eine explizite Auflistung eines Beweismittels in den Verfahrensnormen ist grundsätzlich nicht nötig, ausser dieses bedürfe der Mitwirkung von Dritten.[1313] Zudem halten die völker-[1314] sowie europarechtlichen[1315] Normen – wenn auch nicht in abschliessender Weise – diverse Beweismittel fest. Insgesamt kann daher festgestellt werden, dass dem Untersuchungsdienst **sämtliche tauglichen Beweismittel** zur Verfügung stehen, solange sie der Aufdeckung der Ursachen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses dienen.

Zu berücksichtigen ist ebenso, dass das Sicherheitsuntersuchungsverfahren **keine spezifischen Beweismittel- oder Beweismethodenverbote**[1316] kennt, die bestimmte Beweismittel bzw. Beweismethoden von der Untersuchung ausschliessen würden.[1317] So wurde hiervor bereits erwähnt, dass auch die Infor-

---

[1312] Vgl. z.B. Art. 24, Art. 26, Art. 29 Abs. 2 und 3, Art. 36, Art. 40, Art. 41 Abs. 1, Art. 42 Abs. 1 oder die Zwangsmassnahmen von Art. 31 bis 35 VSZV. Das LFG erwähnt in Art. 26 Abs. 2 insbesondere die Zwangsmassnahmen und weniger die Beweismittel.

[1313] Vgl. zur Voraussetzung der Zulässigkeit von Beweismitteln im Verwaltungsverfahren ausführlich AUER/BINDER, in: VwVG-Kommentar, Art. 12 VwVG Rz. 20 m.w.H., sowie im Strafprozessrecht GLESS, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 139 StPO Rz. 14 ff.

[1314] Vgl. Ziff. 5.6 ff. Annex 13.

[1315] Vgl. Art. 11 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[1316] Vgl. zu den Begriffen Beweismittel- und Beweiserhebungsverbote z.B. SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 785 f.

[1317] Selbstredend dürfen auch in der Sicherheitsuntersuchung analog zum Verwaltungs- sowie zum Strafverfahren Beweise, die unter Anwendung von Zwang oder Gewalt – vorbehältlich der zulässigen Zwangsmassnahmen – erhoben wurden, nicht verwertet werden. Beweise, die in strafbarer oder sonst wie rechtswidriger Weise erhoben wurden, sind ebenfalls von einer Verwertung ausgeschlossen, es sei denn, es könnte daraus ein besonders erheblicher Gewinn zur Verbesserung der Flugsicherheit erzielt werden, was in der Praxis wohl nie der Fall sein wird. Vgl. dazu analog die Beweisverbote im Verwaltungsverfahren bei KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 730 ff., oder KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 12 VwVG Rz. 198 ff., sowie im Strafprozess in Art. 140 und 141 StPO.

mationen, welche durch das *Meldesystem für besondere Ereignisse* eingegangen sind, im Sicherheitsuntersuchungsverfahren Verwendung finden dürfen und grundsätzlich nicht durch das Verwertungsverbot, welches durch das Prinzip der *Just Culture* statuiert wird, belegt sind.[1318]

Werden die für die Sicherheitsuntersuchung bedeutenden Beweismittel gesamthaft betrachtet, zeigt sich, dass diese in **vier Beweismittelkategorien** eingeteilt werden können: Die erste Kategorie bilden sämtliche *Anhörungen von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen können*. Zweitens sind für den Untersuchungsdienst diverse *sachliche Beweismittel* von Bedeutung. Eine besondere Kategorie sachlicher Beweismittel stellen drittens die *Aufzeichnungen* dar, wobei eine spezifisch geregelte Kategorie von Aufzeichnungen viertens die *Gutachten* sind. Diese Beweismittelkategorien werden hiernach vertieft erörtert und anhand der diese betreffenden Normen analysiert.

aa. Anhörung von Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können

Art. 41 Abs. 1 Satz 1 VSZV ist zu entnehmen, dass über die «Anhörung von Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können», Protokoll zu führen ist. Damit erwähnt und regelt der Artikel eines der zentralsten Beweismittel des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens.[1319]

Für den Untersuchungsdienst sind dabei insbesondere jene Personen für eine Anhörung von Interesse, die **Zeugnis über das Vorkommnis** oder über Elemente davon ablegen können. Dazu zählt insbesondere das zivilaviatische Fachpersonal, das selbst ins Vorkommnis involviert war, wie Pilotinnen[1320],

[1318] Vgl. hiervor insbesondere hiervor S. 248 f. sowie hiernach S. 384.

[1319] Erwähnung findet dieses Beweismittel auch im internationalen Recht. Vgl. Ziff. 5.4 Abs. 2 Annex 13 sowie Art. 11 Abs. 2 Bst. f Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Dort wird von «witnesses» bzw. «Zeugen» gesprochen.

[1320] Die Mitglieder der Cockpit-Besatzung (vgl. zum Begriff hiervor S. 153 f.) werden praktisch bei jedem Vorkommnis befragt. Vgl. anstelle vieler SUST, Schlussbericht Nr. 2350, S. 6.

Fluglotsen[1321] oder Mitarbeitende eines Flughafens[1322].[1323] Auch Mitarbeitende des vom Vorkommnis betroffenen Luftfahrtunternehmens, die selbst nicht am Vorkommnis beteiligt waren, können für die Erhebung systemischer Faktoren[1324] wie z.B. der Betriebsgrundsätze oder Verfahrensvorgaben eines Flugbetriebsunternehmens von Bedeutung sein.[1325] Für den Untersuchungsdienst von erheblicher Wichtigkeit sind zudem auch jene Personen ohne aviatisches Fachwissen wie Passagiere oder Dritte am Boden, welche den Vorfall als Augenzeugin oder Augenzeuge beobachtet haben.[1326] Je nach Vorkommnis können schliesslich auch Mitarbeitende des BAZL zur Aufklärung eines Vorkommnisses beitragen und befragt werden. Dies ist immer dann der Fall, wenn das BAZL durch seine Anweisungen selbst in einen Ursachenzusammenhang eines Vorkommnisses involviert sein könnte und seine Amtsberichte daher nicht wie Gutachten von Sachverständigen bewertet werden dürfen.[1327]

Damit der Untersuchungsdienst von befragungswürdigen Personen erfährt und mit ihnen Kontakt aufnehmen kann, verpflichtet Art. 26 VSZV die Strafverfolgungsbehörden sowie die Verantwortlichen der am Vorkommnis beteiligten Unternehmen und gegebenenfalls die Flugplatzleitung dazu, umgehend nach einem Vorkommnis die **Namen und Adressen derjenigen Personen zu notieren**, die zu sachdienlichen Auskünften in der Lage sind.[1328]

[1321] Die Anhörung von Fluglotsinnen und Fluglotsen ist gerade bei gefährlichen Annäherungen (sog. *Airprox*, vgl. FN 616) von grosser Bedeutung. Vgl. dazu anstelle vieler SUST, Schlussbericht Nr. 2343, S. 6.

[1322] Z.B. Mitarbeitende der Flughafenfeuerwehr (vgl. SUST, Schlussbericht Nr. 2358, S. 3).

[1323] Entsprechend sind dies auch jene Personen, die eine Meldung zu erstatten haben. Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 151 ff.

[1324] Vgl. zu den systemischen Faktoren hiernach S. 427.

[1325] Vgl. z.B. die Untersuchung in SUST, Schlussbericht Nr. 2324, S. 5.

[1326] Augenzeugen werden immer wieder in die Untersuchungen einbezogen. Vgl. z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2339, S. 4, oder SUST, Schlussbericht Nr. 2366, S. 4.

[1327] Vgl. zu dieser Problematik, wenn es bei der Befragung eines Amtes nicht um die Vermittlung amtlicher Sachkunde geht, AUER/BINDER, in: VwVG-Kommentar, Art. 12 VwVG Rz. 46 f.

[1328] Vgl. dazu auch hiernach S. 425 f.

Die Einladung zu einer Befragung ergeht in der Praxis regelmässig ohne die Beachtung einer besonderen Form,[1329] in dringenden Fällen sogar mündlich.[1330] Möchte der Untersuchungsdienst die Anwesenheit einer Person im Verfahren jedoch erzwingen, kann er zu einer formellen **Vorladung** nach Massgabe von Art. 31 VSZV greifen.[1331]

Die Befragung selbst kann **sowohl mündlich als auch schriftlich** erfolgen. Aus Art. 41 VSZV ergibt sich zudem, dass über mündliche Anhörungen ein **Protokoll** zu führen oder die Anhörung auf Tonträgern aufzuzeichnen ist.[1332] Wird ein Protokoll erstellt, so sind darin Ort, Datum, Beginn und Ende der Anhörung festzuhalten.[1333] Zudem hat der Untersuchungsdienst die Namen der Befragten sowie die an der Befragung mitwirkenden Personen der SUST im Protokoll aufzuführen.[1334] Selbstredend sind die Fragen des Untersuchungsdienstes sowie die Auskünfte der Befragten zu protokollieren. Hier genügt es, die wesentlichen Aussagen zusammenfassend festzuhalten, wobei auf ein Wortprotokoll verzichtet werden darf.[1335] Die Protokolle sind durch die angehörten Personen sowie durch die anhörenden Personen der SUST zu unterzeichnen.[1336] «Unterschreibt eine angehörte Person nicht, so ist der Grund dafür im Protokoll anzumerken.»[1337] Schliesslich ist auch von Anhörungen,

---

1329 So werden die Personen, welche sachdienliche Auskünfte erteilen können, schriftlich zu einem «Interview» eingeladen. Vgl. SUST, Schlussbericht Nr. 2316, S. 33 und 43.

1330 Vgl. analog Art. 31 Abs. 3 VSZV.

1331 Vgl. zur Vorladung ausführlich hiernach S. 316 ff.

1332 Vgl. dazu die allgemeine Aktenführungspflicht hiervor auf S. 308.

1333 Art. 41 Abs. 3 VSZV.

1334 Vgl. Art. 41 Abs. 1 Satz 2 VSZV sowie analog Art. 77 Bst. b StPO bzw. Art. 38 Abs. 4 VStrR.

1335 Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 41 Abs. 1 VSZV, der bestimmt, dass die Anhörung «zusammenfassend protokolliert» wird. Der durch Art. 78 Abs. 2 und 3 StPO für das Strafverfahren vorgeschriebene Detaillierungsgrad ist für das Sicherheitsuntersuchungsverfahren damit zu streng. Vielmehr soll analog zur Anwendung gelangen, was auch für das Verwaltungsverfahren gilt. Vgl. dazu WEISSENBERGER/HIRZEL, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 14 VwVG Rz. 74.

1336 Vgl. Art. 41 Abs. 1 Satz 2 VSZV.

1337 Art. 41 Abs. 1 Satz 3 VSZV.

die auf Tonträgern festgehalten werden, eine Abschrift zu erstellen, «soweit dies für die Untersuchung notwendig ist».[1338]

Trotz dieser Formvorschriften kommt dem Untersuchungsdienst auch das Recht zu, Personen formlos zu befragen, also ein **Informationsgespräch**[1339] zu führen, ohne darüber ein zusammenfassendes Protokoll zu erstellen. Ein solches Informationsgespräch – das in der Praxis wohl recht häufig sein wird – ist aber nur dann zulässig, wenn dadurch «blosse Nebenpunkte, namentlich Indizien oder Hilfstatsachen, festgestellt werden».[1340] Werden hingegen zu wesentlichen Punkten Auskünfte eingeholt, ist darüber Protokoll zu führen. Immerhin ist auch über Informationsgespräche eine Aktennotiz zu erstellen,[1341] die allerdings neben den Gesprächspartnern und dem Datum den Inhalt des Gesprächs nur summarisch festhalten muss.

Eine Pflicht der zur Auskunft fähigen Person, bei der Befragung mitzuwirken, besteht allerdings nicht. Vielmehr hat gemäss Art. 40 VSZV jede Person das Recht, die **Aussage zu verweigern**.[1342] Der Untersuchungsdienst muss gemäss diesem Artikel zudem die Person auf das Aussageverweigerungsrecht aufmerksam machen. Die **Belehrung** über dieses Recht ist ebenfalls zu protokollieren.[1343] Die Anhörung von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, beschränkt sich somit auf Personen, die aus freien Stücken Auskunft geben.

Aufgrund des Aktenaustauschs der SUST mit der Strafbehörde[1344] besteht die Möglichkeit, dass Protokolle über Befragungen ins Strafverfahren einfliessen. Um dadurch entstehende Nachteile verhindern zu können, verleiht Art. 24 VSZV der Auskunft erteilenden Person das **Recht, die Verwendung ihrer Aussagen im Strafverfahren zu untersagen**. M.E. ist die befragte Person

---

[1338] Art. 41 Abs. 2 Satz 2 VSZV.

[1339] Der Begriff stammt aus Art. 42 Abs. 1 VSZV.

[1340] Vgl. zur formlosen Befragung analog die ausführliche Rechtsprechung in BGE 117 V 282 E. 4c S. 285, aus der hier zitiert wird.

[1341] Vgl. Art. 42 Abs. 1 VSZV. Dies ergibt sich ebenso aus der in FN 1340 genannten Rechtsprechung.

[1342] Zum Aussageverweigerungsrecht vgl. hiernach S. 409 f., 429 und 434.

[1343] Vgl. analog Art. 77 Bst. d StPO.

[1344] Vgl. zu diesem Aktenaustausch hiernach S. 468 ff.

bereits im Sicherheitsuntersuchungsverfahren über dieses Recht in Kenntnis zu setzen, wobei diese Belehrung ebenfalls im Protokoll festzuhalten ist.[1345]

bb. Sachliche Beweismittel

Sachliche Beweismittel sind für die Sicherheitsuntersuchung von ebenso grosser Bedeutung wie die Anhörung von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen können. Dabei ist eines der zentralsten sachlichen Beweismittel das ins Vorkommnis involvierte **Luftfahrzeug bzw. dessen Wrack oder Trümmerteile davon**. Diese werden in der Sicherheitsuntersuchung, sofern es sich als zweckmässig erweist, einer technischen Analyse unterzogen.[1346] Untersucht wird je nach Vorkommnis – um nur ein paar grundsätzliche Beispiele zu nennen – der Motor, das Treibstoffsystem oder das elektrische System, die Stellung der Klappen oder die Tragflächen, wobei auch metallkundliche Untersuchungsmethoden zur Anwendung gelangen.[1347] Nach einem schweren Unfall kann es allerdings sein, dass das Luftfahrzeug nur noch in einer Vielzahl kleinerer und grösserer Wrackteile vorhanden ist, die im Rahmen einer aufwändigen Rekonstruktion wieder ganz oder teilweise zusammengesetzt und analysiert werden müssen.[1348]

Ebenfalls von hoher Bedeutung ist – neben dem Luftfahrzeug bzw. dessen Wrack – die **Unfallstelle** mitsamt ihrer Umgebung, die zahlreiche relevante Spuren des Vorkommnisses bereithalten kann. Dazu zählen bspw. Radspuren auf der Piste[1349], ausgelaufene Betriebsstoffe[1350] oder Spuren des Aufschlags

---

[1345] Vgl. dazu ausführlich hiernach S. 410 ff. sowie 429.

[1346] Vgl. z.B. die aufwändigen technischen Abklärungen in SUST, Statusbericht HB-HOT, S. 4.

[1347] Vgl. z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2313, S. 8 ff., oder SUST, Schlussbericht Nr. 2357, S. 13.

[1348] Exemplarisch ist hier sicherlich die aufwändige Rekonstruktion und Analyse des Wracks der MD-11 der Swissair, die im Jahr 1998 bei Halifax abstürzte (vgl. auch hiervor S. 105). Die Untersuchung wurde hier allerdings durch die kanadischen Untersuchungsbehörde vorgenommen. Vgl. dazu TRANSPORTATION SAFETY BOARD OF CANADA, Final Report SR 111, S. 80.

[1349] Vgl. SUST, Schlussbericht Nr. 2304, S. 9.

[1350] Vgl. SUST, Schlussbericht Nr. 2357, S. 11, oder SUST, Schlussbericht Nr. 2323, S. 10, wo keine Betriebsstoffe ausliefen.

in der Umgebung.[1351] Um Unfallstellen ganzheitlich zu erfassen, wurden diese in den letzten Jahren auch schon mittels eines Laserscanners sowie einer Drohne vermessen, um ein fotorealistisches 3D-Modell zu generieren.[1352]

Die Erhebungen des verunfallten Luftfahrzeugs und der Unfallstelle als Beweismittel erfolgen in aller Regel mittels **Augenschein**.[1353] Dabei umfasst ein Augenschein nicht nur – wie der Begriff suggerieren könnte – die schlichte Betrachtung des Beweismittels mit den Augen, sondern die Vornahme sämtlicher durch den Untersuchungsdienst angestellten Erhebungen.[1354] Diese können je nach Vorkommnis und insbesondere im Rahmen eines Augenscheins an einer Unfallstelle äusserst aufwändig ausfallen.[1355]

Art. 42 Abs. 1 VSZV schreibt vor, dass über solche Augenscheine **Aktennotizen** erstellt werden müssen.[1356] Offen lässt die Bestimmung jedoch den Detaillierungsgrad dieser Aktennotizen.[1357] M.E. müssen darin insbesondere die angewandten Untersuchungsmethoden sowie die Ergebnisse des Augenscheins notiert werden, sodass durch die Notizen der Verlauf der Untersuchungen nachvollzogen werden kann.[1358]

1351 In SUST, Schlussbericht Nr. 2340, S. 9, konnte bspw. dank Spuren am Tragseil einer Gondelbahn die Flugrichtung kurz vor dem Aufprall eruiert werden.

1352 Vgl. z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2366, S. 9.

1353 Grundsätzlich kann der Untersuchungsdienst analog zu Art. 192 Abs. 1 StPO sachliche Beweisgegenstände auch im Original zu den Akten nehmen. Soweit es sich aber nicht um Aufzeichnungen handelt, wird dies in der Praxis aufgrund der Beschaffenheit der sachlichen Beweismittel bei sicherheitsrelevanten Vorkommnissen wohl selten möglich sein.

1354 Allerdings gehören nur Erhebungen, die durch den Untersuchungsdienst selbst vorgenommen werden können, zum Augenschein. Erhebungen, die besonderes Fachwissen erfordern, über das der Untersuchungsdienst nicht verfügt, werden mittels Gutachten (vgl. dazu S. 323 ff.) erstellt. Vgl. dazu zum Begriff des *Augenscheins* analog BÜRGISSER, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 193 StPO Rz. 2b, sowie OBERHOLZER, Strafprozessrecht, Rz. 1059 f.

1355 Vgl. exemplarisch SUST, Statusbericht HB-HOT, S. 3 f., oder SUST, Schlussbericht Nr. 2366, S. 9.

1356 Vgl. zur allgemeinen Aktenführungspflicht hiervor S. 308.

1357 Art. 42 Abs. 2 VSZV erwähnt lediglich, dass die Aktennotizen zu datieren und zu unterzeichnen sind.

1358 Vgl. analog auch Art. 38 Abs. 1 VStrR.

Damit ein Augenschein überhaupt möglich ist, vermittelt das internationale Recht dem Untersuchungsdienst den «sofortigen, uneingeschränkten und ungehinderten Zugang zum Ort des Unfalls oder der schweren Störung sowie zum Luftfahrzeug, zu seiner Ladung und zu Wrackteilen».[1359] Aus dieser Norm lässt sich ableiten, dass jede und jeder dazu verpflichtet ist, einen Augenschein an der Unfallstelle oder am Ort der schweren Störung sowie am Luftfahrzeug, das ins Vorkommnis involviert ist, oder an Teilen davon zu dulden.[1360] Mit anderen Worten besteht am Ort des Vorkommnisses sowie an den ins Vorkommnis verwickelten Luftfahrzeugen eine allgemeine **Duldungspflicht des Augenscheins**.

Nach einem Augenschein kann es notwendig werden, dass sachliche Beweismittel wie insbesondere Teile eines verunfallten Luftfahrzeuges an einen anderen Ort zur weiteren Analyse verbracht werden müssen.[1361] Zudem ist es möglich, dass der Untersuchungsdienst auch andere sachliche Beweismittel, die sich ausserhalb der Unfallstelle befinden, in seine Obhut bringen und an einem geeigneten Ort lagern möchte. Ist dies der Fall, hat der Untersuchungsdienst nach den Vorschriften über die **Beschlagnahmung** in Art. 33 VSZV vorzugehen.[1362]

Des Weiteren ergibt sich aus der Aktenführungspflicht[1363] gemäss Art. 42 Abs. 1 VSZV, dass ein **Verzeichnis mit den Beweismitteln und deren Aufenthaltsort** geführt werden muss.[1364] So sollte aus den Akten des Untersuchungsdienstes jederzeit hervorgehen, welche Beweismittel in die Untersuchung einbezogen worden sind und wo diese liegen. Im Übrigen sind auch die Analysen, die über die sachlichen Beweismittel angestellt werden, durch Ak-

---

[1359] Art. 11 Abs. 2 Bst. a Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Vgl. auch Ziff. 5.6 Annex 13.

[1360] Vgl. dazu analog im Verwaltungsverfahren Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 55 Abs. 2 BZP sowie im Strafprozess Art. 193 Abs. 2 StPO.

[1361] Nach dem Unfall der *Ju 52* im August 2018 mussten bspw. «die Wrackteile geborgen, gereinigt, desinfiziert und nach Baugruppen sortiert werden». Vgl. SUST, Statusbericht HB-HOT, S. 4.

[1362] Vgl. zur Beschlagnahme ausführlich hiernach S. 337 ff.

[1363] Vgl. zu dieser hiervor S. 308.

[1364] Vgl. analog BÜRGISSER, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 192 StPO Rz. 10.

tennotizen festzuhalten, indem die Analysemethode sowie die Ergebnisse notiert werden.

Funktion dieser Aktenführungspflicht ist, dass sich vom Sicherheitsuntersuchungsverfahren betroffene Personen ein Bild vom Gang der Untersuchung machen können. Zu diesem Zweck kommt ihnen unter bestimmten Bedingungen ein **Akteneinsichtsrecht** zu, das auch die Einsicht in die beschlagnahmten sachlichen Beweismittel einschliesst.[1365] Ebenso haben gewisse vom Verfahren betroffene Personen – allerdings in engen Grenzen – die Möglichkeit, dem **Augenschein an der Unfallstelle beizuwohnen**.[1366]

Damit der Untersuchungsdienst auch auf sachliche Beweismittel zurückgreifen kann, die sich an nicht allgemein zugänglichen Orten befinden bzw. ihm vorenthalten werden, steht ihm die Möglichkeit einer **Durchsuchung** nach Massgabe von Art. 32 VSZV offen.[1367] Dadurch kann er Häuser, Wohnungen oder Räume sowie Gegenstände und Personen nach beschlagnahmbaren Beweismitteln durchsuchen.

cc. Aufzeichnungen

Eine **spezifische Art sachlicher Beweismittel**, die aufgrund ihrer Eigenschaften gesondert betrachtet werden müssen, stellen die Aufzeichnungen[1368] wie z.B. jene des *Cockpit Voice Recorders* dar. Solche Aufzeichnungen sind heute insbesondere zur Aufklärung von Vorkommnissen grösserer Luftfahrzeuge zu einem unerlässlichen Beweismittel geworden.[1369]

Als Aufzeichnungen können jene sachlichen Beweismittel bezeichnet werden, die nicht aufgrund ihrer äusserlichen körperlichen Eigenschaften, sondern dank den ihnen inhärenten Informationen Beweis für ein Vorkommnis liefern. Entsprechend sind darunter **sämtliche Informationsträger** zu verstehen. Diese können einerseits in gedruckter Form vorliegen, wie es bspw. beim Luft-

---

[1365] Vgl. zum Akteneinsichtsrecht hiernach S. 413 ff., 429 f. und 434 f.

[1366] Vgl. zum Teilnahmerecht am Augenschein hiernach S. 419, 430 f. und 434 f.

[1367] Vgl. zur Durchsuchung hiernach S. 332 ff.

[1368] Gleiche Einordnung bei DONATSCH, in: Schulthess Kommentar StPO, Art. 192 Rz. 3.

[1369] Zu welchen Schwierigkeiten die Aufklärung eines Unfalls eines Passagierflugzeuges führt, wenn solche Aufzeichnungen nicht vorhanden sind, vgl. exemplarisch SUST, Statusbericht SUST, Statusbericht HB-HOT, S. 4.

fahrzeug-Flughandbuch[1370], bei den Checklisten[1371], bei anderen technischen Akten[1372] des Luftfahrzeugs oder Schriftstücken des betroffenen Flugbetriebsunternehmens[1373] der Fall ist.

Andererseits sind heute insbesondere digitale Aufzeichnungen von grosser Relevanz für die Sicherheitsuntersuchung. So haben seit mehreren Jahrzenten grössere Luftfahrzeuge über einen ***Cockpit Voice Recorder*** zu verfügen, welcher die Gespräche und Geräusche im Cockpit aufzeichnet,[1374] sowie über einen ***Flight Data Recorder***, der Parameter wie Position, Flughöhe, Geschwindigkeit, Beschleunigung oder Steuerausschläge kontinuierlich erfasst[1375]. Darüber hinaus können weitere Aufzeichnungsgeräte vorhanden sein,[1376] die zusammen mit dem *Cockpit Voice Recorder* und dem *Flight Data Recorder* besonders robust gebaut sind, sodass sie auch schwere Unfälle unbeschadet überstehen, weshalb sie umgangssprachlich zusammenfassend auch als *Black*

1370 Von diesem ist insbesondere die englische Bezeichnung *Aircraft Flight Manual* (*AFM*) geläufig. Dessen Angaben sind in den Sicherheitsuntersuchungen immer wieder von Bedeutung. Vgl. anstelle vieler SUST, Schlussbericht Nr. 2333, S. 13.

1371 Die Vorgaben der Checklisten, die sich im Übrigen im Luftfahrzeug-Flughandbuch befinden, fliessen immer wieder in die Untersuchung eines Vorkommnisses ein. Vgl. z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2313, S. 14.

1372 So sind bspw. Instandhaltungsbetriebe verpflichtet, Aufzeichnungen über die Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit eines Luftfahrzeuges anzulegen. Vgl. z.B. M.A.305, M.A.614 sowie M.A.714.

1373 Schriftstücke sind insbesondere dann von Bedeutung, wenn die systemischen Faktoren (vgl. zu diesen hiernach S. 427) wie z.B. der Betriebsgrundsätze oder Verfahrensvorgaben eines Flugbetriebsunternehmens erhoben werden müssen.

1374 Gemäss CAT.IDE.A.185 Bst. a müssen insbesondere Flugzeuge mit einem maximalen Abfluggewicht (vgl. FN 1218) von mehr als 5'700 kg mit einem *Cockpit Voice Recorder* ausgerüstet sein. Dieser muss den Sprechfunk sowie die Gespräche, Alarme und Hintergrundgeräusche im Cockpit während der letzten zwei Stunden, bei Flugzeugen mit einem maximalen Abfluggewicht von mehr als 27'000 kg während der letzten 25 Stunden aufzeichnen. Vgl. dazu ausführlich die Bestimmung CAT.IDE.A.185. Vgl. zum *Cockpit Voice Recorder* auch hiervor S. 90. Zu dessen Auswertung vgl. auch die ausführlichen «Guidelines» der ICAO in Attachment D von Annex 13.

1375 Gemäss CAT.IDE.A.190 müssen insbesondere Flugzeuge mit einem maximalen Abfluggewicht (vgl. FN 1218) von mehr als 5'700 kg über einen *Flight Data Recorder* verfügen. Vgl. zu den Parametern, die ein *Flight Data Recorder* erfassen muss, die Bestimmung CAT.IDE.A.190.

1376 Zur Übersicht über die verschiedenen Systeme vgl. Appendix 8 von Annex 6 I.

Box bezeichnet werden.[1377] Zu nennen ist hier insbesondere der ***Airborne Image Recorder***, welcher die Abläufe im Cockpit filmt.[1378] Zusätzlich zeichnen verschiedene weitere Instrumente an Bord des Luftfahrzeugs Daten auf, die wichtige Hinweise geben können, sofern sie während des Vorkommnisses nicht zerstört worden sind.[1379]

Auch ausserhalb des Luftfahrzeugs werden verschiedene Daten erfasst. So müssen die kommerziellen Betreiberinnen und Betreiber ein Flugwegverfolgungssystem (sog. ***Aircraft Tracking System***)[1380] einrichten, das ihre Flugzeuge vom Start bis zur Landung ortet.[1381] Des Weiteren verpflichten internationale Normen die Flugsicherungsunternehmen dazu, **Daten über Flugwege sowie den Flugfunkverkehr** aufzuzeichnen und für 30 Tage zu speichern.[1382] Zudem sind die Flugsicherungsunternehmen verpflichtet, am Arbeitsplatz der Fluglotsinnen und Fluglotsen die Hintergrundgespräche und -geräusche mittels des sog. ***Ambient Voice Recording Equipment*** (***AVRE***) aufzuzeichnen

---

[1377] Vgl. dazu SCHUBERDT, Handbuch, S. 33 ff.

[1378] Im Moment besteht noch keine internationale Pflicht, *Airborne Image Recorder* einzusetzen.

[1379] Dazu zählt bspw. der sog. *Quick Access Recorder,* der in Ergänzung zum *Flight Data Recorder* diverse Daten erfasst (vgl. z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2325, S. 7). Ebenso zeichnen Kollisionswarnsysteme – z.B. jenes der allgemeinen Luftfahrt namens *FLARM* – Daten auf (vgl. z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2336, S. 5). Verschiedene Instrumente erfassen Triebwerksdaten (vgl. z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2313, S. 12 f., oder SUST, Schlussbericht Nr. 2364, S. 9). In Segelflugzeugen wird zudem ein sog. Segelflugrechner verwendet, der ebenfalls Flugdaten aufzeichnet (vgl. z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2360, S. 4). Auch Aufzeichnungen von durch die Besatzung verwendeten Tablet-Computern können von Bedeutung sein (vgl. z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2334, S. 6).

[1380] Neben diesem Aufzeichnungssystem kommerzieller Betreiberinnen und Betreiber werden auch Daten des sog. *Open Glider Network*, eines privaten Trackingsystems für Segelflugzeuge und andere Luftfahrzeuge, verwendet. Vgl. z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2366, S. 4.

[1381] Vgl. CAT.GEN.MPA.205.

[1382] Vgl. z.B. Ziff. 6.1.1.4, Ziff. 6.2.2.3.8 oder Ziff. 6.2.3.6 Annex 11, die gemäss Art. 3 Abs. 1 VFSD unmittelbar anwendbar sind. Gerade bei gefährlichen Annäherungen (sog. *Airprox*, vgl. FN 616) sind diese Aufzeichnungen von erheblicher Bedeutung. Vgl. dazu z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2343, S. 6, oder SUST, Schlussbericht Nr. 2321, S. 7.

und für 30 Tage zu speichern.[1383] Ebenso haben die Anbieter von Wetterdiensten gemäss den europäischen Normen **Wetterdaten** für die Dauer von mindestens 30 Tagen zu speichern.[1384]

Sodann können im Sicherheitsuntersuchungsverfahren auch solche Aufzeichnungen genutzt werden, die aufgrund eines Meldewesens wie z.B. des ***Meldesystems für besondere Ereignisse***[1385] zusammengetragen wurden.[1386] Schliesslich sind für die Untersuchung eventuell auch Aufzeichnungen von Bedeutung, die nicht primär den Zwecken der Zivilluftfahrt dienen. Dazu gehören bspw. Daten, die sich auf den **Mobiltelefonen** oder **Digitalkameras** der Passagiere des verunglückten Luftfahrzeuges oder von Augenzeugen befinden,[1387] oder Aufnahmen von **Webcams**[1388].

Ereignet sich ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis, kommt dem Untersuchungsdienst die Pflicht zu, solche Aufzeichnungen – wie andere sachliche Beweismittel ebenso – umgehend zu sichern[1389] bzw. zu beschlagnahmen. Damit der Untersuchungsdienst allerdings überhaupt an diese relevanten Aufzeichnungen gelangt, vermitteln ihm das internationale Recht den «sofortigen Zugang zu Flugschreibern und ihrem Inhalt sowie sonstigen einschlägigen Aufzeichnungen».[1390] Auch Art. 29 Abs. 3 VSZV verleiht dem Untersuchungsdienst das Recht, «von den beteiligten Unternehmen oder den Organen

---

1383 Vgl. Art. 40*a* sowie 40*c* Abs. 2 VFSD.

1384 Vgl. zu dieser Pflicht MET.OR.105 Bst. a. Jeder Bericht der SUST enthält Angaben zu den Wetterverhältnissen während des Vorkommnisses. Vgl. den expliziten Hinweis auf die Wetteraufzeichnungen in SUST, Schlussbericht Nr. 2359, S. 5.

1385 Vgl. zu diesem System hiervor S. 175 ff. Hiervor wurde argumentiert, dass die Verwendung der durch dieses System gewonnenen Informationen im Sicherheitsuntersuchungsverfahren zulässig ist. Vgl. dazu S. 248 f. und 310 sowie hiernach S. 384.

1386 Vgl. z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2295, S. 5 f.

1387 Beim Unfall der *Ju 52* im August 2018 südlich des Piz Segnas wurden «gesamthaft über 40 Mobiltelefone, Digitalkameras, Speicherkarten und andere Komponenten mit allfälligen Datenspeichern an der Unfallstelle sichergestellt». Vgl. SUST, Statusbericht HB-HOT, S. 5.

1388 Vgl. z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2340, S. 13.

1389 Vgl. zu den sog. Sicherungsmassnahmen hiervor S. 303.

1390 Art. 11 Abs. 2 Bst. c Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Vgl. auch Ziff. 5.6 und 5.7 Annex 13.

der Flugsicherung elektronische Aufzeichnungen in einer Form [zu] verlangen, in der sie ohne besonderen technischen Aufwand lesbar sind». M.E. kann aus diesen Normen, wie hiernach noch vertieft zu erläutern ist,[1391] eine **Editionspflicht juristischer Personen der Zivilluftfahrt** abgeleitet werden, Aufzeichnungen herauszugeben, die sachdienliche Informationen über ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis enthalten und zu deren Anlegung die Organisationen durch das Luftrecht verpflichtet sind. Mit anderen Worten sind insbesondere die Organisationen der Zivilluftfahrt[1392] wie Flugbetriebs- und Flugsicherungsunternehmen gehalten, die sich bei ihnen befindenden Aufzeichnungen, die als Beweismittel in Frage kommen, dem Untersuchungsdienst herauszugeben. Im Übrigen haben diese Unternehmen laut Art. 29 Abs. 4 VSZV die Originale der Aufzeichnungen so lange aufzubewahren, bis der Untersuchungsdienst sowie die Strafbehörde in die Löschung eingewilligt haben.

Hält der Untersuchungsdienst Aufzeichnungen in seinen Händen, so legt er diese bzw. Kopien davon, sofern tauglich, zu den Akten und führt darüber ein Verzeichnis.[1393] Wertet er die Aufzeichnungen aus, verpflichtet ihn die allgemeine Aktenführungspflicht[1394] ebenso dazu, auch über solche Auswertungen **Aktennotizen** zu erstellen, indem wiederum Auswertungsmethode und Ergebnisse notiert werden.[1395]

Den am Verfahren beteiligten Personen kommt sodann das Recht zu, nach Massgabe der **Akteneinsicht** in diese Aufzeichnungen und Auswertungen Einsicht zu nehmen.[1396] Zudem geniessen diese Personen, sofern sie ein besonders schutzwürdiges Interesse besitzen, ein **Teilnahmerecht** an der Auswertung von Aufzeichnungen, welche persönliche Äusserungen oder eigenes Verhalten wiedergeben, wie bspw. jene des *Cockpit Voice Recorders*.[1397]

[1391] Vgl. zur Editionspflicht hiernach S. 424 f.

[1392] Vgl. zum Begriff hiervor S. 205.

[1393] Vgl. dazu die Pflicht der Erstellung eines Verzeichnisses hiervor S. 316.

[1394] Vgl. zu dieser hiervor S. 308.

[1395] Vgl. Art. 42 Abs. 1 VSZV.

[1396] Vgl. dazu hiernach S. 413 ff., 429 f. und 434 f.

[1397] Vgl. dazu ausführlich hiernach S. 420.

Bedarf es zur Auswertung der Aufzeichnungen besonderer Fachkenntnisse oder Methoden, über die der Untersuchungsdienst nicht verfügt, so hat er nach den Vorschriften über das Einholen von **Gutachten** gemäss Art. 36 VSZV vorzugehen. Vermutet der Untersuchungsdienst überdies Aufzeichnungen an nicht allgemein zugänglichen Orten – wie z.B. auf den Servern von Flugsicherungsunternehmen – und werden ihm diese Aufzeichnungen vorenthalten, kann sich der Untersuchungsdienst der **Durchsuchung** nach Massgabe von Art. 32 VSZV bedienen.[1398] Diese gelangt auch dann zur Anwendung, wenn Datenträger zur Auffindung einschlägiger Aufzeichnungen durchforscht werden müssen. Zur Sicherstellung von Aufzeichnungen bzw. deren Informationsträgern hat der Untersuchungsdienst sodann gemäss der **Beschlagnahmung** nach Massgabe von Art. 33 VSZV vorzugehen.[1399]

Eine besondere Regelung ergibt sich für den Umgang mit den **Hintergrundgesprächen und -geräuschen am Arbeitsplatz der Fluglotsinnen und Fluglotsen**, welche von Flugsicherungsunternehmen mittels des *AVRE*[1400] aufgezeichnet werden. In den Art. 40*a* ff. VFSD werden Erhebung und Auswertung dieser Aufzeichnungen umfassend geregelt. So lässt sich aus den Bestimmungen der Verordnung eine Pflicht des Flugsicherungsunternehmens zur Edition dieser Aufzeichnungen an den Untersuchungsdienst herleiten.[1401] Anschliessend ist es die Aufgabe des Untersuchungsdienstes, die Daten so schonend wie möglich auszuwerten.[1402] Den Flugsicherungsunternehmen, den betroffenen Fluglotsinnen und Fluglotsen sowie der sog. Vertrauensstelle[1403] kommt dabei ein Teilnahmerecht an der Auswertung zu.[1404] Zudem legen die Bestimmungen fest, dass die «Aufzeichnungen des AVRE [.] nur von der

[1398] Vgl. zur Durchsuchung hiernach S. 332.

[1399] Vgl. zur Beschlagnahme hiernach S. 337.

[1400] Zum historischen Hintergrund des *AVRE* vgl. Botschaft LFG Teilrevision 1+, BBl. 2016 7133 ff., 7167.

[1401] Vgl. Art. 40*d* Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 40*f* Abs. 4 VFSD.

[1402] Vgl. Art. 40*f* Abs. 1 Satz 2 VFSD.

[1403] Die Vertrauensstelle ist eine durch das Flugsicherungsunternehmen zu bezeichnende «neutrale Ansprech- und Vermittlungsstelle für Fragen zum AVRE» (Art. 40*e* Abs. 2 VFSD).

[1404] Vgl. Art. 40*f* Abs. 2 Satz 1 VFSD.

SUST ausgewertet werden»[1405] und die im Rahmen dieser Auswertung gewonnenen Erkenntnisse «einzig für Massnahmen zur Verbesserung der Flug- oder Betriebssicherheit verwendet werden»[1406] dürfen. Damit statuieren diese Bestimmungen ein Beweisverwertungsverbot der Aufzeichnungen des *AVRE*, welches sowohl in einem allfälligen Straf- als auch in einem Administrativverfahren zur Anwendung gelangt.[1407]

dd. Gutachten von externen Sachverständigen

Art. 29 Abs. 2 VSZV gibt dem Untersuchungsdienst das Recht, «externe Sachverständige mit der Bearbeitung von besonderen Fachfragen» zu beauftragen.[1408] Diese beantworten die gestellten Fachfragen in Form eines Gutachtens, das im Sinne einer besonderen Art einer Aufzeichnung als Beweismittel in die Sicherheitsuntersuchung einfliesst.

Wie der Untersuchungsdienst bei der Einholung solcher Gutachten vorzugehen hat, wird – fälschlicherweise systematisch unter den Zwangsmassahmen, obwohl das Einholen eines Gutachtens keine Zwangsmassnahme darstellt[1409] – in **Art. 36 VSZV** genauer geregelt. Dabei verweist der Artikel auf ausgewählte Normen der **StPO** aus dem dortigen Kapitel zu den Sachverstän-

---

[1405] Art. 40*f* Abs. 1 Satz 1 VFSD.

[1406] Art. 40*f* Abs. 5 Satz 1 VFSD.

[1407] Vgl. zu diesem Schutz hiernach S. 389 ff.

[1408] Zu unterscheiden ist dies vom Beizug von externen Sachverständigen gemäss Art. 21 Abs. 2 Satz 2 VSZV. Letztere Bestimmung gestattet es der SUST, der Untersuchungsleitung externe Sachverständige für das gesamte Verfahren beizuordnen. Vgl. dazu hiervor S. 302.

[1409] Gemäss Art. 196 StPO sind Zwangsmassnahmen «Verfahrenshandlungen der Strafbehörden, die in Grundrechte der Betroffenen eingreifen und die dazu dienen: [Bst. a] Beweise zu sichern; [Bst. b] die Anwesenheit von Personen im Verfahren sicherzustellen; [Bst. c] die Vollstreckung des Endentscheides zu gewährleisten». Die Einholung eines Gutachtens ist weder ein Eingriff in die Grundrechte einer Person, noch dient sie einem der hiervor genannten Zwecke. Aus einer analogen Verwendung des Begriffs wie im Strafverfahren ergibt sich somit, dass bei der Einholung von Gutachten keine Zwangsmassnahme vorliegt. Der Vollständigkeit halber sei jedoch darauf hingewiesen, dass sich eine sachverständige Person gegebenenfalls, wie hiernach erwähnt wird, Zwangsmassnahmen wie der Vorladung bedienen kann.

digen in Art. 182 bis 191 und erklärt diese auch für das Sicherheitsuntersuchungsverfahren für anwendbar.

So ergibt sich aus Art. 36 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 182 StPO, dass der Beizug eines Gutachtens dann angezeigt ist, wenn die Erhebung des Sachverhalts **besondere Fachkenntnisse oder Methoden** voraussetzt, über die der Untersuchungsdienst nicht verfügt. Dazu zählen bspw. metallurgische Analysen[1410] und andere spezifische technische Untersuchungen von Teilen eines Luftfahrzeugs. In Frage kommen aber auch Simulationen eines Unfallhergangs mittels elektronischer Mittel sowie andere komplexe Datenauswertungen. Schliesslich zählen auch eigens angestellte Berichte anderer Ämter – insbesondere von ausländischen Untersuchungsbehörden[1411] – zu den Gutachten,[1412] sofern diese aufgrund der besonderen Expertise der Ämter bzw. Amtspersonen eingeholt worden sind.[1413]

Möchte der Untersuchungsdienst von einer Fachperson ein Gutachten erstellen lassen, so hat er aufgrund des Verweises in Art. 36 Abs. 2 VSZV auf Art. 184 StPO grundsätzlich **gleich vorzugehen wie die Strafbehörden**. So hat der Untersuchungsdienst mittels prozessualer Verfügung[1414] die sachverständige Person zu ernennen und dieser einen schriftlichen Auftrag u.a. mit den präzis formulierten Fragen inklusive Frist zur Erstattung des Gutachtens zu erteilen.[1415] Bei der Auswahl der sachverständigen Person achtet der Untersuchungsdienst zudem auf die Regeln des Ausstandes nach Massgabe von

---

[1410] Vgl. dazu z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2245, S. 28 f., bei dessen Untersuchung ein Gutachten von der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) eingeholt wurde.

[1411] Vgl. dazu auch Ziff. 5.14 Annex 13, welcher andere Staaten dazu verpflichtet, die Sicherheitsuntersuchung «with all the relevant information available» zu unterstützen. Siehe auch Art. 6 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[1412] Insbesondere Berichte ausländischer Sicherheitsuntersuchungsbehörden zu ähnlichen Vorkommnissen oder Vorkommnissen desselben Luftfahrzeuges werden immer wieder zur Untersuchung herangezogen (vgl. z.B. SUST, Schlussbericht Nr. 2359, S. 20 f.). Unfallberichte ausländischer Ämter, die nicht eigens zuhanden einer spezifischen Untersuchung der SUST angestellt worden sind, zählen allerdings zu den Aufzeichnungen und nicht zu den Gutachten.

[1413] Vgl. aber hiervor S. 311.

[1414] Vgl. zu den prozessualen Verfügungen hiernach S. 344.

[1415] Vgl. Art. 36 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 184 Abs. 1 sowie Abs. 2 Bst. c und d StPO.

Art. 22 VSZV. Zur Erstellung des Gutachtens übergibt der Untersuchungsdienst der sachverständigen Person sodann die nötigen Akten und Beweismittel.[1416] Danach kann der Untersuchungsdienst allerdings den Auftrag «jederzeit widerrufen und neue Sachverständige ernennen», sofern es im Interesse der Untersuchung liegt.[1417]

Um das **Gutachten zu erstellen**, kann der Untersuchungsdienst die sachverständige Person zudem ermächtigen, Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen können, vorzuladen und zu befragen.[1418] Dabei hat sich die sachverständige Person an dieselben Regeln wie der Untersuchungsdienst zu halten und die befragten Personen insbesondere über ihr Aussageverweigerungsrecht zu belehren.[1419] Weitere Beweiserhebungen kann die sachverständige Person, soweit sie einfach sind und mit dem Auftrag zusammenhängen, selbst vornehmen.[1420] Andere Beweiserhebungen hat sie beim Untersuchungsdienst zu beantragen.[1421]

Die **Erstattung eines Gutachtens** erfolgt in der Regel schriftlich.[1422] Der Untersuchungsdienst kann ein mündliches Gutachten oder mündliche Erläuterungen anordnen, über die Protokoll zu führen ist.[1423] Bei der Verfassung eines Gutachtens sind die externen Sachverständigen zudem verpflichtet, eine möglichst objektive Expertise abzugeben.[1424] Die VSZV kennt allerdings keine Ordnungsbussen oder Strafen für eine nicht pflichtgemässe Erstattung eines Gutachtens.[1425] Ein falsches Zeugnis kann aber dennoch gemäss Art. 307

[1416] Vgl. Art. 36 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 184 Abs. 4 StPO.

[1417] Vgl. Art. 36 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 184 Abs. 5 StPO.

[1418] Vgl. Art. 36 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 185 Abs. 2 StPO.

[1419] Vgl. Art. 36 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 185 Abs. 5 StPO. Vgl. zum Aussageverweigerungsrecht hiervor S. 313 sowie hiernach 408 f.

[1420] Vgl. Art. 36 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 185 Abs. 4 Satz 1 StPO.

[1421] Vgl. Art. 36 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 185 Abs. 3 StPO.

[1422] Vgl. Art. 36 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 187 Abs. 1 StPO.

[1423] Vgl. Art. 36 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 187 Abs. 2 StPO.

[1424] Dies wird in der VSZV nicht erwähnt, ergibt sich aber aus dem Sinn und Zweck eines Gutachtens.

[1425] Art. 36 Abs. 2 VSZV erklärt Art. 191 StPO nicht für anwendbar.

StGB bestraft werden.[1426] Die Sachverständigen unterliegen sodann der Geheimhaltungspflicht.[1427]

Den vom Untersuchungsverfahren betroffenen Verfahrensbeteiligten stehen unter bestimmten Bedingungen diverse **Teilnahmerechte** an einem Sachverständigengutachten zu. So können sich diese zur sachverständigen Person äussern, das Gutachten zur Kenntnis nehmen und eine Stellungnahme dazu abgeben sowie Antrag auf Ergänzung oder Verbesserung des Gutachtens stellen.[1428]

Möchte der Untersuchungsdienst ein Gutachten über den körperlichen oder geistigen Zustand einer Person erhalten, so hat er sich der Zwangsmassnahme der **medizinischen Untersuchung** nach Art. 34 VSZV zu bedienen.[1429] Gutachten über Leichen sind sodann gemäss der **Autopsie** nach Massgabe von Art. 35 VSZV anzustellen.[1430]

c. Zwangsmassnahmen

Möchte der Untersuchungsdienst Beweismittel – allenfalls gegen den Willen von deren Inhaberin oder deren Inhaber – erheben und muss er dazu **in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen**, hat er sich der Zwangsmassnahmen, einer spezifischen Form von Untersuchungshandlungen, zu bedienen.[1431] Währenddem im Strafprozess Zwangsmassnahmen Teil der behördlichen Verfahrenshandlungen bilden,[1432] stehen sie den Behörden im Verwaltungs-

---

[1426] Überraschenderweise erklärt Art. 36 Abs. 2 VSZV den Art. 184 Abs. 2 Bst. f StPO explizit nicht für anwendbar. M.E. ist aber Art. 307 StGB aufgrund von Art. 309 Bst. a StGB auch im Sicherheitsuntersuchungsverfahren anwendbar, denn bei diesem handelt es sich ebenfalls um Verwaltungssachen. Vgl. zum Charakter des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens hiernach S. 442 ff.

[1427] Vgl. Art. 36 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 184 Abs. 2 Bst. e StPO.

[1428] Vgl. dazu ausführlich hiernach S. 420.

[1429] Vgl. zur medizinischen Untersuchung hiernach S. 340.

[1430] Vgl. zur Autopsie hiernach S. 342.

[1431] Vgl. zum Begriff der Zwangsmassnahmen z.B. Art. 196 StPO sowie PIETH, Strafprozessrecht, S. 130 f. Beachte zur Definition der Zwangsmassnahmen auch die problematische Formulierung in Art. 196 Bst. c StPO und die Diskussion dazu sehr treffend bei WEBER, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 196 StPO Rz. 12.

[1432] Vgl. insbesondere den 5. Titel der StPO, aber auch z.B. Art. 45 ff. VStrR.

verfahren grundsätzlich nicht zur Verfügung,[1433] ausser sie sind spezialgesetzlich[1434] vorgesehen. Auch die VSZV stipuliert – quasi als Ausgleich zu den weitgehenden Mitwirkungsverweigerungsrechten der Verfahrensbeteiligten[1435] – diverse offene[1436] Zwangsmassnahmen zur Beweisbeschaffung, die hiernach eine genaue Betrachtung finden.

Die **Rechtsgrundlage** der Zwangsmassnahmen im Sicherheitsuntersuchungsverfahren bildet Art. 26 Abs. 2 LFG, denn schwerwiegende Grundrechtseingriffe bedürfen immer einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn.[1437] Die VSZV konkretisiert sodann in Art. 31 bis 35 die Zwangsmassnahmen, wobei sie zu deren Regulierung vielfach auf die Normen der StPO verweist.

Die **allgemeinen Voraussetzungen** zur Anwendung der Zwangsmassnahmen werden in der VSZV nicht geregelt. Allerdings sind auch im Sicherheitsuntersuchungsverfahren das Erfordernis des öffentlichen Interesses sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 BV zu beachten.[1438] Dies bedeutet, dass Zwangsmassnahmen nur dann eingesetzt werden können, wenn diese dazu geeignet sind, Beweise zu erheben, durch welche die Ursachen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses geklärt werden können, sodass ein erheblicher Gewinn für die Sicherheit der Zivilluftfahrt zu erwarten ist. Die Grösse

---

1433 Vgl. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 708 f. Zwangsmassnahmen sind nicht zu verwechseln mit den exekutorischen oder repressiven Zwangsmitteln, welche den Verwaltungsbehörden zur Verfügung stehen und in den Gesetzestexten teils auch als Zwangsmassnahmen bezeichnet werden. Zwangsmittel dienen allerdings nicht der Beweisbeschaffung, sondern der Vollstreckung eines formell rechtskräftigen Entscheides. Vgl. zu den Zwangsmitteln z.B. RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, Rz. 1274 f.

1434 Als einige der wenigen Beispiele angefügt werden können hier die Hausdurchsuchung und die Beschlagnahme durch die Wettbewerbskommission gemäss Art. 42 Abs. 2 des Kartellgesetzes oder Art. 73 Abs. 1 Bst. b des Ausländer- und Integrationsgesetzes, welcher die kurzfristige Festhaltung einer Person ohne Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung ermöglicht, um ihre Identität oder Staatsangehörigkeit festzustellen.

1435 Vgl. zu diesen hiernach S. 408 f. und 429 f.

1436 Geheime Überwachungsmassnahmen (vgl. Art. 269 ff.) kennt die VSZV keine.

1437 Vgl. Art. 36 Abs. 2 Satz 2 BV sowie BIAGGINI, in: St.Galler Kommentar, Art. 36 BV Rz. 13 ff.

1438 Vgl. zum Verhältnismässigkeitsprinzip ausführlich BIAGGINI, in: St.Galler Kommentar, Art. 5 BV Rz. 19 ff.

des in ein Vorkommnis verwickelten Luftfahrzeuges oder die Anzahl verunglückter Personen ist dabei ohne Bedeutung. Vielmehr muss der Grundrechtseingriff gegen den möglichen Gewinn an Flugsicherheit – welcher den Zweck des und das öffentliche Interesse am Sicherheitsuntersuchungsverfahren bildet[1439] – abgewogen werden. Zudem hat die Anwendung einer Zwangsmassnahme auch erforderlich zu sein, indem kein milderes Mittel zur Verbesserung der Flugsicherheit gegeben ist. Schliesslich muss die Schwere des Eingriffs in die Grundrechte dem zu erwartenden Gewinn an Flugsicherheit angemessen sein. Insgesamt ergibt sich damit, dass Zwangsmassnahmen grundsätzlich zurückhaltend einzusetzen sind.

Die **Kompetenz**, Zwangsmassnahmen zu erlassen, liegt beim Untersuchungsdienst.[1440] Zur Erfüllung der ihnen erteilten Aufträge können ausnahmsweise auch externe Sachverständige, die im Rahmen von Art. 36 VSZV ein Gutachten erstellen, Personen vorladen.[1441]

Wird eine Zwangsmassnahme angeordnet, so erlässt der Untersuchungsdienst – und im Rahmen ihrer Kompetenz die Gutachterinnen und Gutachter – eine prozessuale **Verfügung**.[1442] Nach Massgabe von Art. 26 Abs. 3 Satz 2 LFG ergeht diese Verfügung nach den Regeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes, soweit die VSZV oder Normen der StPO, auf welche die VSZV verweist, keine besonderen Bestimmungen enthalten. Damit hat die Verfügung über die Zwangsmassnahme grundsätzlich schriftlich zu erfolgen, wobei bei Dringlichkeit – die bei gewissen Zwangsmassnahmen des Öfteren gegeben sein wird – eine mündliche Eröffnung mit anschliessender schriftlicher Bestätigung möglich sein muss.[1443] Zudem ist die Verfügung als solche zu bezeich-

[1439] Vgl. hiervor S. 288 ff.

[1440] Vgl. dazu Art. 31 bis 35 VSZV.

[1441] Vgl. dazu Art. 36 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 185 Abs. 4 StPO sowie S. 325 und 330.

[1442] Vgl. zu den prozessualen Verfügungen hiernach S. 344. Vgl. analog dazu auch die Rechtsprechung zu Art. 42 Abs. 2 des Kartellgesetzes in BVGer B-581/2012 vom 16. September 2016 E. 5.3.3.

[1443] Prozessualen Verfügungen im Sicherheitsuntersuchungsverfahren kommt ja gerade der Charakter von Zwischenverfügungen im Verwaltungsverfahren zu. Daher muss zu deren Eröffnung die Anwendung von Art. 34 Abs. 2 VwVG zulässig sein.

nen[1444] sowie mit einem Dispositiv, einer kurzen Begründung[1445] und der Angabe des Rechtsmittels zu versehen.[1446]

Über sämtliche angewandten Zwangsmassnahmen ist sodann eine **Aktennotiz** zu erstellen.[1447] Zu notieren sind bspw. Art, Ort, Datum und Zeit der Zwangsmassnahme, der Name der bei der Massnahme anwesenden Personen sowie die durchgeführten Untersuchungsmassnahmen.[1448]

Möchte sich eine durch eine Zwangsmassnahme beschwerte Person gegen diese zur Wehr setzen, kann sie gegen die entsprechende Verfügung **Einsprache** erheben. Im Einzelnen kann sich die Einsprache dann aber auch als untaugliches Mittel zur Abwehr von als unrecht empfundenem Behördenhandeln herausstellen, nämlich dann, wenn zum Zeitpunkt des Einspracheentscheids die Zwangsmassnahme bereits abgeschlossen oder nicht mehr korrigiert werden kann. So wird es bspw. bei einer Einsprache im Nachgang zu einer Hausdurchsuchung regelmässig dem Einsprechenden am aktuellen Rechtsschutzinteresse fehlen, womit auf die Einsprache grundsätzlich nicht einzutreten ist.[1449] U.a. zur Linderung dieser Problematik kennt auch die VSZV – analog zum Strafprozessrecht – bei der Durchsuchung von Gegenständen oder Aufzeichnungen sowie bei der Beschlagnahme den Rechtsbehelf der **Siegelung**, durch welchen dem Untersuchungsdienst der Zugriff auf bestimmte Beweismittel verwehrt werden kann.

Zum **Vollzug** von Zwangsmassnahmen ist es m.E. dem Untersuchungsdienst gestattet, polizeiliche Hilfe in Anspruch zu nehmen, sofern er nicht über die

---

[1444] Im Zusammenhang mit Zwangsmassnahmen werden die sie anordnenden Verfügungen häufig als *Befehl* bezeichnet. Vgl. z.B. Art. 208 StPO oder Art. 42 Abs. 2 Satz 2 VStrR.

[1445] Vgl. zur Begründungspflicht analog die Rechtsprechung in BStGer BK_B 071/04 vom 12. Oktober 2004 E. 2.3.

[1446] Vgl. Art. 35 VwVG.

[1447] Dies ergibt sich aus Art. 42 Abs. 1 VSZV.

[1448] Vgl. analog Art. 77 StPO sowie Art. 38 Abs. 4 VStrR.

[1449] Dieses Problem stellt sich analog auch im Strafverfahren. Vgl. dazu sowie zur Aufzeigung verschiedener Lösungsansätze z.B. KELLER, in: Schulthess Kommentar StPO, Art. 244 Rz. 14 ff. m.w.H.

zur Vornahme einer Zwangsmassahme nötigen Kompetenzen verfügt.[1450] Ebenso erlaubt eine analoge Anwendung von Art. 200 StPO dem Untersuchungsdienst, zur Durchsetzung von Zwangsmassnahmen als äusserstes Mittel Gewalt anzuwenden. Allerdings hat sich der Untersuchungsdienst dabei an das Verhältnismässigkeitsprinzip zu halten.[1451] Vor dessen Hintergrund sind allerdings nur schwerlich Situationen denkbar, in denen eine Gewaltanwendung durch den Untersuchungsdienst zur Aufklärung eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses verhältnismässig wäre.[1452]

Hiernach werden die einzelnen Zwangsmassnahmen, die in der VSZV geregelt sind, vertieft beleuchtet.

aa. Vorladung

Möchte der Untersuchungsdienst eine Person, die sachdienliche Auskünfte erteilen kann,[1453] befragen, so lädt er diese in der Praxis ohne Beachtung einer besonderen Form zu einem «Interview» ein.[1454] Möchte der Untersuchungsdienst allerdings die Anwesenheit einer Person im Sicherheitsuntersuchungsverfahren sicherstellen, hat er zum Mittel der formellen Vorladung nach Massgabe von Art. **31 VSZV** zu greifen. Dabei regelt die VSZV, dass sich Form und Inhalt dieser Vorladung nach Art. 201 StPO zu richten hat.[1455]

Die Kompetenz, Vorladungen auszusprechen, kommt damit in erster Linie dem **Untersuchungsdienst** zu. Zudem können – als einzige Zwangsmassnahme, die nicht nur durch den Untersuchungsdienst angeordnet werden kann – gemäss Art. 36 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 185 Abs. 4 StPO auch **ex-**

[1450] Vgl. dazu analog Art. 20 Abs. 1 und 2 VStrR.

[1451] Vgl. explizit den Wortlaut von Art. 200 Teilsatz 2 StPO.

[1452] Sollte es dennoch zu einem Einsatz von Gewalt kommen, ist dieser durch besonders geschulte Personen vorzunehmen (vgl. analog Art. 20 Abs. 1 VStrR). Da die SUST nicht über solche verfügt, wird sie diese von den kantonalen Polizeiorganen als externe Sachverständige im Sinne von Art. 21 Abs. 2 VSZV beiziehen müssen (vgl. analog auch Art. 20 Abs. 2 VStrR). Sodann hat sich der Untersuchungsdienst bei der Gewaltanwendung an das bundesrechtliche Zwangsanwendungsgesetz zu halten.

[1453] Vgl. zum Beweismittel der Anhörung von Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können, hiervor S. 310 ff.

[1454] Vgl. SUST, Schlussbericht Nr. 2316, S. 33 und 43.

[1455] Vgl. Art. 31 Abs. 1 Satz 2 VSZV.

terne Sachverständige im Rahmen ihrer Befragung zur Erstellung eines Gutachtens Personen vorladen.[1456]

Vorgeladen werden können sämtliche «**Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können**».[1457] Allerdings beinhaltet die Vorladung – wie die strafprozessuale Vorladung ebenso[1458] – lediglich die Pflicht, an einem bestimmten Termin vor dem Untersuchungsdienst persönlich zur Anhörung **zu erscheinen**. Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen können, trifft trotz Vorladung keine Pflicht zur Aussage.[1459]

Lädt der Untersuchungsdienst eine Person vor, hat er gewisse **Modalitäten** zu beachten. So muss die Verfügung über die Vorladung mindestens die in Art. 201 Abs. 2 StPO aufgelisteten Elemente beinhalten wie insbesondere Ort, Datum und Zeit des angeordneten Erscheinens.[1460] Bei der Festlegung des Termins ist sodann auf die Verfügbarkeit der vorgeladenen Person angemessen Rücksicht zu nehmen.[1461] Die Verfügung ergeht in der Regel schriftlich und wird den Vorgeladenen zugeschickt. Dabei hat der Untersuchungsdienst sicherzustellen, dass die vorgeladene Person die Vorladung mindestens drei Tage vor dem festgelegten Termin erhält.[1462] In dringenden Fällen oder mit Einverständnis der vorgeladenen Person kann eine Vorladung allerdings auch mündlich und ohne Einhaltung der Frist erfolgen.[1463]

Fraglich ist, welche Rechtsfolgen eine **Nichtbeachtung der Vorladung** nach sich zieht. Die VSZV enthält dazu keine Regelung. Art. 205 Abs. 4 StPO, der bei Missachtung der Vorladung eine Ordnungsbusse und die Vorführung durch die Polizei vorsieht, ist mangels Verweis in Art. 31 VSZV ebenfalls nicht anwendbar. Es verbleibt daher nur noch die Möglichkeit, die Vorladung mit Art. 292 StGB zu verbinden. Bei der Beschlagname nach Massgabe von

---

1456 Vgl. dazu auch hiervor S. 325.

1457 Art. 31 Abs. 1 Satz 2 VSZV. Hervorhebung nicht im Original.

1458 Vgl. die Überschrift von Art. 205 StPO sowie WEDER, in: Schulthess Kommentar StPO, Art. 201 Rz. 1.

1459 Vgl. Art. 40 VSZV sowie hiernach S. 408 ff. und 429.

1460 Vgl. Art. 31 Abs. 1 Satz 2 VSZV.

1461 Vgl. Art. 31 Abs. 2 Satz 2 VSZV.

1462 Vgl. Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VSZV.

1463 Vgl. Art. 31 Abs. 3 VSZV.

Art. 33 VSZV verzichtete der Verordnungsgeber allerdings explizit darauf, dass eine Editionsverfügung mit Art. 292 StGB verknüpft werden darf.[1464] M.E. kann daraus indes nicht abgeleitet werden, dass dies auch analog für die Vorladung zu gelten hätte, denn ohne eine Verknüpfung mit Art. 292 StGB zöge die Missachtung einer Vorladung keine Folgen nach sich und stellte somit auch keine Zwangsmassnahme im eigentlichen Sinn mehr dar.

bb. Durchsuchung

Gemäss **Art. 32 VSZV** ist der Untersuchungsdienst berechtigt, «Gegenstände, Aufzeichnungen sowie Häuser, Wohnungen und andere nicht allgemein zugängliche Räume» zu durchsuchen.[1465] Ziel einer solchen Durchsuchung ist es, Beweismittel, die dem Untersuchungsdienst vorenthalten werden, aufzufinden und zu beschlagnahmen.[1466] Bei der Vornahme einer solchen Durchsuchung hat der Untersuchungsdienst weitgehend die **Bestimmungen der StPO** zu beachten.[1467]

Durchsucht werden können gemäss Art. 32 Abs. 1 VSZV drei unterschiedliche Objekte: erstens Häuser, Wohnungen und andere nicht allgemein zugängliche Räume, zweitens Gegenstände und drittens Aufzeichnungen. Fraglich ist damit, ob auch Personen durchsucht werden dürfen. Art. 26 Abs. 2 Bst. b LFG sieht dies explizit vor. Es handelt sich folglich um ein Redaktionsversehen, dass Art. 32 VSZV die Durchsuchung von Personen nicht konkretisiert. Insgesamt ergibt sich damit, dass **vier Arten von Durchsuchungen** möglich sind:

– **Hausdurchsuchungen**: Werden Häuser, Wohnungen oder andere nicht allgemein zugängliche Räume wie z.B. ein Hangar auf einem Flugplatz oder die Räumlichkeiten einer Organisation der Zivilaviatik durchsucht, liegt eine Hausdurchsuchung vor. Spezifische Voraussetzung einer Hausdurchsuchung ist, dass die an den Räumlichkeiten berechtigte Person[1468]

[1464] Vgl. dazu Art. 33 Abs. 2 VSZV, der explizit nicht auf Art. 265 Abs. 3 StPO verweist, sowie hiernach S. 339 f.

[1465] Art. 32 Abs. 1 VSZV.

[1466] Vgl. Art. 32 Abs. 2 VSZV.

[1467] Vgl. Art. 42 Abs. 4 VSZV.

[1468] An den Räumlichkeiten berechtigt ist jene Person, welcher das Nutzungs- oder Verfügungsrecht über die Räumlichkeiten zukommt. Vgl. zur Auslegung dieses Begriffs die

in die Durchsuchung einwilligt.[1469] Keine Einwilligung der berechtigten Person ist indes dann notwendig, «wenn Anlass zur Vermutung besteht, dass dem Untersuchungsdienst wesentliche Informationen zur Aufklärung von Zwischenfällen vorenthalten werden».[1470] Mit anderen Worten haben die Ergebnisse des Untersuchungsverlaufs die Vermutung nahezulegen, gewichtige, die Hausdurchsuchung rechtfertigende[1471] Beweismittel würden unterdrückt. Zudem müssen – was in der VSZV so explizit keine Erwähnung findet – die vorenthalten geglaubten Beweismittel auch nach Art. 33 VSZV beschlagnahmt werden dürfen,[1472] da der Untersuchungsdienst diesen ansonsten nicht habhaft werden könnte und die Hausdurchsuchung so ihre Zwecke verfehlen würde.[1473] Wird eine Hausdurchsuchung durchgeführt, hat der Untersuchungsdienst gleich wie die Strafverfolgungsbehörden vorzugehen. So muss der Untersuchungsdienst zu Beginn der Massnahme die Verfügung über die Durchsuchung vorweisen.[1474] Die an den durchsuchten Räumen berechtigte Person hat zudem der Durchsuchung beizuwohnen.[1475]

– **Durchsuchungen von Gegenständen**: Als weitere Möglichkeit steht es dem Untersuchungsdienst zu, Gegenstände – also bewegliche Sachen wie z.B. ein Luftfahrzeug – zu durchsuchen. Spezifische Voraussetzung der Durchsuchung von Gegenständen ist, analog zur Hausdurchsuchung, die Einwilligung der am Gegenstand berechtigten Person.[1476] Und analog zur Hausdurchsuchung bedarf es dieser Einwilligung nicht, wenn Anlass zur

analoge Bestimmung in Art. 244 Abs. 1 StPO bzw. KELLER, in: Schulthess Kommentar StPO, Art. 244 Rz. 6a.

1469 Vgl. Art. 32 Abs. 2 VSZV.

1470 Art. 32 Abs. 3 VSZV.

1471 Vgl. dazu auch die allgemeine Voraussetzung der Verhältnismässigkeit hiervor S. 327.

1472 Beschlagnahmt werden dürfen «Unfallgegenstände, deren Bestandteile und weitere sachdienliche Gegenstände». Vgl. Art. 33 Abs. 1 VSZV sowie hiernach S. 337 ff.

1473 Vgl. dazu analog den Wortlaut von Art. 244 Abs. 2 Bst. b StPO.

1474 Vgl. Art. 32 Abs. 4 VSZV i.V.m. Art. 245 Abs. 1 StPO.

1475 Vgl. Art. 32 Abs. 4 VSZV i.V.m. Art. 245 Abs. 2 StPO. Die Bestimmung der StPO spricht von «Inhaberinnen und Inhaber[n]», womit gemäss Literatur die berechtigte Person gemeint ist. Vgl. THORMANN/BRECHBÜHL, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 245 StPO Rz. 9.

1476 Vgl. Art. 32 Abs. 2 VSZV.

Vermutung besteht, dass sich innerhalb des zu durchsuchenden Gegenstandes beschlagnahmbare Gegenstände mit wesentlichen Informationen zur Aufklärung eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses befinden.[1477] Möchte der Untersuchungsdienst sodann einen Gegenstand durchsuchen, hat er die Massnahme in einer Verfügung anzuordnen.

- **Durchsuchungen von Aufzeichnungen**: Des Weiteren geniesst der Untersuchungsdienst die Möglichkeit, Aufzeichnungen[1478] wie z.B. Dokumente oder digitale Datenträger wie den *Cockpit Voice Recorder*[1479] zu durchsuchen. Spezifische Voraussetzung dieser Durchsuchung ist die Vermutung, dass sich erstens auf den Datenträgern wesentliche Informationen zur Aufklärung eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses befinden, welche die Durchsuchung rechtfertigen[1480]. Zweitens müssen diese Informationen respektive die Datenträger, auf denen die Informationen enthalten sind, beschlagnahmt werden dürfen.[1481] Durchsucht der Untersuchungsdienst Aufzeichnungen, so hat er sich an die Vorgaben der StPO zu halten. So hat er der Inhaberin oder dem Inhaber der Aufzeichnungen vorgängig Gelegenheit zu bieten, sich zum Inhalt der Aufzeichnungen zu äussern.[1482] Zudem steht es der Inhaberin oder dem Inhaber zu, sofern es für das Sicherheitsuntersuchungsverfahren ausreicht, lediglich Kopien der Aufzeichnungen bzw. Ausdrucke der Informationen zur Verfügung zu stellen.[1483]
- **Durchsuchungen von Personen**: Schliesslich steht es dem Untersuchungsdienst gestützt auf Art. 26 Abs. 2 Bst. b LFG zu, Personen zu durchsuchen. Dabei gelangt m.E. Art. 250 StPO zur Anwendung,[1484] ob-

---

1477 Vgl. Art. 32 Abs. 3 VSZV.

1478 Zum Begriff der *Aufzeichnung* vgl. hiervor S. 317 ff.

1479 Vgl. zu den *Cockpit Voice Recordern* hiervor S. 318.

1480 Vgl. zur Rechtfertigung auch die allgemeine Voraussetzung der Verhältnismässigkeit hiervor S. 327.

1481 Vgl. zur spezifischen Voraussetzung Art. 32 Abs. 4 VSZV i.V.m. Art. 246 StPO.

1482 Vgl. Art. 32 Abs. 4 VSZV i.V.m. Art. 247 Abs. 1 StPO.

1483 Vgl. Art. 32 Abs. 4 VSZV i.V.m. Art. 247 Abs. 3 StPO.

1484 Die strafprozessualen Voraussetzungen der Durchsuchung von Personen nach Art. 249 StPO müssen nicht herangezogen werden, da die Voraussetzungen der Durchsuchung

wohl die VSZV die Durchsuchung von Personen nicht näher umschreibt und dazu nicht auf diese Bestimmungen der StPO verweist. Eine Durchsuchung von Personen umfasst gemäss der Legaldefinition von Art. 250 StPO «die Kontrolle der Kleider, der mitgeführten Gegenstände, Behältnisse und Fahrzeuge, der Körperoberfläche und der einsehbaren Körperöffnungen und Körperhöhlen». Eingriffe, die über dieses Mass hinausgehen, sind hingegen unter die medizinische Untersuchung[1485] zu subsumieren. Spezifische Voraussetzung einer Durchsuchung von Personen ist die Einwilligung der Person.[1486] Auf diese Einwilligung darf verzichtet werden, wenn Anlass zur Vermutung besteht, dass die Person beschlagnahmbare Gegenstände mit wesentlichen Informationen zur Aufklärung eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses auf sich trägt oder dem Körper im Sinne eines Informationsträgers sonst wie einschlägige Informationen zu entnehmen sind.[1487] Bei der Durchführung der Durchsuchung hat der Untersuchungsdienst sodann darauf zu achten, dass «Durchsuchungen, die in den Intimbereich der Betroffenen eingreifen, [.] von Personen des gleichen Geschlechts oder von einer Ärztin oder einem Arzt durchgeführt [werden], es sei denn, die Massnahme dulde keinen Aufschub».[1488]

Ordnet der Untersuchungsdienst eine Durchsuchung an, so hat er, wie erwähnt, eine entsprechende Verfügung zu erlassen. Gegen eine solche Verfügung kann eine beschwerte Person **Einsprache** erheben.[1489] Bei der Anordnung der Durchsuchung von Gegenständen oder Aufzeichnungen gibt die VSZV zusätzlich einen besonderen Rechtsbehelf an die Hand, nämlich die **Siegelung**. Damit können die Inhaberin oder der Inhaber von zu durchsuchenden Gegenständen oder Aufzeichnungen – analog zum Strafprozess – vom Untersuchungsdienst verlangen, dass dieser bestimmte Gegenstände oder Auf-

von Gegenständen gemäss Art. 32 Abs. 2 und 3 VSZV analog verwendet werden können.

1485 Vgl. zu den *medizinischen Untersuchungen* hiernach S. 340 f.

1486 Vgl. analog Art. 32 Abs. 2 VSZV.

1487 Vgl. analog Art. 32 Abs. 3 VSZV.

1488 Art. 250 Abs. 2 StPO.

1489 Vgl. zur Einsprache hiernach S. 344 ff.

zeichnungen nicht durchsucht, sondern diese versiegelt[1490] und damit weder einsieht noch sonst wie verwendet.[1491] Dem Untersuchungsdienst steht es allerdings zu, innert 20 Tagen ein Entsiegelungsgesuch beim Bundesverwaltungsgericht zu stellen.[1492] Das Gericht beseitigt sodann innerhalb eines Monats die Siegelung, sofern die versiegelten Gegenstände oder Aufzeichnungen nicht einem Beschlagnahmeverbot[1493] unterliegen.[1494] Im Übrigen läuft das Entsiegelungsverfahren analog zur Entsiegelung im Strafprozess ab.[1495] Der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts ist sodann endgültig; eine Beschwerde ans Bundesgericht ist ausgeschlossen.[1496] Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Siegelung einer Einsprache gegen die Anordnung der Durchsuchung von Gegenständen oder Aufzeichnungen vorgeht.[1497] Dort, wo also eine Einsprache sowie eine Siegelung möglich sind, ist der Rechtsbehelf der Siegelung zu ergreifen. In der Praxis geniesst die Siegelung allerdings keine Bedeutung. Bis anhin ist es noch nie zu einem Entsiegelungsverfahren gekommen.[1498] Dies überrascht nicht, denn die Gegenstände und Aufzeichnungen, welche für den Untersuchungsdienst von Interesse sind, unterliegen eigentlich nie einem Beschlagnahmeverbot, weshalb die Siegelung in einem Entsiegelungsverfahren ohnehin kaum Bestand hätte.

1490 Vgl. zur praktischen Durchführung einer Siegelung analog im Strafprozess THORMANN/BRECHBÜHL, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 248 StPO Rz. 13 ff.

1491 Vgl. Art. 32 Abs. 4 VSZV i.V.m. Art. 248 Abs. 1 StPO.

1492 Vgl. Art. 32 Abs. 5 Satz 1 VSZV sowie Art. 32 Abs. 4 VSZV i.V.m. Art. 248 Abs. 2 StPO.

1493 Vgl. zum Beschlagnahmeverbot hiernach S. 337 f.

1494 Vgl. Art. 32 Abs. 5 Satz 1 VSZV.

1495 Vgl. zu diesem Verfahren z.B. KELLER, in: Schulthess Kommentar StPO, Art. 248 Rz. 41 ff., oder THORMANN/BRECHBÜHL, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 248 StPO Rz. 30 ff.

1496 Vgl. Art. 32 Abs. 5 Satz 2 VSZV.

1497 Vgl. analog im Strafprozessrecht, wo gemäss Lehre und Rechtsprechung die Siegelung der Beschwerde nach Art. 393 ff. StPO grundsätzlich vorgeht. Siehe dazu ausführlich KELLER, in: Schulthess Kommentar StPO, Art. 248 Rz. 12 f., oder THORMANN/BRECHBÜHL, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 248 StPO Rz. 61 ff.

1498 Jedenfalls ist der Entscheiddatenbank des Bundesverwaltungsgerichts kein entsprechendes Urteil zu entnehmen.

cc. Beschlagnahme

Art. 33 VSZV verleiht dem Untersuchungsdienst die Kompetenz, «Unfallgegenstände, deren Bestandteile und weitere sachdienliche Gegenstände» zu beschlagnahmen.[1499] Dabei dient die Beschlagnahme dem Untersuchungsdienst dazu, Beweisgegenstände unter seine Verfügungsgewalt zu stellen, um sie bspw. zur Analyse an einen anderen Ort zu verbringen.[1500] Findet der Untersuchungsdienst z.B. beim Eintreffen auf der Unfallstelle ein taugliches Beweismittel vor, ist er aufgrund seiner Pflicht zur Beweisbeschaffung[1501] sogar gehalten, dieses zu beschlagnahmen.[1502] Bei der Durchführung einer solchen Beschlagnahmung hat sich der Untersuchungsdienst weitgehend an die **Bestimmungen der StPO** zu halten.[1503]

Objekt der Beschlagnahme sind gemäss Art. 33 Abs. 1 VSZV sämtliche sachdienlichen Gegenstände wie insbesondere Teile des verunglückten Luftfahrzeugs. Damit ist also grundsätzlich alles, was als **sachliches Beweismittel**[1504] dienen kann und als solches eine Beschlagnahme rechtfertigt[1505], durch den Untersuchungsdienst zu beschlagnahmen.[1506] Ausgenommen von der Beschlagnahme sind allerdings jene Gegenstände, die – analog zur Beschlagnahme im Strafverfahren – mit einem **Beschlagnahmeverbot** belegt sind.[1507] Einem solchen unterliegen bspw. Unterlagen aus dem Verkehr einer Person mit ihrer Verteidigung oder persönliche Aufzeichnungen und Korresponden-

---

[1499] Art. 33 Abs. 2 VSZV.

[1500] Vgl. dazu analog die Beschlagnahme im Strafprozess bei HEIMGARTNER, in: Schulthess Kommentar StPO, Art. 263 Rz. 1a, oder bei SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 1108 f.

[1501] Vgl. zu dieser Pflicht hiervor S. 307.

[1502] Vgl. dazu analog SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 1108.

[1503] Vgl. die mannigfachen Verweise in Art. 33 Abs. 2 VSZV.

[1504] Vgl. zu den *sachlichen Beweismitteln*, zu denen auch Aufzeichnungen zählen, hiervor S. 314 f.

[1505] Vgl. zur Einhaltung der Verhältnismässigkeit die allgemeinen Voraussetzungen hiervor S. 327.

[1506] Im Gegensatz zum Strafprozessrecht kennt die VSZV damit nur die sog. *Beweismittelbeschlagnahme*. Zu den anderen Arten der Beschlagnahme vgl. SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 1111 ff.

[1507] Vgl. Art. 33 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 264 Abs. 1 StPO.

zen[1508] einer Person.[1509] Da solche Dokumente für den Untersuchungsdienst allerdings in der Regel ohne Belang sind, sind die Beschlagnahmeverbote im Sicherheitsuntersuchungsverfahren von sehr geringer Bedeutung.

Möchte der Untersuchungsdienst ein mögliches Beweismittel beschlagnahmen, auf das er noch keinen Zugriff hat, weil es sich z.B. innerhalb eines für ihn verschlossenen Luftfahrzeugs befindet, so hat er dessen Inhaberin oder dessen Inhaber[1510] mittels **Editionsverfügung** aufzufordern, dieses herauszugeben.[1511] Die Inhaberin oder der Inhaber ist sodann verpflichtet, der Verfügung Folge zu leisten.[1512] Keiner **Editionspflicht** unterliegen allerdings Personen, denen ein Aussageverweigerungsrecht zukommt.[1513] Wie hiernach noch zu zeigen sein wird, ist das die Mehrheit der am Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligten Personen.[1514] Einzig Organisationen der Zivilluftfahrt[1515] wie Flugbetriebs- und Flugsicherungsunternehmen, die durch Normen des Luftrechts zur Anlegung bestimmter Aufzeichnungen verpflichtet sind, haben – wie hiernach noch ausführlich erörtert wird – diese Aufzeichnungen auch zu edieren.[1516] Abgesehen von diesem besonderen Fall können sich jedoch auch Organisationen der Zivilluftfahrt auf ein Editionsverweige-

---

[1508] Darunter sind nur höchstpersönliche Aufzeichnungen und Korrespondenzen zu fassen wie z.B. ein Tagebuch. Vgl. analog BOMMER/GOLDSCHMID, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 265 StPO Rz. 41.

[1509] Vgl. Art. 33 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 264 Abs. 1 Bst. a bzw. Bst. b StPO. Eine Beschlagnahmung von persönlichen Aufzeichnungen und Korrespondenzen einer Person ist gemäss diesen Bestimmungen allerdings möglich, sofern die Interessen an der Aufklärung eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses das persönliche Geheimhaltungsinteresse dieser Person überwiegen.

[1510] Inhaberin oder Inhaber ist jene Person, welche die tatsächliche Verfügungsgewalt über den Gegenstand innehat. Vgl. analog HEIMGARTNER, in: Schulthess Kommentar StPO, Art. 265 Rz. 4.

[1511] Vgl. dazu analog im Strafprozess BOMMER/GOLDSCHMID, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 265 StPO Rz. 16, oder SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 1125.

[1512] Vgl. Art. 33 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 265 Abs. 1 StPO.

[1513] Vgl. Art. 33 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 265 Abs. 2 Bst. a und b StPO.

[1514] Vgl. dazu ausführlich hiernach S. 408 ff. sowie S. 429.

[1515] Vgl. zum Begriff hiervor S. 205.

[1516] Vgl. zu dieser Editionspflicht ausführlich hiernach S. 424 f.

rungsrecht berufen, sofern sie sich selbst durch eine Edition eines Beweismittels belasten müssten.[1517]

Kommt eine Person der Editionsverfügung nicht nach, kann der Untersuchungsdienst – unabhängig davon, ob die Verweigerung der Edition gestützt auf ein Aussage- bzw. Mitwirkungsverweigerungsrecht erfolgt und damit rechtens gewesen ist[1518] – zur Beschlagnahme **Zwang** ausüben.[1519] Dazu kann er z.B. Durchsuchungen nach Massgabe von Art. 32 VSZV wie bspw. eine Hausdurchsuchung durchführen und das zu beschlagnahmende Beweismittel tatsächlich ergreifen.[1520] Zwang ist ebenfalls dann zulässig, wenn «anzunehmen ist, dass die Aufforderung zur Herausgabe den Zweck der Massnahme vereiteln würde».[1521] Im Übrigen ist es dem Untersuchungsdienst – im Gegensatz zur Strafbehörde – mangels Verweis in der VSZV verwehrt, eine Editionsverfügung mit Art. 292 StGB zu kombinieren und ihr so zum Durchbruch zu verhelfen.[1522]

Zur **Durchführung** der Beschlagnahme erlässt der Untersuchungsdienst eine Verfügung. Ebenso erstellt der Untersuchungsdienst ein Verzeichnis über die beschlagnahmten Gegenstände.[1523] Wird ein beschlagnahmtes Beweismittel nicht mehr benötigt, gibt der Untersuchungsdienst dieses der Inhaberin oder dem Inhaber zurück.[1524] Erheben mehrere Personen Anspruch auf ein Beweis-

---

[1517] Dies ergibt sich explizit aus Art. 33 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 265 Abs. 2 Bst. c StPO. So sieht nämlich Art. 265 Abs. 2 StPO vor, dass «Unternehmen, wenn sie sich durch die Herausgabe selbst derart belasten würden, dass sie: [Ziff. 1] strafrechtlich verantwortlich gemacht werden könnten, oder [Ziff. 2] zivilrechtlich verantwortlich gemacht werden könnten, und wenn das Schutzinteresse das Strafverfolgungsinteresse überwiegt», der Herausgabepflicht nicht unterliegen.

[1518] Vgl. analog BOMMER/GOLDSCHMID, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 265 StPO Rz. 32. Kritisch HEIMGARTNER, in: Schulthess Kommentar StPO, Art. 265 Rz. 11.

[1519] Vgl. Art. 33 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 265 Abs. 4 StPO.

[1520] Vgl. analog BOMMER/GOLDSCHMID, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 265 StPO Rz. 34.

[1521] Art. 33 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 265 Abs. 4 StPO.

[1522] Vgl. Art. 33 Abs. 2 VSZV, der nicht auf Art. 265 Abs. 3 StPO verweist.

[1523] Vgl. Art. 33 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 266 Abs. 2 StPO.

[1524] Vgl. analog Art. 267 Abs. 1 StPO, den Art. 33 Abs. 2 VSZV eigentlich nicht für anwendbar erklärt. Andere Optionen wie insbesondere die Einziehung sind im Sicherheitsuntersuchungsverfahren nicht möglich.

mittel, kann der Untersuchungsdienst dieses einer Person zusprechen und den übrigen Ansprecherinnen und Ansprechern Frist zur Anhebung einer Zivilklage setzen.[1525] Erhebt niemand Anspruch auf das Beweismittel, schreibt der Untersuchungsdienst dieses öffentlich aus, wobei nach einer Frist von fünf Jahren das Beweismittel an den Bund fällt.[1526]

Möchte sich eine Person gegen eine Beschlagnahme zur Wehr setzen, kann sie gegen die sie erlassene Verfügung **Einsprache** erheben.[1527] Zusätzlich kann eine an einem zu beschlagnahmenden Beweismittel berechtigte Person[1528] – wie schon bei der Durchsuchung von Gegenständen oder Aufzeichnungen – die **Siegelung** dieses Beweismittels verlangen, indem sie geltend macht, das Beweismittel falle unter ein Beschlagnahmeverbot.[1529] Danach kann der Untersuchungsdienst wiederum innert 20 Tagen ein Entsiegelungsgesuch beim Bundesverwaltungsgericht stellen, woran sich ein Entsiegelungsverfahren anschliesst.[1530] Wie bereits hiervor erwähnt, werden Beweismittel, die für den Untersuchungsdienst von Interesse sind, allerdings kaum je unter ein Beschlagnahmeverbot fallen, weshalb es in der Praxis bis heute noch nie zu einem solchen Entsiegelungsverfahren gekommen ist.[1531] Stehen einer Person sowohl die Siegelung als auch die Einsprache offen, geht – wie schon bei der Siegelung im Rahmen einer Durchsuchung – der Rechtsbehelf der Siegelung der Einsprache vor.[1532]

dd. Medizinische Untersuchung

Gemäss **Art. 34 VSZV** kann der Untersuchungsdienst «Personen, die beim Führen eines beteiligten Verkehrsmittels mitwirkten, medizinisch auf ihren

---

[1525] Vgl. Art. 33 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 267 Abs. 5 StPO.

[1526] Vgl. Art. 33 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 267 Abs. 6 StPO.

[1527] Vgl. zur Einsprache hiernach S. 344 ff.

[1528] Vgl. zur Auslegung dieses Begriffs ausführlich BOMMER/GOLDSCHMID, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 264 StPO Rz. 58.

[1529] Vgl. Art. 33 Abs. 2 VSZV i.V.m. Art. 264 Abs. 2 StPO.

[1530] Vgl. zum Entsiegelungsverfahren hiervor S. 335 f.

[1531] Vgl. hiervor FN 1498.

[1532] Vgl. analog bei HEIMGARTNER, in: Schulthess Kommentar StPO, Art. 263 Rz. 27 m.w.H.

körperlichen und geistigen Zustand untersuchen lassen».[1533] Eine solche Untersuchung liegt immer dann vor, wenn die Erhebung über die Durchsuchung von einsehbaren Körperhöhlen und -öffnungen[1534] hinausgeht und z.B. eine Entnahme vom Gewebeproben notwendig ist.[1535] Hauptanwendungsfall der medizinischen Durchsuchung ist zweifelsohne **die Erhebung von Blutproben**, um festzustellen, ob bspw. die Pilotin oder der Pilot während eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses unter Einfluss von Alkohol oder anderen Drogen stand. Daneben sind weitere Untersuchungen denkbar, müssen aber mit Blick auf die Verhältnismässigkeit angezeigt sein.[1536] Zudem sind Eingriffe in die körperliche Integrität der untersuchten Person nur dann zulässig, wenn «sie weder besondere Schmerzen bereiten noch die Gesundheit gefährden».[1537]

Einer medizinischen Untersuchung zugeführt werden dürfen lediglich «Personen, die beim Führen eines beteiligten Verkehrsmittels mitwirkten».[1538] Gemeint sind damit diejenigen Personen, die zur **Cockpit-Besatzung** eines in ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis verwickelten Luftfahrzeuges gehören. Zu diesen Personen zählen neben der verantwortlichen Pilotin oder dem verantwortlichen Piloten die Co-Pilotinnen oder Co-Piloten sowie das Hilfspersonal wie z.B. eine Bordmechanikerin, ein Bordfunker oder ein Navigator.[1539] An anderen Personen dürfen keine medizinischen Untersuchungen vorgenommen werden.

Angeordnet wird die Untersuchung – wie die übrigen Zwangsmassnahmen ebenso – mittels Verfügung. Die Durchführung erfolgt sodann zwingend durch eine Ärztin oder einen Arzt oder durch eine andere **medizinische Fach-**

[1533] Vgl. auch Ziff. 5.9.1 Annex 13 sowie Art. 11 Abs. 2 Bst. e Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[1534] Vgl. zur Durchsuchung von Personen hiervor S. 334.

[1535] Vgl. zum Begriff der Untersuchung von Personen analog SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 1081.

[1536] Vgl. dazu die allgemeinen Voraussetzungen der Zwangsmassnahmen hiervor S. 327.

[1537] Art. 34 Abs. 2 VSZV.

[1538] Art. 33 Abs. 1 VSZV.

[1539] Vgl. zum Umfang der *Cockpit-Besatzung* ausführlich hiervor S. 153 f.

person.[1540] Diese erstellen über die Resultate der Untersuchung in der Regel ein Gutachten.[1541]

Überdies können Personen, die sich «einer amtlich angeordneten Blutprobe oder einer zusätzlichen ärztlichen Untersuchung» **widersetzen, entziehen oder diese vereiteln**, gemäss Art. 90bis Bst. a LFG mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder mit einer Geldstrafe bestraft werden. Diese Bestimmung, die eigentlich auf die strafrechtliche Sanktionierung angetrunkener Flugbesatzungsmitglieder zugeschnitten ist, kann m.E. ebenfalls auf die medizinische Untersuchung im Sicherheitsuntersuchungsverfahren Anwendung finden und sanktioniert diejenigen, die einer solchen Untersuchung durch die Anwendung illegitimer Mittel entgehen.

ee. Autopsie

Als weitere Zwangsmassnahme verpflichtet **Art. 35 VSZV** den Untersuchungsdienst, immer dann, «wenn bei einem Unfall Personen, die beim Führen eines beteiligten Verkehrsmittels mitwirkten, getötet worden oder als Folge des Unfalls später gestorben sind», eine Autopsie bei einem Institut für Rechtsmedizin vornehmen zu lassen.[1542] Ziel dieser Autopsie – also der inneren Leichenschau, die auch Obduktion genannt wird – ist, neben der Ermittlung der Todesursache, festzustellen, ob die Cockpit-Besatzung bspw. durch Alkohol, Arzneistoffe, Betäubungsmittel oder Kohlenmonoxid beeinträchtigt war oder eine Krankheit als Ursache des Unfalls in Frage kommt.[1543]

[1540] Vgl. Art. 34 Abs. 3 VSZV i.V.m. Art. 252 StPO.

[1541] Vgl. zu den Gutachten hiervor S. 323 ff. Zur Frage, ob auch bei der medizinischen Untersuchung sämtliche Regeln zur Erstellung eines Gutachtens eingehalten werden müssen, vgl. analog HANSJAKOB/GRAF, in: Schulthess Kommentar StPO, Art. 251 Rz. 4.

[1542] Vgl. dazu auch Ziff. 5.9 Annex 13 sowie Art. 11 Abs. 2 Bst. d Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[1543] Vgl. dazu jeweils die Formulierungen in den Schlussberichten der SUST in dem Kapitel *Medizinische und pathologische Feststellungen* z.B. in SUST, Schlussbericht Nr. 2339, S. 11.

Voraussetzung der Autopsie ist, dass mindestens ein **Mitglied der Cockpit-Besatzung** wie eine Pilotin oder ein Co-Pilot[1544] an den Folgen[1545] eines Unfalls[1546] **verstorben** ist. Ist dies der Fall, muss der Untersuchungsdienst zwingend eine Autopsie an diesen verstorbenen Mitgliedern anordnen. Des Weiteren steht es dem Untersuchungsdienst frei, eine Autopsie an anderen infolge des Unfalls verstorbenen Personen durchführen zu lassen.[1547]

Die **Durchführung** einer Autopsie hat der Untersuchungsdienst wiederum in einer Verfügung anzuordnen. Das beauftragte Institut für Rechtsmedizin erstellt sodann ein Gutachten[1548] zu den Resultaten der Autopsie. Die nahen Angehörigen einer verstorbenen Person haben indes die Möglichkeit, Einsprache[1549] gegen die Verfügung über die Autopsie zu erheben.[1550]

ff. Einholen von Gutachten

Die VSZV regelt in Art. 36 die Einholung der Gutachten systematisch unter den Zwangsmassnahmen, weshalb – der Vollständigkeit halber – diese hier aufgeführt wird. Da das Einholen eines Gutachtens nicht in die Grundrechte von Personen eingreift, liegt dadurch allerdings **keine Zwangsmassnahme** vor. Aus diesem Grund wurden die Gutachten bereits hiervor im Unterabschnitt zu den Beweismitteln erörtert.[1551] Eine externe sachverständige Person, die ein Gutachten erstellt, kann sich allerdings der Zwangsmassnahme der Vorladung nach Art. 31 VSZV bedienen.[1552]

[1544] Vgl. zum Begriff der *Cockpit-Besatzung* hiervor S. 153 f.

[1545] Die Frage, ob der Tod infolge eines Unfalls eingetreten ist, kann anhand der Definition des Unfalls in Annex 13, insbesondere von deren Bst. a, beantwortet werden. Vgl. zur Definition hiervor S. 130 ff.

[1546] Da eine Person verstorben ist, liegt beim sicherheitsrelevanten Vorkommnis damit immer ein *Unfall* vor. Vgl. dazu die Definition des *Flugunfalls* hiervor S. 130 ff.

[1547] Art. 35 Abs. 2 VSZV.

[1548] Vgl. zu den Gutachten hiervor S. 323 ff. Ob die Regeln zur Erstellung eines Gutachtens eingehalten werden müssen, ist in der analogen Literatur zum Strafprozess umstritten. Vgl. Zollinger/Kipfer, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 253 StPO Rz. 61b.

[1549] Vgl. zur Einsprache hiernach S. 344 ff.

[1550] Vgl. analog die Rechtsprechung in BGE 127 I 115 E. 6 S. 122 ff.

[1551] Vgl. hiervor S. 323 ff.

[1552] Vgl. dazu hiervor S. 325 und 330.

d. Rechtsmittel gegen Untersuchungshandlungen

Aus den vorangehenden Ausführungen ging hervor, dass der Untersuchungsdienst sämtliche notwendigen Untersuchungshandlungen vornehmen kann, um die Ursachen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses aufzudecken. Wie gezeigt, stehen ihm sogar, um ihm vorenthaltene Beweismittel zu beschaffen, Zwangsmassnahmen zur Verfügung, durch die der Untersuchungsdienst nötigenfalls in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen kann. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, welche Rechtsmittel eine am Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligte Person ergreifen kann, um sich gegen als Unrecht empfundene Verfahrenshandlungen des Untersuchungsdienstes zur Wehr zu setzen.

Mag der Untersuchungsdienst auch eine grosse Vielfalt an Untersuchungshandlungen vornehmen dürfen, so ist er in deren formeller Ausgestaltung nicht gänzlich frei. So bestimmt nämlich Art. 26 Abs. 3 Satz 1 LFG, dass der **Untersuchungsdienst immer dann, wenn er durch seine Untersuchungshandlungen in die Rechte oder Pflichten der am Verfahren beteiligten Personen eingreift, eine Verfügung zu erlassen hat**. Mit anderen Worten ist der Untersuchungsdienst verpflichtet, stets dann, wenn er ein durch eine verfahrensbeteiligte Person geltend gemachtes Recht ablehnt oder eine Pflicht einer solchen Person begründet,[1553] dies in einer Verfügung festzuhalten. Als Beispiele können hier einerseits die Verweigerung der Akteneinsicht[1554] oder die Nichtabnahme eines durch eine Person offerierten Beweismittels[1555], andererseits die Verpflichtung zur Edition von Aufzeichnungen[1556] genannt werden. Auch die Ergreifung von Zwangsmassnahmen muss, wie hiervor erwähnt wurde, stets in einer Verfügung festgehalten werden.[1557] Unterlässt es der Untersuchungsdienst trotz des Eingriffs in die Rechte und Pflichten einer Person, eine Verfügung zu erlassen, so kann – in Analogie zu Art. 25*a* VwVG, m.E.

[1553] Vgl. zu den Rechten und Pflichten der am Verfahren beteiligten Personen ausführlich hiernach S. 367 ff.

[1554] Vgl. zur Akteneinsicht hiernach S. 413 ff.

[1555] Vgl. zum Untersuchungs- bzw. Beweisantragsrecht hiernach S. 421 f.

[1556] Vgl. zur Editionspflicht juristischer Personen hiernach S. 424 f.

[1557] Vgl. dazu hiervor S. 328.

aber gestützt auf Art. 26 Abs. 3 Satz 1 LFG[1558] – der Erlass einer Verfügung verlangt werden.

Durch den Erlass einer Verfügung nach Art. 26 Abs. 3 Satz 1 LFG spricht der Untersuchungsdienst zwar eine individuell-konkrete Anordnung aus, die für deren Adressaten eine verbindliche und erzwingbare Rechtswirkung erzielt.[1559] Allerdings urteilen diese Verfügungen, die bestimmte Untersuchungshandlungen regeln, weder über die Ursachen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses, noch schliessen sie das Verfahren in irgendeiner Weise ab. Vielmehr handelt es sich bei diesen Verfügungen um **prozessuale Verfügungen**, deren Funktion es ist, das Verfahren zu leiten bzw. die Rechte und Pflichten der am Verfahren beteiligten Personen während dieses Verfahrens zu regeln.[1560] Ausserhalb des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens kommt diesen prozessualen Verfügungen damit keinerlei Rechtswirkung zu.[1561]

Der **Erlass dieser prozessualen Verfügungen richtet sich nach den Regeln des VwVG**, soweit das LFG keine abweichenden Bestimmungen trifft.[1562] Damit hat die Verfügung grundsätzlich schriftlich eröffnet zu werden.[1563] Analog zur Zwischenverfügung im Verwaltungsverfahren muss aber eine mündliche Eröffnung – insbesondere, wenn die Eröffnung dringlich ist oder der mit der Verfügung verbundene Eingriff in die Rechte und Pflichten einer am Verfahren beteiligten Person nur gering ausfällt – möglich sein.[1564] Mündlich eröffnete Verfügungen haben sodann, «wenn eine Partei dies auf der Stelle ver-

---

[1558] Zur subsidiären Natur von Art. 25*a* VwVG vgl. WEBER-DÜRLER/KUNZ-NOTTER, in: VwVG-Kommentar, Art. 25*a* VwVG Rz. 32.

[1559] Vgl. zum Begriff der Verfügung im Verwaltungsprozessrecht MÜLLER, in: VwVG-Kommentar, Art. 5 VwVG Rz. 28 ff., und im Strafprozessrecht GUIDON, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 393 StPO Rz. 6.

[1560] Vgl. zu den prozessualen Verfügungen im Verwaltungsverfahren KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 383 ff., und KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 905 ff., sowie im Strafverfahren SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 591.

[1561] Vgl. auch die Formulierung «[g]egen die […] *im Rahmen der Untersuchung* erlassenen Verfügungen» in Art. 26 Abs. 4 LFG [Hervorhebung nicht im Original].

[1562] Vgl. Art. 26 Abs. 3 Satz 2 LFG sowie hiervor S. 286.

[1563] Vgl. Art. 34 Abs. 1 VwVG.

[1564] Vgl. Art. 34 Abs. 2 VwVG.

langt»,[1565] durch den Untersuchungsdienst schriftlich bestätigt zu werden. Im Übrigen sind die Verfügungen als solche zu bezeichnen sowie mit einem Dispositiv, einer kurzen Begründung und der Angabe des Rechtsmittels zu versehen.[1566]

Art. 26 Abs. 4 LFG bestimmt, dass gegen Verfügungen des Untersuchungsdienstes **innerhalb von 10 Tagen bei der Kommission der SUST**[1567] **Einsprache** erhoben werden kann.[1568] Bei der Einsprache handelt es sich grundsätzlich um ein nicht devolutives Rechtsmittel,[1569] das bei der verfügenden Stelle zu erheben ist.[1570] Im Falle der Einsprache gemäss der VSZV richtet sich diese aber wohl an dieselbe Behörde, nicht aber an die verfügende Stelle innerhalb dieser Behörde. Vielmehr ist die Kommission der SUST, welche über die Einsprache zu entscheiden hat, dem Untersuchungsdienst hierarchisch übergeordnet, indem sie diesen sowohl organisiert[1571] als auch überwacht[1572]. Damit kann m.E. zu Recht festgehalten werden, dass der Charakter der Einsprache gemäss der VSZV viel eher einem verwaltungsinternen Rekurs bzw. einer Verwaltungsbeschwerde[1573] gleichkommt und das Rechtsmittel eigentlich devolutiver Natur ist. Eine Betrachtung der Einsprache gemäss der VSZV als verwaltungsinterner Rekurs bzw. als Verwaltungsbeschwerde ist auch insofern sachgerecht, als die Mitglieder der Kommission der SUST nicht selbst Untersuchungshandlungen vornehmen oder Untersuchungen leiten, sondern vielmehr der SUST im Sinne eines Leitungs- und Aufsichtsgremiums

---

1565 Art. 34 Abs. 2 Teilsatz 1 VwVG.

1566 Vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG.

1567 Vgl. zu dieser hiervor S. 271.

1568 Vgl. auch Art. 10 Bst. i VSZV.

1569 Vgl. zum Begriff des nicht devolutiven Rechtsmittels KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 786, oder KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 1969.

1570 Vgl. z.B. Art. 52 Abs. 1 ATSG oder Art. 132 Abs. 1 DBG.

1571 Vgl. Art. 10 Bst. b VSZV.

1572 Vgl. Art. 10 Bst. g VSZV.

1573 Vgl. zu den Begriffen des Rekurses bzw. der Verwaltungsbeschwerde im Gegensatz zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 1211.

vorstehen und als solches die Verfügungen des Untersuchungsdienstes überprüfen.

Problematischer als die ungenaue Bezeichnung des Rechtsmittels ist allerdings, dass das Einspracheverfahren weder im LFG noch in der VSZV geregelt wird, obwohl gerade das VwVG die Einsprache nicht kennt und sie gänzlich der spezialgesetzlichen Regulierung überlässt. Um diese Lücke zu schliessen, muss m.E. – gerade mit Blick auf die effektive Natur des Rechtsmittels – auf die **verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes zum Beschwerdeverfahren** (Art. 44 ff. VwVG) rekurriert werden, soweit diese sachdienlich sind. Aus diesen lassen sich folgende, für die Einsprache gemäss der VSZV geltende Verfahrensbestimmungen herleiten:

- **Einsprachelegitimation**: Zur Erhebung der Einsprache gemäss der VSZV legitimiert sind sämtliche Verfahrensbeteiligte, in deren Rechte oder Pflichten durch die angefochtene Verfügung eingegriffen wird und denen ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung zukommt.[1574]
- **Einspracheobjekt**: Objekt der Einsprache gemäss der VSZV sind alle durch den Untersuchungsdienst erlassenen Verfügungen. Die Bestimmung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, wonach gegen Zwischenverfügungen insbesondere nur dann Beschwerde erhoben werden kann, «wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können»,[1575] und in Ermangelung der Erfüllung dieser Voraussetzung die Zwischenverfügung zusammen mit dem Endentscheid angefochten werden muss,[1576] kann nicht analog auf die Verfügungen des Untersuchungsdienstes angewandt werden. Da eine Beschwerde gegen den Endentscheid – also gegen den Schlussbericht – nicht gegeben ist,[1577] muss m.E. gelten, dass gegen Verfügungen des Untersuchungsdienstes immer Einsprache erhoben werden kann, selbst wenn durch die Verfügung kein nicht wiedergutzumachender Nachteil droht.

[1574] Vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG.

[1575] Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG.

[1576] Vgl. Art. 46 Abs. 2 VwVG.

[1577] Vgl. dazu hiernach S. 364 f.

- **Einsprachegründe**: Mit der Einsprache kann die einsprechende Person eine Rechtsverletzung, eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des die Verfügung betreffenden, rechtserheblichen Sachverhalts oder die Unangemessenheit der Verfügung rügen.[1578] Mit anderen Worten können durch die Einsprache sämtliche Mängel des Verfahrens, soweit sie die Verfügung betreffen, sowie der angefochtenen Verfügung selbst geltend gemacht werden. Der Kommission der SUST kommt damit bei der Behandlung der Einsprache die volle Kognition zu.
- **Einsprachefrist**: Der einsprechenden Person stehen gemäss Art. 26 Abs. 4 LFG zehn Tage ab Erlass der gerügten Verfügung zur Verfügung, um die Einsprache zu erheben. Bei einer mündlich eröffneten Verfügung beginnt die Rechtsmittelfrist erst mit der schriftlichen Bestätigung der Verfügung zu laufen.[1579]
- **Einspracheschrift**: Die Einspracheschrift ist schriftlich an die SUST zu richten. Sie hat die Begehren, eine Begründung sowie eine Unterschrift zu enthalten. Der Einspracheschrift sind, soweit möglich, die Beweismittel sowie die angefochtene Verfügung beizulegen.[1580]
- **Aufschiebende Wirkung**: Gemäss Art. 55 Abs. 1 VwVG kommt der Beschwerde im Verwaltungsverfahren die aufschiebende Wirkung zu. Im Rahmen der Sicherheitsuntersuchung erweist sich die grundsätzliche Gewährung der aufschiebenden Wirkung m.E. allerdings als nicht sachgerecht. Von seinem formellen Charakter her weist das Sicherheitsuntersuchungsverfahren – gerade mit Blick auf die Möglichkeit der Ergreifung von Zwangsmassnahmen – gewisse Parallelitäten zum Strafverfahren auf.[1581] Strafrechtliche Prozessordnungen sehen allerdings in der Regel keine aufschiebende Wirkung der Rechtsmittel vor.[1582] Eine solche Wirkung würde gerade die Effektivität der Zwangsmassnahmen erheblich beschränken. Aus diesem Grund ist m.E. zu fordern, dass der Einsprache gemäss der VSZV grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung zukommt,

[1578] Vgl. Art. 49 VwVG.

[1579] Vgl. Art. 34 Abs. 2 Teilsatz 2 VwVG.

[1580] Vgl. Art. 52 Abs. 1 VwVG.

[1581] Vgl. dazu hiernach S. 445.

[1582] Vgl. Art. 387 StPO oder Art. 28 Abs. 5 VStrR.

soweit sie ihr nicht im Einzelfall durch Verfügung der Kommission der SUST, welche die Einsprache behandelt, verliehen wird.[1583]

- **Wiedererwägung**: Bis die Kommission der SUST über die Einsprache entschieden hat, steht es dem Untersuchungsdienst jederzeit offen, die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung zu ziehen und neu zu verfügen.[1584] Die neue Verfügung eröffnet der Untersuchungsdienst sodann der einsprechenden Person als auch der Kommission der SUST.[1585]
- **Einspracheentscheid**: Die Kommission der SUST entscheidet schliesslich über die Einsprache, indem sie entweder die angefochtene Verfügung bestätigt oder eine neue Verfügung erlässt.[1586] In ihrem Entscheid muss es der Kommission gestattet sein, die angefochtene Verfügung auch zuungunsten der einsprechenden Person abzuändern, soweit die Kommission in der Verfügung des Untersuchungsdienstes eine Rechtsverletzung oder eine falsche Sachverhaltsfeststellung erblickt.[1587] Beabsichtigt die Kommission der SUST eine derartige *reformatio in peius*, hat sie allerdings vorgängig der einsprechenden Person das rechtliche Gehör zu gewähren.[1588] Mit ihrem Entscheid verfügt die Kommission der SUST gleichzeitig über die Auferlegung der Verfahrenskosten, wobei allerdings zu beachten ist, dass im Sicherheitsuntersuchungsverfahren in aller Regel keine Verfahrenskosten auferlegt werden.[1589]

Der Einspracheentscheid der SUST stellt wiederum eine Verfügung dar. Da Art. 33 Bst. f VGG explizit Beschwerden gegen Verfügungen der eidgenössischen Kommissionen, wie die SUST eine ist, zulässt und kein Ausnahmetatbestand gemäss Art. 32 VGG greift, ist gegen den Einspracheentscheid die **Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht** zulässig. Dessen Entscheid kann wiederum mittels **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** nach Art. 82 ff. BGG ans Bundesgericht weitergezogen werden. In der

[1583] Vgl. dazu analog die Formulierung in Art. 28 Abs. 5 VStrR.

[1584] Vgl. Art. 58 Abs. 1 VwVG.

[1585] Vgl. Art. 58 Abs. 2 VwVG.

[1586] Vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG.

[1587] Vgl. Art. 62 Abs. 2 VwVG.

[1588] Vgl. Art. 62 Abs. 3 VwVG.

[1589] Vgl. zu den Verfahrenskoten auch hiervor S. 299.

Praxis scheinen diese Beschwerdemöglichkeiten allerdings ohne Bedeutung zu sein.[1590]

3. Erstellung des Schlussberichts

Zweck der durch den Untersuchungsdienst vorgenommenen Untersuchung ist es, die Ursachen und Umstände eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses abzuklären.[1591] Dieses Ziel erreicht der Untersuchungsdienst, indem er auf der Grundlage der durchgeführten Untersuchungshandlungen und der erhobenen Beweismittel den **Schlussbericht erstellt**, der ebendiese Ursachen und Umstände festhält.

Die Erstellung dieses Schlussberichts läuft dabei **in mehreren Schritten** ab. In einem ersten Schritt verfasst der Untersuchungsdienst auf der Basis seiner Untersuchungen einen Entwurf des Schlussberichts. Dieser wird in einem zweiten Schritt insbesondere den Verfahrensbeteiligten zur Vernehmlassung zugestellt. Unter Berücksichtigung der während der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen finalisiert der Untersuchungsdienst den Schlussbericht und legt diesen in einem dritten Schritt der Kommission der SUST zur Genehmigung vor. Im vierten, das Sicherheitsuntersuchungsverfahren abschliessenden Schritt wird der genehmigte Bericht veröffentlicht und den Verfahrensbeteiligten zugestellt.

Diese Schritte, die hiernach vertieft erörtert werden, stellen das **Entscheidstadium**[1592] des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens dar. Sie beenden das Verfahren, indem sie die Ursachen und Umstände eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses definitiv festlegen, womit auch der Zweck des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens erfüllt ist.

[1590] Jedenfalls sind in den Entscheiddatenbanken der beiden Gerichte keine entsprechenden Urteile zu finden.

[1591] Vgl. zum Verfahrenszweck ausführlich hiervor S. 288 ff.

[1592] Zu den einzelnen Verfahrensstadien in einem modelltypischen Verwaltungsverfahren vgl. z.B. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 280, oder RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, Rz. 835.

a. Entwurf

Hat der Untersuchungsdienst sämtliche erforderlichen Untersuchungshandlungen vorgenommen und alle notwendigen Beweismittel erhoben, schliesst der Untersuchungsdienst die Untersuchung vorerst ab und hält deren Ergebnisse gemäss **Art. 47 Abs. 4 VSZV** in einem Entwurf des Schlussberichts fest. Dabei enthält dieser Entwurf bereits sämtliche Elemente in demselben Umfang, wie sie in der finalen Fassung des Schlussberichts vorhanden sein müssen.

Zur Verfassung dieses Entwurfs geht der Untersuchungsdienst **methodisch** so vor, dass er einerseits auf der Grundlage der erhobenen Beweismittel den Ablauf bzw. die einzelnen Elemente des sicherheitsrelevanten Vorkommnisses rekonstruiert. Andererseits hat der Untersuchungsdienst unter Rückgriff auf die Gesetze und Erkenntnisse bspw. der Logik, der Physik[1593] oder der Psychologie[1594] zu bestimmen, in welcher Kausalität die einzelnen Elemente des sicherheitsrelevanten Vorkommnisses zueinanderstehen. So ist es dem Untersuchungsdienst möglich, die Kausalketten[1595] des Vorkommnisses aufzudecken und zu beurteilen, welche Ursachen und Umstände zum Unfall oder zur Störung geführt haben.

Um diese Aufgabe wahrnehmen zu können, hat der Untersuchungsdienst – wie Behörden in anderen Verfahren ebenso – die erhobenen Beweise zu würdigen. Dabei hält sich der Untersuchungsdienst an den Grundsatz der **freien Beweiswürdigung**. Dies bedeutet, dass der Untersuchungsdienst nicht an starre Beweisregeln gebunden ist, sondern in jedem Einzelfall entscheiden

---

[1593] Die Normen der Physik braucht es z.B., um die Flugbahnen von Trümmerteilen zu berechnen.

[1594] Die Erkenntnisse der Psychologie kommen bspw. dann zur Anwendung, wenn Interaktionen der Besatzung (das sog. C*rew Resource Management*) analysiert werden. Vgl. dazu auch den *Human-Factor*-Ansatz hiervor S. 33 f.

[1595] Der hier verwendete Begriff der Kausalkette soll keinesfalls suggerieren, dass ein Unfall oder eine Störung stets monokausal verursacht würde. Vielmehr sind es stets mehrere Ursachen, welche zu einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis führen. Vgl. zum Verständnis von Unfällen und Störungen auch hiervor S. 31 ff. sowie das sog. *Swiss-Cheese-Modell,* erwähnt in FN 163.

muss, welcher Beweiswert einem bestimmten Beweismittel zukommt.[1596] Ausgeschlossen ist dabei lediglich eine Würdigung der Beweise, um festzustellen, wer am Hergang des Vorkommnisses ein Verschulden bzw. eine Verantwortung trägt. Eine derlei schuldbezogene Würdigung würde dem Zweck des Untersuchungsverfahrens widersprechen.

Hat der Untersuchungsdienst die erhobenen Beweise gewürdigt und das Resultat dieser Würdigung in einem Entwurf des Schlussberichts festgehalten, gibt er diesen Entwurf insbesondere bei den Verfahrensbeteiligten in Vernehmlassung.

b. Vernehmlassung

Die VSZV sieht – zumindest im ordentlichen Verfahren[1597] – nicht vor, dass der Untersuchungsdienst den Schlussbericht direkt publiziert und den Verfahrensbeteiligten zustellt. Vielmehr verpflichten **Art. 47 Abs. 4 bis 6 VSZV** den Untersuchungsdienst, «den Entwurf des Schlussberichts den von der Untersuchung direkt Betroffenen und an ihr direkt Beteiligten, dem zuständigen Departement und dem zuständigen Bundesamt zur Stellungnahme» zuzustellen.[1598] Diese haben wiederum 60 Tage ab Zustellung des Entwurfs Zeit, dieser Aufforderung nachzukommen. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen verfasst der Untersuchungsdienst sodann die finale Fassung des Schlussberichts.

Damit statuiert der Artikel eine Art Vernehmlassung des Entwurfs des Schlussberichtes. **Teilnehmen an dieser Vernehmlassung** können die von der Untersuchung direkt Betroffenen und an ihr direkt Beteiligten sowie das Bundesamt für Zivilluftfahrt und das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation. Das internationale Recht verpflichtet zudem die

[1596] Vgl. zum Grundsatz der freien Beweiswürdigung z.B. WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Rz. 1453 ff.

[1597] Vgl. zu den Differenzen des summarischen Verfahrens hiervor S. 299 ff.

[1598] Art. 47 Abs. 4 VSZV.

SUST, den Entwurf verschiedenen ausländischen Behörden wie z.B. jenen des Registerstaates[1599] zur Vernehmlassung zuzusenden.[1600]

Genauere Betrachtung verdienen insbesondere die **von der Untersuchung direkt Betroffenen und an ihr direkt Beteiligten**. Zu diesen gehören in erster Linie jene Personen, deren Verhalten Teil des Ursachenzusammenhangs ist, der zum sicherheitsrelevanten Vorkommnis geführt hat, wie bspw. Pilotinnen und Fluglotsen. Ihr Verhalten ist das Objekt der Untersuchung und somit zentraler Bestandteil des Schlussberichts.[1601] Ebenso kann der Entwurf denjenigen Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilt haben,[1602] zugeschickt werden, sofern die Bedeutung ihrer Aussagen eine Teilnahme an der Vernehmlassung rechtfertigt, was selten der Fall sein wird. Nur ausnahmsweise werden auch Dritte, die z.B. Aufzeichnungen zuhanden des Untersuchungsdiensts edieren mussten,[1603] in die Vernehmlassung einbezogen. Insgesamt hat damit der Untersuchungsdienst zu erwägen, welchen Personen ein **schutzwürdiges Interesse** an der Teilnahme der Vernehmlassung zukommt, und diese entsprechend einzuladen. Überdies steht es sämtlichen am Verfahren beteiligten Personen offen, dem Untersuchungsdienst Antrag auf Teilnahme zu stellen, worüber der Untersuchungsdienst mittels Verfügung[1604] zu entscheiden hat.

Die an der Vernehmlassung teilnehmenden Personen und Stellen haben, wie erwähnt, 60 Tage Zeit, zum Entwurf **Stellung zu beziehen**.[1605] Dabei steht es ihnen frei, sämtliche Einwände gegen den Entwurf geltend zu machen. So können sie vorbringen, gewisse Beweismittel seien falsch gewürdigt oder es seien

---

1599 Vgl. zum Begriff des Registerstaats hiervor S. 274.

1600 Vgl. zu den Staaten, die zur Vernehmlassung eingeladen werden müssen, Ziff. 6.3 Annex 13. Die ausländischen Behörden gehen wiederum auf die Inhaberinnen und Inhaber der Musterzulassung, die Herstellerinnen und Hersteller sowie die Betreiberinnen und Betreiber zu, um diese in die Konsultation einzubinden. Vgl. dazu Art. 16 Abs. 4 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

1601 Vgl. zu den vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen auch hiernach S. 401 ff., insbesondere S. 403 ff.

1602 Vgl. zu diesen Personen hiernach S. 401 ff. sowie insbesondere S. 427 ff.

1603 Vgl. zu diesen Personen hiernach S. 401 ff. sowie insbesondere S. 433 ff.

1604 Vgl. zur prozessualen Verfügung hiervor S. 344.

1605 Vgl. Art. 47 Abs. 5 VSZV.

unrichtige Schlussfolgerungen gezogen worden,[1606] mithin der Sachverhalt sei unrichtig oder unvollständig erstellt worden.[1607] Ebenso können neue Auskünfte erteilt[1608] oder die Abnahme weiterer Beweismittel bzw. die Vornahme anderer Untersuchungshandlungen[1609] anbegehrt werden.

Der Untersuchungsdienst hat allerdings diese **Stellungnahmen lediglich zur Kenntnis zu nehmen**. Es besteht keinerlei Anspruch darauf, dass die Stellungnahmen in irgendeiner Weise berücksichtigt werden, indem sie bspw. im Schlussbericht Erwähnung finden.[1610] Einzig dann, wenn eine Person die Ausübung eines bestimmten Rechts anbegehrt und der Untersuchungsdienst dieses Recht ablehnt, hat er diese Entscheidung mittels Verfügung zu eröffnen.

Ändert der Untersuchungsdienst aufgrund der Stellungnahmen den Entwurf des Schlussberichts allerdings in wesentlichen Teilen oder nimmt er wegen diesen sogar nochmals erhebliche Untersuchungshandlungen auf, so hat er m.E. die **neue Fassung** des Entwurfs wiederum in Vernehmlassung zu schicken. Dabei ist jedoch zu fordern, dass der Untersuchungsdienst die Frist zur Stellungnahme dem Umfang der Anpassungen entsprechend verkürzt ansetzen darf.

c. Genehmigung

Hat der Untersuchungsdienst auf der Grundlage der Vernehmlassung die finale Fassung des Schlussberichts erstellt, stellt er diese gemäss **Art. 47 Abs. 6 VSZV** der Kommission der SUST zur Genehmigung zu.[1611] Dieses Kollegialgremium entscheidet an einer seiner Sitzungen über die Genehmigung des Berichtes.

[1606] Vgl. allerdings den Grundsatz der freien Beweiswürdigung hiervor S. 351.

[1607] Vgl. dazu auch den Umfang des im Verfahren geltenden Äusserungsrechts hiernach S. 416 f.

[1608] Vgl. zum Beweismittel der Anhörung von Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können, hiervor S. 310 ff.

[1609] Vgl. zum Untersuchungs- bzw. Beweisantragsrecht hiernach S. 421 f.

[1610] Vgl. dazu ebenso hiernach S. 417.

[1611] Vgl. auch Art. 10 Bst. h VSZV.

Leider geht weder aus der VSZV noch aus dem LFG hervor, welche **Prüfkriterien** dieser Genehmigung zugrunde liegen. Gefolgert werden könnte bspw., dass die Kommission der SUST – wie von 1960 bis 1995 die Eidgenössische Flugunfall-Untersuchungskommission[1612] und von 1995 bis 2011 die Eidgenössische Flugunfallkommission im Falle einer Beschwerde[1613] – den Schlussbericht auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit prüft. M.E. sollte die Kommission der SUST den Schlussbericht allerdings vielmehr auf seine **formale Korrektheit** hin kontrollieren. Dies impliziert, dass die Kommission nach wie vor sicherzustellen hat, dass die Vollständigkeit des Schlussberichtes gegeben ist, indem sämtliche vorgeschriebenen Bestandteile[1614] im Schlussbericht vorhanden sind. Ebenso hat die Kommission immer noch die Schlüssigkeit der Argumentation zu prüfen, nicht aber deren inhaltliche Korrektheit, wozu sie gar nicht in der Lage wäre. Darüber hinaus sollte sich die Kommission allerdings auch – soweit möglich – vergewissern, dass das Sicherheitsuntersuchungsverfahren korrekt abgelaufen ist und die Eingaben aller Verfahrensbeteiligten angemessen gewürdigt wurden.[1615] Schliesslich ist es m.E. ebenso ein zentraler Bestandteil der Genehmigung, zu prüfen, dass der Schlussbericht – in Übereinstimmung mit dem Verfahrenszweck der Sicherheitsuntersuchung[1616] – keine Schuldzuweisungen enthält. Gerade solche Formulierungen, welche die Schuld oder Verantwortlichkeit einer bestimmten Person implizieren, würden nämlich der formellen Korrektheit des Schlussberichts widersprechen und müssten gegebenenfalls durch die Kommission der SUST aus dem Bericht gestrichen werden.

Kommt die Kommission der SUST bei ihrer Prüfung zum Ergebnis, dass der Entwurf des Schlussberichtes den formalen Ansprüchen genügt, genehmigt sie diesen. Dabei ist m.E. zu fordern, dass den am Verfahren beteiligten Personen aufgrund des **Anspruchs auf das rechtliche Gehör** gemäss Art. 29 Abs. 2 BV vorgängig das Recht zukommt, der Kommission die Genehmigung oder die

---

[1612] Vgl. dazu im ersten Teil hiervor S. 79 ff.

[1613] Vgl. dazu im ersten Teil hiervor S. 95 ff.

[1614] Vgl. dazu hiernach S. 361.

[1615] Dazu hat die Kommission gemäss Art. 26 Abs. 5 LFG ein Qualitätssicherungssystem einzuführen, das insbesondere dafür sorgt, «dass die Eingaben aller Beteiligten angemessen gewürdigt werden».

[1616] Vgl. zum Verfahrenszweck ausführlicher hiervor S. 288 ff.

Ablehnung des Berichts zu beantragen. Die Kommission hat die Verfahrensbeteiligten aber weder zu einer solchen Stellungnahme aufzufordern noch einer solchen Folge zu leisten. Vielmehr stellt die Möglichkeit zu einem solchen Antrag einen blossen Rechtsbehelf[1617] dar. Die Kommission fällt ihren Beschluss nämlich gestützt auf ihre eigenen Überlegungen.

Genehmigt sie den Schlussbericht, stellt diese Genehmigung – wie auch der Schlussbericht[1618] – **keine Verfügung** dar,[1619] womit gegen sie auch kein Rechtsmittel gegeben ist. Lehnt die Kommission eine Genehmigung ab, bereinigt sie den Schlussbericht selbst oder weist ihn zur Überarbeitung an den Untersuchungsdienst zurück.

Insgesamt erinnert damit das heutige Verfahren durch die Vornahme dieser Genehmigung stark an das zweistufige Untersuchungsmodell, welches von 1960 bis 1995, danach mit einer Beschwerdemöglichkeit bis 2011 angewandt wurde, allerdings ohne das 1980 eingeführte Wiedererwägungsgesuch.[1620] Damit liegt m.E. der Schluss nahe, dass die **Zweistufigkeit des Verfahrens** – trotz der erheblichen Kritik an dieser[1621] – im Grunde nie gänzlich abgelegt wurde. Zwar ist die Zweistufigkeit aus dem Luftfahrtgesetz verschwunden. In der das Verfahren regelnden VSZV ist sie aber nach wie vor vorhanden. Damit entpuppt sich die im Jahr 2011 vorgenommene Abschaffung der Zweistufigkeit lediglich als eine äussere Zäsur, die in der inneren Organisation des Verfahrens weiterhin existiert.[1622]

[1617] Vgl. zum Begriff des Rechtsbehelfs KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 678.

[1618] Vgl. dazu hiernach S. 364 f.

[1619] Eine Verfügung ist eine individuell-konkrete Anordnung, welche die Rechte und Pflichten der Adressantin oder des Adressaten festlegt. Die Genehmigung des Schlussberichts legt allerdings keine derartigen Rechte und Pflichten fest. Damit liegt auch keine Verfügung vor. Vgl. zum Begriff der Verfügung im Verwaltungsprozessrecht ausführlich MÜLLER, in: VwVG-Kommentar, Art. 5 VwVG Rz. 28 ff., und im Strafprozessrecht GUIDON, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 393 StPO Rz. 6.

[1620] Vgl. dazu die FN 1612 und 1613, welche auf die Beschreibungen dieser Untersuchungsmodelle im ersten Teil verweisen.

[1621] Vgl. dazu den NLR-Bericht hiervor S. 106 f.

[1622] Vgl. dazu auch hiervor S. 117 f.

d. Zustellung und Publikation

Nach der Genehmigung des Schlussberichts durch die Kommission der SUST schreibt Art. 47 Abs. 7 VSZV vor, dass die verabschiedete Fassung des Schlussberichts denjenigen Personen und Stellen, welche bereits an der Vernehmlassung beteiligt waren, **zugestellt** wird. Damit endet für die Verfahrensbeteiligten das Sicherheitsuntersuchungsverfahren, da der Schlussbericht gemäss dem Wortlaut von Art. 26 Abs. 1 Satz 2 LFG keine Verfügung darstellt und auch nicht angefochten werden kann.[1623] Lediglich dann, wenn «innerhalb von zehn Jahren nach der Genehmigung des Schlussberichts neue wesentliche Tatsachen bekannt» werden, können die ehemals verfahrensbeteiligten Personen die Wiederaufnahme der Untersuchung beantragen.[1624]

Auch die SUST schliesst nach der Genehmigung des Schlussberichts das Verfahren ab, indem sie diesen auf ihrer Internetseite **publiziert**.[1625] Zudem stellt die SUST den Schlussbericht den interessierten Kreisen der Zivilluftfahrt[1626] sowie diversen anderen Staaten[1627] wie z.B. dem Registerstaat[1628] und gegebenenfalls der ICAO[1629] zur Kenntnisnahme zu.

VI. Berichte und Sicherheitsempfehlungen

Im vorangehenden Unterkapitel wurde aufgezeigt, welche einzelnen Verfahrensschritte vorgenommen werden, um die Sicherheitsuntersuchung zu führen. Zentrales Ergebnis dieses Verfahrens ist zweifelsohne der Schlussbericht. Daneben verfasst die SUST während des Verfahrens stets einen Vorbericht und, falls die Untersuchung nach zwölf Monaten nicht abgeschlossen ist, einen Statusbericht. Bei Bedarf können zudem ein Zwischenbericht sowie Sicherheits-

---

1623 Vgl. dazu auch hiernach S. 364 f.

1624 Art. 49 VSZV. Vgl. zur Wiederaufnahme der Untersuchung auch hiervor S. 299.

1625 Vgl. Art. 53 Abs. 4 VSZV. Vgl. dazu auch Ziff. 6.5 Annex 13 inklusive der dazugehörenden *Note*.

1626 Vgl. dazu ausführlich Art. 53 Abs. 5 Bst. b VSZV.

1627 Vgl. zu dieser Pflicht Ziff. 6.4 Annex 13 sowie Art. 16 Abs. 8 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

1628 Vgl. zum Begriff des Registerstaats hiervor S. 274.

1629 Vgl. Ziff. 6.7 Annex 13.

empfehlungen formuliert werden. Im summarischen Verfahren wird anstelle des Schlussberichts ein summarischer Bericht verfasst.

Diese Berichte und Sicherheitsempfehlungen, welche aus einem Sicherheitsuntersuchungsverfahren resultieren, werden hiernach genauer erläutert, soweit sie aus der Perspektive der Verfahrensbeteiligten – dem Fokus der hier vorgenommenen Untersuchungen[1630] – von Bedeutung sind. Der Vollständigkeit halber ist zudem darauf hinzuweisen, dass die SUST auch ausserhalb eines Sicherheitsuntersuchungsverfahrens diverse Publikationen verfassen bzw. veröffentlichen kann, wie z.B. den Jahresbericht[1631], Statistiken[1632], sachdienliche Informationen zur Unfallverhütung[1633] oder Berichte ausländischer Sicherheitsuntersuchungsbehörden[1634]. Auf diese wird hiernach nicht näher eingegangen.

1. Berichte des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens

Wie erwähnt wurde, kann bzw. muss die SUST während eines Sicherheitsuntersuchungsverfahrens einen Vor-, einen Status-, einen Zwischen- und schliesslich einen Schlussbericht bzw. einen summarischen Bericht verfassen. Inhalt und Zweck dieser fünf Berichte werden hiernach genauer geschildert, wobei abschliessend darauf eingegangen wird, welche Bestimmungen die SUST beim Verfassen sämtlicher dieser Berichte zu berücksichtigen hat.

Als Erstes und «[s]obald der Hergang eines Zwischenfalls in den wesentlichen Zügen erkennbar ist»,[1635] in der Praxis innert 24 bis 48 Stunden,[1636] verfasst der Untersuchungsdienst den sog. **Vorbericht**. Inhaltlich ist dieser Vorbericht

---

1630 Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 7 f.

1631 Vgl. dazu die Verpflichtung in Art. 4 Abs. 5 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

1632 Vgl. Art. 55 VSZV. Vgl. zu der dafür nötigen Datenbank über Unfälle und Störungen, die Teil des heutigen Konzepts des Sicherheitsmanagements (vgl. dazu hiervor S. 35 ff.) bildet, Chapter 8 in Annex 13.

1633 Vgl. Art. 56 VSZV.

1634 Vgl. Art. 57 VSZV.

1635 Art. 43 Abs. 1 VSZV.

1636 Vgl. die Webseite der SUST unter <https://www.sust.admin.ch → Themen → Untersuchung>.

sehr kurz – in der Regel umfasst er nur eine Seite – und enthält lediglich eine «provisorische Orientierung über den Hergang des Unfalls ohne Anspruch auf Vollständigkeit und ohne Schlussfolgerungen».[1637] Dazu gehören eine Auflistung der am Vorkommnis beteiligten Verkehrsmittel und Personen, ein kurzer Beschrieb des Hergangs des Vorkommnisses in wenigen Sätzen sowie die Nennung der Untersuchungsleitung.[1638] Dieser Vorbericht wird sodann dem am Vorkommnis beteiligten Personal, den Halterinnen und Haltern, den Eigentümerinnen und Eigentümern sowie den Betreiberinnen und Betreibern der beteiligten Verkehrsmittel, dem UVEK, dem BAZL und der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zugestellt.[1639] Damit dient der Vorbericht auch dazu, den am Vorkommnis beteiligten Personen anzuzeigen, dass ein Verfahren eröffnet worden ist.[1640] Ebenso verpflichtet das internationale Recht die SUST, den Vorbericht gewissen ausländischen Behörden zuzustellen.[1641]

Sofern sich während der Sicherheitsuntersuchung zeigt, dass zur Verbesserung der Flugsicherheit Sofortmassnahmen erforderlich sind, verfasst der Untersuchungsdienst einen sog. **Zwischenbericht**, welcher die «wesentliche[n] Untersuchungsergebnisse, die für die Verhütung von Zwischenfällen von Bedeutung sind», zusammenfasst.[1642] Zusätzlich mit dem Zwischenbericht spricht die SUST – je nach Bedarf – Sicherheitsempfehlungen und Sicherheitshinweise[1643] aus. Da ein Zwischenbericht bereits recht detailliert den bis zu diesem Zeitpunkt festgestellten Hergang des Vorkommnisses beschreibt, lässt der Untersuchungsdienst diesen in der Praxis – obwohl dies die VSZV nicht vor-

[1637] Vgl. dazu anstelle vieler SUST, Vorbericht HB-YLH.

[1638] Vgl. Art. 43 Abs. 1 VSZV. In der publizierten Fassung des Vorberichts werden allerdings keine Namen von Personen genannt, vgl. Art. 54 Abs. 1 VSZV.

[1639] Vgl. Art. 43 Abs. 2 VSZV.

[1640] Diese Pflicht zur Anzeige einer Verfahrenseröffnung ergibt sich auch aus dem Anspruch auf das rechtliche Gehör. Vgl. dazu KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 461.

[1641] Vgl. Art. 43 VSZV i.V.m. Ziff. 7.1 und 7.2 Annex 13. Auch die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) erhält in bestimmten Fällen eine Fassung des Vorberichts.

[1642] Art. 44 VSZV.

[1643] Vgl. zu diesen hiernach S. 364 ff.

schreibt[1644] – durch die Kommission der SUST vorgängig genehmigen.[1645] Nach dieser Genehmigung stellt die SUST dem UVEK sowie dem BAZL den Zwischenbericht zusammen mit den Sicherheitsempfehlungen und -hinweisen zu und veröffentlicht diese im Internet.[1646] Aus dem Anspruch auf das rechtliche Gehör ergibt sich zudem, dass die SUST den Zwischenbericht zusammen mit den Sicherheitsempfehlungen und -hinweisen auch den am Verfahren beteiligten Personen zur Kenntnis zu bringen hat.[1647]

Grundsätzlich schreiben das internationale Recht sowie die VSZV vor, dass eine Sicherheitsuntersuchung innert zwölf Monaten abzuschliessen ist.[1648] Kann diese Frist, wie es insbesondere bei Unfällen von grösseren Luftfahrzeugen der Fall sein kann, nicht eingehalten werden, verpflichtet das internationale Recht die SUST, mindestens zu jedem Jahrestag des Vorkommnisses einen **Statusbericht**[1649] zu publizieren.[1650] Dieser beschreibt hauptsächlich den Gang der Untersuchung, wozu die bis *dato* vorgenommenen Untersuchungshandlungen und die erhobenen Beweismittel gehören, ohne bereits Teilergebnisse zu den Ursachen oder Umständen eines Vorkommnisses preiszugeben.[1651] Ebenso kann der Statusbericht gemäss den internationalen Normen «etwaige zu Tage getretene Sicherheitsprobleme» darlegen.[1652] Im Falle

---

[1644] Vgl. Art. 10 Bst. h sowie Art. 47 Abs. 6 VSZV, die explizit nur die Genehmigung des Schlussberichtes vorsehen.

[1645] Vgl. SUST, Zwischenbericht SUI-9903, S. 12, sowie SUST, Zwischenbericht HB-HOT, S. 32.

[1646] Vgl. Art. 44 sowie Art. 53 Abs. 4 VSZV.

[1647] Vgl. zum Recht auf Orientierung hiernach S. 412 f.

[1648] Vgl. Ziff. 6.5 Annex 13; Art. 16 Abs. 6 Verordnung (EU) Nr. 996/2010; sowie Art. 52 Abs. 1 und 2 VSZV.

[1649] Der Begriff *Statusbericht* gelangt im internationalen Recht nicht zur Anwendung. Vielmehr spricht die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 vom einem *Zwischenbericht*, der Annex 13 von einem *Interim Statement*. Die SUST verwendet jedoch den Begriff *Statusbericht*, um diesen vom Zwischenbericht gemäss Art. 44 VSZV abzugrenzen. Vgl. als Beispiel SUST, Statusbericht HB-HOT.

[1650] Vgl. Ziff. 6.6 Annex 13 sowie Art. 16 Abs. 7 Verordnung (EU) Nr. 996/2010. In der VSZV fehlt eine entsprechende Bestimmung.

[1651] Vgl. dazu auch die Beschreibung des Zwecks des Statusberichts in SUST, Statusbericht HB-HOT, S. 2.

[1652] Art. 16 Abs. 7 Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Vgl. ebenso Ziff. 6.6 Annex 13.

der Schweiz sollte die SUST bei gewichtigen Sicherheitsproblemen m.E. allerdings erwägen, zum Instrument des Zwischenberichts inklusive der Sicherheitsempfehlungen oder -hinweise zu greifen, da diese explizit dafür geschaffen wurden, während des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens Sicherheitsdefizite zu benennen. Im Gegensatz dazu dient der Statusbericht vielmehr dem Zweck, die an grösseren Unfällen regelmässig sehr interessierte Öffentlichkeit wie aber auch insbesondere Angehörige allfälliger Opfer über den Verlauf der Untersuchung zu orientieren. Im Übrigen ist zu erwähnen, dass der Statusbericht nicht durch die Kommission der SUST genehmigt werden muss, sondern der Untersuchungsdienst diesen direkt publizieren kann.[1653] Den am Verfahren beteiligten Personen ist der Statusbericht zudem zuzustellen.[1654]

Zum Abschluss des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens erstellt der Untersuchungsdienst, wie hiervor bereits ausführlich dargelegt wurde, den **Schlussbericht**.[1655] Dieser gibt detailliert Auskunft über den Hergang des sicherheitsrelevanten Vorkommnisses sowie dessen Ursachen und Umstände und hält neben den vom Vorkommnis betroffenen Personen, Unternehmen, Verkehrsmitteln und Verkehrsinfrastrukturen auch das Ausmass des Personen- und Sachschadens fest.[1656] Ebenso sind die im Rahmen der Sicherheitsuntersuchung ausgesprochenen Sicherheitsempfehlungen und -hinweise Teil des Schlussberichts.[1657] Der Annex 13 gibt in seinem *Appendix 1* sehr ausführlich die Struktur des Schlussberichts vor, sodass diese international vergleichbar sind. Zusätzlich bestimmt das europäische Recht, dass in jedem Schlussbericht – in Übereinstimmung mit dem Zweck des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens[1658] – eine Erklärung anzubringen ist, «dass das einzige Ziel der Sicherheitsuntersuchung die Verhütung künftiger Unfälle und Störungen ist, ohne

1653 Vgl. Art. 53 Abs. 4 VSZV.

1654 Vgl. zum Recht auf Orientierung hiernach S. 412 f.

1655 Vgl. Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010; Art. 26 Abs. 1 Satz 1 LFG; sowie Art. 47 Abs. 1 VSZV. Vgl. auch hiervor S. 350 ff.

1656 Vgl. Art. 47 Abs. 2 VSZV.

1657 Vgl. Art. 16 Abs. 1 Satz 3 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 sowie Art. 47 Abs. 3 VSZV.

1658 Vgl. zu diesem hiervor S. 288 ff.

eine Schuld oder Haftung festzustellen».[1659] Infolgedessen erwähnt auch die SUST eine entsprechende ausführliche Erklärung zu Beginn eines jeden Schlussberichts und übernimmt diese ebenso für die Zwischenberichte, obwohl sie dort durch das europäische Recht nicht vorgeschrieben ist.[1660]

Schliesslich ist zu erwähnen, dass die SUST im summarischen Verfahren[1661] keinen Schlussbericht, sondern einen verkürzten **summarischen Bericht** verfasst. Dieser enthält – einem Vorbericht im ordentlichen Verfahren gleich – den Hergang des Vorkommnisses und nennt die am Vorkommnis beteiligten Personen und Verkehrsmittel.[1662] Im Gegensatz zum Vorbericht beschreibt der summarische Bericht den Hergang des Vorkommnisses allerdings deutlich ausführlicher, in der Regel über mehrere Seiten hinweg, und geht zudem auf die aufgedeckten Ursachen und Umstände eines Vorkommnisses ein. Ziel des summarischen Bericht ist es nämlich, wie die Berichte jeweils selbst festhalten, dass aus dem Vorkommnis «etwas gelernt werden kann».[1663] Zur Erstellung dieses summarischen Berichts führt der Untersuchungsdienst allerdings keine Vernehmlassung durch und lässt den Bericht nicht durch die Kommission der SUST genehmigen. Nichtsdestotrotz ist auch der summarische Bericht zu veröffentlichen[1664] und den am Untersuchungsverfahren beteiligten Personen zuzustellen[1665]. Zusätzlich publiziert die SUST mindestens einmal jährlich eine Zusammenfassung der summarischen Berichte.[1666]

Auch wenn die fünf hiervor beschriebenen Berichte unterschiedlichen Inhalts sind und verschiedene Zwecke verfolgen, so hat die SUST dennoch bei deren Verfassen gewisse **Bestimmungen** einzuhalten, **die für sämtliche Berichte gleichermassen gelten**. Folgende sind dabei von besonderer Bedeutung:

1659 Art. 16 Abs. 1 Satz 2 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

1660 Vgl. anstelle vieler SUST, Schlussbericht Nr. 2366, S. 2, sowie SUST, Zwischenbericht HB-HOT, S. 3.

1661 Vgl. zu diesem hiervor S. 299 ff.

1662 Vgl. Art. 45 Abs. 3 VSZV.

1663 Vgl. anstelle vieler SUST, Summarischer Bericht HB-ZML, S. 1.

1664 Vgl. Art. 45 Abs. 4 VSZV.

1665 Vgl. zum Recht auf Orientierung hiernach S. 412 f.

1666 Vgl. Art. 53 Abs. 2 VSZV.

- **Anonymität**: Aus dem internationalen sowie dem schweizerischen Recht geht übereinstimmend hervor, dass in den Berichten der SUST keine Personen mit Namen genannt werden dürfen.[1667] Dabei bestimmt das schweizerische Recht, dass davon einzig «die Namen der beteiligten Unternehmen, Flugschulen, Unterhalts- und Instandhaltungsbetriebe sowie der Herstellerinnen der beteiligten Verkehrsmittel und ihrer Bestandteile, der Sicherungsanlagen sowie der Infrastrukturen und ihrer Bestandteile» ausgenommen sind.[1668] Mit anderen Worten dürfen also die Namen der am Vorkommnis beteiligten Organisationen der Zivilluftfahrt[1669] genannt werden, nicht aber die Namen der natürlichen Personen wie bspw. der Besatzung oder der Mitarbeitenden eines Flugsicherungsunternehmens.[1670]
- **Verwendung geschützter Informationen**: Wie hiernach noch ausführlich zu zeigen sein wird, schützt das internationale Recht diverse Beweismittel und Akten des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens wie bspw. die Aufzeichnungen des *Cockpit Voice Recorders*[1671] vor bestimmten Verwendungen.[1672] Dabei legen diese Normen fest, dass die so geschützten Informationen nur so weit in die Berichte einfliessen dürfen, als sie für die Analyse eines Vorkommnisses von Belang sind.[1673] Da aufgrund des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 5 Abs. 2 BV die SUST ohnehin Informationen nur so weit in die Berichte der Sicherheitsuntersuchung aufnehmen darf, als diese Informationen für die Argumentation in den Berichten von Bedeutung sind, kommt diesen internationalen Bestimmungen diesbezüglich keine grosse Tragweite zu.
- **Veröffentlichung und Zustellung**: Art. 53 Abs. 4 VSZV bestimmt, dass die SUST sämtliche Berichte im Internet veröffentlicht. Über die summarischen Berichte verfasst die SUST zusätzlich alljährlich eine Zusammen-

---

[1667] Vgl. Ziff. 5.12.3 Annex 13; Art. 16 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 996/2010; sowie Art. 54 Abs. 1 VSZV.

[1668] Art. 54 Abs. 2 VSZV.

[1669] Vgl. zum Begriff hiervor S. 205.

[1670] Dies ist auch in Übereinstimmung mit dem revidierten Datenschutzgesetz, da dieses nur noch natürliche Personen schützt. Vgl. dazu hiernach S. 394.

[1671] Vgl. zum *Cockpit Voice Recorder* hiervor S. 318.

[1672] Vgl. dazu ausführlich hiernach S. 367 ff.

[1673] Vgl. Ziff. 5.12.2 Annex 13 sowie Art. 16 Abs. 5 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

fassung.[1674] Zudem ist die SUST verpflichtet, die im Rahmen eines Sicherheitsuntersuchungsverfahrens erstellten Berichte den am Verfahren beteiligten Personen umgehend zuzustellen, um ihr Recht auf Orientierung zu wahren.[1675]

– **Keine Verfügung und kein Rechtsmittel**: Schliesslich bestimmt Art. 26 Abs. 1 Satz 2 LFG explizit, dass der Schlussbericht keine Verfügung darstellt. Dies ist insofern richtig, als der Schussbericht die Umstände und Ursachen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses festhält,[1676] jedoch weder Rechte noch Pflichten der Verfahrensbeteiligten regelt.[1677] Ebenso bestimmt der Artikel des Luftfahrtgesetzes, dass der Schlussbericht nicht anfechtbar ist. Mit anderen Worten ist gegen den Bericht kein Rechtsmittel gegeben. Diese beiden Punkte müssen m.E. für sämtliche durch die SUST verfassten Berichte gelten. Diese stellen allesamt keine Verfügungen dar und gegen keinen der Berichte besteht ein Rechtsmittel.

2. Sicherheitsempfehlungen und Sicherheitshinweise

Regelmässig dann, wenn die SUST während einer Untersuchung **Sicherheitsdefizite**, die einer umgehenden Massnahme bedürfen, entdeckt, spricht sie eine sog. Sicherheitsempfehlung zuhanden der zuständigen Behörden aus. Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn festgestellt wird, dass gewisse Regulierungen für die Sicherheit der Zivilluftfahrt ungenügend sind,[1678] bestimmte Systeme an Bord eines Luftfahrzeuges nicht so ausgelegt sind, dass sie sicher-

---

[1674] Vgl. Art. 53 Abs. 2 VSZV.

[1675] Vgl. zu diesem Recht hiernach S. 412 f.

[1676] Vgl. dazu auch hiervor S. 350 ff.

[1677] Vgl. zum Begriff der Verfügung z.B. MÜLLER, in: VwVG-Kommentar, Art. 5 VwVG Rz. 28 ff.

[1678] Im Jahr 2016 berührte ein Geschäftsreiseflugzeug bei der Landung auf dem Flughafen Genf mit einer Flügelspitze die Piste. Wahrscheinlichste Ursache dafür war die sog. Wirbelschleppe eines soeben gestarteten Verkehrsflugzeuges. Die SUST stellte fest, dass die durch die EASA festgelegten Minima für die zeitlichen Abstände zwischen landenden und startenden Flugzeugen zu klein bemessen war, und empfahl daher sowohl der EASA als auch dem BAZL, die Minima anzupassen. Vgl. SUST, Sicherheitsempfehlung Nr. 558; SUST, Sicherheitsempfehlung Nr. 559; sowie SUST, Sicherheitsempfehlung Nr. 560. Siehe zum Ganzen auch SUST, Schlussbericht Nr. 2359.

heitsrelevanten Vorkommnissen entgegenwirken,[1679] oder Warnsysteme zur Vermeidung von Vorkommnissen auf einem Flughafen nicht richtig funktionieren.[1680] Bei gewissen Sicherheitsdefiziten können sich allerdings solche Sicherheitsempfehlungen – zu denen aufgrund internationaler Normen diejenigen Behörden, welche Adressatinnen der Empfehlungen sind, stets Stellung beziehen müssen – als zu formal oder als zu wenig wirksam erweisen. In solchen Fällen greift die SUST auf das Instrument des sog. Sicherheitshinweises zurück, durch welches sie ebenfalls eine Empfehlung aussprechen kann, die allerdings keine zwingende Reaktion der Empfängerin oder des Empfängers erfordert. Hiernach werden diese Sicherheitsempfehlungen sowie die Sicherheitshinweise genauer beleuchtet, wobei abschliessend auf deren Bedeutung für die am Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligten Personen eingegangen wird.

Die Rechtsgrundlage der **Sicherheitsempfehlungen** findet sich auf allen drei Ebenen[1681] des Luftrechts.[1682] In der Schweiz kann die Sicherheitsuntersuchungsbehörde seit 1960 eine Sicherheitsempfehlung aussprechen.[1683] Inhalt einer solchen Sicherheitsempfehlung bilden dabei «Präventivmaßnahmen», die nach Auffassung der SUST «unverzüglich zur Verbesserung der Flugsi-

[1679] Bei einem Flug von Porto nach Genf im Jahr 2018 hob ein Verkehrsflugzeug nach einer viel längeren Startstrecke von der Piste ab, als berechnet war, ohne dass es aber zu einem Unfall kam. Die SUST stellte in ihrer Untersuchung fest, dass die automatische Leistungsregulierung des betreffenden Flugzeuges, welche den Schub der Triebwerke regelt, unter bestimmten Bedingungen nicht die geforderte Startleistung setzt. Sie empfahl daher der zuständigen kanadischen Zertifikationsbehörde, zusammen mit dem Hersteller Modifikationen am System vorzunehmen. Vgl. SUST, Sicherheitsempfehlung Nr. 552, sowie zum Ganzen SUST, Schlussbericht Nr. 2355.

[1680] In einer Untersuchung aus dem Jahr 2015 stellte die SUST fest, dass auf dem Flughafen Genf das sog. *Runway Incursion Monitoring and Conflict Alert Subsystem*, welches Alarm schlägt, wenn ein Luftfahrzeug ohne Freigabe des Fluglotsen auf eine Piste rollt, zu spät reagiert. Die SUST empfahl daher dem BAZL, die Alarmsysteme zu überprüfen. Vgl. SUST, Sicherheitsempfehlung Nr. 551, sowie zum Ganzen SUST, Schlussbericht Nr. 2354.

[1681] Vgl. zu diesen Ebenen hiervor S. 15 ff.

[1682] Vgl. Ziff. 6.8 und 6.9 Annex 13; Art. 17 und 18 Verordnung (EU) Nr. 996/2010; sowie Art. 48 VSZV.

[1683] Vgl. dazu im ersten Teil hiervor S. 84, 93, 98 und 106.

cherheit zu ergreifen sind».[1684] Adressatin oder Adressat einer solchen Empfehlung sind stets Behörden wie das BAZL, ausländische Aufsichtsbehörden oder die EASA. Diesen stellt die SUST die Empfehlung zusammen mit einem Übermittlungsschreiben zu.[1685] Daneben publiziert die SUST die Sicherheitsempfehlungen im Internet und nimmt jene Empfehlungen, welche im Rahmen eines Sicherheitsuntersuchungsverfahrens ausgesprochen worden sind, zusätzlich in den jeweiligen Schlussbericht – bzw. in einen allfälligen Zwischenbericht – auf.[1686] In den Berichten wird zudem aufgezeigt, welche Umsetzungsmassnahmen eine durch die Empfehlung angesprochene Behörde bis zum Zeitpunkt des Erscheinens des Berichts getroffen hat. Überdies publiziert die SUST mindestens einmal jährlich eine Zusammenfassung der Sicherheitsempfehlungen und berichtet über den Stand von deren Umsetzung.[1687]

Spricht die SUST eine Sicherheitsempfehlung zuhanden einer Behörde aus, löst sie dadurch ein **formelles Verfahren** aus. Das europäische Recht verpflichtet nämlich diejenige Behörde, welche die Empfehlung erhält, der SUST binnen 90 Tagen die getroffenen Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlung mitzuteilen.[1688] Darauf muss die SUST innert 60 Tagen zu diesen Umsetzungsmassnahmen Stellung beziehen und die andere Behörde darüber unterrichten, ob sie deren Umsetzungsmassnahmen als genügend erachtet.[1689] So ausgegebene Sicherheitsempfehlungen und Antworten werden zudem europaweit in einer Datenbank erfasst.[1690]

Erachtet die SUST dieses formelle Verfahren als unpassend oder als unwirksam, kann sie gestützt auf Art. 56 VSZV **Sicherheitshinweise** aussprechen.[1691] Diese folgen keiner besonderen Form, können an alle Akteurinnen

---

[1684] Art. 17 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[1685] Vgl. Art. 17 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[1686] Vgl. Art. 44 sowie Art. 47 Abs. 3 VSZV.

[1687] Vgl. Art. 53 Abs. 3 VSZV.

[1688] Vgl. Art. 18 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[1689] Vgl. Art. 18 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Vgl. zum Verfahren spezifisch zwischen der SUST, dem BAZL und gegebenenfalls dem UVEK Art. 48 VSZV.

[1690] Vgl. Art. 18 Abs. 5 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[1691] Vgl. dazu die jeweils durch die SUST angebrachten Anmerkungen zu den Sicherheitshinweisen z.B. in SUST, Schlussbericht Nr. 2243, S. 15.

und Akteure in der Zivilluftfahrt adressiert werden und verlangen ebenso wenig eine Antwort der Empfängerin oder des Empfängers. Dennoch werden auch jene Sicherheitshinweise, die während eines bestimmten Sicherheitsuntersuchungsverfahrens ausgesprochen werden, im jeweiligen Schlussbericht erwähnt und die bis *dato* getroffenen Umsetzungsmassnahmen aufgezeigt.

Aus der Sicht der an einem Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligten Personen sind diese Sicherheitsempfehlungen und -hinweise insofern von Bedeutung, als auch diese «**auf keinen Fall zu einer Vermutung der Schuld oder Haftung**» führen dürfen.[1692] Überdies steht den an einem Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligten Personen gegebenenfalls das Recht zu, über die Publikation solcher Empfehlungen und Hinweise orientiert zu werden.[1693] Im Weiteren ist die SUST allerdings in keiner Weise verpflichtet, die am Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligten Personen in den Erlass von Sicherheitsempfehlungen oder -hinweisen einzubeziehen oder sie dazu gar anzuhören. Ferner stellen auch Sicherheitsempfehlungen und -hinweise keine Verfügungen dar,[1694] womit gegen sie kein Rechtsmittel gegeben ist.

VII. Schutz der Beweismittel und Akten des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens

Während der Sicherheitsuntersuchung werden u.a. Beweismittel erhoben oder Akten erstellt, die sensible Informationen über die in ein Vorkommnis involvierten Personen enthalten. Als Paradebeispiel können hier die Auszüge des *Cockpit Voice Recorders*[1695] genannt werden, die persönliche Gespräche der Cockpit-Besatzung beinhalten, welche nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Ebenso kann es problematisch sein, wenn Informationen, die eigentlich

[1692] Vgl. Art. 17 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Hervorhebung nicht im Original. Diese Bestimmung gilt zwar *expressis verbis* nur für die Sicherheitsempfehlung, kann aber auf die Sicherheitshinweise analog angewandt werden.

[1693] Zum Recht auf Orientierung vgl. hiernach S. 412 f.

[1694] Die Sicherheitsempfehlungen und -hinweise regeln nämlich weder Rechte noch Pflichten der an einem Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligten Personen. Vgl. zum Begriff der Verfügung MÜLLER, in: VwVG-Kommentar, Art. 5 VwVG Rz. 28 ff.

[1695] Vgl. zum *Cockpit Voice Recorder* hiervor S. 318.

für die Sicherheitsuntersuchung erhoben wurden, den Straf- oder der Administrativbehörde zur Verfügung gestellt werden, denn diese verfolgen durch ihre Verfahren einen ganz anderen Zweck als die Sicherheitsuntersuchung.[1696]

Aus diesem Grund statuieren Annex 13 sowie die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 für bestimmte Beweismittel und Akten, die im Sicherheitsuntersuchungsverfahren erhoben bzw. erstellt werden, diverse Schutzgehalte. Damit verfolgen diese Bestimmungen das Ziel, analog zu Annex 19 und der Verordnung (EU) Nr. 376/2014, welche die Inhalte des *Meldesystems für besondere Ereignisse* schützen,[1697] bestimmte Teilgehalte des Konzepts der ***Just Culture***[1698] auch in der Sicherheitsuntersuchung zu implementieren.

Nachfolgend finden die durch diese Normen statuierten Schutzgehalte eine vertiefte Betrachtung. Dazu wird in einem ersten Abschnitt der Schutz durch Annex 13, in einem zweiten Abschnitt der Schutz durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 aufgezeigt. In einem dritten Abschnitt wird abschliessend darauf eingegangen, welche weiteren Schutznormen im schweizerischen Recht zu finden sind und welchen Schutz diese vermitteln.

1. Schutz durch Annex 13

Dass im Sicherheitsuntersuchungsverfahren gewisse Beweismittel unter Schutz gestellt werden müssen, wurde in den internationalen Gremien der ICAO bereits in den **1970er-Jahren** zum Thema. Mit dem Aufkommen der *Cockpit Voice Recorder*[1699] wurde man sich bewusst, dass gerade deren Aufzeichnungen einen erheblichen Eingriff in die Privatsphäre der Cockpit-Besatzung darstellen und sie daher nicht in anderen Verfahren als der Sicherheits-

---

[1696] Vgl. zum Konflikt aufgrund der unterschiedlichen Zwecke der jeweiligen Verfahren hiervor S. 38 ff.

[1697] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 213 ff. Dabei ist Annex 19 auf das Sicherheitsuntersuchungsverfahren nicht anwendbar. Vgl. Ziff. 1.2 Appendix 3 Annex 19. Für Beweismittel, die in ein Sicherheitsuntersuchungsverfahren einfliessen, gilt ausschliesslich der Schutz durch Annex 13. Vgl. zur genauen Abgrenzung zwischen Annex 13 und 19 ausführlich ICAO Safety Management Manual, S. 7-3 f.

[1698] Vgl. zum Konzept der *Just Culture* hiervor S. 216 ff.

[1699] Vgl. zum *Cockpit Voice Recorder* hiervor S. 318.

untersuchung verwendet werden sollen. Allgemein wurden Bedenken laut, dass die Zurverfügungstellung von Beweismitteln aus der Sicherheitsuntersuchung für andere Verfahren die Erhältlichkeit solcher Beweismittel für die Sicherheitsuntersuchung erheblich erschweren würde.[1700]

Niederschlag fanden diese Diskussionen in Annex 13, indem im Jahr 1974 unter der Marginalie *Protection of accident and incident investigation records* eine neue *Recommended Practice*[1701] als **Ziff. 5.12** in den Annex aufgenommen wurde. Diese Ziffer stellte bestimmte Beweismittel und Akten, welche im Sicherheitsuntersuchungsverfahren erhoben bzw. erstellt werden, unter Schutz. So empfahl die Bestimmung den Staaten, diese Beweismittel und Akten nur zu Zwecken der Sicherheitsuntersuchung zu verwenden.[1702] Nur wenig später, nämlich im Jahr 1979, beschlossen die Gremien der ICAO, diese Bestimmung zu einem verpflichtenden *Standard* auszubauen,[1703] wobei die Ziffer in den Folgejahren zusätzlich um weitere zu schützende Beweismittel und Akten ergänzt wurde.

Heute ist diese Bestimmung nach wie vor in Ziff. 5.12 des Annex 13 zu finden. Folgende **Beweismittel und Akten** stellt die Ziffer dabei unter Schutz:

*a) **cockpit voice recordings** and **airborne image recordings**[1704] and any transcripts from such recordings; and*

b) records in the custody or control of the accident investigation authority being:

*1) all **statements** taken from persons by the accident investigation authority in the course of their investigation;*

*2) all **communications** between persons having been involved in the operation of the aircraft;*

*3) **medical or private information** regarding persons involved in the accident or incident;*

*4) recordings and transcripts of recordings from **air traffic control units**;*

[1700] Vgl. zu diesem historischen Kontext hiervor S. 90 f.

[1701] Vgl. zum Begriff hiervor S. 18.

[1702] Vgl. Ziff. 5.12 Annex 13 i.d.F. 1976.

[1703] Vgl. Ziff. 5.12 Annex 13 i.d.F. 1981.

[1704] Vgl. zum *Airborne Image Recorder* hiervor S. 319.

> *5)* ***analysis*** *of and* ***opinions*** *about information, including flight recorder information, made by the accident investigation authority and accredited representatives in relation to the accident or incident; and*
>
> *6) the* ***draft Final Report*** *of an accident or incident investigation.*[1705]

Inhaltlich besagt die Ziff. 5.12 des Annex 13, dass ein Staat die aufgelisteten Beweismittel und Akten nicht «for purposes other than accident or incident investigation» verfügbar machen darf.[1706] Der *Appendix 2* zum Annex 13, der die Ziff. 5.12 weiter konkretisiert, hält dazu fest, dass insbesondere deren Verwertung in einem allfälligen Straf- oder Administrativverfahren ausgeschlossen ist.[1707] Einzig dann, wenn sich während einer Sicherheitsuntersuchung herausstellt, dass die Offenlegung «outweighs the likely adverse domestic and international impact such action may have on that or any future investigations», solle diese Offenlegung möglich bleiben.[1708] Damit statuiert die Bestimmung ein **relatives Beweisverwertungsverbot**, das die genannten Beweismittel und Akten beschlägt und in allen neben der Sicherheitsuntersuchung stattfindenden Verfahren wie z.B. einem Straf- oder Administrativverfahren zur Anwendung kommen soll.

Auch wenn diese Schutzbestimmung heute zu einem praktisch weltweit gültigen Standard geworden ist, hat die **Schweiz** dennoch bereits bei der Aufnahme der Ziff. 5.12 in den Annex 13 einen **Vorbehalt** im Sinne von Art. 38 ChÜ anbringen lassen, um von dieser Bestimmung abweichen zu können.[1709] Dazu stellte die Schweiz der ICAO folgende, bis heute geltende Notifikation zu: «Swiss legislation requires that all documents be made available to judicial authorities and aviation authorities.»[1710] Durch diese Notifikation er-

---

1705 Ziff. 5.12 Bst. a und b Annex 13. Hervorhebungen nicht im Original.

1706 Ziff. 5.12 Einleitungssatz Annex 13.

1707 Vgl. *Note 1* sowie Ziff. 4.1 Appendix 2 Annex 13.

1708 Ziff. 5.12 Einleitungssatz Annex 13.

1709 Zur Notifikation von Abweichungen, dem sog. *Opting out*, vgl. hiervor S. 20.

1710 Vgl. dazu Supplement to Annex 13, Switzerland, S. 1. In der Schweiz wurde diese Abweichung – wie in allen ICAO-Staaten vorgeschrieben – im AIP (vgl. zum AIP hiervor S. 29) veröffentlicht. Vgl. AIP Schweiz, GEN 1.7 – 13. Da der Vorbehalt allerdings nicht in der Amtlichen Sammlung publiziert wurde, hatte sich das Bundesstrafgericht auch schon mit der Frage auseinanderzusetzen, inwiefern der Vorbehalt korrekt veröffentlicht worden ist. Das Bundesstrafgericht kam zum Schluss, dass der Vorbehalt beim BAZL angefordert werden könne, was zwar «schwerfällig» sei, jedoch

langte die Ziff. 5.12 des Annex 13 in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt Gültigkeit.[1711]

Dieser Vorbehalt der Schweiz – der inhaltlich im Vergleich mit Vorbehalten anderer Staaten sehr weit geht[1712] – führte schon mehrfach zu **Kritik**, so z.B. in der Literatur.[1713] Des Weiteren bezeichnete der im Jahr 2003 zur schweizerischen Sicherheitsuntersuchung erschienene NLR-Bericht[1714] den Vorbehalt der Schweiz als «detrimental to safety»[1715] und befürchtete, dass dadurch gerade Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen könnten, dies aus Furcht vor negativen Auswirkungen unterlassen würden.[1716] Auch in der Vernehmlassung zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes[1717] kam erneut die Forderung auf, «die Unfalluntersuchung sei von anderen Verfahren strikt zu trennen und der bestehende Vorbehalt der Schweiz […] sei zurückzuziehen».[1718] Doch bis heute ist dies nicht geschehen.

Obwohl Ziff. 5.12, die zweifelsohne den Kern des Schutzes von Beweismitteln und Akten aus der Sicherheitsuntersuchung darstellt, bis heute in der Schweiz keine Gültigkeit besitzt, vermittelt Annex 13 dennoch einen gewissen Schutz. So legt nämlich **Ziff. 5.12.2** fest, dass die in Ziff. 5.12 erwähnten Beweismittel und Akten nur dann in einen Schlussbericht einfliessen dürfen, wenn sie für diesen auch relevant sind. **Ziff. 5.12.3** bestimmt überdies, dass

mit dem Publikationsgesetz nicht im Widerspruche stehe. Vielmehr lasse dessen Art. 5 Abs. 1 zu, dass Texte, welche nur einen kleinen Kreis von Personen beträfen, mittels Verweis publiziert werden dürften. Die Fussnote Ziff. 2 zum Abschnitt *Vorbehalte und Erklärungen* des Chicagoer Übereinkommens [heute siehe Ziff. 2 zum Abschnitt *Anhänge*] enthalte einen solchen Verweis, indem die Fussnote darauf hinweise, dass die ICAO-Anhänge nicht in der Amtlichen Sammlung publiziert würden. Vgl. BStGer BB.2017.180 vom 15. März 2018 E. 4.4, nicht publ. in: TPF 2018 50.

1711 Vgl. zur fehlenden Geltung nach einem *Opting out* hiervor S. 20.

1712 Nur noch Uruguay nimmt sämtliche Dokumente vom Schutz der Ziff. 5.12 Annex 13 umfassend aus. Vgl. dazu Supplement to Annex 13, Uruguay, S. 1.

1713 Vgl. DETTLING-OTT, in: Müller, Verkehrsrecht, Kap. H FN 35, und SCHUBERT, Essentials for a Safety Culture, S. 28 f.

1714 Vgl. zum NLR-Bericht hiervor S. 106.

1715 VAN DER GEEST ET AL., Aviation safety management in Switzerland, S. 46.

1716 Vgl. VAN DER GEEST ET AL., Aviation safety management in Switzerland, S. 162.

1717 Vgl. zur Teilrevision 1 des Luftfahrtgesetzes hiervor S. 109 f.

1718 Botschaft LFG Teilrevision 1, BBl. 2009 4915 ff., 4946.

die Namen der in ein Vorkommnis verwickelten natürlichen Personen nicht der Öffentlichkeit preisgegeben werden dürfen. Auch Audioaufnahmen des *Cockpit Voice Recorders* oder Bilder- und Audioaufnahmen des *Airborne Image Recorders*[1719] sowie Entwürfe von Schlussberichten dürfen gemäss **Ziff. 5.12.5**[1720] bzw. **Ziff. 5.12.6** nicht öffentlich zugänglich gemacht werden. Allerdings muss in Bezug auf diese Ziffern, gegen welche die Schweiz keinen Vorbehalt eingereicht hat, festgehalten werden, dass der durch sie vermittelte Schutzgehalt im Vergleich zu jenem der Ziff. 5.12 äusserst limitiert ist.

2. Schutz durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010

Die hiervor erwähnte Kritik am Schweizer Vorbehalt gegen Ziff. 5.12 des Annex 13 fand insofern Gehör, als die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 ins Luftverkehrsabkommen[1721] aufgenommen wurde und somit auch in der Schweiz Gültigkeit und Anwendbarkeit erlangte. Die europäische Verordnung statuiert nämlich einen Schutzgehalt, der im Wesentlichen der Ziff. 5.12 des Annex 13 entspricht. Damit ist m.E. der **Vorbehalt zu Ziff. 5.12 des Annex 13 obsolet** geworden und könnte mittlerweile – ohne rechtliche Auswirkungen – zurückgezogen werden.[1722]

Rechtsgrundlage des Schutzes durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 ist deren **Art. 14** mit dem Titel *Schutz sensibler Sicherheitsinformationen*. In diesem Artikel stellen die Abs. 1 und 2 diverse Akten, Beweismittel und auch Informationen, welche die Sicherheitsuntersuchung betreffen, unter Schutz. Dabei legt Abs. 1 im Wesentlichen fest, dass bestimmte Unterlagen und Informationen, welche im Rahmen einer Sicherheitsuntersuchung anfallen, diese nicht verlassen dürfen. Im Gegensatz dazu nennt Abs. 2 eine Liste von Unterlagen, die – neben der Verwendung in einer Sicherheitsuntersuchung – nur zur Verbesserung der Flugsicherheit[1723] herangezogen werden dürfen. Die Abs. 3

[1719] Vgl. zum *Airborne Image Recorder* hiervor S. 319.

[1720] Vgl. auch Ziff. 2.3 Appendix 2 Annex 13, welche die Ziff. 5.12.5 weiter konkretisiert.

[1721] Vgl. zum Luftverkehrsabkommen hiervor S. 26.

[1722] Gleicher Meinung auch CHASSOT, Responsabilité civile aérienne, S. 48.

[1723] Zum Begriff der Flugsicherheit vgl. hiervor S. 9.

und 4 regeln sodann, unter welchen Voraussetzungen von diesem Schutz abgewichen werden darf.

Die nachfolgenden Ausführungen analysieren den Schutzgehalt von Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 genauer. Dazu wird zuerst auf den durch Abs. 1 vermittelten Schutz (Unterabschnitt a.), danach auf den Schutz nach Massgabe von Abs. 2 (Unterabschnitt b.) eingegangen, bevor abschliessend die Ausnahmen von diesem Schutz gemäss den Abs. 3 und 4 (Unterabschnitt c.) thematisiert werden.

a. Akten, Beweismittel und Informationen nur zum Zweck der Sicherheitsuntersuchung

Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 legt im Einleitungssatz fest, dass die in Bst. a bis g aufgelisteten Akten, Beweismittel und Informationen «**nicht für andere Zwecke als die Sicherheitsuntersuchung verfügbar gemacht oder genutzt werden**» dürfen.[1724] Damit statuiert der Absatz in Bezug auf diese Unterlagen und Informationen einen relativ strengen Schutzgehalt, indem diese das Sicherheitsuntersuchungsverfahren nicht verlassen bzw. durch die Sicherheitsuntersuchungsbehörde nicht offengelegt werden dürfen.

Die Liste der zu schützenden Objekte in Abs. 1 umfasst im Grundsatz nur **Akten, Beweismittel und Informationen, welche im Rahmen einer Sicherheitsuntersuchung anfallen bzw. darin Verwendung finden**. In Abweichung zu diesem Grundsatz nimmt die Schutznorm zusätzlich eine **kleine Anzahl spezifischer Aufzeichnungen** wie jene des *Cockpit Voice Recorders*[1725] in die Liste der zu schützenden Unterlagen auf, womit diese unabhängig davon, ob sie in eine Sicherheitsuntersuchung einfliessen, geschützt sind.

Nachfolgend wird der Schutz, welcher durch Abs. 1 gewährt wird, genauer erörtert. Analog zur Analyse des Schutzes durch die *Just Culture* im *Meldesystem für besondere Ereignisse*[1726] erfolgt diese Erörterung, indem Schutzadressat, Schutzobjekt, Schutzgehalt und das Vorgehen bei einer Verletzung der Schutzbestimmung diskutiert werden.

[1724] Hervorhebung nicht im Original.

[1725] Vgl. zum *Cockpit Voice Recorder* hiervor S. 318.

[1726] Vgl. dazu hiervor S. 223 ff.

aa. Schutzadressat

Adressatin der durch Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 aufgestellten Schutznorm ist primär die **Sicherheitsuntersuchungsbehörde**. Sie wird in erster Linie in die Pflicht genommen, gewisse durch sie verwendete Beweismittel und Informationen sowie durch sie erstellte Akten nicht offenzulegen.

Zusätzlich spricht die Schutznorm auch **Organisationen der Zivilluftfahrt**[1727] wie bspw. Flugbetriebs- oder Flugsicherungsunternehmen an, die im Besitze von bestimmten Aufzeichnungen wie jene des *Cockpit Voice Recorders* sind. Diese Organisationen haben die genannten Aufzeichnungen zu schützen, indem sie diese exklusiv der Sicherheitsuntersuchungsbehörde zur Verfügung stellen und nicht selbst gebrauchen.

bb. Schutzobjekt

Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 listet in Bst. a bis g diverse zu schützende **Akten, Beweismittel und Informationen** auf. Diese sind:

- «**[A]lle Aussagen von Personen, die von der Sicherheitsuntersuchungsstelle während der Sicherheitsuntersuchung erhalten wurden**»:[1728] Damit sind die Aussagen von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, geschützt.[1729] Insbesondere die Protokolle der Anhörungen[1730] unterliegen diesem Schutz.
- «**Unterlagen, die die Identität von Personen preisgeben, die im Rahmen der Sicherheitsuntersuchung ausgesagt haben**»:[1731] Geschützt sind damit sämtliche Unterlagen bzw. Informationen, welche Rückschlüsse auf die Identität von Personen zulassen, die Auskünfte erteilt haben.[1732] Diesen Schutz kann die Sicherheitsuntersuchungsbehörde dadurch aufheben,

---

[1727] Vgl. zum Begriff hiervor S. 205.

[1728] Art. 14 Abs. 1 Bst. a Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Hervorhebung nicht im Original.

[1729] Vgl. zur Anhörung von Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können, hiervor S. 310 ff.

[1730] Vgl. zur Protokollierungspflicht hiervor S. 312.

[1731] Art. 14 Abs. 1 Bst. b Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Hervorhebung nicht im Original.

[1732] Vgl. zu diesen Personen hiervor S. 310 ff.

dass sie Namen und andere personenbezogene Angaben so schwärzt, dass eine Reidentifizierung dieser Personen nicht mehr möglich ist.

– «**Informationen, die von der Sicherheitsuntersuchungsstelle erfasst wurden und die besonders sensibel und personenbezogen sind, einschließlich Informationen über die Gesundheit von Einzelpersonen**»:[1733] Zu den personenbezogenen Angaben gehören insbesondere Namen und Anschriften einer Person, aber auch weitere Daten, welche es ermöglichen, eine Person zu identifizieren, wie z.B. Rang oder Alter.[1734] Von diesen Daten besonders sensibel sind bspw. jene, die Auskunft über die politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten einer Person, über ihre Gesundheit oder über gegen sie verhängte strafrechtliche Sanktionen geben.[1735] Solche besonders sensiblen Informationen werden durch die Verordnung geschützt. Besonders von diesem Schutz betroffen sind damit im Rahmen der Sicherheitsuntersuchung erstellte Gutachten über eine medizinische Untersuchung[1736] oder eine Autopsie[1737].

– «**Material, das im Laufe der Untersuchung nachträglich angefertigt wurde, wie Notizen, Entwürfe, Stellungnahmen der Untersuchungsbeauftragten, Stellungnahmen im Rahmen der Auswertung von Informationen, einschließlich der Informationen von Flugschreibern**»:[1738] Diese Norm schützt jene Akten der Sicherheitsuntersuchung, welche einen provisorischen Charakter aufweisen. Dazu zählen bspw. die persönlichen Notizen zu einem Augenschein eines an der Untersuchung beteiligten Mitglieds der Behörde, Entwürfe von Aktennotizen, Stellungnahmen und andere schriftlich abgefasste Meinungsäusserungen von Mitgliedern der Behörde im Rahmen der Untersuchung oder die schriftlich festgehaltene Kommunikation zwischen den die Untersuchung führenden Personen wie z.B. E-Mails. Insgesamt unterliegen sämtliche Unterlagen, welche nicht

[1733] Art. 14 Abs. 1 Bst. c Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Hervorhebung nicht im Original.

[1734] Vgl. zum Begriff der personenbezogenen Angaben auch hiervor S. 230 f.

[1735] Vgl. dazu die besonderen Kategorien personenbezogener Daten gemäss Art. 9 Verordnung (EU) Nr. 2016/679 oder den Begriff der besonders schützenswerten Personendaten gemäss Art. 5 Bst. c revDSG.

[1736] Vgl. zur medizinischen Untersuchung hiervor S. 340 f.

[1737] Vgl. zur Autopsie hiervor S. 342 f.

[1738] Art. 14 Abs. 1 Bst. d Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Hervorhebung nicht im Original.

die definitiven Ergebnisse der Sicherheitsuntersuchung widerspiegeln, dem Schutz, sodass daraus keine falschen Schlüsse gezogen werden können. Nicht geschützt sind hingegen die definitiven und abgeschlossenen Fassungen der Akten bspw. über einen Augenschein oder eine Analyse eines Beweismittels.

- «**Informationen und Beweisstücke, die von Untersuchungsbeauftragten anderer Mitgliedstaaten oder von Drittländern gemäß internationalen Richtlinien und Empfehlungen bereitgestellt wurden, sofern dies von ihrer Sicherheitsuntersuchungsstelle beantragt wurde**»:[1739] In Sicherheitsuntersuchungen können auch Informationen und Beweismittel einfliessen, die von ausländischen Sicherheitsuntersuchungsbehörden zur Verfügung gestellt werden.[1740] Wünscht eine ausländische Sicherheitsuntersuchungsbehörde, dass diese Informationen oder Beweismittel unter den Schutz von Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 gestellt werden, hat die empfangende Sicherheitsuntersuchungsbehörde diesen zu gewähren.
- «**Entwürfe von vorläufigen oder endgültigen Berichten oder Zwischenberichten**»:[1741] Wie bereits hiervor erwähnt, sind Akten, die einen provisorischen Charakter aufweisen, geschützt. Aus diesem Grund werden ebenso sämtliche Entwürfe von Vor-, Zwischen-, Status oder Schlussberichten[1742] unter Schutz gestellt.
- «**Cockpit-Stimmen- und -Bildaufzeichnungen und deren Abschriften sowie Stimmenaufzeichnungen aus Flugverkehrskontrollstellen, wobei auch dafür zu sorgen ist, dass Informationen, die für die Sicherheitsuntersuchungen nicht relevant sind, insbesondere diejenigen, die das Privatleben betreffen, unbeschadet des Absatzes 3 angemessen geschützt werden**»:[1743] Diese Bestimmung schützt erstens Aufzeichnungen

---

[1739] Art. 14 Abs. 1 Bst. e Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Hervorhebung nicht im Original.

[1740] Vgl. dazu z.B. Gutachten ausländischer Sicherheitsuntersuchungsbehörden hiervor auf S. 324.

[1741] Art. 14 Abs. 1 Bst. f Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Hervorhebung nicht im Original.

[1742] Vgl. zu diesen Berichten hiervor S. 358 ff. Was in der europäischen Verordnung als Zwischenbericht bezeichnet wird, entspricht dem Vor-, dem Zwischen- sowie dem Statusbericht gemäss der VSZV.

[1743] Art. 14 Abs. 1 Bst. g Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Hervorhebung nicht im Original.

von *Cockpit Voice Recordern*[1744] und *Airborne Image Recordern*[1745]. Zweitens fallen auch Aufzeichnungen des Flugfunkverkehrs sowie der Hintergrundgespräche und -geräusche am Arbeitsplatz der Fluglotsinnen und Fluglotsen mittels des *AVRE*[1746] unter den Schutz. Drittens sind auch sämtliche Abschriften, die von solchen Aufzeichnungen erstellt werden, geschützt. Wie aus dem Wortlaut der Norm hervorgeht, profitieren diese Aufzeichnungen unabhängig davon, ob sie in einer Sicherheitsuntersuchung einfliessen, vom gewährten Schutz.[1747]

Ein gesamthafter Blick auf diese Schutzobjekte zeigt, dass die Verordnung insbesondere **personenbezogene sowie provisorische Unterlagen und Informationen**, welche während einer Sicherheitsuntersuchung anfallen, schützt. Ein Sonderfall stellen dabei Aufzeichnungen wie jene des *Cockpit Voice Recorders* dar, die unabhängig davon, ob sie in einer Sicherheitsuntersuchung Verwendung finden, vom Schutz profitieren.

Abschliessend ist zu erwähnen, dass die Verordnung auch die **Aufzeichnungen des *Flight Data Recorders***[1748] schützt. Dieser Schutz findet sich allerdings in einem spezifischen UAbs. 2 zu Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Dort regelt die Bestimmung, dass die Aufzeichnungen der Flugdatenschreiber «nicht für andere Zwecke als die der Sicherheitsuntersuchung, die Lufttüchtigkeit oder der Instandhaltung verfügbar gemacht oder genutzt werden» dürfen. Da daraus derselbe Schutzgehalt wie aus Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 resultiert, ist es angezeigt, die Aufzeichnung des *Flight Data Recorders* hier zu erwähnen.

cc. Schutzgehalt

Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 bestimmt, dass die hiervor genannten Akten, Beweismittel und Informationen «**nicht für andere Zwecke**

[1744] Vgl. zum *Cockpit Voice Recorder* hiervor S. 318.

[1745] Vgl. zum *Airborne Image Recorder* hiervor S. 319.

[1746] Vgl. zum *AVRE* hiervor S. 322.

[1747] Dies wird so durch Annex 13 vorgegeben. Vgl. Ziff. 5.12 Bst. a Annex 13 und hiervor S. 369.

[1748] Vgl. zum *Cockpit Voice Recorder* sowie zum *Flight Data Recorder* hiervor S. 318.

als die Sicherheitsuntersuchung verfügbar gemacht oder genutzt werden» dürfen. Aus dieser Schutznorm lassen sich diverse Teilgehalte herleiten:

- **Keine Offenlegung durch die Sicherheitsuntersuchungsbehörde**: In erster Linie wird durch die Schutzbestimmung die Sicherheitsuntersuchungsbehörde verpflichtet, die genannten Unterlagen nur selbst zu verwenden, sie also nicht offenzulegen. Mit anderen Worten dürfen die geschützten Akten, Beweismittel und Informationen das Sicherheitsuntersuchungsverfahren nicht verlassen. Daraus ergibt sich, dass die Sicherheitsuntersuchungsbehörde die genannten Unterlagen anderen Behörden nicht zur Verfügung stellen darf, also insbesondere nicht den Straf- oder der Administrativbehörde.[1749] Ebenso wenig darf sie am Verfahren nicht beteiligten Privaten wie bspw. geschädigten Personen Einsicht in die Unterlagen gewähren.[1750] Nötigenfalls hat sie sogar gegenüber den ins Untersuchungsverfahren involvierten Personen die Akteneinsicht einzuschränken, sofern deren Interessen an einer Akteneinsicht nicht überwiegen.[1751] Schliesslich muss die Sicherheitsuntersuchungsbehörde auch dafür sorgen, dass sie die geschützten Informationen nur so weit in den Schlussbericht aufnimmt, als sie für die Analyse des Vorkommnisses von Belang sind.[1752]
- **Verwertungsverbot in anderen Verfahren**: Aus dem Schutzgehalt, dass die genannten Akten, Beweismittel und Informationen das Sicherheitsuntersuchungsverfahren nicht verlassen dürfen, lässt sich ein Beweisverwertungsverbot ableiten, das in allen anderen Verfahren zur Anwendung gelangt. Damit dürfen diese Unterlagen insbesondere nicht durch die Straf- oder die Administrativbehörde in ihren Verfahren verwertet werden.
- **Keine Verwendung durch Organisationen der Zivilluftfahrt**: Ebenfalls ist es den Organisationen der Zivilluftfahrt wie Flugbetriebs- und Flugsicherungsunternehmen verwehrt, die erwähnten Aufzeichnungen wie jene des *Cockpit Voice Recorders*, deren Inhaberinnen oder Inhaber

[1749] Vgl. zum Aktenaustausch mit den Straf- und der Administrativbehörde hiernach S. 468 ff.

[1750] Vgl. zur Akteneinsicht durch geschädigte Personen hiernach S. 436 f.

[1751] Vgl. zur Einschränkung der Akteneinsicht hiernach S. 415.

[1752] Vgl. explizit Art. 16 Abs. 5 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

> sie sind, zu eigenen Zwecken zu verwenden. Die Organisationen dürfen diese Aufzeichnungen lediglich der Sicherheitsuntersuchungsbehörde zur Verfügung stellen. Infolgedessen haben die Organisationen die genannten Aufzeichnungen nicht dazu heranzuziehen, um bspw. eine Kündigung zu begründen oder einen Zivilprozess zu führen. Nicht einmal zur Verbesserung der betriebsinternen Flugsicherheit sind die Aufzeichnungen gemäss der europäischen Bestimmung zugelassen.[1753]

Insgesamt zeigt sich damit, dass Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 für die aufgelisteten Akten, Beweismittel und Informationen einen sehr weitgehenden Schutz implementiert, indem diese exklusiv der Sicherheitsuntersuchungsbehörde zur Verfügung stehen. Wie aber noch gezeigt werden wird, kann die Sicherheitsuntersuchungsbehörde im Rahmen der durch die Abs. 3 und 4 statuierten **Ausnahmeregelungen** Abweichungen von diesem Schutz bestimmen.

dd. Verletzung der Schutzbestimmung

Schliesslich ist zu erörtern, wie eine Person vorgehen kann, wenn sie feststellt, dass Akten, Beweismittel oder Informationen, die ihre Person betreffen, entgegen der Schutznorm behandelt worden sind. Die Möglichkeiten, die sich ihr bieten, differieren dabei in Abhängigkeit davon, auf welche Weise der Schutzgehalt verletzt worden ist:

Eine solche Verletzung kann bspw. vorliegen, wenn die Sicherheitsuntersuchungsbehörde unberechtigten Personen Einsicht in die durch die Schutznorm aufgelisteten Unterlagen gewähren möchte. Sieht eine am Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligte Person, dass sich eine solche Verletzung anbahnt, kann sie gemäss **Art. 26 Abs. 3 Satz 1 LFG** – in Analogie zu Art. 25*a* VwVG – den Erlass einer anfechtbaren Verfügung erwirken. Anschliessend besteht die Möglichkeit, gegen diese Verfügung Einsprache bei der Kommission der SUST einzulegen.[1754] Problematisch daran ist allerdings, dass nach einer erfolgten Verletzung es der verletzten Person regelmässig am Rechts-

---

[1753] Dies ergibt sich aus einer systematischen Auslegung der Norm. Aufzeichnungen, welche zur Verbesserung der betriebsinternen Flugsicherheit herangezogen werden dürfen, erwähnt Art. 14 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 nämlich in Abs. 2.

[1754] Vgl. zum Ganzen hiervor S. 344 ff.

schutzinteresse fehlen wird, um den Erlass einer Verfügung erwirken zu können.[1755]

Nicht auf Art. 26 Abs. 3 Satz 1 LFG zurückgreifen kann eine verletzte Person ebenso, wenn geschützte Akten, Beweismittel oder Informationen bereits an die **Straf- oder Administrativbehörde** gelangt sind und in einem Verfahren gegen sie verwertet werden. Diesfalls hat die beschwerte Person nach den Vorgaben der Prozessnormen, welche in diesen Verfahren zur Anwendung gelangen, vorzugehen. Insbesondere kann die verletzte Person geltend machen, die Beweismittel seien widerrechtlich erlangt worden, weshalb sie aus den Akten entfernt werden müssten.[1756]

Schliesslich möchte eine verletzte Person allenfalls auch gegen eine **Organisation der Zivilluftfahrt** vorgehen, sofern diese bspw. Aufzeichnungen des *Cockpit Voice Recorders* zu eigenen Zwecken verwendet. Die dazu zur Verfügung stehenden Mittel hängen jedoch stark davon ab, wie die Organisation die Aufzeichnungen gebraucht: Verwendet eine Organisation diese bspw. für interne Zwecke und legt sie dadurch Mitarbeitenden offen, kann dies eine Persönlichkeitsverletzung darstellen, gegen welche eine **Klage nach Massgabe von Art. 28 ff. ZGB** angehoben werden kann. Eine gestützt auf diese Aufzeichnungen ausgesprochene **Kündigung** kann sich sodann als **missbräuchlich im Sinne von Art. 336 OR** erweisen. Schliesslich können geschützte Unterlagen, die in einen Zivilprozess einfliessen, als **rechtswidrig beschaffte Beweismittel im Sinne von Art. 152 Abs. 2 ZPO** aus den Akten gewiesen werden.[1757]

[1755] Vgl. analog das nötige Rechtsschutzinteresse bei einem Vorgehen nach Art. 25*a* VwVG bei WEBER-DÜRLER/KUNZ-NOTTER, in: VwVG-Kommentar, Art. 25*a* VwVG Rz. 28 ff.

[1756] Für das Strafverfahren vgl. Art. 141 Abs. 2 StPO. Stammen sämtliche Akten, aufgrund derer ein Strafverfahren eingeleitet worden ist, aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren und sind diese unverwertbar geworden, wird es zudem am hinreichenden Tatverdacht (Art. 309 Abs. 1 Bst. a StPO) fehlen, womit das Strafverfahren einzustellen ist. Im Administrativverfahren gilt ebenso, dass rechtswidrig erlangte Beweise unverwertbar sind. Vgl. ausführlich KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 730 ff., oder KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 12 VwVG Rz. 198 ff.

[1757] Vgl. zum Ganzen analog hiervor S. 235.

M.E. nicht möglich ist hingegen, die **Ombudsstelle ROJCA**[1758] anzurufen. Diese wurde explizit zu den Zwecken des *Meldewesens für besondere Ereignisse* geschaffen und ist daher nicht dafür zuständig, Rügen über eine Verletzung des Schutzes durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 entgegenzunehmen.

b. Unterlagen nur zum Zweck der Sicherheitsuntersuchung sowie zur Verbesserung der Flugsicherheit

Analog zu Abs. 1 stellt auch Abs. 2 von Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 eine Liste mit zu schützenden Objekten auf. Diese Liste beinhaltet verschiedene Aufzeichnungen und Dokumente, die – im Gegensatz zu den in Abs. 1 genannten Unterlagen und Informationen – **unabhängig davon, ob sie in eine Sicherheitsuntersuchung als Beweismittel einfliessen, geschützt sind**.

Auch der Schutz, der durch Abs. 2 statuiert wird, ist ein anderer als jener in Abs. 1. So dürfen die in Abs. 2 aufgelisteten Unterlagen gemäss dessen Einleitungssatz «**nicht für andere Zwecke als die Sicherheitsuntersuchung oder als die Verbesserung der Flugsicherheit verfügbar gemacht oder genutzt werden**».[1759] Damit wird in Abs. 2 ein weniger weitgehender Schutz statuiert, indem die geschützten Unterlagen auch ausserhalb der Sicherheitsuntersuchung Verwendung finden dürfen, solange sie dort der Verbesserung der Flugsicherheit dienen.

Nachfolgend wird der durch Abs. 2 gewährte Schutz genauer betrachtet. Erneut werden dazu Schutzadressat, Schutzobjekt, Schutzgehalt und das Vorgehen bei einer Verletzung der Schutznorm analysiert.

aa. Schutzadressat

Schutzadressat von Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 sind die Inhaberinnen und Inhaber der in Bst. a bis d aufgelisteten Unterlagen. In erster Linie sind dies die **Organisationen der Zivilluftfahrt**. Zudem hat auch die **Sicherheitsuntersuchungsbehörde**, sofern sie die geschützten Unterlagen als

[1758] Vgl. zu dieser hiervor S. 219.

[1759] Hervorhebung nicht im Original.

Beweismittel in ihrem Verfahren heranzieht, diese zu schützen. Sollten gewisse Unterlagen zudem an andere Behörden wie bspw. die **nationale Zivilluftfahrtbehörde** gelangen, haben sich auch diese an die Schutzbestimmungen zu halten.

bb. Schutzobjekt

Gewährt wird der Schutz durch Art. 14 Abs. 2 Bst. a bis d der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 folgenden Unterlagen:

- «**[A]lle Mitteilungen zwischen Personen, die am Betrieb des Luftfahrzeugs beteiligt waren**»:[1760] Diese Bestimmung schützt sämtliche Aufzeichnungen der Kommunikation zwischen Personen, die am Betrieb eines in ein Vorkommnis verwickelten Luftfahrzeugs beteiligt waren.[1761] Dazu zählt also nicht nur die Kommunikation innerhalb der Cockpit-Besatzung, sondern auch jene der Cockpit-Besatzung mit der übrigen Besatzung[1762] oder mit Personen am Boden wie bspw. mit der Flugdienstberaterin oder dem Flugdienstberater.[1763]
- «**[S]chriftliche oder elektronische Aufzeichnungen und Abschriften der Aufzeichnungen von Flugverkehrskontrollstellen, einschließlich Berichte und Ergebnisse zur internen Verwendung**»:[1764] Flugsicherungsunternehmen zeichnen nicht nur den Flugfunkverkehr und die Hintergrundgeräusche, sondern auch die Flugwegdaten auf.[1765] Sämtliche solcher Aufzeichnungen inklusive der davon angefertigten Abschriften oder der darüber erstellten Analysen und Berichte werden durch diese Bestimmung geschützt.

[1760] Art. 14 Abs. 2 Bst. a Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Hervorhebung nicht im Original.

[1761] Aus dem Wortlaut «die am Betrieb *des* Luftfahrzeugs beteiligt *waren*» [Hervorhebung nicht im Original] geht hervor, dass es sich um die Kommunikation rund um den Betrieb eines in ein Vorkommnis verwickelten Luftfahrzeuges handeln muss.

[1762] Vgl. zu den Mitgliedern der Besatzung hiervor S. 153.

[1763] Flugdienstberaterinnen und Flugdienstberater werden auch *Dispatcher* genannt. Ihre Aufgabe ist es, einen Flug organisatorisch vorzubereiten und auch die Cockpit-Besatzung während des Fluges für die sichere Durchführung des Fluges zu beraten. Vgl. dazu z.B. Ziff. 10.2 VBR I.

[1764] Art. 14 Abs. 2 Bst. b Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Hervorhebung nicht im Original.

[1765] Vgl. hiervor S. 319.

- «**Begleitschreiben zur Übermittlung von Sicherheitsempfehlungen von Sicherheitsuntersuchungsstellen an den Adressaten, sofern dies von der Sicherheitsuntersuchungsstelle, die die Empfehlung erteilt, beantragt wurde**»:[1766] Sicherheitsuntersuchungsbehörden, welche Sicherheitsempfehlungen[1767] aussprechen, übermitteln diese Empfehlungen jeweils zusammen mit einem Begleitschreiben, das einen Beschrieb des Vorkommnisses enthält.[1768] Die Schutznorm erlaubt der Sicherheitsuntersuchungsbehörde, für ihr Begleitschreiben bei der Empfängerin oder dem Empfänger einen Schutz nach Massgabe von Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 zu erwirken. Da die Empfängerinnen solcher Begleitschreiben in aller Regel die nationalen Zivilluftfahrtbehörden sind, sind sie auch die Adressatinnen dieses Schutzes.
- «**Ereignismeldungen, die nach der Richtlinie 2003/42/EG gemacht wurden**»:[1769] Durch diese Bestimmung sind sämtliche Meldungen, welche die Organisationen der Zivilluftfahrt über das *Meldesystem für besondere Ereignisse*[1770] erstatten, geschützt. Sowohl die Organisationen der Zivilluftfahrt, welche die Meldungen durch ihre betriebsinternen Meldesysteme erfassen, als auch die nationalen Behörden oder die EASA, welche die Meldungen schliesslich empfangen,[1771] haben sich an den entsprechenden Schutz zu halten.

Eine gesamthafte Betrachtung der Schutzobjekte zeigt, dass die europäische Verordnung **diverse Aufzeichnungen mit personenbezogenem Inhalt**, welche durch die Organisationen der Zivilluftfahrt angelegt werden, unter Schutz stellen möchte. Nicht so recht in dieses Bild passt hingegen die Erwähnung der **Begleitschreiben**, welche ausländische Sicherheitsuntersuchungsstellen im Zusammenhang mit Sicherheitsempfehlungen an nationale Zivilluftfahrtbehörden senden. Deren Schutz hätte aus systematischen Gründen m.E. besser

[1766] Art. 14 Abs. 2 Bst. c Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Hervorhebung nicht im Original.

[1767] Vgl. zu den Sicherheitsempfehlungen hiervor S. 364 ff.

[1768] Vgl. dazu die in den FN 1678, 1679 und 1680 genannten Sicherheitsempfehlungen.

[1769] Art. 14 Abs. 2 Bst. d Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Hervorhebung nicht im Original.

[1770] Vgl. zum *Meldesystem für besondere Ereignisse* hiervor S. 174 ff.

[1771] Vgl. zu den Modalitäten des *Meldesystems für besondere Ereignisse* hiervor S. 205 ff.

in Art. 17 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010, welcher die Sicherheitsempfehlungen reglementiert, genannt werden sollen.

Bedeutend ist überdies die Nennung der **Ereignismeldungen** des *Meldesystems für besondere Ereignisse* durch die Schutznorm. Diese Ereignismeldungen werden bereits durch das Konzept der *Just Culture* gemäss dem Annex 19 sowie der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 geschützt.[1772] Allerdings ist der dort stipulierte Schutz nicht umfassend, da insbesondere das in Art. 16 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 aufgeführte Verwertungsverbot nur in Disziplinar- und Verwaltungsverfahren zur Anwendung gelangt.[1773] Durch die Aufnahme in den Katalog von Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 wird damit zweierlei erwirkt: Erstens werden die Ereignismeldungen auch unter den durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 stipulierten Schutz gestellt. Zweitens wird explizit klargestellt, was hiervor schon mehrfach gefordert wurde:[1774] Der Schutz, der durch die *Just Culture* den Ereignismeldungen gewährt wird, steht ihrer Verwendung in der Sicherheitsuntersuchung nicht entgegen.

cc. Schutzgehalt

Im Grundsatz schützt Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 die genannten Unterlagen davor, «**für andere Zwecke als die Sicherheitsuntersuchung oder als die Verbesserung der Flugsicherheit verfügbar gemacht oder genutzt**»[1775] zu werden. Dabei kann dieser Schutzgehalt auch auf den Wortlaut *nicht für andere Zwecke als die Verbesserung der Flugsicherheit* gekürzt werden, denn die Verwendung der geschützten Unterlagen in der Sicherheitsuntersuchung liegt aufgrund deren Verfahrenszweck[1776] stets im Sinne der Flugsicherheit. Damit normiert Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 einen Schutzgehalt, wie er auch durch Teile der *Just Culture* für

[1772] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 213 ff.

[1773] Vgl. dazu hiervor S. 245 ff.

[1774] Vgl. dazu hiervor S. 248 f. und 310.

[1775] Hervorhebung nicht im Original.

[1776] Vgl. zum Verfahrenszweck hiervor S. 288 ff.

den Schutz im Meldewesen statuiert wird.[1777] Dort wurde allerdings bereits moniert, dass eine Schutznorm, welche eine Verwendung nur zur «Verbesserung der Flugsicherheit» zulässt, sehr viel Spielraum zur Interpretation offenlässt und daher **einen wenig greifbaren Schutz** gewährt.[1778]

Nichtsdestotrotz kann Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 – in Analogie zum durch die *Just Culture* fürs Meldewesen gewährten Schutz[1779] – **folgender Schutzgehalt** entnommen werden:

- **Schonende Bearbeitung der Daten**: Die Schutznorm legt nahe, dass sowohl die Sicherheitsuntersuchungsbehörden als auch die Organisationen der Zivilluftfahrt und die übrigen Schutzadressatinnen und Schutzadressaten die in der Norm aufgelisteten Unterlagen schonend zu bearbeiten haben. Insbesondere gilt dies für die darin enthaltenen personenbezogenen Angaben[1780]. Für die Sicherheitsuntersuchungsbehörde bedeutet dies, dass sie die in den Unterlagen enthaltenen Informationen nur insoweit in den Schlussbericht aufnimmt, als diese für die Analyse des Vorkommnisses von Belang sind. In Bezug auf die Organisationen der Zivilluftfahrt impliziert der Schutz, dass sie die Unterlagen nur soweit notwendig und möglichst in entpersonalisierter Form bearbeiten.
- **Gewährung der Vertraulichkeit**: Aus Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 kann abgeleitet werden, dass die genannten Unterlagen grundsätzlich vertraulich zu behandeln sind. Eine Offenlegung ist nur dann angezeigt, wenn sie der Verbesserung der Flugsicherheit dient. Für die Sicherheitsuntersuchungsbehörde folgt daraus, dass sie die geschützten Unterlagen insbesondere nicht an andere Behörden wie die Straf- oder die Administrativbehörde weiterleiten soll. Ebenfalls hat die Sicherheits-

---

[1777] Konkret ist dies jener Schutzgehalt, welcher auch durch den ersten Pfeiler des Schutzes durch die *Just Culture* statuiert wird. Dort besagte Art. 15 Abs. 2 UAbs. 2 Bst. b Verordnung (EU) Nr. 376/2014, dass die Inhalte des Meldewesens nicht «für andere Zwecke als die Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Flugsicherheit» verwendet werden dürfen. Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 223 ff.

[1778] Beim ersten Pfeiler des Schutzes durch die *Just Culture* führte die Formulierung – zusammen mit anderen Gründen – sogar dazu, dass die Justiziabilität des Schutzes verneint werden musste. Vgl. dazu hiervor S. 226.

[1779] Vgl. dazu hiervor S. 224 f.

[1780] Vgl. zu den personenbezogenen Angaben hiervor S. 230 f.

untersuchungsbehörde gegebenenfalls die Akteneinsicht in die geschützten Unterlagen durch Private einzuschränken, sofern deren Interesse an der Akteneinsicht nicht überwiegt.[1781] Des Weiteren haben auch Organisationen der Zivilluftfahrt sicherzustellen, dass die geschützten Unterlagen vertraulich behandelt werden. Dies bedeutet, dass die Unterlagen nur jenen Mitarbeitenden zugänglich gemacht werden, welche für deren Auswertung zum Zweck der Verbesserung der betriebsinternen Flugsicherheit zuständig sind. Ebenso sind die Unterlagen an Dritte – mit Ausnahme der Sicherheitsuntersuchungsbehörde – nur sehr zurückhaltend weiterzugeben.

– **Keine Verwendung zur Klärung von Schuld- oder Haftungsfragen**: Insbesondere eine Verwendung der Unterlagen zur Klärung von Schuld- oder Haftungsfragen liegt im Widerspruch zum statuierten Schutzgehalt. Daraus lässt sich ein Beweisverwertungsverbot herleiten, das die geschützten Unterlagen beschlägt und in sämtlichen Verfahren ausser dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren zur Anwendung gelangt. Damit ist deren Verwertung insbesondere im Straf- oder Administrativverfahren ausgeschlossen. Davon betroffen sind auch die nationalen Zivilluftfahrtbehörden, welche Begleitschreiben zu Sicherheitsempfehlungen erhalten. Diese Begleitschreiben dürfen die Zivilluftfahrtbehörden nicht in ihren Administrativ- oder Verwaltungsstrafverfahren verwerten. Des Weiteren ist es den Organisationen der Zivilluftfahrt verwehrt, die genannten Unterlagen zur Begründung von arbeitsrechtlichen oder anderen Nachteilen wie z.B. einer Kündigung heranzuziehen oder sie in einem Zivilprozess zu verwenden.

Insgesamt ergibt sich, dass Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 die aufgelisteten Unterlagen in verschiedener Hinsicht schützt. Darauf hinzuweisen bleibt allerdings, dass die vom Schutz angesprochenen Behörden, wie hiernach noch gezeigt werden wird, nach Massgabe von Abs. 3 und 4 **von diesem Schutz abweichen** können.

dd. Verletzung der Schutzbestimmung

Der hiervor genannte Schutzgehalt kann bspw. dadurch verletzt werden, dass die Sicherheitsuntersuchungsbehörde Dritten Einsicht in die geschützten Un-

[1781] Vgl. zur Einschränkung der Akteneinsicht hiernach S. 415.

terlagen gewährt, eine Organisation der Zivilluftfahrt diese für eine Kündigung heranzieht oder die Unterlagen in einem Strafverfahren Verwendung finden. Um sich gegen solche Verletzungen zur Wehr zu setzen, stehen Personen dieselben Mittel zur Verfügung, die sie auch gegen Verletzungen von Abs. 1 des Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 einsetzen können. Entsprechend kann an dieser Stelle auf das hiervor Erörterte verwiesen werden.[1782]

c. Ausnahme des Schutzes

Abs. 3 von Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 verleiht der zuständigen Behörde das Recht, zu «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». Diese m.E. umständlich formulierte Bestimmung statuiert damit eine generelle Ausnahmeklausel, gemäss der vom hiervor beschriebenen Schutz abgewichen werden darf.

Inhaltlich führt Abs. 3 eine **Interessensabwägung** ein, die zulässt, dass die zu schützenden Unterlagen und Informationen für andere Verfahren als die Sicherheitsuntersuchung und zu anderen Zwecken als der Verbesserung der Flugsicherheit verfügbar gemacht werden, sofern der Nutzen dieser Offenlegung grösser ist als der dadurch zu befürchtende Schaden.[1783] Ein solcher Nutzen kann sich insbesondere aus einem Strafverfolgungsinteresse ergeben. Der Schaden kann sodann darin liegen, dass die Art von Informationen, welche offengelegt werden, für zukünftige Sicherheitsuntersuchungen nicht mehr zur Verfügung steht.

Eine genaue Betrachtung dieser Interessensabwägung ergibt allerdings, dass die durch Art. 14 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 definierten **Abwägungskriterien untauglich** sind. Problematisch ist insbesondere die Be-

---

[1782] Vgl. dazu hiervor S. 379 f.

[1783] Da diese Interessensabwägung so schon in Ziff. 5.12 Annex 13 vorhanden ist, konkretisieren Ziff. 4.1 und 4.2 Appendix 2 Annex 13, welche Faktoren in diese Interessensabwägung einbezogen werden sollten. Diese Faktoren können, auch wenn dem *Appendix 2* aufgrund des Vorbehaltes gegen Ziff. 5.12 Annex 13 in der Schweiz grundsätzlich keine Gültigkeit zukommt, hier analog angewendet werden.

achtung des Schadens für künftige Sicherheitsuntersuchungen. Diesbezüglich ist nämlich in Erinnerung zu rufen, dass die SUST die durch Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geschützten Beweismittel nötigenfalls auch mittels Zwangsmassnahmen[1784] erwirken kann. Damit ist nicht ersichtlich, inwiefern die Beweismittel nach einer Offenlegung durch die SUST zukünftig nicht mehr verfügbar sein sollen. Allgemein ist ein Schaden durch eine Offenlegung für zukünftige Sicherheitsuntersuchungen schwer abzuschätzen. Einzig das wenig schlagkräftige Argument, dass eine Offenlegung von geschützten Beweismitteln durch die SUST eine positive Sicherheitskultur[1785] gefährde, kann gelten gelassen werden. Somit ist nicht überraschend, dass auch die Europäische Kommission seit Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 bereits mehrfach festgestellt hat, dass dem Schutz von Art. 14 der Verordnung in den Mitgliedstaaten bis jetzt «no or limited legal effect» zukam.[1786]

Des Weiteren ist ebenso problematisch, dass im schweizerischen Recht nirgends konkretisiert wird, welcher Behörde die Kompetenz zukommt, die hiervor aufgezeigte Interessensabwägung vorzunehmen. M.E. ist die **SUST** am besten in der Lage, zu beurteilen, inwiefern aus der Offenlegung von Unterlagen ein Schaden für die Sicherheitsuntersuchung droht. Aus diesem Grund soll sie insbesondere im Rahmen des Aktenaustauschs mit anderen Behörden[1787] oder der Gewährung der Akteneinsicht[1788] entscheiden, welche Interessen überwiegen, und die Offenlegung der entsprechenden Unterlagen gewähren oder verweigern. Entscheidet sich die SUST für eine Offenlegung, so darf sie gemäss Art. 14 Abs. 4 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 allerdings nur jene Informationen weitergeben, die zur Erlangung der durch die Offenlegung angestrebten Zwecke «unbedingt nötig» sind. Infolgedessen sollte die SUST insbesondere jene Stellen in den Unterlagen, die einerseits sensibel, andererseits aber zur Erreichung der angestrebten Zwecke nicht zentral sind, schwärzen.

1784 Vgl. zu diesen hiervor S. 326 ff.

1785 Vgl. zur positiven Sicherheitskultur hiervor S. 37.

1786 Commission staff working document on the implementation of Regulation (EU) No 996/2010, SWD(2016) 151 ff., S. 8. Vgl. zudem Commission staff working document evaluation of Regulation (EU) No 996/2010, SWD(2019) 177 ff., S. 24 f.

1787 Vgl. zu diesem Aktenaustausch hiernach S. 468 ff.

1788 Vgl. zur Akteneinsicht hiernach S. 413 ff.

Fraglich ist aber, ob auch **Organisationen der Zivilluftfahrt** vom durch das europäische Recht statuierten Schutz abweichen dürfen. Art. 14 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 gewährt die Kompetenz zur Interessenabwägung nämlich alleine der zuständigen «Behörde». Damit müssten sich die Organisationen der Zivilluftfahrt an die nach nationalem Recht einschlägige Behörde wenden, um einen Offenlegungsentscheid zu erwirken. Im schweizerischen Recht findet sich allerdings nirgends eine Norm, die ein entsprechendes Verfahren vorsehen würde. Infolgedessen ist es m.E. den Organisationen der Zivilluftfahrt – mangels Umsetzung im schweizerischen Recht – nicht gestattet, vom durch das europäische Recht statuierten Schutz abzuweichen.[1789]

3. Schutz durch Bestimmungen des schweizerischen Rechts

Neben den völker- sowie den europarechtlichen Normen kann zum Schutz der Inhalte aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren auch auf Normen aus dem schweizerischen Recht rekurriert werden. Zu nennen sind hier erstens verschiedene Normen der VSZV sowie zweitens die Art. 40*a* ff. VFSD, welche den Schutz der Aufzeichnungen mittels des *AVRE*[1790] betreffen. Drittens gelangen im Sicherheitsuntersuchungsverfahren auch die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes zur Anwendung. Diese drei Gruppen von Schutznormen werden im Folgenden genauer erörtert.

a. Normen der VSZV

Die VSZV enthält verschiedene Normen, aus denen für Akten und Beweismittel, welche im Sicherheitsuntersuchungsverfahren Verwendung finden, ein gewisser Schutz abgeleitet werden kann. Zu nennen sind insbesondere die Beschränkung der Verwendung von Auskünften im Strafverfahren gemäss Art. 24 VSZV sowie die Beschränkung der Akteneinsicht nach Massgabe von Art. 51 Abs. 2 VSZV. Der Vollständigkeit halber sind zudem zwei Normen zu

---

[1789] Eine Ausnahme davon liegt allerdings für die Aufzeichnungen des *AVRE* vor. Diese dürfen nämlich – allerdings in einem strengen Rahmen – gemäss der expliziten Regelung in Art. 40*f* Abs. 5 VFSD zur Verbesserung der Betriebssicherheit Verwendung finden, obwohl dies durch das europäische Recht so nicht vorgesehen ist. Vgl. dazu hiernach FN 1810.

[1790] Vgl. zum *AVRE* hiervor S. 322.

erwähnen, welche den Umgang mit personenbezogenen Daten regeln. Hiernach wird vertiefter auf diese Normen eingegangen.

Als wichtigste Norm, welche dem Schutz von Akten und Beweismitteln des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens dient, ist **Art. 24 VSZV** zu nennen. Diese Norm **schränkt die Verwertung der Akten der SUST durch die Strafbehörden in einem wesentlichen Punkt ein**, indem sie bestimmt, dass «[d]ie von einer Person im Rahmen einer Sicherheitsuntersuchung erteilten Auskünfte [.] in einem Strafverfahren nur mit deren Einverständnis verwendet werden» dürfen. Mit anderen Worten statuiert der Artikel ein Beweisverwertungsverbot, welches die Aussagen von Personen während des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens[1791] beschlägt und im Strafverfahren – nicht allerdings im Administrativverfahren – zur Anwendung gelangt.[1792] Insbesondere dürfen also die Protokolle, welche im Rahmen einer Anhörung einer Person, die sachdienliche Auskünfte erteilt hat, erstellt werden,[1793] nicht durch die Strafbehörden verwertet werden. Dieses Beweisverwertungsverbot kann nur dadurch beseitigt werden, dass diejenige Person, von der die Auskünfte stammen, der Verwertung im Strafverfahren zustimmt.[1794]

Eine weitere Norm, welche dem Schutz der Akten und Beweismittel des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens dient, ist die Reglementierung der Akteneinsicht in Art. 51 VSZV.[1795] **Art. 51 Abs. 2 VSZV beschränkt nämlich diese Akteneinsicht**, «solange das Interesse der Untersuchung […] es erfordert». Damit kann die Sicherheitsuntersuchungsbehörde den Zugriff auf ihre Akten beschränken, sofern dieser nicht im Sinne des Verfahrens liegt.

Der Vollständigkeit halber sind in diesem Zusammenhang schliesslich zwei Normen aus der VSZV zu erwähnen, welche die an der Untersuchung beteiligten Personen schützen. Dazu zählt erstens der bereits hiervor erwähnte[1796]

[1791] Vgl. zu diesem Beweismittel hiervor S. 310 ff.

[1792] Gleicher Meinung auch TPF 2018 50 E. 5.1 S. 52.

[1793] Vgl. zu diesen Protokollen hiervor S. 312.

[1794] Vgl. zu den damit verbundenen Rechten auch hiervor S. 313 sowie insbesondere hiernach S. 410 ff.

[1795] Vgl. zur Akteneinsicht ausführlich hiernach S. 413 ff.

[1796] Vgl. dazu hiervor S. 363.

Art. 54 Abs. 1 VSZV, der bestimmt, dass die **Berichte der SUST**[1797] sowie die Zusammenfassungen, welche die SUST jährlich über die summarischen Berichte[1798] sowie die Sicherheitsempfehlungen[1799] erstellt, **zu anonymisieren** sind.[1800] So dürfen in diesen Dokumenten keine natürlichen Personen mit Namen genannt werden.

Zweitens ist auf Art. 19 VSZV zu verweisen. Dessen Abs. 1 verpflichtet die SUST, Vorkommnisse «auf schweizerischem Hoheitsgebiet, an denen ausländische Unternehmen beteiligt sind, den zuständigen Behörden in den Sitzstaaten dieser Unternehmen» zu melden. Erstattet die SUST eine derartige **Meldung an eine ausländische Behörde**, darf die Meldung gemäss Abs. 2 **keine besonders schützenswerten Personendaten** im Sinne des Datenschutzgesetzes[1801] enthalten.[1802]

b. Art. 40*a* ff. VFSD

Weitere Schutznormen des schweizerischen Rechts finden sich in den Art. 40*a* ff. VFSD. Diese Normen regeln den Umgang mit den **Aufnahmen der Hintergrundgespräche und -geräusche am Arbeitsplatz von Fluglotsinnen und Fluglotsen mittels des *AVRE***[1803], also einem ganz spezifischen Beweismittel der Sicherheitsuntersuchung. Diese Aufzeichnungen werden ohnehin durch das internationale Recht umfassend geschützt.[1804] Art. 40*a* ff. VFSD konkretisieren diesen Schutz, indem sie ausführlich normieren, wie erstens die Auswertung dieser Aufzeichnungen vonstattenzugehen hat und

---

[1797] Vgl. zu diesen Berichten hiervor S. 358 ff.

[1798] Vgl. zu diesen Zusammenfassungen hiervor S. 301.

[1799] Vgl. zu diesen Zusammenfassungen hiervor S. 366.

[1800] Vgl. analog auch Ziff. 5.12.3 Annex 13 sowie Art. 16 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[1801] Vgl. zu den besonders schützenswerten Personendaten Art. 5 Bst. c revDSG.

[1802] Vgl. zur Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland auch ausführlich Art. 16 ff. revDSG.

[1803] Vgl. zum *AVRE* hiervor S. 322.

[1804] Vgl. Ziff. 5.12 Bst. b Nr. 4 Annex 13, hiervor erwähnt auf S. 369. Vgl. ebenso Art. 14 Abs. 1 Bst. g Verordnung (EU) Nr. 996/2010, hiervor erwähnt auf S. 376 f.

wer zweitens die so gewonnenen Informationen zu welchen Zwecken verwenden darf:

In Bezug auf den ersten Punkt, also die **Auswertung der Aufzeichnungen des *AVRE***, legt Art. 40*f* Abs. 1 VFSD fest, dass diese alleine durch die SUST vorgenommen werden darf.[1805] Diese darf zudem die Aufzeichnungen nur so weit auswerten, «wie es zur Untersuchung eines Flugunfalls oder schweren Vorfalls nötig ist».[1806] Dabei geniessen betroffene Fluglotsinnen und Fluglotsen ein Teilnahmerecht bei der Beweisauswertung[1807] und dürfen sich durch eine Vertreterin oder einen Vertreter ihres Personalverbandes begleiten lassen[1808].

In Bezug auf die **Verwendung der Aufzeichnungen** bestimmt Art. 40*f* Abs. 5 Satz 1 VFSD, dass «[d]ie im Rahmen des Auswertungsverfahrens gewonnenen Informationen und Erkenntnisse [.] einzig für Massnahmen zur Verbesserung der Flug- oder Betriebssicherheit verwendet werden» dürfen. Dies bedeutet, dass die SUST diese Informationen grundsätzlich nicht offenlegen darf. Damit ist es ihr insbesondere untersagt, die Informationen an andere Behörden für ein Straf- oder Administrativverfahren weiterzuleiten oder sie im Rahmen einer Akteneinsicht preiszugeben.[1809] Ebenso kann aus dieser Norm ein **Beweisverwertungsverbot** für die Auswertungen des *AVRE* abgeleitet werden, welches in allen anderen Verfahren ausser der Sicherheitsuntersuchung Anwendung findet. Zulässig bleibt allerdings die Offenlegung der gewonnenen Informationen gegenüber dem vom Vorkommnis betroffenen Flugsicherungsunternehmen, da diese die betriebsinterne Flugsicherheit för-

[1805] Vgl. Art. 40*f* Abs. 1 Satz 1 VFSD.

[1806] Art. 40*f* Abs. 1 Satz 2 VFSD.

[1807] Vgl. Art. 40*f* Abs. 2 VFSD.

[1808] Vgl. Art. 40*f* Abs. 3 VFSD.

[1809] Zwar würde Art. 40*j* VFSD vorsehen, dass abweichend von den übrigen Bestimmungen der Verordnung «die zuständigen Behörden insbesondere die Herausgabe, Auswertung oder Aufbewahrung von Aufzeichnungen des AVRE anordnen [können], soweit ein Gesetz dies vorsieht». Allerdings nehmen bisher keine anderen Gesetze Bezug auf die Aufzeichnungen des *AVRE*, womit diese weiterhin vor dem Zugriff anderer Behörden geschützt bleiben.

dert.[1810] Dem Flugsicherungsunternehmen, welches die Informationen erhält, ist es allerdings verwehrt, diese zur Klärung von Schuld- oder Haftungsfragen einzusetzen. Insbesondere eine Verwendung zur Ausübung rechtlicher Nachteile oder zur Führung eines Zivilprozesses gegen Personen, die durch das *AVRE* aufgezeichnet wurden, ist damit ausgeschlossen. Im Übrigen ist das Flugsicherungsunternehmen gemäss Art. 40*h* VFSD verpflichtet, die Informationen vertraulich zu behandeln.

c. Datenschutzgesetz

Schliesslich ist zu erörtern, inwiefern der Schutz der Beweismittel und Akten aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren auch mit Datenschutzgesetz begründet werden kann. Art. 22 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 hält nämlich explizit fest, dass die datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu berücksichtigen sind. Aus diesem Grund wird hiernach – analog zur Diskussion von Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 – das Datenschutzgesetz[1811] hinsichtlich des Schutzadressaten, des Schutzobjektes, des Schutzgehaltes und des Vorgehens bei einer Verletzung der Schutzbestimmungen analysiert.

aa. Schutzadressat

Das Datenschutzgesetz richtet sich, wie hiervor bereits Erwähnung fand, sowohl an Bundesorgane als auch an Private.[1812] Entsprechend haben ohne Weiteres die **Organisationen der Zivilluftfahrt**[1813] das Datenschutzgesetz zu beachten.

In Bezug auf die Bundesbehörden ist allerdings zu berücksichtigen, dass gemäss Art. 2 Abs. 3 revDSG das Datenschutzgesetz «in Gerichtsverfahren und in Verfahren nach bundesrechtlichen Verfahrensordnungen» nicht zur Anwen-

---

[1810] Eine solche Offenlegung widerspricht zwar grundsätzlich Art. 14 Abs. 1 Bst. g Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Vgl. dazu hiervor S. 378. Die in der VFSD statuierte Offenlegung kann allerdings als Konkretisierung der im Sinne von Art. 14 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 festgelegten Interessensabwägung interpretiert werden.

[1811] Grundlage dieser Erörterung bildet erneut das Datenschutzgesetz in seiner revidierten Fassung, hiernach als *revDSG* abgekürzt, welche im September 2020 durch das Schweizer Parlament verabschiedet wurde.

[1812] Vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a und b revDSG sowie dazu schon hiervor S. 252 ff.

[1813] Vgl. zum Begriff hiervor S. 205.

dung gelangt. Damit ist das Gesetz im Zusammenhang mit Straf-, Verwaltungsstraf- oder Zivilverfahren nicht zu beachten. Allerdings hält Art. 2 Abs. 3 Satz 2 revDSG fest, dass die datenschutzrechtlichen Bestimmungen in erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren nichtsdestotrotz zu befolgen sind. Daraus ergibt sich, dass auch die **SUST** – insbesondere im Rahmen ihrer Sicherheitsuntersuchung – das Datenschutzgesetz zu berücksichtigen hat.[1814] Ebenso muss sich die **Administrativbehörde** – also das BAZL – an die datenschutzrechtlichen Bestimmungen halten.

bb. Schutzobjekt

Hiervor wurde bereits aufgezeigt, dass das Datenschutzgesetz sämtliche **Personendaten** schützt.[1815] Darunter sind gemäss Art. 5 Bst. a revDSG «alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person beziehen», zu verstehen.

Werden die **Akten** betrachtet, **welche die SUST während einer Sicherheitsuntersuchung erstellt**, zeigt sich, dass verschiedene davon Personendaten enthalten. Zu nennen sind namentlich die Protokolle über die Anhörungen von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilten.[1816] Spezifisch zu berücksichtigen sind sodann die Gutachten, die infolge einer medizinischen Untersuchung[1817] oder einer Autopsie[1818] erstellt werden. Da diese Gutachten Angaben über die Gesundheit einer Person enthalten, gelten sie als besonders schützenswerte Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes.[1819]

Des Weiteren enthalten auch **diverse Aufzeichnungen der Organisationen der Zivilluftfahrt**, zu deren Anlegung sie das Luftrecht verpflichtet und die zentrale Beweismittel für die Sicherheitsuntersuchung darstellen, Personenda-

---

[1814] Vgl. zur Qualifikation des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens als erstinstanzliches Verwaltungsverfahren hiernach S. 442 ff.

[1815] Vgl. dazu hiervor S. 253 ff.

[1816] Vgl. zu diesen Anhörungen hiervor S. 310 ff.

[1817] Vgl. zur medizinischen Untersuchung hiervor S. 340.

[1818] Vgl. zur Autopsie hiervor S. 342.

[1819] Vgl. Art. 5 Bst. c Ziff. 2 revDSG.

ten. Zu nennen sind insbesondere die Aufzeichnungen des *Cockpit Voice Recorders*, des *Airborne Image Recorders* oder des Flugfunkverkehrs.[1820]

Insgesamt ergibt sich damit, dass diverse Akten und Aufzeichnungen, welche in der Sicherheitsuntersuchung erstellt bzw. einbezogen werden, Personendaten beinhalten und daher unter den Schutz des Datenschutzgesetzes fallen. Dabei sind praktisch **sämtliche Akten, Beweismittel und Informationen, welche in Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 genannt werden**, auch durch das Datenschutzgesetz geschützt.[1821] Darüber hinaus stellt das Datenschutzgesetz alle weiteren Unterlagen mit Personendaten unter Schutz. Dazu gehören selbstredend auch solche, die in Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 nicht aufgelistet sind.

cc. Schutzgehalt

Der Schutzgehalt, welcher das Datenschutzgesetz für die hiervor aufgezeigten personenbezogenen Akten und Aufzeichnungen statuiert, ergibt sich aus den **allgemeinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen** nach Art. 6 ff. revDSG **sowie den besonderen Bestimmungen** zur Datenbearbeitung durch private Personen (Art. 30 ff. revDSG) und durch die Bundesorgane (Art. 33 ff. revDSG).[1822] Diese Bestimmungen legen u.a. fest, dass die Bearbeitung von personenbezogenen Daten rechtmässig, nach Treu und Glauben sowie verhältnismässig zu erfolgen hat.

Aus den genannten Bestimmungen sind zwei von besonderer Bedeutung: Erstens bestimmt nämlich **Art. 36 Abs. 1 revDSG** für die Bekanntgabe von Personendaten durch die Bundesbehörden, dass dazu eine gesetzliche Grundlage vorliegen muss. Für die Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten hat diese Grundlage gemäss Art. 36 Abs. 1 i.V.m. Art. 34 Abs. 2 Bst. a revDSG sogar in einem Gesetz im formellen Sinn statuiert zu sein. Dies hat insbesondere die SUST zu beachten, wenn sie Personendaten Verfahrensbeteiligten oder der Administrativbehörde offenlegt.

[1820] Vgl. zu diesen Aufzeichnungen hiervor S. 317 ff.

[1821] Einzig die provisorischen Unterlagen der Sicherheitsuntersuchungsbehörde sowie die Begleitschreiben ausländischer Sicherheitsuntersuchungsstellen enthalten nicht zwingend Personendaten.

[1822] Vgl. zu diesen schon hiervor S. 255 ff.

Zweitens haben sich die Organisationen der Zivilluftfahrt beim Anlegen und Bearbeiten von personenbezogenen Aufzeichnungen an den **Grundsatz der Zweckbindung** gemäss Art. 6 Abs. 3 revDSG zu halten. Dieser Grundsatz bestimmt, dass Personendaten «nur zu einem bestimmten und für die betroffene Person erkennbaren Zweck beschafft werden» dürfen. Da die hiervor diskutierten personenbezogenen Aufzeichnungen zur Verbesserung der Flugsicherheit angelegt werden, haben die Organisationen der Zivilluftfahrt zu gewährleisten, dass die darin enthaltenen Personendaten auch nur zu diesen Zwecken herangezogen werden.

Eine gesamthafte Betrachtung der hiervor genannten Datenschutzbestimmungen ergibt, dass die **SUST** folgende Schutzgehalte zu beachten hat:

- **Beschränkung der Akteneinsicht durch Private**: Wie hiernach noch erörtert wird, geniessen die an der Sicherheitsuntersuchung beteiligten Personen gemäss Art. 51 VSZV ein Akteneinsichtsrecht.[1823] Mit Art. 51 VSZV besteht gleichzeitig auch die nötige rechtliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 revDSG, sodass die SUST den an einem Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligten Personen auch jene Akten offenlegen kann, die fremde[1824] Personendaten enthalten. Allerdings hat die SUST dabei den Grundsatz der Verhältnismässigkeit[1825] zu berücksichtigen: Rechtfertigen die Interessen der Personen, welche die Einsicht in die Akten ersuchen, die Offenlegung dieser Personendaten nicht, hat die SUST die Akteneinsicht entsprechend zu verweigern. Dies ist insbesondere bei besonders schützenswerten Personendaten – also den Ergebnissen einer medizinischen Untersuchung oder einer Autopsie – der Fall. Die VSZV stellt nämlich kein Gesetz in einem formellen Sinn dar, womit keine Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe dieser besonders schützenswerten Personendaten an Private besteht.
- **Geringe Beschränkung des Aktenaustauschs mit der Administrativbehörde**: Art. 36 revDSG bzw. seine Vorgängernorm wurde explizit als

[1823] Vgl. zum Akteneinsichtsrecht hiernach S. 413 ff.

[1824] Zur Einsicht in die eigenen Personendaten kann – neben Art. 51 VSZV – auch Art. 25 revDSG herangezogen werden.

[1825] Vgl. Art. 6 Abs. 2 revDSG.

eine Art allgemeine Amtshilfebestimmung geschaffen.[1826] Entsprechend ist diese Norm auch in Bezug auf den Aktenaustausch mit der Administrativbehörde zu berücksichtigen.[1827] Dieser Aktenaustausch findet insbesondere in Art. 23 Abs. 3 sowie Art. 51 Abs. 3 VSZV seine Rechtsgrundlage. Diese beiden Artikel stellen somit auch die nötige gesetzliche Grundlage für den Austausch von Personendaten dar, womit dieser mit dem Datenschutzgesetz vereinbar ist. Das Datenschutzgesetz gebietet der SUST allerdings ebenso, bei der Gewährung dieses Aktenaustauschs den Grundsatz der Verhältnismässigkeit[1828] zu beachten. Damit hat die SUST den Aktenaustausch auf jene Akten zu begrenzen, welche für die Administrativbehörde als Beweismittel überhaupt von Belang sind. Im Übrigen schränkt das Datenschutzgesetz den Aktenaustausch allerdings nicht wesentlich ein. So ist namentlich mit Blick auf den Grundsatz der Zweckbindung zu berücksichtigen, dass es seit jeher der Nebenzweck der Sicherheitsuntersuchung ist, Beweismaterial für ein nachfolgendes Administrativverfahren zu sichern.[1829] Der Aktenaustausch kann also gerade nicht gestützt auf den Grundsatz der Zweckbindung beschränkt werden. Ebenso ist in Bezug auf die Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten wie der Ergebnisse einer medizinischen Untersuchung oder einer Autopsie zu beachten, dass Art. 36 Abs. 2 Bst. a revDSG eine Bekanntgabe von solchen Personendaten auch ohne gesetzliche Grundlage erlaubt, wenn die Daten für die Empfängerin oder den Empfänger zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich sind.[1830] Eine solche gesetzliche Aufgabe erfüllt die Administrativbehörde. Für diese können eine medizinische Untersuchung oder eine Autopsie im Einzelfall ein unentbehrliches Beweismittel darstellen. Gerade dann, wenn also eine an einem Vorkommnis beteiligte Person ein Interesse haben könnte, dass die Ergebnisse

[1826] Botschaft aDSG, BBl. 1988 II 413 ff., 469.

[1827] Vgl. zu diesen Aktenaustausch hiernach S. 468 ff.

[1828] Vgl. Art. 6 Abs. 2 revDSG.

[1829] Vgl. dazu hiervor S. 290.

[1830] Vgl. zur Anwendbarkeit von Art. 36 Abs. 2 Bst. a revDSG auch auf besonders geschützte Personendaten die Botschaft zur Totalrevision des Datenschutzgesetzes, BBl. 2017 6941 ff., 7082.

ihrer medizinischen Untersuchung nicht weitergeleitet werden,[1831] wird das Datenschutzgesetz einer Offenlegung nicht entgegenstehen.

Insgesamt zeigt sich damit, dass der Schutzgehalt, welchen das Datenschutzgesetz für die Akten der Sicherheitsuntersuchung bietet, sehr limitiert ist. Insbesondere aus dem Grund, dass es auch der Nebenzweck der Sicherheitsuntersuchung ist, Beweismittel für ein nachfolgendes Administrativverfahren zu sichern, steht das Datenschutzgesetz der Weiterleitung von Akten der Sicherheitsuntersuchung an das Administrativverfahren und der dortigen Verwertung nicht entgegen. Einzig die Akteneinsicht durch Dritte ist aufgrund der datenschutzrechtlichen Bestimmungen gegebenenfalls einzuschränken. Damit ergibt sich, dass zur Etablierung eines Schutzes der Beweismittel und Akten aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren das Datenschutzgesetz **keine effektive alternative Rechtsgrundlage** bietet.

Differenzierter ist das Bild in Bezug auf die **Organisationen der Zivilluftfahrt** und deren Umgang mit den personenbezogenen Aufzeichnungen. Für diese Aufzeichnungen impliziert das Datenschutzgesetz einen **analogen Schutz, wie** ihn das Gesetz auch **für die Meldungen des Meldewesens**, welche über ein betriebsinternes Meldesystem erfasst werden und so im Besitz der Organisationen der Zivilluftfahrt sind, statuiert.[1832] Entsprechend dürfen die Organisationen der Zivilluftfahrt auch die personenbezogenen Aufzeichnungen nur zur Verbesserung der betriebsinternen Flugsicherheit heranziehen. Daraus folgt, dass die Aufzeichnungen erstens intern nur insoweit offenzulegen sind, als es für die Verbesserung der Flugsicherheit notwendig ist. Zweitens ist es den Organisationen untersagt, die Aufzeichnungen zum Nachteil der aufgezeichneten Personen zu verwenden. Drittens haben die Organisationen dafür Sorge zu tragen, dass die Aufzeichnungen nicht in die Hände von Dritten gelangen. Zulässig ist indes deren Weiterleitung an die SUST, da dazu eine

[1831] Als Beispiel kann eine medizinische Untersuchung genannt werden, welche zum Ergebnis gelangt, dass eine Pilotin oder ein Pilot einen Unfall unter Alkohol- oder Drogeneinfluss herbeigeführt hat. Gerade in einem solchen Fall sind die Ergebnisse der medizinischen Untersuchung für das Administrativverfahren unentbehrlich, sofern nicht auch die Strafverfolgungsbehörde eine Atem- oder Blutprobe genommen hat.

[1832] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 255 ff.

rechtliche Grundlage besteht.[1833] Zu beachten ist ebenso, dass die Organisationen der Zivilluftfahrt von diesem Schutz abweichen dürfen, wenn ein Vorkommnis durch Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit herbeigeführt wurde.

In Bezug auf die Organisationen der Zivilluftfahrt kann damit festgehalten werden, dass die personenbezogenen Aufzeichnungen nicht nur durch Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010, sondern auch durch das Datenschutzgesetz effektiv geschützt werden. In diesem Sinne kann das Datenschutzgesetz als **valable alternative Rechtsgrundlage** zum Schutz dieser Aufzeichnungen betrachtet werden.

dd. Verletzungen der Schutzbestimmungen

Schliesslich kann in Bezug auf das Vorgehen bei einer Verletzung der hiervor dargelegten Schutzbestimmungen auf die Ausführungen verwiesen werden, welche im Rahmen der Diskussion des datenschutzrechtlichen Schutzes der Inhalte des Meldewesens angebracht wurden.[1834] Verletzt eine Organisation der Zivilluftfahrt die datenschutzrechtlichen Bestimmungen, kann somit – analog zu dem dort Erwähnten – insbesondere auf das **Auskunftsrecht gemäss Art. 25 Abs. 1 revDSG**, die **Klage nach Art. 28 ff. ZGB** sowie die Möglichkeit, an den **EDÖB** zu gelangen, zurückgegriffen werden.

Im Gegensatz dazu sind die Möglichkeiten, um gegen eine Verletzung der Datenschutzbestimmung durch die SUST vorzugehen, eingeschränkter. Ohnehin kann die SUST den Datenschutz aufgrund seiner eingeschränkten Tragweite praktisch nur dadurch verletzen, dass die Behörde unberechtigten Personen Einblicke in die Verfahrensakten gewährt. Gerade in einem solchen Fall sind die Ansprüche gemäss **Art. 41 revDSG** allerdings oft untauglich, da die beschwerte Person von der Verletzung meist erst dann erfährt, wenn diese bereits erfolgt ist. In einer solchen Situation wird es der verletzten Person somit regelmässig am Rechtsschutzinteresse fehlen, um gegen diese Verletzung nach Massgabe von Art. 41 revDSG vorzugehen.

[1833] Vgl. Art. 31 Abs. 1 revDSG, der vorsieht, dass Personendaten offengelegt werden dürfen, wenn dazu eine gesetzliche Grundlage besteht. Vgl. ebenso die Editionspflicht hiernach S. 424 f.

[1834] Vgl. dazu hiervor S. 260 f.

VIII. Am Verfahren beteiligte Personen

Seinem Zweck[1835] entsprechend können am Sicherheitsuntersuchungsverfahren sämtliche Personen beteiligt sein, die zur Aufklärung des Ursachenzusammenhangs eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses in irgendeiner Art und Weise beitragen können. Dies sind namentlich jene, die das Vorkommnis gemeldet haben oder zumindest hätten melden müssen, wie Pilotinnen, Fluglotsen, Mitarbeitende eines Flughafens etc.[1836] Hinzu kommen Personen, die der Meldepflicht nicht unterliegen, aber z.B. das Vorkommnis oder Teile davon bezeugen oder die betrieblichen Aspekte eines Vorkommnisses wie z.B. die Vorgaben eines Flugbetriebs- oder eines Flugsicherungsunternehmens beleuchten können. Dazu zählen Personen ausserhalb des zivilaviatischen Fachpersonals wie bspw. Passagiere oder Dritte am Boden bzw. die Mitarbeitenden der vom Vorkommnis betroffenen Unternehmen. Schliesslich können diese Unternehmen und weitere juristische Personen wie die Eigentümerschaft des verunfallten Luftfahrzeuges selbst am Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligt sein. Der **Kreis an potentiellen Verfahrensbeteiligten** ist somit durch eine erhebliche Offenheit geprägt. Dabei ist es die Aufgabe des Untersuchungsdienstes, im Rahmen seiner Untersuchungshandlungen zu entscheiden, welche Personen in die Sachverhaltsabklärung einbezogen werden und damit Teil des Verfahrens werden.

Innerhalb des Kreises der Verfahrensbeteiligten kennt das Sicherheitsuntersuchungsverfahren – zumindest *expressis verbis* – keine Differenzierungen. Während das Strafverfahrensrecht bspw. zwischen beschuldigten Personen, Auskunftspersonen oder Zeuginnen und Zeugen[1837] oder das Verwaltungsverfahren zwischen Parteien und Dritten unterscheidet[1838], wobei diesen auch unterschiedliche Stellungen im Prozess eingeräumt werden, kennt das Sicherheitsuntersuchungsverfahren **keine explizite Unterscheidung der Verfah-**

[1835] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 288.

[1836] Zur Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens vgl. ausführlich hiervor S. 148 ff.

[1837] Vgl. dazu bzw. Art. 104 ff. StPO. Vgl. auch Art. 39 ff. VStrR.

[1838] Im Verwaltungsverfahren ist die Differenzierung indes ungleich komplexer. Vgl. RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, Rz. 848 ff., oder BOVAY, Procédure administrative, S. 128 ff.

rensbeteiligten. Die VSZV spricht lediglich von den «vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen»[1839], von «Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können»[1840], oder von «Personen, die ein rechtliches Interesse am Ausgang der Untersuchung glaubhaft machen können»[1841], ohne dass dabei *prima vista* eine Systematik erkennbar wäre.[1842]

Aus diesem Grund ist es vonnöten, einen differenzierenden Blick auf die am Verfahren beteiligten Personen zu werfen. Dazu werden hiernach im ersten Abschnitt die am Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligten Personen in unterschiedliche Kategorien eingeteilt. Ein zweiter Abschnitt analysiert anschliessend die Stellung der einzelnen Kategorien von Personen im Verfahren, indem insbesondere ihre Rechte und Pflichten analysiert werden.

1. Kategorien der am Verfahren beteiligten Personen

Eine genauere Betrachtung der mit dem sicherheitsrelevanten Vorkommnis in Verbindung stehenden Personen in tatsächlicher Hinsicht sowie eine vertiefte Auslegung der Normen der VSZV zeigen, dass nicht alle an der Sicherheitsuntersuchung beteiligten Personen in gleicher Weise ins Vorkommnis involviert sind, womit ihnen auch unterschiedliche Rollen im Verfahren zukommen. Differenzierendes Kriterium ist der **Konnex einer Person zum Vorkommnis**, wobei dieser enger oder loser sein kann. M.E. ergeben sich unter Berücksichtigung dieses Kriteriums die hiernach genannten Kategorien von Verfahrensbeteiligten. Zur Bezeichnung dieser Kategorien wird bewusst auf Ausdrücke der VSZV zurückgegriffen, damit diesen Begriffen gleichzeitig eine vertiefte Auslegung widerfährt:

– **Vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffene**: Dies sind Personen, deren Verhalten Teil des Ursachenzusammenhangs ist, der zum sicherheitsrelevanten Vorkommnis geführt hat, wie bspw. der Pilot des verunfallten Luftfahrzeuges, die mit diesem Luftfahrzeug in Kontakt gewesene

[1839] Art. 51 Abs. 1 Bst. a VSZV.

[1840] Art. 40 VSZV.

[1841] Art. 28 Abs. 3 VSZV.

[1842] Auch aus Annex 13 oder der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 lässt sich keine entsprechende Systematik herleiten.

Fluglotsin oder die Fluggesellschaft, welche die Betriebsverfahren festlegt. Diese Personen stehen in einem sehr engen Konnex zum sicherheitsrelevanten Vorkommnis und sind in der Regel meldepflichtig. Vom Sicherheitsuntersuchungsverfahren sind sie entsprechend direkt betroffen, indem ihre Handlungen bzw. Unterlassungen Objekt der Untersuchung bilden. In der Folge kommt diesen Personen im Verfahren eine parteiähnliche[1843] Stellung zu. Zudem sind dies auch jene Personen, die in einer allfälligen Strafuntersuchung als beschuldigte Personen in Frage kommen oder gegen die in einem Administrativverfahren allenfalls Massnahmen erlassen werden.

– **Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen**: Darunter sind erstens sämtliche Personen zu zählen, deren Verhalten zwar nicht Teil der Kausalkette des Vorkommnisses ist, die aber dennoch Aussagen zum Ursachenzusammenhang bzw. zu Elementen davon anstellen können. Dazu zählen einerseits jene Personen, die das zu untersuchende sicherheitsrelevante Vorkommnis bezeugen können, wie bspw. Passagiere oder Dritte am Boden. Andererseits gehören zu dieser Kategorie auch Personen, die zu den systemischen Faktoren[1844] eines Vorkommnisses Auskünfte erteilen können, wie insbesondere die Mitarbeitenden der vom Vorkommnis betroffenen Unternehmen. Diese Kategorie von Verfahrensbeteiligten steht in einem weniger engen Konnex zum sicherheitsrelevanten Vorkommnis und diese unterliegen in der Regel auch nicht der Meldepflicht. Ihre Funktion im Sicherheitsuntersuchungsverfahren ist einer Zeugin oder einem Zeuge im Verwaltungsverfahren bzw. einer Auskunftsperson im Strafverfahren ähnlich,[1845] indem sie im Sinne eines Beweismittels zur Aufklärung der Ursachen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses bei-

[1843] Der Begriff *parteiähnlich* referenziert hier auf den Parteienbegriff, wie er im Strafprozess und im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren verstanden wird, obwohl der Begriff der *Partei* gerade dort wenig geeignet ist. Vgl. zum Diskurs über die Problematik des Parteienbegriffs im Strafprozess SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 633 m.w.H., sowie im Verwaltungsverfahren RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, Rz. 858 ff.

[1844] Zu solchen systemischen Faktoren gehören z.B. die Betriebsgrundsätze und Verfahrensvorgaben von Organisationen, die im Zusammenhang mit dem Vorkommnis stehen. Vgl. dazu hiernach S. 427.

[1845] Vgl. dazu noch begründend hiernach S. 427.

tragen können. Zweitens bilden die vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen eine bedeutende Unterkategorie der Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, da auch diese im Sinne eines Beweismittels befragt werden können.

– **Dritte**: Zu dieser Kategorie zählen Personen, deren Verhalten weder Teil der zu untersuchenden Kausalkette ist, noch können sie Aussagen zum Ursachenzusammenhang bzw. zu Elementen davon anstellen. Ins Verfahren involviert sind sie daher, weil sie durch eine Untersuchungshandlung beschwert werden. Als Beispiel können Personen genannt werden, die über einschlägige sachliche Beweismittel verfügen, die sie dem Untersuchungsdienst zur Verfügung zu stellen haben. Dazu zählen bspw. die Organisationen der Zivilluftfahrt wie ein Flugsicherungsunternehmen, das Radardaten eines verunfallten Luftfahrzeuges besitzt, sonst aber nicht ins Vorkommnis involviert war. Dieser Kategorie an Verfahrensbeteiligten kommt damit lediglich ein sehr loser Konnex zum sicherheitsrelevanten Vorkommnis zu. Von der Sicherheitsuntersuchung sind diese eher beiläufig betroffen.

Neben den genannten drei Kategorien können auch Sachverständige, die Straf- sowie die Administrativbehörde oder die SUST selbst als **Verfahrensbeteiligte im weiteren Sinne** betrachtet werden. Deren Stellung im Verfahren ist für die hier vorgenommene Untersuchung aber von geringem Interesse[1846] und wird daher nicht weiter vertieft.

2. Stellung der Verfahrensbeteiligten

Der vorangehende Abschnitt unterteilte die am Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligten Personen in drei Kategorien. Zu nennen sind erstens die *vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen*, zweitens *Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen*, sowie *Dritte*. In diesem Abschnitt werden diese drei Kategorien von Verfahrensbeteiligten einer genauen Betrachtung zugeführt, indem ihre Rechte und Pflichten im Verfahren vertieft analysiert werden. Dazu widmet sich hiernach je ein Unterabschnitt einer der genannten Kategorien von Verfahrensbeteiligten. Spezifische Betrachtung wird abschliessend der

[1846] Vgl. dazu den Fokus der hier vorgenommenen Untersuchung gemäss S. 7 f.

Akteneinsicht durch Personen, die durch das Vorkommnis einen Schaden erlitten haben, geschenkt, indem diese in einem Exkurs gesondert behandelt wird.

a. Vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffene

Wie erwähnt, zählen zu den vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen jene natürlichen und juristischen Personen, deren Verhalten Teil des Ursachenzusammenhangs ist, womit es sich in aller Regel um zivilaviatisches Fachpersonal bzw. um Organisationen der Zivilaviatik handelt, die eine oder mehrere der Meldepflichten treffen. Diesen Personen kommt – ähnlich einer beschuldigten Person in der Strafuntersuchung – eine **dichotome Stellung** zu: Auf der einen Seite sind dies jene Personen, deren Handlungen bzw. Unterlassungen Objekt der Sicherheitsuntersuchung bilden. Zweck des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens ist es, das Verhalten dieser Personen – neben den anderen objektiven Elementen des Ursachenzusammenhangs – als Sachverhalt festzustellen und dieses mit Blick auf die Ursachen des untersuchten sicherheitsrelevanten Vorkommnisses zu würdigen.[1847] Zur Ermittlung dieses Sachverhalts ist es auf der anderen Seite unausweichlich, die vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen als Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können,[1848] zu befragen. Damit werden diese auch in der Stellung eines Beweismittels ins Verfahren eingebunden.

Entsprechend dieser Stellung im Sicherheitsuntersuchungsverfahren werden diesen Personen diverse Rechte und Pflichten im Verfahren zuteil. Nachfolgend werden zuerst diese Rechte, danach die Pflichten genauer beleuchtet.

aa. Rechte im Verfahren

Die Rechte, welche von der Untersuchung direkt Betroffene im Verfahren geniessen, können in Abwehrrechte, Informationsrechte, Mitwirkungsrechte und das Recht auf Vertretung unterteilt werden. Die **Abwehrrechte** dienen dazu, negative Auswirkungen des Verfahrens auf die eigene Person abzuwehren. Dazu gehören insbesondere die Mitwirkungsverweigerungsrechte wie das

[1847] Dabei dürfen die subjektiven Elemente wie die Schuld weder ermittelt noch gewürdigt werden. Vgl. dazu hiervor S. 288 ff.

[1848] Vgl. zu diesem Beweismittel hiervor S. 310 ff.

Aussageverweigerungsrecht oder das Recht, die Weiterleitung der im Sicherheitsuntersuchungsverfahren erteilten Auskünfte an die Strafbehörden zu verhindern. Die **Informationsrechte** wiederum haben den Zweck, sich als verfahrensbeteiligte Person über den Gang des Verfahrens in Kenntnis setzen zu lassen. Dazu zählen insbesondere das Recht auf Orientierung sowie das Akteneinsichtsrecht. Die **Mitwirkungsrechte** bezwecken des Weiteren, sich aktiv am Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligen zu können. Von Bedeutung sind hier insbesondere das Äusserungsrecht, das Recht zur Teilnahme an der Beweiserhebung sowie das Beweisantragsrecht. Schliesslich dient das **Recht auf Vertretung** dazu, mittels einer Rechtsvertretung oder eines Rechtsbeistandes bestmöglich die eigenen Interessen im Verfahren wahren zu können.

Rechtsquellen dieser Rechte sind einerseits die VSZV selbst, die an diversen Stellen diese Rechte explizit erwähnt. Grosse Bedeutung kommt allerdings auch dem Anspruch auf das rechtliche Gehör zu, der ebenso im Sicherheitsuntersuchungsverfahren zur Anwendung gelangt[1849] und von dem sich diverse der hiernach erwähnten Rechte herleiten lassen.

Die im Sicherheitsuntersuchungsverfahren gewährten Rechte gelten allerdings nicht absolut. Vielmehr können sie bei Bedarf **beschränkt, verweigert oder aufgeschoben** werden. Die dafür notwendigen Voraussetzungen beurteilen sich nach Massgabe von Art. 52 Abs. 2 VSZV, der die Einschränkung der Akteneinsicht regelt. Gemäss dieser Bestimmung ist eine Beschränkung der Akteneinsicht möglich, «solange das Interesse der [Sicherheitsu]ntersuchung […] oder einer laufenden anderen Untersuchung es erfordert». Daraus abzuleiten ist, dass die Rechte der an der Sicherheitsuntersuchung Beteiligten dann eingeschränkt werden können, wenn andere, höher zu gewichtende, private oder öffentliche Interessen entgegenstehen, wobei sich diese Interessen sowohl aus der Sicherheitsuntersuchung als auch aus anderen Untersuchungen wie einem Straf- oder Administrativverfahren ergeben können. Die SUST hat somit bei einer Beschränkung der hiernach genannten Rechte im Einzelfall die jeweiligen Interessen gegeneinander abzuwägen und entsprechend zu entscheiden.

[1849] Vgl. zur Anwendbarkeit der allgemeinen Verfahrensgarantien in der Sicherheitsuntersuchung hiernach S. 447.

Fraglich ist sodann, welche Rechtsfolgen eine **Verletzung** der Rechte der vom Untersuchungsverfahren direkt betroffenen Personen nach sich zieht. Diesbezüglich vor Augen zu halten ist, dass dem Anspruch auf das rechtliche Gehör eine formelle Natur zukommt.[1850] Im Falle eines Verwaltungs- oder Strafverfahrens bedeutet dies gemäss der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtes, dass eine Verletzung des Anspruchs «ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides führt».[1851] Ausnahmsweise ist zudem insbesondere bei nicht schweren Verletzungen des Gehörsanspruchs eine Heilung im Rechtsmittelverfahren möglich.[1852] Nun besteht aber gegen einen Schlussbericht, wie hiervor mehrfach dargelegt wurde, kein Rechtsmittel. Damit ist also weder eine Aufhebung dieses Berichtes noch eine Heilung der Verletzung im Rechtsmittelverfahren möglich. Die VSZV bietet hier jedoch Alternativen, um eine Verletzung der Rechte zu rügen:

- Einerseits schafft Abhilfe, dass der Untersuchungsdienst immer dann, wenn er ein durch die Person geltend gemachtes Recht ablehnt, eine prozessuale Verfügung zu erlassen hat, gegen die wiederum **Einsprache erhoben** werden kann.[1853] Beantragt also eine Person die Einsicht in Akten und wird ihr dies verweigert, so hat der Untersuchungsdienst diese Verweigerung mittels Verfügung zu eröffnen. Gegen diese Verfügung kann innert 10 Tagen Einsprache erhoben werden. In einem solchen Fall kann also zumindest eine zu Unrecht verfügte Verweigerung eines Rechts noch während des Verfahrens gerügt werden.
- Andererseits hat eine am Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligte Person, wenn sie die Verletzung eines Rechts erst später entdeckt, im Rahmen der **Vernehmlassung**[1854] die Möglichkeit, die Gewährung dieses Rechts geltend zu machen. Dies ermöglicht dem Untersuchungsdienst – funktional einer Heilung im Rechtsmittelverfahren gleich –, die Einräu-

[1850] Vgl. zur formellen Natur des Gehörsanspruchs ausführlich SCHINDLER, formelle Natur, S. 169 ff.

[1851] BGE 135 I 187 E. 2.2 S. 190.

[1852] Vgl. dazu ausführlich SCHINDLER, formelle Natur, S. 174 ff.

[1853] Vgl. zur Einsprache hiervor S. 344 ff.

[1854] Vgl. zur Vernehmlassung hiervor S. 352 ff.

mung eines Rechts wie z.B. eine Einsicht in Akten oder die Abnahme eines Beweismittels nachzuholen und gegebenenfalls den Entwurf des Schlussberichtes nochmals anzupassen. Lehnt der Untersuchungsdienst die Gewährung des geltend gemachten Rechts ab, so hat er dies zudem – wie während der eigentlichen Untersuchung ebenso – zu verfügen, wogegen wiederum Einsprache erhoben werden kann.

– Wird auch diese Gelegenheit verpasst, kann eine am Verfahren beteiligte Person letztmals vor **der Genehmigung des Schlussberichtes** durch die Kommission bei dieser beantragen, der Schlussbericht sei nicht zu genehmigen und an den Untersuchungsdienst zurückzuweisen, um ihr das geltend gemachte Recht zu gewähren. Eine solche Eingabe wird durch die VSZV zwar nicht explizit vorgesehen. Der Anspruch auf das rechtliche Gehör vermittelt aber das Recht, sich jederzeit zum Verfahren zu äussern.[1855] Eine solche Eingabe ist allerdings ein blosser Rechtsbehelf[1856], der weder einen Anspruch auf Behandlung der Eingabe noch auf konkrete Anordnungen durch die Kommission vermittelt. Genehmigt die Kommission sodann wider die eingereichte Eingabe den Schlussbericht, sind keine Anfechtungsmöglichkeiten mehr gegeben.[1857]

Die nachfolgenden Ausführungen beleuchten nun die einzelnen Rechte der vom Verfahren direkt betroffenen Personen, soweit diese von allgemeiner Bedeutung für das Sicherheitsuntersuchungsverfahren sind.[1858]

[1855] Vgl. hiernach S. 416.

[1856] Vgl. zum Begriff des Rechtsbehelfs KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 678.

[1857] Vgl. zum Ganzen auch hiervor S. 355 f. sowie 364 f.

[1858] Der Anspruch auf das rechtliche Gehör vermittelt eine Vielzahl von Rechten in einem Verfahren (vgl. ausführlich ALBERTINI, rechtliches Gehör, S. 202 ff.). Daneben gelangen auch im Sicherheitsuntersuchungsverfahren andere allgemeine Verfahrensgarantien zur Anwendung (vgl. hiernach S. 447). Die hiernach vorgenommenen Ausführungen beschränken sich auf die aus der Perspektive des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens wesentlichen Rechte.

(1) Mitwirkungsverweigerungsrecht

Verfahrensrechtliche Mitwirkungspflichten bedürfen zu ihrer Gültigkeit einer Verankerung in der jeweiligen Prozessordnung.[1859] Aus den Normen des LFG sowie der VSZV lassen sich allerdings – von wenigen, sehr eingeschränkt geltenden Ausnahmen abgesehen[1860] – **keine Mitwirkungspflichten** herleiten. Damit sind die vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen grundsätzlich nicht verpflichtet, aktiv an der Aufklärung des Vorkommnisses mitzuwirken. Vielmehr kommt ihnen ein umfassendes Mitwirkungsverweigerungsrecht zu.

Kern dieses Mitwirkungsverweigerungsrechts ist das hiernach vertieft zu erörternde **Aussageverweigerungsrecht**. Dieses findet in Art. 40 VSZV explizit Erwähnung.

Daneben trifft die vom Sicherheitsuntersuchungsverfahren direkt betroffenen Personen – abgesehen von einer spezifischen Ausnahme[1861] – auch **keine Editionspflicht** von Beweismitteln. Zwar verweist Art. 33 VSZV, welcher die Beschlagnahme regelt, auf die Editionspflicht gemäss Art. 265 StPO. Diese strafprozessuale Editionspflicht gilt allerdings explizit nicht für Personen, die ein Aussageverweigerungsrecht geniessen.[1862] Zudem statuiert keine weitere Rechtsgrundlage eine derartige Pflicht zur Edition. Damit sind die vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen in keinerlei Hinsicht gehalten, Beweismittel, die sich in ihrem Besitz befinden, dem Untersuchungsdienst herauszugeben.

Fraglich ist indes, inwiefern die vom Verfahren direkt Betroffenen eine **Wahrheitspflicht** trifft. Diese Frage kann allerdings offengelassen werden, denn LFG und VSZV knüpfen an Lügen keine Sanktionen. Seine Grenzen findet das Lügen allerdings in den Delikten gegen die Rechtspflege gemäss Art. 303 ff. StGB.[1863]

[1859] Vgl. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 700 und 715, sowie KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 460 und 478.

[1860] Vgl. zu diesen ausführlich hiernach S. 423 ff.

[1861] Vgl. dazu ebenfalls hiernach S. 424 f.

[1862] Vgl. zu dieser Editionspflicht hiervor S. 338.

[1863] Vgl. dazu analog die Wahrheitspflicht der beschuldigten Person im Strafprozess bei SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 159.

(2) Aussageverweigerungsrecht

Zentrales Element des Mitwirkungsverweigerungsrechts ist das Aussageverweigerungsrecht. Diesbezüglich bestimmt Art. 40 VSZV, dass sämtliche Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können, ein **Recht auf Verweigerung der Aussage** geniessen. Dies muss umso mehr für die vom Untersuchungsverfahren direkt betroffenen Personen gelten. Damit steht es den befragten Personen frei, dem Untersuchungsdienst Auskunft zu erteilen oder nicht. Die Geltendmachung dieses Rechts muss sodann m.E. nicht begründet werden.[1864]

Art. 40 VSZV legt zudem fest, dass der Untersuchungsdienst – analog zur sog. *Miranda Warning* im Strafprozess[1865] – die befragten Personen auf das Aussageverweigerungsrecht aufmerksam zu machen hat. Diese **Belehrungspflicht** beinhaltet, dass der Untersuchungsdienst die befragte Person vor Beginn der Befragung unmissverständlich darauf hinweist, dass keine Pflicht besteht, eine Aussage zu tätigen. In diesem Zusammenhang ist die befragte Person ebenso darüber aufzuklären, zu welchem Sinn und Zweck das Sicherheitsuntersuchungsverfahren geführt und in welcher Rolle sie befragt wird, da die Person nur so entscheiden kann, ob sie aussagen möchte oder nicht.[1866]

Fraglich ist, wie damit umzugehen ist, wenn der Untersuchungsdienst diesen **Hinweis unterlässt**. Eine analoge Anwendung von Art. 158 Abs. 2 StPO würde ergeben, dass die durch die Befragung einer nicht gehörig belehrten Person gewonnenen Informationen nicht verwertet und somit nicht in den Schlussbericht einfliessen dürfen.[1867] Es stellt sich dabei allerdings die Frage, ob das Schutzbedürfnis der vom Verfahren direkt Betroffenen derart weit reicht, dass diese Konsequenz gerechtfertigt ist. Anders als das Straf- zielt das Sicherheitsuntersuchungsverfahren gerade nicht auf die Feststellung der Schuld ab und legt entsprechend keine Sanktionen fest. Aus diesem Grund

---

[1864] Vgl. dazu analog im Strafprozess ENGLER, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 113 StPO Rz. 4.

[1865] Zur *Miranda Warning* im Strafprozess vgl. z.B. RUCKSTUHL, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 158 StPO Rz. 2 und 23 ff.

[1866] Vgl. hierzu auch das Recht auf Orientierung hiernach S. 412 f.

[1867] Vgl. zum strafprozessualen Verwertungsverbot bei Unterlassung des Hinweises z.B. PIETH, Strafprozessrecht, S. 57 m.w.H.

handelt es sich m.E. bei der Belehrungspflicht gemäss Art. 40 VSZV um eine blosse Ordnungsvorschrift, deren Verletzung kein Beweisverwertungsverbot wie im Strafprozess nach sich zieht. Auch für ein anschliessendes Strafverfahren hat die Unterlassung dieser Belehrungspflicht keinerlei Konsequenzen, denn die Erkenntnisse aus den Anhörungen dürfen, wie hiernach gezeigt wird, ohne das explizite Einverständnis der Auskunft erteilenden Person ohnehin nicht ins Strafverfahren einfliessen.

Nicht unter das Aussageverweigerungsrecht fällt hingegen die **Angabe der Personalien**.[1868] Diese müssen gemäss Art. 26 VSZV der SUST sowie den Strafverfolgungsbehörden, den Verantwortlichen der am Vorkommnis beteiligten Unternehmen oder der Flugplatzleitung, welche sämtliche durch die VSZV zur Aufnahme der Personalien verpflichtet werden, bekannt gegeben werden.[1869] Eine Verweigerung dieser Angabe gestützt auf das Aussageverweigerungsrecht ist nicht möglich.

(3) Recht, die Weiterleitung der erteilten Auskünfte an die Strafbehörden zu verhindern

Ein weiteres Recht, welches zur Abwehr von negativen Auswirkungen des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens auf die eigene Person dient, ist das Recht, die Weiterleitung der erteilten Auskünfte im Rahmen des Aktenaustauschs mit den Strafbehörden[1870] zu verhindern. Dieses Recht lässt sich m.E. aus Art. 24 VSZV herleiten. Die Bestimmung hält fest, dass «[d]ie von einer Person im Rahmen einer Sicherheitsuntersuchung erteilten Auskünfte [.] in einem Strafverfahren nur mit deren Einverständnis verwendet werden» dürfen. Damit stipuliert Art. 24 VSZV in Bezug auf Auskünfte aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren – in Ergänzung zum ohnehin bestehenden Schutz derartiger Beweismittel[1871] – in erster Linie ein **Beweisverwertungsverbot** im Strafprozess, das nur dadurch beseitigt werden kann, dass diejenige Person, von der

[1868] Vgl. dazu analog ENGLER, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 113 StPO Rz. 4. Zudem legt das Bundesgericht in BGer 6B_1297/2017 vom 26. Juli 2018 E. 3 ausführlich dar, dass die Herausgabe seiner eigenen Identität keine Selbstbelastung im Sinne des *nemo-tenetur*-Grundsatzes (vgl. zu diesem hiernach S. 482 ff.) darstellt.

[1869] Vgl. dazu hiernach S. 425 ff.

[1870] Vgl. zum Aktenaustausch mit den Strafbehörden hiernach S. 468 ff.

[1871] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 367 ff.

die Aussage stammt, der Verwertung zustimmt.[1872] Schutzobjekt dieses Beweisverwertungsverbotes sind damit die durch die Anhörung von Personen gewonnenen Beweismittel, also insbesondere die über die Befragungen erstellten Protokolle.[1873] Diese sind – ausser die befragte Person erteile ihre Zustimmung – von einer Verwertung im Strafverfahren ausgenommen.

Um dieses Beweisverwertungsverbot effektiv umzusetzen, ist es jedoch nötig, dass die im Rahmen einer Sicherheitsuntersuchung erteilten Auskünfte bzw. die darüber erstellten Akten gar nicht erst zu den Strafbehörden gelangen. Aus diesem Grund lässt sich m.E. aus dem Beweisverwertungsverbot nach Art. 24 VSZV auch ein **Recht** der vom Sicherheitsuntersuchungsverfahren betroffenen Personen ableiten, **die Weiterleitung der im Rahmen dieses Verfahrens erteilten eigenen Auskünfte zu verhindern**. Ohne Zustimmung der betreffenden Person ist es der SUST damit verwehrt, im Rahmen des Aktenaustauschs mit den Strafbehörden Beweismittel, die aus der Anhörung ebendieser Person gewonnen wurden, weiterzuleiten. Vielmehr haben m.E. insbesondere Protokolle über solche Auskünfte vorgängig zum Austausch mit den Strafbehörden aus den Akten entfernt zu werden.[1874] In der Praxis verhält es sich dann auch so, dass die SUST die Protokolle nicht an die Strafbehörden herausgibt.[1875]

Die **Zustimmung**, die Auskünfte an die Strafbehörden weiterzuleiten, kann aufgrund ihrer Tragweite m.E. nicht konkludent erteilt werden. Vielmehr hat die Zustimmung explizit zu erfolgen und ist angesichts ihrer Bedeutung zu protokollieren. Die Zustimmung soll des Weiteren auch nur für Teile der Auskünfte abgegeben werden können. Ein Rückzug einer einmal getätigten Zustimmung ist sodann im Lichte des Grundsatzes von Treu und Glaube zu würdigen.

Damit die Zustimmung überhaupt erteilt werden kann, trifft den Untersuchungsdienst – wie schon beim Aussageverweigerungsrecht – m.E. eine **Be-**

[1872] Vgl. dazu hiervor S. 390 f.

[1873] Vgl. zum Beweismittel der Anhörung von Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können, hiervor S. 310 ff.

[1874] Vgl. dazu noch ausführlich hiernach S. 569 ff.

[1875] Diese Praxis lässt sich dem Urteil TPF 2018 50 E. 5.4.2 S. 55 entnehmen.

lehrungspflicht.[1876] So hat der Untersuchungsdienst die Auskunft erteilende Person darüber in Kenntnis zu setzen, dass ihre Aussagen grundsätzlich nicht an die Strafbehörden weitergeleitet werden, ausser sie stimme einer Weiterleitung zu.

Fraglich ist allerdings, wie mit **Sekundärbeweisen** umzugehen ist, welche die SUST aufgrund von Auskünften von Personen erlangt hat, die einer Verwendung ihrer Auskünfte im Strafverfahren nicht zugestimmt haben. Da Gesetz und Rechtsprechung heute eine Fernwirkung von Beweisverwertungsverboten auf Sekundärbeweise bejahen, muss m.E. auch gefordert werden, dass die Weiterleitung von derartigen Sekundärbeweisen verhindert werden kann. Damit hat m.E. der Untersuchungsdienst vorgängig zu einem Aktenaustausch mit den Strafbehörden auch sämtliche gestützt auf Auskünfte von Personen erhobene Sekundärbeweise aus den Akten zu entfernen.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass dieses Recht, eine Weiterleitung der Auskünfte zu verhindern, nur für die Weiterleitung an die Strafbehörden gilt. Der SUST bleibt es – innerhalb des Rahmens, welcher die hiervor aufgezeigten Bestimmungen zum Schutz der erhobenen Beweise statuieren[1877] – auch ohne Zustimmung der Auskunft erteilenden Person unbenommen, Beweismittel der **Administrativbehörde** zur Verfügung zu stellen.[1878]

(4) Recht auf Orientierung

Neben den hiervor aufgezeigten Abwehrrechten kommen den vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen diverse **Informationsrechte** zu, welche dazu dienen, sich als verfahrensbeteiligte Person über den Gang des Verfahrens in Kenntnis setzen zu lassen. Eines dieser Informationsrechte stellt das Recht auf Orientierung dar.

Dieses Recht findet seine Rechtsgrundlage im **Anspruch auf das rechtliche Gehör**. Dieser Anspruch vermittelt einer verfahrensbeteiligten Person das Recht, über die Eröffnung eines Verfahrens, dessen Gegenstand und Zweck

[1876] Dies ergibt sich m.E. aus dem Anspruch auf Orientierung über das Verfahren, der Teil des rechtlichen Gehörs bildet. Vgl. dazu hiernach S. 412.

[1877] Vgl. dazu hiervor S. 367 ff.

[1878] Vgl. allerdings die Möglichkeit einer Datensperre hiernach S. 583 f.

sowie die Rechte und Pflichten im Verfahren orientiert zu werden.[1879] Nur eine entsprechende Orientierung ermöglicht es den vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen nämlich, ihre Rechte im Verfahren effektiv wahrzunehmen.

Inhalt des Rechts auf Orientierung im Sicherheitsuntersuchungsverfahren ist, dass der Untersuchungsdienst die vom Verfahren direkt Betroffenen darüber zu informieren hat, dass eine **Sicherheitsuntersuchung eingeleitet** wurde. Ebenso hat der Untersuchungsdienst zu erklären, welchen **Sinn und Zweck** diese Untersuchung verfolgt. In der Praxis kann dies bspw. über die Zustellung des Vorberichts oder alternativ bei der ersten Befragung erfolgen.[1880] Des Weiteren haben die vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen das Recht, über den **Gang des Verfahrens** orientiert zu werden. In diesem Sinne sind ihnen neben dem Vorbericht auch der Zwischen- sowie der Statusbericht und schliesslich auch der Schlussbericht sowie die damit verbundenen Sicherheitsempfehlungen und -hinweise zuzustellen.[1881]

Bestandteil des Rechts auf Orientierung ist sodann der Anspruch, über die **Rechte und Pflichten** im Verfahren aufgeklärt zu werden. Nur so ist es den am Verfahren beteiligten Personen möglich, ihre Rechte geltend zu machen und die Pflichten einzuhalten. Entsprechend lassen sich die Belehrungspflichten, welche hiervor im Zusammenhang mit der Befragungen von Personen erwähnt wurden, auch auf das Recht auf Orientierung stützen.[1882]

(5) Akteneinsichtsrecht

Ein weiteres zentrales Informationsrecht im Sicherheitsuntersuchungsverfahren ist das Akteneinsichtsrecht, das ebenfalls Bestandteil des Anspruches auf das rechtliche Gehör bildet.[1883] Es wird in **Art. 51 VSZV** für das Sicherheits-

[1879] Vgl. hierzu ALBERTINI, rechtliches Gehör, S. 206 ff., oder STEINMANN, in: St.Galler Kommentar, Art. 29 BV Rz. 45.

[1880] Vgl. dazu hiervor S. 358.

[1881] Vgl. zu diesen Publikationen hiervor S. 357 ff.

[1882] Vgl. zu diesen Belehrungspflichten hiervor S. 409 und 411.

[1883] Vgl. ALBERTINI, rechtliches Gehör, S. 225 ff., oder STEINMANN, in: St.Galler Kommentar, Art. 29 BV Rz. 51 ff.

untersuchungsverfahren explizit normiert.[1884] Gemäss Art. 51 Abs. 1 Bst. a VSZV steht es allen «vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen» zu.

Vorbedingung des Akteneinsichtsrechts ist die Verpflichtung der SUST, über alle Verfahrenshandlungen Akten anzulegen.[1885] Der Anspruch auf Akteneinsicht verleiht den vom Verfahren direkt betroffenen Personen sodann das Recht, in **sämtliche dieser durch die SUST angelegten Akten** Einsicht zu nehmen.[1886] So haben sich in den zur Einsicht offenstehenden Akten bspw. die Protokolle der Anhörungen von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilt haben, Aktennotizen über Augenscheine, Aufzeichnungen und deren Auswertungen sowie Gutachten von externen Sachverständigen zu befinden.[1887] Selbstredend gehören zu den Akten auch die während der Untersuchung erstellten Berichte der SUST sowie die Sicherheitsempfehlungen und -hinweise.[1888] Insoweit sich beschlagnahmte Beweismittel in den Akten befinden, was in der Praxis gerade bei sachlichen Beweismitteln äusserst selten der Fall ist, kann auch in diese Einsicht genommen werden. Zu den beschlagnahmten Beweismitteln, die aufgrund ihrer körperlichen Eigenschaften untauglich sind, um sie zu den Akten zu nehmen, muss sich in den Akten mindestens ein Verzeichnis mit den Angaben zum Ort von deren Lagerung befinden.[1889] Im Übrigen kann auch in solche Beweismittel, die ausserhalb der Akten lagern, nach Massgabe der Bestimmungen über die Akteneinsicht eingesehen werden.[1890]

Ausgeschlossen vom Akteneinsichtsrecht sind hingegen Dokumente, welche die SUST ausschliesslich zum Eigengebrauch angelegt hat.[1891] Dazu zählen insbesondere die Entwürfe von Berichten oder persönliche Notizen eines Un-

---

[1884] Für die Einsicht in die eigenen Personendaten kann alternativ auch Art. 25 revDSG als Rechtsgrundlage herangezogen werden.

[1885] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 308.

[1886] Vgl. analog den Umfang des Einsichtsrechts gemäss Art. 101 StPO in SCHMUTZ, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 101 StPO Rz. 8, oder gemäss dem Wortlaut von Art. 26 Abs. 1 Bst. b VwVG.

[1887] Vgl. dazu ausführlich die jeweiligen Hinweise bei den betreffenden Beweismitteln hiervor S. 310 ff.

[1888] Vgl. zu diesen Publikationen hiervor S. 357 ff.

[1889] Vgl. analog BÜRGISSER, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 192 StPO Rz. 10.

[1890] Vgl. analog Art. 192 Abs. 3 StPO.

[1891] Vgl. dazu analog BVGer D-5684/2007 vom 26. Oktober 2007 E. 4.2.

tersuchungsleiters oder einer Fachexpertin, die noch nicht das definitive Ergebnis einer Untersuchungshandlung widerspiegeln.[1892]

Örtlich erfolgt die Einsichtnahme am Ort, an dem die SUST die Akten lagert.[1893] Es besteht grundsätzlich ein Anspruch darauf, die Akten zu kopieren, zu fotografieren oder davon anderweitig Notizen zu nehmen.[1894] Der SUST ist es allerdings überlassen, anstelle der Akteneinsicht vor Ort den vom Verfahren Betroffenen Kopien zukommen zu lassen. Auf eine Zusendung der Akten selbst besteht allerdings im Allgemeinen kein Anspruch.[1895]

In **zeitlicher Hinsicht** kann das Akteneinsichtsrecht ab Einleitung des Verfahrens geltend gemacht werden. Auch später, wenn der Schlussbericht bereits publiziert und das Sicherheitsuntersuchungsverfahren damit abgeschlossen worden ist, bleibt eine Akteneinsicht möglich, solange die Einsicht ersuchende Person ein «besonderes schutzwürdiges Interesse» geltend machen kann.[1896] Dieses schutzwürdige Interesse kann namentlich darin begründet liegen, dass durch die SUST angelegte Akten der einsehenden Person in einem nachgelagerten Straf- oder Administrativverfahren von Nutzen sein können, sofern die fraglichen Akten nicht bereits mit diesen Behörden ausgetauscht wurden und dort zur Einsicht vorliegen.

Sodann darf die Akteneinsicht gemäss Art. 51 Abs. 2 VSZV «**beschränkt, verweigert oder aufgeschoben** werden, solange das Interesse der [Sicherheitsu]ntersuchung […] oder einer laufenden anderen Untersuchung es erfordert».[1897] Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Akteneinsicht höher zu gewichtende private oder öffentliche Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen. Solche Geheimhaltungsinteressen bestehen insbesondere an jenen Beweismitteln und Akten, die durch Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010

[1892] Solche Akten werden auch durch Art. 14 Abs. 1 Bst. d und f Verordnung (EU) Nr. 996/2010 unter Schutz gestellt. Vgl. dazu hiervor S. 375 f.

[1893] Vgl. die analogen Bestimmungen in Art. 26 Abs. 1 VwVG oder Art. 102 Abs. 2 StPO.

[1894] Vgl. die Rechtsprechung des Bundesgerichts in BGE 117 Ia 424 E. 28b S. 429.

[1895] Vgl. dazu analog BRUNNER, in: VwVG-Kommentar, Art. 26 VwVG Rz. 21 m.w.H.

[1896] Vgl. dazu die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Akteneinsicht bei abgeschlossenen Verfahren in BGE 129 I 249 E. 3 S. 253.

[1897] Hervorhebung nicht im Original.

oder andere Normen unter Schutz gestellt werden,[1898] wie bspw. die Aufzeichnungen des *Cockpit Voice Recorders*[1899]. Ebenso führt das Datenschutzgesetz zu solchen Geheimhaltungsinteressen.[1900] Schliesslich können sich auch öffentliche Geheimhaltungsinteressen aus den Anliegen der Strafverfolgung oder einer anderen Untersuchung ergeben.[1901] Insgesamt hat der Untersuchungsdienst damit eine Interessensabwägung[1902] vorzunehmen und die Akteneinsicht entsprechend dieser zu gewähren oder zu verweigern.

Formell wird das Akteneinsichtsrecht in der Regel **auf Gesuch hin** gewährt. Lehnt die SUST ein Akteneinsichtsgesuch ab, so hat sie gemäss Art. 26 Abs. 3 LFG eine prozessuale Verfügung[1903] zu erlassen.[1904]

(6) Äusserungsrecht

Die soeben vorgestellten Informationsrechte bilden schliesslich die notwendige Grundlage dafür, dass sich eine am Verfahren beteiligte Person aktiv ins Sicherheitsuntersuchungsverfahren einbringen kann. Zu diesem Zweck stehen der Person verschiedene **Mitwirkungsrechte** zur Verfügung.

Eines dieser Mitwirkungsrechte ist das **Recht, sich** während des Verfahrens **zu äussern**. Dieses Recht, welches durch den Anspruch auf das rechtliche Gehör vermittelt wird,[1905] verleiht den vom Verfahren direkt betroffenen Personen die Befugnis, sich zu allen wesentlichen Punkten in der Sache selbst sowie zu den erhobenen Beweismitteln und zum Beweisergebnis zu äussern.[1906] Mit anderen Worten können die Beteiligten des Sicherheitsuntersuchungsverfah-

---

1898 Vgl. zu diesem Schutz hiervor S. 372 ff.

1899 Vgl. zum *Cockpit Voice Recorder* hiervor S. 318.

1900 Vgl. dazu hiervor S. 396.

1901 Vgl. den Wortlaut von Art. 51 Abs. 2 VSZV.

1902 Bei Beweismitteln, die durch Art. 14 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 unter Schutz gestellt werden, ergibt sich diese Interessensabwägung auch aus Art. 14 Abs. 3 dieser Verordnung. Vgl. dazu hiervor S. 387.

1903 Vgl. zur prozessualen Verfügung hiervor S. 344.

1904 Vgl. dazu hiervor S. 344.

1905 Vgl. ALBERTINI, rechtliches Gehör, S. 259 ff., oder STEINMANN, in: St.Galler Kommentar, Art. 29 BV Rz. 46.

1906 Vgl. anstelle vieler BGE 127 I 54 E. 2b S. 56 sowie SUTTER, in: VwVG-Kommentar, Art. 30 VwVG Rz. 2 m.w.H.

rens somit zum sicherheitsrelevanten Vorkommnis, zu den vom Untersuchungsdienst erhobenen Beweismitteln, zu dem dadurch festgestellten Sachverhalt sowie zum Verfahren in formaler Hinsicht Stellung beziehen.

Ohnehin werden die vom Verfahren direkt Betroffenen in aller Regel durch die SUST befragt, da sie wesentlich zur Aufklärung eines Vorkommnisses beitragen können. Zudem erhalten diese Personen den Entwurf des Schlussberichtes zur Vernehmlassung zugestellt,[1907] wozu ihnen das Äusserungsrecht einen Anspruch verleiht. Vom Verfahren direkt Betroffene sind also auch ohne ihr aktives Zutun erheblich ins Sicherheitsuntersuchungsverfahren involviert. Genügt ihnen dies nicht, können sie sich **jederzeit** im hiervor genannten Sinne ins Verfahren einbringen.

Die SUST wiederum ist verpflichtet, die Äusserungen der vom Verfahren direkt betroffenen Personen tatsächlich **anzuhören** und sorgfältig und ernsthaft zu **prüfen**.[1908] Auch dann, wenn eine Person zu den für einschlägig befundenen Unfallursachen Stellung bezieht, hat die SUST dies zumindest zur Kenntnis zu nehmen.[1909] Allerdings besteht im Sicherheitsuntersuchungsverfahren – im Gegensatz zu anderen Verfahren[1910] – kein Anspruch darauf, dass die

---

[1907] Vgl. dazu hiervor S. 352 ff.

[1908] Vgl. dazu analog Art. 32 Abs. 1 VwVG sowie die Rechtsprechung in BVGer E-5283/2006 vom 10. Juli 2007 E. 5.4.1.

[1909] Wie es die Aufgabe einer Verwaltungsbehörde in sonstigen Verfahren ist, das Recht anzuwenden (*iura novit curia*), so ist es die Aufgabe der SUST, die Unfallursachen aus dem Beweisergebnis abzuleiten (vgl. dazu hiervor S. 351 f.). Bezüglich der Rechtsanwendung urteilte das Bundesgericht mehrfach, dass es nicht Teilgehalt des rechtlichen Gehörs sei, zur rechtlichen Würdigung eines Sachverhaltes Stellung beziehen zu dürfen (vgl. ausführlich ALBERTINI, rechtliches Gehör, S. 296 ff., sowie BGE 129 II 497 E. 2.2 S. 504 f.). Daraus lässt sich analog folgern, dass die vom Verfahren direkt Betroffenen grundsätzlich keinen Anspruch haben, sich zu den aus den Beweismitteln hergeleiteten Unfallursachen zu äussern. Tut dies eine Person dennoch, ergibt sich aus der analogen Anwendung von Art. 32 Abs. 1 VwVG, dass die SUST die entsprechenden Äusserungen – einer anderen Verwaltungsbehörde gleich, die auch die rechtlichen Vorbringen einer Partei prüfen muss (vgl. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 666) – mindestens zur Kenntnis zu nehmen hat.

[1910] So haben Behörden in den Begründungen ihrer Entscheide grundsätzlich auf die Parteivorbringen einzugehen. Vgl. STEINMANN, in: St.Galler Kommentar, Art. 29 BV Rz. 49, sowie KNEUBÜHLER/PEDRETTI, in: VwVG-Kommentar, Art. 35 VwVG Rz. 16.

Äusserungen der Verfahrensbeteiligten auch in die Berichte der SUST[1911] wie insbesondere in den Schlussbericht einfliessen.[1912]

(7) Teilnahmerecht an der Beweiserhebung

Ein weiteres Mitwirkungsrecht ist der Anspruch der vom Verfahren direkt Betroffenen, an der Beweiserhebung durch die SUST teilzunehmen. Zu diesem Recht muss allerdings vorausgeschickt werden, dass die Beweiserhebungen der SUST sehr umfangreich sein können und sich bei Weitem nicht nur auf das Verhalten der an einem Vorkommnis beteiligten Personen erstrecken. Gerade dann, wenn bspw. technische Analysen vorgenommen werden, sind die Interessen der Verfahrensbeteiligten wenig tangiert. Das Recht auf die Teilnahme an der Beweiserhebung bewegt sich daher im Sicherheitsuntersuchungsverfahren **in viel engeren Grenzen**, als es dies im Straf- oder im Verwaltungsverfahren tut. Zudem ist zu bedenken, dass eine Verweigerung der Teilnahme an einer Beweiserhebung auch dadurch kompensiert werden kann, dass Einsicht in die über die Beweiserhebung erstellten Akten[1913] gewährt wird.

Das Recht auf Teilnahme an der Beweiserhebung ergibt sich, wie viele der anderen Verfahrensrechte ebenso, **aus dem Anspruch auf das rechtliche Gehör**.[1914] Der Gehalt dieses Rechts variiert allerdings je nach erhobenem Beweismittel, weshalb der Inhalt dieses Rechts nach diesen differenziert zu betrachten ist:

[1911] Vgl. zu diesen hiervor S. 358 ff.

[1912] Zu einem solchen Anspruch fehlt es den Verfahrensbeteiligten am schutzwürdigen Interesse. Die SUST untersucht in ihrem Verfahren lediglich den Sachverhalt, legt mitnichten aber Rechte und Pflichten dieser Personen fest. Dies geschieht erst in einem allfälligen Straf- oder Administrativverfahren. Dort ist es den verfahrensbeteiligten Personen unbenommen, eine falsche Sachverhaltsfeststellung durch die SUST geltend zu machen.

[1913] Vgl. zur Akteneinsicht hiervor S. 413 ff.

[1914] Vgl. ALBERTINI, rechtliches Gehör, S. 352 ff., sowie KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 538 ff. Vgl. analog auch Art. 107 Abs. 1 Bst. b sowie Art. 147 StPO bzw. Art. 41 Abs. 3 und Art. 44 Abs. 1 VStrR.

Ein zentrales Beweismittel des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens ist die **Anhörung von Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können**.[1915] Im Grundsatz geniessen die vom Verfahren direkt betroffenen Personen **kein Teilnahmerecht** an den Anhörungen anderer Personen, denn dazu fehlt es ihnen in der Regel am schutzwürdigen Interesse. Eine **Ausnahme** kann allerdings dort bestehen, wo Aussagen einer angehörten Person eine andere Person belasten, indem die angehörte Person sich zu **Fehlern**[1916] der anderen Person äussert. Als Beispiel kann eine Co-Pilotin, die Fehler des verantwortlichen Piloten[1917] benennt, oder ein Mitglied der Cockpit-Besatzung, das zu Fehlern einer Fluglotsin Auskunft erteilt, aufgeführt werden. In solchen Fällen kommt der belasteten Person ein besonders schutzwürdiges Interesse zu, sich zu den vorgeworfenen Fehlern zu äussern. Dazu ist die belastete Person in erster Linie selbst anzuhören. Reicht dieses Recht im Einzelfall nicht aus, um den vorgeworfenen Fehlern zu begegnen, ist es der belasteten Person zu gewähren, zusammen mit der Person, welche die Fehler geäussert hat, angehört zu werden oder der anderen Person Ergänzungsfragen zu stellen.[1918]

Ein weiteres wichtiges Beweismittel ist die **Erhebung und Auswertung sachlicher Beweismittel** wie bspw. des Wracks des verunglückten Luftfahrzeugs.[1919] Grundsätzlich geniessen die vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen **kein Recht**, an einer solchen Erhebung oder Auswertung **teilzunehmen**. Ihre Rechte werden davon zu wenig betroffen, als dass eine Teilnahme notwendig wäre. Eine **Ausnahme** besteht allerdings insofern, als die vom Verfahren direkt Betroffenen das Recht haben, dem **Augenschein an der Unfallstelle beizuwohnen**. So besagt Art. 28 Abs. 3 VSZV explizit, dass denjenigen Personen, «die ein rechtliches Interesse am Ausgang der Untersuchung glaubhaft machen können», der Zutritt zur Unfallstelle zu gewähren ist, so-

[1915] Vgl. zur Anhörung von Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können, hiervor S. 310 ff.

[1916] Solche Fehler sind, auch wenn die Schuld bzw. Verantwortlichkeit daran nicht Teil des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens ist, dennoch wichtige Elemente des objektiven Kausalzusammenhangs, der zum Vorkommnis geführt hat. Vgl. dazu hiervor S. 290.

[1917] Vgl. zum verantwortlichen Piloten hiervor FN 673.

[1918] Über die Zulässigkeit von konkreten Ergänzungsfragen hat dabei die SUST zu entscheiden. Vgl. analog Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 46 Satz 2 BZP.

[1919] Vgl. zu den sachlichen Beweismitteln hiervor S. 314 ff.

lange «dadurch der Gang der Untersuchung nicht gestört wird». Ohne Zweifel haben die vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen ein rechtliches Interesse am Ausgang des Verfahrens und sind somit zutrittsberechtigt. Dieses Recht ermöglicht es ihnen sodann, am Augenschein an der Unfallstelle teilzunehmen, solange dies die Untersuchungsarbeiten der SUST nicht übermässig stört.

Kein Teilnahmerecht besteht im Grundsatz ebenso bei der Auswertung von **Aufzeichnungen**.[1920] Für die vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen ist es nämlich in der Regel nicht nötig, an solchen Auswertungen teilzunehmen, um ihre Interessen zu schützen. Eine **Ausnahme** besteht allerdings dort, **wo Aufzeichnungen eigene Äusserungen oder eigenes Verhalten wiedergeben**. Dies ist namentlich bei den Aufzeichnungen des *Cockpit Voice Recorders*[1921] oder des *Airborne Image Recorders*[1922] der Fall. Hier kommt bspw. der Cockpit-Besatzung ein besonders schutzwürdiges Interesse zu, an der Auswertung der Aufzeichnungen teilzunehmen. Im Zusammenhang mit der Auswertung der Aufzeichnungen des *AVRE*[1923] ist dieses Teilnahmerecht der betroffenen Fluglotsinnen und Fluglotsen sogar explizit in Art. 40*f* Abs. 2 Satz 1 VFSD normiert.[1924]

Umfangreicher sind die **Teilnahmerechte hingegen bei der Einholung von Gutachten von externen Sachverständigen**.[1925] Aufgrund des expliziten Verweises in Art. 36 Abs. 2 VSZV auf Art. 184 Abs. 3 Satz 1 StPO steht es den vom Verfahren direkt Betroffenen vor der Einholung des Gutachtens zu, «sich zur sachverständigen Person und zu den Fragen zu äussern und dazu eigene Anträge zu stellen».[1926] Wurde ein schriftliches Gutachten erstellt, muss m.E. trotz des fehlenden Verweises von Art. 36 Abs. 2 VSZV auch Art. 188 StPO zur Anwendung gelangen, so dass die SUST den vom Verfahren direkt Betroffenen das Gutachten zur Kenntnis zu bringen und ihnen Frist

[1920] Vgl. zu den Aufzeichnungen hiervor S. 317 ff.

[1921] Vgl. zum *Cockpit Voice Recorder* hiervor S. 318.

[1922] Vgl. zum *Airborne Image Recorder* hiervor S. 319.

[1923] Vgl. zum *AVRE* hiervor S. 322.

[1924] Vgl. dazu auch hiervor S. 322.

[1925] Vgl. zu den Gutachten von externen Sachverständigen hiervor S. 323 ff.

[1926] Hervorhebungen nicht im Original.

zur Stellungnahme anzusetzen hat. Dieses Recht ergibt sich nämlich bereits aus dem Anspruch auf das rechtliche Gehör.[1927] Die vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen geniessen zudem aufgrund des expliziten Verweises von Art. 36 Abs. 2 VSZV auf Art. 189 StPO das Recht, Antrag auf Ergänzung oder Verbesserung des Gutachtens zu stellen.

(8) Untersuchungs- bzw. Beweisantragsrecht

Ein weiteres Mitwirkungsrecht wird schliesslich in Art. 39 Abs. 1 VSZV statuiert. Dieser Artikel bestimmt, dass «[i]nteressierte Personen […] dem Untersuchungsdienst vorschlagen [können], bestimmte Untersuchungshandlungen vorzunehmen». Damit formuliert die Bestimmung ein **sehr weitgehendes Untersuchungs- bzw. Beweisantragsrecht**. Dadurch können sämtliche interessierte Personen, zu denen insbesondere die vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen zählen, dem Untersuchungsdienst vorschlagen, gewisse Sachverhaltselemente abzuklären oder bestimmte Beweismittel zu erheben.

Art. 39 Abs. 2 VSZV hält allerdings unmissverständlich fest, dass «kein Anspruch auf bestimmte Untersuchungshandlungen» besteht. Der Untersuchungsdienst kann somit aufgrund einer **antizipierten Beweiswürdigung**[1928] die Erhebung vorgeschlagener Beweismittel ablehnen und auf die Abklärung bestimmter Sachverhaltselemente verzichten.

Besonderes Augenmerk ist dabei auf den Fall zu richten, wenn vom Verfahren direkt Betroffene selbst dem Untersuchungsdienst bestimmte **Beweismittel offerieren**. Die Teilgehalte des rechtlichen Gehörs vermitteln diesen Personen grundsätzlich den Anspruch darauf, dass der Untersuchungsdienst die offerierten Beweise abnimmt. Mindestens ist der Untersuchungsdienst verpflichtet, den Beweisantrag zu prüfen. Kommt er in der antizipierten Beweiswürdigung allerdings zum Schluss, dass davon auszugehen ist, dass die ihm offerierten Beweismittel unerhebliche Tatsachen betreffen, offensichtlich untauglich sind oder der Sachverhalt bereits ausreichend geklärt ist, kann er die Beweisab-

[1927] Vgl. STEINMANN, in: St.Galler Kommentar, Art. 29 BV Rz. 45.

[1928] Vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung hiervor S. 306.

nahme ablehnen.[1929] Über die Ablehnung hat der Untersuchungsdienst sodann eine prozessuale Verfügung[1930] zu erlassen.

(9) Recht auf Vertretung oder Verbeiständung

Der Anspruch auf das rechtliche Gehör vermittelt schliesslich das Recht, zur Wahrung der eigenen Interessen eine **Rechtsvertretung** oder einen **Beistand** zu bezeichnen.[1931] Während die Rechtsvertretung eine Person in einem Verfahren vertritt, unterstützt der Beistand diese im Verfahren. Das Recht zu deren Bezeichnung kommt den von der Untersuchung direkt Betroffenen auch im Sicherheitsuntersuchungsverfahren zu. Dabei darf die Vertretung oder der Beistand frei gewählt werden. Da es sich bei der Sicherheitsuntersuchung weder um ein Zivil- noch um ein Strafverfahren handelt, ist die Vertretung nicht nur patentierten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten vorbehalten.[1932]

Art. 29 Abs. 3 Satz 2 BV vermittelt den vom Verfahren direkt Betroffenen sodann einen Anspruch auf eine **unentgeltliche Verbeiständung**, denn dieser Anspruch gilt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts «für jegliches staatliche Verfahren, in das der Betroffene einbezogen wird».[1933] Voraussetzung für die Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung ist, dass die vom Verfahren direkt betroffene Person erstens bedürftig ist, das Verfahren zweitens nicht aussichtslos erscheint und die Verbeiständung drittens für die Wahrung der Interessen der Person notwendig ist.[1934] Dabei soll die Nichtaussichtslosigkeit nur sehr zurückhaltend verneint werden, denn aufgrund des Aktenaustauschs zwischen der SUST und den Strafbehörden[1935] kann das Sicher-

---

[1929] Vgl. analog KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 457.

[1930] Vgl. zur prozessualen Verfügung hiervor S. 344.

[1931] Vgl. STEINMANN, in: St.Galler Kommentar, Art. 29 BV Rz. 56 ff.

[1932] Spezifisch geregelt ist zudem die Verbeiständung bei der Auswertung der Aufzeichnungen des *AVRE* (vgl. zu diesem hiervor S. 322 f.). Diesbezüglich bestimmt Art. 40*f* Abs. 3 VFSD, dass sich «[d]ie betroffenen Fluglotsinnen und Fluglotsen [..] bei Verfahrenshandlungen von einem Vertreter ihres Personalverbandes begleiten lassen» können.

[1933] BGer 6B_1144/2016 vom 15. Juni 2017 E. 1.3.

[1934] Vgl. zur Auslegung dieser Kriterien ausführlich z.B. STEINMANN, in: St.Galler Kommentar, Art. 29 BV Rz. 68 ff.

[1935] Vgl. zu diesem hiernach S. 468 ff.

heitsuntersuchungsverfahren erhebliche Auswirkungen auf das Strafverfahren zeitigen, die im Zeitpunkt der Beurteilung der Nichtaussichtslosigkeit nur schwerlich abschätzbar sind. In der Praxis wird es dann wohl häufiger an der Notwendigkeit der Verbeiständung scheitern. Doch auch diese ist insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens auf die Position einer Person in einem allfälligen Straf- oder Administrativverfahren zu beurteilen. Formell wird die unentgeltliche Verbeiständung auf Gesuch hin gewährt. Der Untersuchungsdienst erlässt seinen diesbezüglichen Entscheid in einer prozessualen Verfügung[1936]. Im Übrigen kann im Sicherheitsuntersuchungsverfahren kein Gesuch auf Befreiung von Verfahrenskosten gestellt werden, da den Verfahrensbeteiligten ohnehin grundsätzlich keine Verfahrenskosten überbunden werden.[1937]

bb. Pflichten im Verfahren

Hiervor wurde festgehalten, dass die vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen umfassende Mitwirkungsverweigerungsrechte geniessen.[1938] Kehrseite dieser Rechte ist, dass diesen Personen grundsätzlich **keine Pflichten im Verfahren** zukommen. So sind sie weder gehalten, selbst wenn sie zu einer Befragung vorgeladen werden, dem Untersuchungsdienst Auskünfte zu erteilen,[1939] noch müssen sie sachliche Beweismittel, über die sie verfügen, edieren[1940]. Mit anderen Worten haben die vom Sicherheitsuntersuchungsverfahren direkt Betroffenen grundsätzlich in keiner Weise am Verfahren mitzuwirken.

Die fehlenden Pflichten im Sicherheitsuntersuchungsverfahren ändern allerdings nichts an dem Umstand, dass die vom Verfahren direkt Betroffenen gewisse Untersuchungshandlungen der Behörden erdulden müssen.[1941] Gerade als Gegengewicht zu den weitreichenden Mitwirkungsverweigerungs-

---

1936 Vgl. zur prozessualen Verfügung hiervor S. 344.

1937 Vgl. zu den Verfahrenskosten hiervor S. 299.

1938 Vgl. dazu hiervor S. 408 f.

1939 Vgl. dazu auch die Vorladung hiervor S. 330 ff.

1940 Vgl. zur fehlenden Editionspflicht auch bei der Beschlagnahme hiervor S. 337 ff.

1941 Vgl. analog die Stellung von beschuldigten Personen im Strafprozess bei DONATSCH/SCHWARZENEGGER/WOHLERS, Strafprozessrecht, S. 94.

rechten kann der Untersuchungsdienst einerseits **Zwangsmassnahmen** gegen die vom Verfahren direkt Betroffenen ergreifen.[1942] Andererseits haben diese Personen ebenso hinzunehmen, wenn ein **Augenschein** an sich in ihrem Besitz befindenden sachlichen Beweismitteln genommen wird.[1943]

Vom Grundsatz, dass die von der Untersuchung direkt Betroffenen im Verfahren keinen Pflichten ausgesetzt sind, sind **zwei Ausnahmen** zu differenzieren: Erstens trifft die Organisationen der Zivilluftfahrt[1944] wie z.B. Flugbetriebs- oder Flugsicherungsunternehmen eine Editionspflicht von Aufzeichnungen, zu deren Erstellung sie durch das Luftrecht verpflichtet werden. Zweitens werden verschiedene Organisationen der Zivilluftfahrt durch das europäische Recht sowie die VSZV dazu angehalten, nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis gewisse Namenslisten zu erstellen und dem Untersuchungsdienst herauszugeben. Diese beiden Ausnahmen werden hiernach beleuchtet.

(1) Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt

Das Luftrecht – insbesondere die europäischen Normen – verpflichtet die Organisationen der Zivilluftfahrt verschiedentlich, Aufzeichnungen zu Abläufen in der Luftfahrt zu erstellen. So sind, wie hiervor erwähnt, bspw. Flugbetriebsunternehmen gehalten, *Cockpit Voice Recorder* und *Flight Data Recorder* in ihren Luftfahrzeugen zu installieren sowie ein Flugwegverfolgungssystem, das Flugzeuge vom Start bis zur Landung ortet, einzurichten. Des Weiteren haben Flugsicherungsunternehmen Flugwege, Funkverkehr sowie Hintergrundgespräche und -geräusche am Arbeitsplatz der Fluglotsinnen und Fluglotsen mittels des *AVRE* aufzuzeichnen und zu speichern.[1945] Diese und weitere **luftrechtliche Pflichten zur Datenerfassung** dienen in aller Regel dazu, Sicherheitsprobleme zu identifizieren. Die so erfassten Aufzeichnungen können infolgedessen wichtige Beweismittel in der Aufklärung sicherheitsrelevanter Vorkommnisse darstellen.

[1942] Vgl. zu den Zwangsmassnahmen hiervor S. 326 ff.

[1943] Vgl. analog Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 55 Abs. 1 und 2 BZP sowie analog Art. 193 Abs. 2 StPO.

[1944] Vgl. zum Begriff hiervor S. 205.

[1945] Vgl. zu diesen Aufzeichnungen hiervor S. 317 ff.

Annex 13 sowie die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 vermitteln den Behörden, welche die Sicherheitsuntersuchung führen, den sofortigen Zugang zu Aufzeichnungen wie jenen des *Cockpit Voice Recorders*.[1946] Auch die Schweizer VFSD garantiert den Zugriff der SUST auf die gespeicherten Hintergrundgespräche und -geräusche am Arbeitsplatz der Fluglotsinnen und Fluglotsen durch das *AVRE*.[1947] Konkretisiert werden diese Zugriffsrechte in Art. 29 Abs. 3 VSZV. Dieser Artikel statuiert das Recht des Untersuchungsdienstes, «von den beteiligten Unternehmen oder den Organen der Flugsicherung elektronische Aufzeichnungen in einer Form [zu] verlangen, in der sie ohne besonderen technischen Aufwand lesbar sind». Aus diesen Bestimmungen ergibt sich m.E. eine **Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt, Aufzeichnungen, zu deren Anlegung sie das Luftrecht anhält, der SUST auf ihr Verlangen hin herauszugeben**.

Allerdings ist festzuhalten, dass die SUST **keinerlei Sanktionen** aussprechen kann, sollte eine Organisation der Zivilluftfahrt ihrer Editionspflicht nicht nachkommen.[1948] Vielmehr muss die SUST in einem solchen Fall zum Mittel der Beschlagnahme[1949] greifen. Nichtsdestotrotz ist zu erwähnen, dass eine solche Editionspflicht – gerade mit Blick auf den Aktenaustausch der SUST mit den Strafbehörden[1950] – allenfalls zu einer Selbstbelastung führen kann. Da dies allerdings eine Problematik der Parallelität der Sicherheitsuntersuchung mit der Strafverfolgung darstellt, wird dieser Umstand im dritten Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen vertieft.[1951]

(2) Pflicht zur Erstellung und Edition von Namenslisten

Zwei besondere Fälle einer Editionspflicht werden zudem durch Art. 20 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 sowie durch Art. 26 VSZV statuiert. Im Grundsatz verpflichten diese Normen bestimmte Organisationen der Zivilluft-

[1946] Vgl. Ziff. 5.6 und 5.7 Annex 13 sowie Art. 11 Abs. 2 Bst. c und g Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[1947] Art. 40*d* Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 40*f* Abs. 4 VFSD.

[1948] Vgl. zur fehlenden Möglichkeit der SUST, auch eine Editionsverfügung mittels Art. 292 StGB zu kombinieren, hiervor S. 339.

[1949] Vgl. zur Beschlagnahme hiervor S. 337 ff.

[1950] Vgl. zum Aktenaustausch hiernach S. 468 ff.

[1951] Vgl. dazu hiernach S. 542 ff.

fahrt, nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis verschiedene **Namenslisten** zu erstellen und diese der SUST herauszugeben.

So hält **Art. 20 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010** in Abs. 1 Bst. a i.V.m. Abs. 2 sämtliche Flugbetriebsunternehmen, welche von oder zu einem Flughafen innerhalb der Europäischen Union fliegen, dazu an, «innerhalb von zwei Stunden, nachdem das Eintreten eines Unfalls eines Luftfahrzeugs mitgeteilt wurde», eine «geprüfte Liste aller Personen an Bord zu erstellen» und diese u.a. der Sicherheitsuntersuchungsstelle herauszugeben. Mit anderen Worten haben die europäischen Flugbetriebsunternehmen innerhalb von zwei Stunden, nachdem sie von einem Flugunfall[1952] Kenntnis erlangt haben, eine **Liste mit Namen und Adressen sämtlicher Personen an Bord** anzulegen und diese der Sicherheitsuntersuchungsstelle zuzusenden.

Ähnlich sieht **Art. 26 VSZV** vor, dass «die Verantwortlichen der beteiligten Unternehmen und gegebenenfalls die Flugplatzleitung [.] die Namen und Adressen von Personen fest[halten], die sachdienliche Auskünfte geben könnten». Diese Norm verpflichtet damit die an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligten[1953] Organisationen der Zivilluftfahrt dazu, nach einem solchen Vorkommnis eine **Liste mit den Namen und Adressen sämtlicher zur Auskunft fähigen Personen**[1954] zu erstellen und diese der SUST auf ihre Nachfrage hin herauszugeben.

Diese Normen unterscheiden sich von der hiervor erwähnten Editionspflicht insofern, als die damit verbundene Pflicht zur Anlegung bestimmter Aufzeichnungen erst dann entsteht, wenn sich ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis ereignet hat. Mit anderen Worten müssen die verpflichteten Organisationen der Zivilluftfahrt nach einem Vorkommnis die genannten Namenslisten nicht nur herausgeben, sondern überhaupt erst erstellen. Allerdings gilt auch hier, dass der SUST **keine Sanktionsmittel** zur Verfügung stehen, um die Organisationen dazu zu zwingen, ihrer Pflicht nachzukommen. Auch eine Beschlagnahme wird kaum zweckmässig sein, denn beschlagnahmt werden kann nur, was schon existiert.

[1952] Vgl. zum Begriff des Flugunfalls hiervor S. 130 ff.

[1953] Zur Beteiligung an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis vgl. hiervor S. 159 ff.

[1954] Zu den Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen können, vgl. hiervor S. 310 ff.

b. Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen

Im Gegensatz zu den vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen ist das Verhalten der Personen, die im Sicherheitsuntersuchungsverfahren sachdienliche Auskünfte erteilen, **nicht Teil der Kausalkette des Vorkommnisses**. Diese Kategorie von Verfahrensbeteiligten hat weder durch ihr Tun noch durch ihr Unterlassen zum Vorkommnis beigetragen.

Für das Sicherheitsuntersuchungsverfahren sind diese Personen aber insofern von Bedeutung, als sie in der Lage sind, **Auskünfte über Elemente des Ursachenzusammenhangs des Vorkommnisses** zu erteilen, weil sie diese Elemente selbst wahrgenommen haben. Solche Elemente können einerseits einzelne Vorgänge vor oder während des Vorkommnisses sein, die von diesen Personen bezeugt werden können, da sie sich an Bord des ins Vorkommnis involvierten Luftfahrzeugs oder am Boden in dessen Nähe befanden. Solche Personen sind dann häufig Personen ausserhalb des zivilaviatischen Fachpersonals. Andererseits gehören zu den Elementen eines Ursachenzusammenhangs auch die sog. systemischen Faktoren eines Vorkommnisses. Als Beispiele solcher systemischer Faktoren können die Betriebsgrundsätze und Verfahrensvorgaben eines Flugbetriebsunternehmens genannt werden, die sich z.B. durch die Checklisten manifestieren. Diese systemischen Faktoren können einen wesentlichen Einfluss auf das Vorkommnis ausüben und es ist daher eine gewichtige Aufgabe der Sicherheitsuntersuchung, diese zu erfassen.[1955] Dazu kann es – neben dem Beizug von Dokumenten[1956] – angebracht sein, Personen, die zu diesen systemischen Faktoren sachdienliche Auskünfte erteilen können, wie insbesondere die Mitarbeitenden oder Angehörigen der vom Vorkommnis betroffenen Organisationen, in die Untersuchung einzubeziehen.

Da also die Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen können, Elemente des Ursachenzusammenhangs eines Vorkommnisses bezeugen bzw. beleuchten können, kommt ihnen die **Funktion einer Zeugin oder eines Zeugen** zu.

[1955] Dies hatte bereits der sog. organisationale Ansatz erkannt. Vgl. dazu hiervor S. 34. Siehe auch den Wortlaut von Art. 2 Abs. 2 VSZV.

[1956] Betriebsgrundsätze und Verfahrensvorgaben eines Flugbetriebsunternehmens finden sich z.B. im sog. *Operations Manual*. Vgl. zu diesem Ziff. 4.2.3 sowie Appendix 2 Annex 6 I.

Entsprechend stellt ihre Anhörung ein wichtiges Beweismittel des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens dar.[1957] Und wie Zeuginnen und Zeugen in anderen Verfahren können **nur natürliche Personen** – welche im Gegensatz zu juristischen Personen die Fähigkeit zur sensorischen Wahrnehmung besitzen – sachdienliche Auskünfte erteilen.

Dennoch besteht ein gewichtiger Unterschied zur Stellung einer Zeugin oder eines Zeugen im Verwaltungsverfahren oder im Strafprozess: Die Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, trifft im Sicherheitsuntersuchungsverfahren **keine Zeugnispflicht**.[1958] Aus diesem Grund wäre es falsch, im Sicherheitsuntersuchungsverfahren bei Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, den Begriff *Zeugin* oder *Zeuge* synonym zu verwenden.[1959] Viel passender ist dagegen der Vergleich mit der Auskunftsperson im Strafprozess, die ebenfalls von jeder Zeugnispflicht befreit ist.[1960] Die Stellung der Personen, die während der Sicherheitsuntersuchung sachdienliche Auskünfte erteilen, ist damit jener von Auskunftspersonen im Strafprozess ähnlich.

Eine Unterkategorie der Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, bilden die vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen, denn auch diese sind zu solchen Auskünften in der Lage.[1961] Diese Kategorie wurde bereits hiervor behandelt. Die nachfolgenden Ausführungen über die Rechte und Pflichten im Verfahren beschränken sich daher auf jene Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, aber nicht zugleich vom Untersuchungsverfahren direkt betroffen sind. Abgeschlossen werden diese Ausführungen mit Erörterungen zur Frage, welche Konsequenzen es nach sich zieht, wenn sich herausstellt, dass eine Person, die Auskünfte erteilt hat, ins Vorkommnis involviert war und somit als vom Verfahren direkt Betroffene zu behandeln ist.

[1957] Vgl. dazu hiervor S. 310 ff.

[1958] Vgl. zur Zeugenpflicht im Verwaltungsverfahren Art. 15 VwVG bzw. im Strafprozess Art. 163 Abs. 2 StPO bzw. den Verweis in Art. 41 Abs. 2 VStrR auf die StPO.

[1959] Vgl. aber Art. 11 Abs. 2 Bst. f Verordnung (EU) Nr. 996/2010, der explizit von «Zeugen» spricht. Die VFU 1994 unterschied noch explizit zwischen Zeuginnen und Zeugen sowie Auskunftspersonen. Vgl. dazu Art. 26 VFU 1994.

[1960] Vgl. Art. 180 Abs. 1 StPO.

[1961] Vgl. dazu die dichotome Stellung der vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen hiervor S. 404.

aa. Rechte im Verfahren

Hiervor wurde aufzeigt, dass die vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen im Verfahren über Abwehrrechte, Informationsrechte, Mitwirkungsrechte sowie das Recht auf Vertretung verfügen. Dieselben Rechte kommen auch den Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, zu, allerdings teilweise in abgeschwächter Form, da diese Personen nicht über dasselbe schutzwürdige Interesse an diesen Rechten verfügen. Rechtsquelle der Rechte von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, sind sodann ebenso die VSZV sowie insbesondere der Anspruch auf das rechtliche Gehör. Auch in Bezug auf die Einschränkung bzw. die Folgen einer Verletzung dieser Rechte kann auf das verwiesen werden, was bereits bei den Rechten der vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen festgehalten wurde.[1962]

(1) Abwehrrechte

Zu den Abwehrrechten zählen das **Mitwirkungsverweigerungsrecht** wie das **Aussageverweigerungsrecht** und das **Recht, die Weiterleitung der erteilten Auskünfte an die Strafbehörden zu verhindern**. Diese Rechte kommen den Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, **in gleichem Umfang wie den von der Untersuchung direkt Betroffenen** zu.[1963] Daraus ergibt sich, dass diese Personen jederzeit berechtigt sind, die Auskunft zu verweigern. Zudem sind sie nicht verpflichtet, Beweismittel, die sich in ihrer Gewalt befinden, herauszugeben. Erteilen sie allerdings Auskunft, steht es ihnen zu, zu verlangen, dass die Auskünfte nicht an die Strafbehörden weitergeleitet werden. Im Übrigen ist auf die hiervor festgehaltenen Ausführungen zu den Rechten der Personen, die vom Untersuchungsverfahren direkt betroffen sind, zu verweisen.[1964]

(2) Informationsrechte

Auch Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, haben einen Anspruch darauf, zu erfahren, zu welchem Gegenstand und Zweck ein Verfahren geführt wird und in welcher Rolle sie in dieses Verfahren einbezogen werden. Gleich

[1962] Vgl. ausführlich hiervor S. 404 ff.

[1963] Vgl. dazu den Wortlaut von Art. 24 sowie Art. 40 VSZV, der explizit von Personen, die Auskunft erteilen, spricht.

[1964] Vgl. dazu hiervor S. 408 ff.

wie den von der Untersuchung direkt Betroffenen kommt ihnen damit das **Recht auf Orientierung** zu.

Zudem geniessen Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, gestützt auf den Anspruch des rechtlichen Gehörs[1965] ein **Recht auf Akteneinsicht**, allerdings **in stark eingeschränktem Ausmass**. Den Auskunft erteilenden Personen kommt nämlich das Akteneinsichtsrecht – wie anderen Verfahrensbeteiligten ebenso – nur insofern zu, als sie ein schutzwürdiges Interesse geltend machen können.[1966] Da das Verhalten bzw. Unterlassen von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, nicht Objekt der Sicherheitsuntersuchung darstellt, sind diese weniger unmittelbar von diesem Verfahren betroffen. Folglich wird in vielen Fällen der Untersuchungsdienst diesen Personen die Einsicht in Akten verweigern können, da diese zur Wahrung ihrer Interessen nicht notwendig sein wird. Selbstredend ist den Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, das Recht, in die Protokolle ihrer Befragung Einsicht zu nehmen, zu gewähren, da sie diese Protokolle ja ohnehin zu unterzeichnen haben.[1967]

(3) Mitwirkungsrechte

Zu den Mitwirkungsrechten gehören das Äusserungsrecht, das Recht zur Teilnahme an der Beweiserhebung sowie das Untersuchungs- bzw. Beweisantragsrecht. Grundsätzlich können sich auch die Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, auf diese Rechte berufen.[1968] So hält Art. 39 Abs. 1 VSZV explizit fest, dass sämtliche «[i]nteressierten Personen» **Untersuchungs- bzw. Beweisanträge** stellen können, also ebenso die Personen, die sachdienliche

[1965] Rechtsgrundlage des Akteneinsichtsrechts bei Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, kann nicht Art. 51 Abs. 1 Bst. a VSZV sein, da dieser nur den «vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen» Einsicht gewährt. Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, müssen sich damit auf den Anspruch des rechtlichen Gehörs berufen, der ebenfalls das Akteneinsichtsrecht umfasst. Vgl. dazu die Literaturangabe in FN 1883.

[1966] Vgl. die Rechtsprechung in BGer 1P.330/2004 vom 3. Februar 2005 E. 3.2. Vgl. analog auch das eingeschränkte Akteneinsichtsrecht von Auskunftspersonen gemäss BGE 137 IV 280 E. 2.3 S. 284.

[1967] Vgl. Art. 41 Abs. 1 Satz 2 VSZV sowie hiervor S. 312.

[1968] Diese Rechte ergeben sich aus dem Anspruch auf das rechtliche Gehör, der sämtlichen Verfahrensbeteiligten – also auch den Personen, die Auskünfte erteilen – zukommt.

Auskünfte erteilen. Auch das **Äusserungsrecht** ist ein Recht, das grundsätzlich sämtlichen Verfahrensbeteiligten zusteht.

Allerdings gilt auch hier der Grundsatz, dass den Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, diese Rechte nur insoweit zustehen, als sie daran ein schutzwürdiges Interesse hegen. An diesem wird es den Auskunft erteilenden Personen allerdings regelmässig dann fehlen, wenn sie ein Recht zur **Teilnahme an einer Beweiserhebung** geltend machen wollen. Wie hiervor gezeigt wurde, kommen die Teilnahmerechte an einer Beweiserhebung im Sicherheitsuntersuchungsverfahren ohnehin in sehr engen Grenzen zum Tragen. Bei Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, wird es zu deren Interessenswahrung **kaum je vonnöten** sein, dass sie bspw. an einem Augenschein an der Unfallstelle teilnehmen oder einer Auswertung von Aufzeichnungen beiwohnen. Der Zutritt zur Unfallstelle wird diesen Personen sogar ganz zu verweigern sein, da es ihnen am rechtlichen Interesse am Ausgang der Untersuchung fehlt.[1969]

(4) Recht auf Vertretung oder Verbeiständung

Schliesslich steht den Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, das Recht auf Vertretung oder Verbeiständung in gleichem Masse zu wie den vom Verfahren direkt Betroffenen. Somit können auch die Auskunft erteilenden Personen zu ihren Befragungen **eine Rechtsvertretung oder einen Beistand beiziehen**. Im Gegensatz dazu wird diesen Personen indes in aller Regel der **Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung zu verwehren** sein. Personen, die Auskunft erteilen, sind nämlich vom Sicherheitsuntersuchungsverfahren in ihren Rechten schlicht zu wenig betroffen, als dass eine unentgeltliche Verbeiständung notwendig wäre.[1970]

bb. Pflichten im Verfahren

Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, geniessen, wie hiervor erwähnt wurde, dieselben Mitwirkungsverweigerungsrechte, wie sie auch den

[1969] Vgl. den Wortlaut von Art. 38 Abs. 3 VSZV.

[1970] Vgl. dazu analog die Rechtsprechung zur unentgeltlichen Verbeiständung für Zeuginnen und Zeugen in BGer 1B_436/2011 vom 21. September 2011 E. 2.4.

vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffenen zukommen.[1971] Damit unterliegen sie **weder einer Zeugnis- noch einer Editionspflicht**.[1972]

Zusätzlich gelangen die im Sicherheitsuntersuchungsverfahren ohnehin recht eingeschränkt geltenden Pflichten nur bei Organisationen der Zivilluftfahrt, also juristischen Personen, zur Anwendung.[1973] Da es sich aber bei Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, wie erwähnt, stets um natürliche Personen handelt, unterliegen sie diesen Pflichten ebenso wenig. Damit kann zusammenfassend festgehalten werden, dass den Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, **keinerlei Pflichten** im Sicherheitsuntersuchungsverfahren zukommen.

Nichtsdestotrotz darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, **Zwangsmassnahmen zu erdulden** haben. Namentlich können auch sie durch den Untersuchungsdienst nach Massgabe von Art. 31 VSZV vorgeladen werden. Ebenso haben sie es zu erdulden, wenn ein **Augenschein** an sich in ihrem Besitz befindenden Gegenständen genommen wird.

cc. Rollenwechsel während des Verfahrens

Abschliessend ist danach zu fragen, welche verfahrensrechtlichen Konsequenzen es nach sich zieht, wenn eine Person während des Verfahrens ihre Rolle wechselt. Namentlich ist zu beurteilen, wie der Untersuchungsdienst damit umzugehen hat, wenn sich während des Verfahrens herausstellt, dass eine Person, die als am Vorfall nicht Beteiligte Auskunft erteilt hat, durch ihr Verhalten ins Vorkommnis involviert war und daher als vom Verfahren direkt Betroffene zu behandeln ist.

Um diese Frage zu beantworten, ist insbesondere der Umstand zu beachten, dass eine Person, die sachdienliche Auskünfte erteilt, dieselben Abwehrrechte wie direkt vom Verfahren Betroffene geniesst und insbesondere keine Zeug-

---

[1971] Vgl. hiervor S. 429.

[1972] Auch der Editionspflicht gemäss den Bestimmungen über die Beschlagnahmung nach Art. 33 VSZV unterliegen Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, nicht, da diese Personen, wie erwähnt, ein Aussageverweigerungsrecht geniessen. Vgl. zu dieser Editionspflicht hiervor S. 338.

[1973] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 423 ff.

nispflicht herrscht. Daraus ergibt sich, dass der Untersuchungsdienst bei der Befragung dieser beiden Kategorien von Verfahrensbeteiligten identisch vorgehen kann.[1974] Infolgedessen sind die **Konsequenzen** eines Rollenwechsels für den weiteren Verlauf des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens **marginal**. Einzig dann, wenn gewisse Rechte – wie die Einräumung der unentgeltlichen Verbeiständung oder die Einsicht in gewisse Akten – vorher nicht gewährt wurden, sind diese nachträglich allenfalls zu gewähren.

c. Dritte

Neben den Personen, die vom Untersuchungsverfahren direkt betroffen sind oder die während der Untersuchung sachdienliche Auskünfte erteilen, können auch Dritte vom Sicherheitsuntersuchungsverfahren betroffen sein. Diese Personen haben weder zum zu untersuchenden Vorkommnis in irgendeiner Weise beigetragen, noch können sie das Vorkommnis bezeugen oder anderweitig beleuchten. Dennoch gelangen sie mit dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren in Berührung, da sie **als natürliche oder juristische Personen durch eine Untersuchungshandlung beschwert** worden sind.[1975] Namentlich zählen zu dieser Kategorie von Verfahrensbeteiligten jene Personen, die ein Beweismittel in ihrer Gewalt halten, das der Untersuchungsdienst ins Verfahren einbeziehen möchte. Zu denken ist bspw. an ein Flugsicherungsunternehmen, das über Radaraufzeichnungen des Flugwegs eines verunfallten Luftfahrzeugs verfügt, wobei das Unternehmen selbst nicht in den Unfall involviert[1976] war. Ebenso können Dritte von Zwangsmassnahmen eines Sicherheitsuntersuchungsverfahrens betroffen sein, indem Gegenstände oder Räume, an denen sie berechtigt sind, durchsucht bzw. beschlagnahmt werden, obwohl sie mit dem Vorkommnis nicht in Verbindung stehen.

Den Verfahrensbeteiligten dieser Kategorie gemein ist, dass sie durch das Sicherheitsuntersuchungsverfahren nur im Zusammenhang mit spezifischen Untersuchungshandlungen berührt werden. Ihre Rechte und Pflichten erstrecken sich daher insbesondere auf den Umfang dieser Untersuchungshandlungen.

[1974] Vgl. zu den Modalitäten der Befragung hiervor S. 310 ff.

[1975] Vgl. analog Art. 105 Abs. 1 Bst. f StPO.

[1976] Zur Auslegung, wann ein Flugsicherungsunternehmen in einen Flugunfall involviert ist, vgl. hiervor S. 160 f.

Insgesamt ist damit ihre **Stellung** im Sicherheitsuntersuchungsverfahren **mit jener von Dritten im Verwaltungs- sowie im Strafverfahren vergleichbar**.

Hiernach werden die Rechte und Pflichten der Dritten genauer beleuchtet. Dabei wird abschliessend auf einen allfälligen Rollenwechsel eines Dritten zu einer Person, die vom Verfahren direkt betroffen ist, eingegangen.

aa. Rechte im Verfahren

Dritte geniessen im Sicherheitsuntersuchungsverfahren entsprechend ihrer Stellung nur insoweit Rechte, **als sie durch Untersuchungshandlungen unmittelbar betroffen sind und dieser zur Wahrung ihrer schutzwürdigen Interessen bedürfen**.[1977] Dritten kommen also die Rechte, welche die übrigen Verfahrensbeteiligten geniessen, nur in eingeschränktem Ausmass zu.

Nichtsdestotrotz gilt grundsätzlich auch für Dritte im Sicherheitsuntersuchungsverfahren ein **Mitwirkungsverweigerungsrecht**. Allerdings werden in der Praxis, wie hiernach noch gezeigt werden wird, gerade Dritte von der im Sicherheitsuntersuchungsverfahren geltenden Editionspflicht betroffen sein. Die übrigen Abwehrrechte – namentlich das Aussageverweigerungsrecht sowie das Recht, die Weiterleitung der erteilten Auskünfte an die Strafbehörden zu verhindern – sind auf Dritte nicht anwendbar, da diese nur im Zusammenhang mit einer Befragung gelten und Dritte definitionsgemäss nicht befragt werden.

Sodann gelten die **Informations- und Mitwirkungsrechte** für Dritte im Sicherheitsuntersuchungsverfahren ebenfalls **sehr eingeschränkt**. Selbstredend müssen allerdings auch Dritte über den Zweck und den Gegenstand des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens und ihre Rolle darin orientiert werden. Ihnen steht es, soweit sie ins Verfahren involviert sind, zudem frei, sich zu diesem zu äussern. Ebenso ist es ihnen unbenommen, dem Untersuchungsdienst Untersuchungs- bzw. Beweisanträge zu unterbreiten.[1978] Um ein Recht auf Akteneinsicht[1979] oder eine Mitwirkung am Verfahren geltend machen zu

---

[1977] Vgl. analog Art. 105 Abs. 1 Bst. f i.V.m. Abs. 2 StPO.

[1978] Vgl. Art. 39 Abs. 1 VSZV, der dieses Recht sämtlichen «[i]nteressierte[n] Personen» zugesteht.

[1979] Wie Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, können auch Dritte ihr Recht nicht auf Art. 51 Abs. 1 Bst. a VSZV stützen (vgl. hiervor FN 1965). Vielmehr müssen

können, sind Dritte allerdings in aller Regel zu wenig vom Verfahren betroffen, als dass diese Rechte zur Wahrung ihrer Interessen notwendig wären. Insbesondere geniessen Dritte keinen Zugang zur Unfallstelle.[1980] Selbstverständlich ist es aber auch Dritten gestattet, sich im Verfahren vertreten zu lassen, soweit nicht ihr persönliches Handeln vonnöten ist.

bb. Pflichten im Verfahren

Bevor die Pflichten, welchen Dritte im Sicherheitsuntersuchungsverfahren unterliegen, betrachtet werden, ist vorauszuschicken, dass selbstredend auch diese Kategorie von Verfahrensbeteiligten **Zwangsmassnahmen** zu erdulden hat. Ebenso haben Dritte – gleich den übrigen Verfahrensbeteiligten – hinzunehmen, wenn ein **Augenschein** an sich in ihrem Besitz befindenden sachlichen Beweismitteln genommen wird.

Zudem unterliegen Dritte, sofern es sich bei ihnen um juristische Personen handelt, der **Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt**.[1981] In der Praxis werden Dritte wohl häufig gerade wegen dieser Pflicht an einem Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligt sein, obwohl sie ansonsten nicht ins Vorkommnis involviert sind. So haben bspw. Flugsicherungsunternehmen Radardaten, die ein Vorkommnis betreffen, auch wenn sie an diesem nicht beteiligt sind, zu edieren oder Unterhaltsbetriebe, deren Nichtbeteiligung an einem Vorkommnis feststeht, die Wartungsunterlagen verunfallter Luftfahrzeuge herauszugeben. Allerdings verfügt die SUST, wie erwähnt, über keine Sanktionsmittel, sollten Dritte dieser Pflicht nicht nachkommen.

Der **Pflicht zur Erstellung und Edition bestimmter Namenslisten**[1982] können Dritte nicht unterliegen, da diese nur Organisationen der Zivilluftfahrt trifft, die am Vorkommnis beteiligt sind. Dritte können allerdings an einem Vorkommnis definitionsgemäss nicht beteiligt sein.

Dritte zur Akteneinsicht ebenso auf den Anspruch auf das rechtliche Gehör rekurrieren.

[1980] Vgl. Art. 28 Abs. 3 VSZV, der diesen Zutritt nur jenen Personen gewährt, «die ein rechtliches Interesse am Ausgang der Untersuchung glaubhaft machen können».

[1981] Vgl. zur Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt hiervor S. 424 f.

[1982] Vgl. zur Pflicht zur Erstellung und Edition bestimmter Namenslisten hiervor S. 425 f.

cc. Rollenwechsel während des Verfahrens

Wie bei Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, kann sich während des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens auch bei Dritten herausstellen, dass diese eben doch ins Vorkommnis involviert waren und daher als vom Untersuchungsverfahren direkt Betroffene zu behandeln sind. Ist dies der Fall, stellt sich die Frage, wie mit Beweismitteln umzugehen ist, welche diese dem Untersuchungsdienst aufgrund der Editionspflicht herausgegeben haben.

Um diese Frage zu beantworten, ist festzuhalten, dass nicht nur Dritte der genannten Editionspflicht, sondern auch die vom Verfahren direkt Betroffenen dieser gleichermassen unterliegen. Auch vom Verfahren direkt Betroffene können sich nicht unter Berufung auf ihr Mitwirkungsverweigerungsrecht der Editionspflicht verwehren. Insofern **ändert sich nichts**, wenn bspw. eine Organisation der Zivilluftfahrt zuerst als Dritte galt, dann aber ihre Verfahrensrolle zu einer von der Untersuchung direkt Betroffenen wechselt. Die edierten Beweismittel können nach wie vor verwendet werden, denn sie hätten auch später im Verfahren der Untersuchungsbehörde zur Verfügung gestellt werden müssen.

d. Exkurs: Akteneinsicht durch Personen, die durch das Vorkommnis geschädigt wurden

Im Zusammenhang mit den Rechten und Pflichten im Sicherheitsuntersuchungsverfahren spezifisch zu behandeln ist abschliessend die Frage, inwiefern Personen, die durch das Vorkommnis einen Schaden erlitten haben, ein Akteneinsichtsrecht geniessen. Gerade Passagiere an Bord eines verunfallten Luftfahrzeuges oder Personen am Boden, die durch den Absturz eines Luftfahrzeuges zu Schaden gekommen sind, können ein Interesse an der Einsicht in die Akten des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens hegen, um dadurch Beweismittel für einen späteren Zivilprozess zu gewinnen.

Um diese Frage beantworten zu können, muss zuerst festgestellt werden, in welchen Rollen Personen, die durch ein Vorkommnis geschädigt wurden, ins Sicherheitsuntersuchungsverfahren involviert sind. Die VSZV kennt nämlich – im Gegensatz zum Strafprozessrecht – keine geschädigte Person oder eine Privatklägerschaft als besondere Verfahrensbeteiligte. Vielmehr werden auch geschädigte Personen wie die übrigen Verfahrensbeteiligten ihrem Kon-

nex zum Vorkommnis entsprechend[1983] als vom Verfahren direkt Betroffene, als Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen, oder als Dritte, die bspw. Beweismittel zu edieren haben, ins Verfahren eingebunden. Vom Vorkommnis geschädigte Personen können **also in sämtlichen Kategorien von Verfahrensbeteiligten** an der Sicherheitsuntersuchung teilnehmen. Überdies werden sie regelmässig – wie z.B. im Falle von Angehörigen von Opfern – gar nicht in die Sicherheitsuntersuchung eingebunden und gelten somit als **Aussenstehende**.

Die Rechtsgrundlage, auf welche sich geschädigte Personen berufen können, um Einsicht in die Verfahrensakten der Sicherheitsuntersuchung zu nehmen, differiert stark, je nachdem, ob eine Person am Verfahren beteiligt ist oder als Aussenstehende gilt. **Verfahrensbeteiligte** können sich nämlich auf das **Akteneinsichtsrecht** gemäss Art. 51 VSZV oder nach Massgabe des Anspruchs auf das rechtliche Gehör berufen.[1984] Hiervor wurde bereits aufzeigt, inwiefern den verschiedenen Kategorien von Verfahrensbeteiligten das Recht auf Akteneinsicht zukommt.[1985] Dabei wurde klar, dass Personen, welche vom Untersuchungsverfahren direkt betroffen sind, ein weitgehendes Akteneinsichtsrecht geniessen, während das Akteneinsichtsrecht der übrigen Verfahrensbeteiligten stark eingeschränkt ist. Personen, welche vom Sicherheitsuntersuchungsverfahren nicht direkt betroffen sind, werden infolgedessen erhebliche Schwierigkeiten bekunden, an einschlägige Akten zu gelangen. Überdies benötigen sämtliche Verfahrensbeteiligte – unabhängig von ihrer Rolle im Verfahren – ein **schutzwürdiges Interesse**, um sich auf ihr Recht der Akteneinsicht berufen zu können. Dieses schutzwürdige Interesse kann m.E. sodann nicht alleine darin bestehen, dass eine Person die Akteneinsicht wünscht, um dadurch Beweismittel für einen allfälligen Zivilprozess zu gewinnen. Das Sicherheitsuntersuchungsverfahren dient explizit nicht dazu, Schuld oder Haftung festzustellen.[1986] Mit anderen Worten ist m.E. ein Interesse, welches Akten des Si-

[1983] Vgl. zum Abgrenzungskriterium des Konnexes hiervor S. 401.

[1984] Wie bei der Behandlung der Rechte im Verfahren der einzelnen Kategorien von Verfahrensbeteiligten besprochen, verleiht Art. 51 VSZV nur den vom Verfahren direkt Betroffenen ein Akteneinsichtsrecht. Die übrigen Verfahrensbeteiligten haben sich auf den Anspruch des rechtlichen Gehörs zu berufen.

[1985] Vgl. dazu hiervor S. 413 ff., 430 sowie 434.

[1986] Vgl. zum Verfahrenszweck hiervor S. 288 ff.

cherheitsuntersuchungsverfahrens nur zu diesem Zweck verwenden möchte, nicht schutzwürdig. Zusätzlich zu beachten ist, dass gerade einschlägige Beweismittel und Akten häufig durch das internationale sowie das schweizerische Recht geschützt werden und daher gegebenenfalls nicht zur Einsicht offenstehen.[1987] Insgesamt ergibt sich damit, dass geschädigte Personen, auch wenn sie am Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligt sind, dieses Verfahren nur schwerlich dazu nutzen können, um Beweismittel für einen allfälligen Zivilprozess zu gewinnen.

Noch schwieriger ist es für **Aussenstehende**, an einschlägige Akten zu gelangen. Diese haben sich nämlich auf das **Öffentlichkeitsgesetz** zu berufen, wenn sie Verfahrensakten der Sicherheitsuntersuchung einsehen möchten.[1988] Voraussetzung für eine Einsichtnahme ist diesfalls, dass das Sicherheitsuntersuchungsverfahren abgeschlossen ist.[1989] Des Weiteren ist zu beachten, dass die Behörde, welche Einsicht gewährt, gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ die amtlichen Dokumente «nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren» hat. Dies bedeutet, dass die Behörde aus den Akten sämtliche Personendaten[1990] so zu entfernen hat, dass eine Reidentifizierung grundsätzlich nicht mehr möglich ist.[1991] Dies schmälert den Nutzen der Akten aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren für die Zwecke geschädigter Personen massgeblich. Überdies wird in vielen Fällen eine Anonymisierung der Akten nicht möglich sein, da diese aufgrund ihres Inhalts – wie z.B. die Protokolle einer Anhörung einer Pilotin oder eines Piloten – auch bei Streichung sämtlicher personenbezogener Angaben nach wie vor einer Person zuordenbar sind. Ist dies der Fall, besagt Art. 9 Abs. 2 BGÖ, dass ein Einsichtsgesuch nach Massgabe von Art. 19 aDSG (neu Art. 36 revDSG) zu beurteilen ist. Dieser datenschutzrechtliche Artikel lässt eine Bekanntgabe von Personendaten allerdings nur zu, wenn

---

[1987] Vgl. zu diesem Schutz hiervor S. 367 ff.

[1988] Zur Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes auf erstinstanzliche Verwaltungsverfahren vgl. SCHWEIZER/WIDMER, in: Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 3 BGÖ Rz. 36. Zur Qualifikation der Sicherheitsuntersuchung als erstinstanzliches Verwaltungsverfahren vgl. hiernach S. 442 ff.

[1989] Vgl. Art. 8 Abs. 2 BGÖ.

[1990] Der Begriff der Personendaten wird durch Art. 5 Bst. a revDSG definiert.

[1991] Vgl. HÄNER, in: Basler Kommentar DSG/BGÖ, Art. 9 BGÖ Rz. 5.

dazu eine rechtliche Grundlage besteht[1992] oder bestimmte, im Gesetz genannte Voraussetzungen erfüllt sind.[1993] Für eine Offenlegung der Akten des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens an Aussenstehende ist allerdings keine solche Rechtsgrundlage gegeben. Zudem werden die im Datenschutzgesetz genannten Voraussetzungen, bei deren Vorliegen zur Gewährung der Einsicht auf eine gesetzliche Grundlage verzichtet werden kann, so gut wie nie gegeben sein. Insgesamt wird daher Aussenstehenden, die in die Akten einer Sicherheitsuntersuchung Einsicht nehmen wollen, diese in den meisten Fällen verwehrt bleiben.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, dass geschädigte Personen kaum vom Sicherheitsuntersuchungsverfahren profitieren können, um daraus Beweismittel für einen allfälligen Zivilprozess zu gewinnen. Sie haben sich daher mit den Informationen, welche durch den Schlussbericht vermittelt werden, zu begnügen. Möglich bleibt ihnen allerdings, sich als **Privatklägerin oder Privatkläger in einem allfällig nachfolgenden Strafverfahren** zu konstituieren, um so ein besseres Akteneinsichtsrecht zu erlangen.[1994] Dieses Akteneinsichtsrecht kann sich dann gegebenenfalls auch auf Akten der Sicherheitsuntersuchung erstrecken, sofern diese aufgrund eines Aktenaustauschs[1995] zwischenzeitlich ins Strafverfahren gelangt sind.[1996]

IX. Charakter des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens

In den vorangehenden Unterkapiteln wurde das Sicherheitsuntersuchungsverfahren in all seinen Facetten dargestellt und analysiert. Dabei wurde – ohne dies zu hinterfragen – davon ausgegangen, dass es sich bei der Sicherheitsuntersuchung um ein öffentlich-rechtliches Verfahren handelt. Grund zu dieser

---

[1992] Vgl. dazu schon hiervor S. 395.

[1993] Vgl. zu diesen Voraussetzungen ausführlich Art. 36 Abs. 2 revDSG.

[1994] Da die Privatklägerschaft im Strafverfahren als Partei gilt, kann sie sich ebenfalls auf das Akteneinsichtsrecht gemäss Art. 101 StPO berufen.

[1995] Vgl. zum Aktenaustausch zwischen der SUST und den Strafbehörden hiernach S. 468 ff.

[1996] Vgl. für weitere Möglichkeiten ausführlich CHASSOT, Responsabilité civile aérienne, S. 48 ff.

Annahme lieferten LFG und VSZV, welche die Untersuchung als «Verfahren» bezeichnen[1997] und selbst zum Teilgebiet des öffentlichen Rechts[1998] gezählt werden können. Abgesehen von diesem Wortlaut und mit Blick darauf, dass der Schlussbericht der SUST keinerlei Rechte und Pflichten der am Vorkommnis beteiligten Personen begründet,[1999] könnte die Sicherheitsuntersuchung auch als die schlichte **Erstellung eines amtlichen Berichtes über die Ursachen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses** betrachtet werden. Amtliche Berichte werden zuhauf und zu unterschiedlichen Zwecken durch die Verwaltung erstellt und publiziert,[2000] ohne dass dazu ein formales Verfahren durchlaufen werden müsste.

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen darf hiernach zu Recht danach gefragt werden, ob es sich bei der Sicherheitsuntersuchung überhaupt um ein Verfahren handelt (1. Abschnitt). Da diese Frage bejaht werden können wird, ist sodann die Verfahrensart der Sicherheitsuntersuchung zu bestimmen (2. Abschnitt). Schliesslich wird zu analysieren sein, welche Verfahrensprinzipien der Sicherheitsuntersuchung durch deren Verfahrensordnung zugedacht werden und inwiefern die allgemeinen Verfahrensgarantien zur Anwendung gelangen (3. Abschnitt).

1. Sicherheitsuntersuchungen als Verfahren

Wie hiervor bereits erläutert wurde, wird die Sicherheitsuntersuchung durch eine Verfahrensordnung *sui generis*[2001] reglementiert, die hauptsächlich aus den Normen der VSZV und des LFG besteht, für Zwangsmassnahmen aber auf Normen der StPO zurückgreift und für prozessuale Verfügungen subsidiär die Bestimmungen des VwVG anwendet. Der Wortlaut der einschlägigen Be-

1997 Vgl. FN 2002.

1998 Vgl. zur Abgrenzung des öffentlichen Rechts z.B. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 223 ff.

1999 Vgl. dazu hiervor S. 364 f.

2000 Vgl. z.B. den jährlich erscheinenden Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes, den Jahresbericht des Bundesamtes für Statistik oder die verschiedenen Berichte des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorates.

2001 Vgl. zu dieser hiervor S. 286.

stimmungen[2002] dieser Verfahrensordnung sowie deren Rückgriff auf Normen anderer Verfahrensordnungen lassen die Sicherheitsuntersuchung aus einer **rechtlich-normativen Perspektive** eindeutig als Verfahren qualifizieren.

Eine Charakterisierung der Sicherheitsuntersuchung als Verfahren alleine aufgrund des Wortlauts der einschlägigen Normen greift m.E. allerdings zu kurz. Vielmehr ist die Verfahrensqualifikation anhand einer fundierten **Definition des Verfahrens** zu analysieren. THURNHERR, die verschiedene Verfahrensdefinitionen unterschiedlicher Disziplinen analysiert hat, kommt zum Schluss, dass der Verfahrensbegriff vier konstitutive Elemente umfasst. So ist ein Verfahren ein *Entwicklungsvorgang*, der aus der Verarbeitung von *Informationen* besteht, zu dessen Beginn eine *Ungewissheit* über den Verfahrensausgang existiert und der die *Beendigung dieser Ungewissheit als Verfahrenszweck* verfolgt.[2003] Alle diese vier Kriterien lassen sich auch in der Sicherheitsuntersuchung wiederfinden: So stellt die Sicherheitsuntersuchung einen Prozess dar, zu dessen Beginn Unklarheit über die Ursachen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses herrscht. Durch das Sammeln und Analysieren mittels der durch die Erhebung von Beweismitteln gewonnenen Informationen wird sodann bezweckt, diese Unklarheit zu überwinden und die Ursachen des Vorkommnisses festzustellen.

Insgesamt stellt die Sicherheitsuntersuchung also nicht nur aus einer rechtlich-normativen Perspektive, sondern auch gemäss den breit abgestützten Kriterien von THURNHERR ein Verfahren dar. Damit ist allerdings noch nichts darüber gesagt, welche Verfahrensart beim Sicherheitsuntersuchungsverfahren vorliegt.

[2002] Vgl. die Marginale zu Art. 26 LFG, den Wortlaut «[d]er Bundesrat regelt das Verfahren» in Art. 26 Abs. 6 LFG, den Übertitel «Untersuchungsverfahren» zum 4. Abschnitt der VSZV sowie die Verwendung des Wortes «Verfahren» in Art. 22 Abs. 1 Bst. c Ziff. 4 bzw. «Untersuchungsverfahren» in Art. 51 Abs. 1 Bst. a VSZV.

[2003] Vgl. THURNHERR, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln, Rz. 21.

2. Sicherheitsuntersuchungen als Verwaltungsverfahren *sui generis*

Trägerin des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens ist die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle. Bei dieser handelt es sich ohne Zweifel um eine **Verwaltungsbehörde**.[2004] So bildet die SUST einerseits organisatorisch eine ausserparlamentarische Kommission, die in ihrem Handeln zwar unabhängig, administrativ allerdings dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation angegliedert ist.[2005] Auch funktionell kann die SUST zur Verwaltung gezählt werden: Wie im rechtshistorischen Teil dieser Untersuchung aufgezeigt wurde, kam um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert die Idee auf, dass Flugunfälle zu untersuchen sind. Obwohl diese Aufgabe zuerst durch Private erbracht wurde, entwickelte sich die Flugunfalluntersuchung – aufgrund der vermeintlichen Unabhängigkeit der Luftfahrtbehörden – zu einer staatlichen Aufgabe.[2006] Damit übernimmt die SUST eine heute als staatlich betrachtete Funktion, weshalb sie auch aus dieser Perspektive zur Verwaltung gezählt werden kann.

Ist nun aber eine Verwaltungsbehörde die Trägerin eines Verfahrens, so handelt es sich bei deren Verfahren um ein Verwaltungsverfahren, womit auch das Sicherheitsuntersuchungsverfahren als **Verwaltungsverfahren**[2007] zu kategorisieren ist. Dieser Schlussfolgerung mag nun allerdings entgegengehalten werden, dass gemäss den klassischen Ansätzen der Literatur am Ende eines Verwaltungsverfahrens eine Verfügung, allenfalls noch ein öffentlich-rechtli-

---

2004 Zum Begriff der Verwaltung, der einerseits organisatorisch, andererseits funktionell umschrieben werden kann, vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 10 ff.

2005 Vgl. dazu hiervor S. 271.

2006 Vgl. dazu im ersten Teil hiervor S. 54.

2007 Gemeint ist ein nichtstreitiges Verwaltungsverfahren zur Abgrenzung vom Rechtsmittelverfahren, das auch als streitiges Verwaltungsverfahren bezeichnet wird. Vgl. zu diesen Begrifflichkeiten KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 5, oder HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 967 ff.

cher Vertrag steht.[2008] Dies ist beim Sicherheitsuntersuchungsverfahren, wie gezeigt wurde,[2009] gerade nicht der Fall.

Allerdings hat die Literatur, um der Vielfalt des Verwaltungshandelns Rechnung zu tragen, diese verfügungszentrierte Definition des Verwaltungsverfahrens punktuell abgelegt und sich einem **erweiterten Begriffsverständnis** zugewandt. So ist es wiederum THURNHERR, die dem Verwaltungsverfahren einen breiten Gehalt attestiert. Für sie sind vier Elemente für das Verwaltungsverfahren konstitutiv. So handelt es sich beim Verwaltungsverfahren erstens um einen Vorgang der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung, zweitens ist dessen Träger die öffentliche Verwaltung, drittens liegt das Verfahrensziel in einer Tathandlung oder Entscheidung und viertens handelt es sich nicht um die Überprüfung eines bereits ergangenen Entscheids.[2010] Diese Kriterien sind ohne Weiteres erfüllt, ist doch die Sicherheitsuntersuchung ein Vorgang der Informationsverarbeitung der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel einer erstmaligen Entscheidung bezüglich der Ursachen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses.

Nichtsdestotrotz bleibt das Sicherheitsuntersuchungsverfahren ein **Verwaltungsverfahren *sui generis***. In verschiedenen Punkten unterscheidet es sich nämlich von einem klassischen Verwaltungsverfahren:

- **keine Rechtswirkung**: Wie erwähnt steht am Ende des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens keine Verfügung und kein verwaltungsrechtlicher Vertrag, sondern der Schlussbericht. Dieser begründet weder Rechte noch Pflichten der am Verfahren beteiligten Personen und ist damit in keiner Art und Weise auf eine Rechtswirkung ausgerichtet. Infolgedessen handelt es sich bei der Sicherheitsuntersuchung – was für ein Verwaltungsverfahren untypisch ist – m.E. nicht um rechtliches, sondern um tatsächliches Verwaltungshandeln.[2011] Dieses hat allerdings aufgrund der bei der Si-

[2008] Vgl. für eine Übersicht THURNHERR, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln, Rz. 27.

[2009] Vgl. dazu hiervor S. 364 f.

[2010] Vgl. THURNHERR, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln, Rz. 34 ff.

[2011] Vgl. zum rechtlichen und tatsächlichen Verwaltungshandeln HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 843 ff.

cherheitsuntersuchung zur Anwendung kommenden Verfahrensordnung in einer ganz bestimmten Form zu ergehen.

- **keine Rechtsanwendung**: Die klassische Methodik des Verwaltungsverfahrens ist es, in einem hermeneutischen Prozess die auf einen zu ermittelnden Sachverhalt einschlägigen Rechtsnormen zu ermitteln und diese anzuwenden. Auch das Sicherheitsuntersuchungsverfahren ermittelt in einem hermeneutischen Prozess den Sachverhalt. Darauf werden allerdings keine Rechtsnormen angewandt. Vielmehr wird zur Würdigung des Sachverhalts auf Normen bspw. der Logik, der Physik oder der Psychologie zurückgegriffen.[2012] Gemeinsam sind dem klassischen Verwaltungsverfahren sowie dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren also die Erhebung und Würdigung eines Sachverhalts. Referenzgrundlage und Massstab zur Sachverhaltswürdigung ist beim klassischen Verwaltungsverfahren allerdings das Recht, beim Sicherheitsuntersuchungsverfahren die Kausalität.
- **kein Rechtsmittel**: In aller Regel kann aus Gründen des Rechtsschutzes ein Entscheid, der in einem Verwaltungsverfahren gefällt wurde, durch ein Rechtsmittel an eine nächste Instanz weitergezogen werden. Wie gezeigt,[2013] ist den vom Sicherheitsuntersuchungsverfahren Betroffenen das Rechtsmittel gegen den Schlussbericht allerdings verwehrt.

3. Charakteristische Elemente und anwendbare Verfahrensgrundsätze

Nachdem im vorangehenden Abschnitt aufgezeigt wurde, dass es sich beim Sicherheitsuntersuchungsverfahren um ein Verwaltungsverfahren *sui generis* handelt, und erörtert wurde, welche Eigenschaften die Sicherheitsuntersuchung nicht mit dem klassischen Verwaltungsverfahren teilt, sollen nun die charakteristischen Elemente des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens erarbeitet werden. Dazu wird hiernach eine funktionelle, formelle sowie materielle Charakterisierung des Verfahrens vorgenommen sowie die wesentlichen Ver-

[2012] Vgl. zur Methodik hiervor S. 351.

[2013] Vgl. dazu hiervor S. 364 f.

fahrensprinzipien der Untersuchung und die Anwendbarkeit der allgemeinen Verfahrensgarantien erörtert.

Ausgangspunkt der funktionalen Charakterisierung des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens ist die hiervor bereits mehrfach getätigte Feststellung, dass das Ziel der Sicherheitsuntersuchung in der Ermittlung der Umstände und Ursachen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses liegt.[2014] Zu diesem Ziel nimmt die Behörde, welche die Untersuchung führt, die notwendigen Untersuchungshandlungen vor und klärt so den Sachverhalt des zu untersuchenden sicherheitsrelevanten Vorkommnisses soweit zielführend auf,[2015] wobei die Behörde sich dabei an gewisse formale Regeln zu halten hat, welche die Verfahrensordnung vorgibt.[2016] Das so ermittelte Beweisergebnis wird sodann mittels Rückgriff auf die Normen der Kausalität gewürdigt, sodass die Ursachen des Vorkommnisses eruiert werden können.[2017] Schliesslich werden Beweisergebnis und Ursachenwürdigung in einem das Verfahren abschliessenden Schlussbericht festgehalten.[2018] In funktioneller Hinsicht präsentiert sich damit die Sicherheitsuntersuchung als **formal ausgestaltetes Untersuchungsverfahren mit abschliessendem Bericht**.

Mit Blick auf die formelle Konstituierung des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens ist sodann festzustellen, dass das Verfahren weder Parteien noch eine akkusatorische Instanz kennt.[2019] Vielmehr liegt bei der Sicherheitsuntersuchung ein inquisitorisches Verfahren vor, indem dieselbe staatliche Behörde über den Sachverhalt urteilt, welche diesen auch ermittelt. Zu diesem Zweck stehen der Untersuchungsbehörde auch Zwangsmassnahmen zur Verfügung,[2020] was das Verfahren in formeller Hinsicht in die Nähe eines Strafverfahrens rücken lässt. Insgesamt zeigt sich damit das Sicherheitsuntersuchungsverfahren in Bezug auf seinen formellen Charakter als **inquisitorisches, zur Untersuchung mit Zwangsmassnahmen ausgestattetes, staatliches Verfahren**.

2014 Vgl. zum Verfahrenszweck hiervor S. 288 ff.

2015 Vgl. zu den Untersuchungshandlungen hiervor S. 305 ff.

2016 Vgl. dazu insbesondere die Verfahrensrechte der Beteiligten hiervor S. 404 ff.

2017 Vgl. dazu die Methodik bei der Verfassung des Schlussberichts hiervor S. 351.

2018 Vgl. zum Schlussbericht hiervor S. 350 ff. sowie 361.

2019 Vgl. zu den verschiedenen Verfahrensbeteiligten hiervor S. 400 ff.

2020 Vgl. zu den Zwangsmassnahmen hiervor S. 326 ff.

Mag das Sicherheitsuntersuchungsverfahren aus formeller Sicht Züge des Strafverfahrens aufweisen, so ist der Gegenstand des Verfahrens mitnichten strafrechtlicher Natur. Das Sicherheitsuntersuchungsverfahren legt nämlich weder Sanktionen fest, noch dürfen Schuld und Haftung zu irgendeinem Zeitpunkt Thema des Verfahrens bilden.[2021] Überhaupt werden im Sicherheitsuntersuchungsverfahren keine über das Verfahren hinausgehenden Rechte oder Pflichten festgelegt. Vielmehr ersucht die Sicherheitsuntersuchungsbehörde, die materielle Wahrheit über die einzelnen Sachverhaltselemente eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses sowie die diese verbindende Kausalität zu ermitteln, ohne dabei in die Rechtsposition der Verfahrensbeteiligten einzugreifen. Materiell stellt das Sicherheitsuntersuchungsverfahren somit eine blosse **Sachverhaltsfeststellung mit abschliessendem Urteil über die die einzelnen Sachverhaltselemente verbindende Kausalität** dar.

Diesen Charakterzügen entsprechen sodann die Verfahrensprinzipien, welche im Sicherheitsuntersuchungsverfahren zur Anwendung gelangen. So gilt nämlich die **Offizialmaxime**, indem es die alleinige Aufgabe der Sicherheitsuntersuchungsbehörde ist, zu entscheiden, ob ein Verfahren eröffnet wird. Diese Maxime wird zugleich durch den **Untersuchungsgrundsatz** ergänzt, indem die Sicherheitsuntersuchungsbehörde entscheidet, welche Sachverhaltselemente abzuklären sind und welche Untersuchungshandlungen dazu vorgenommen werden müssen. Weitere wichtige Prinzipien, die das Sicherheitsuntersuchungsverfahren prägen, sind ferner die **Unabhängigkeit der Untersuchungsbehörde**, da diese weisungsungebunden handelt.[2022] Ebenso kommt das **Beschleunigungsgebot** zum Tragen, indem Vorkommnisse beförderlich – in der Regel innert 12 Monaten – abzuklären sind.[2023] Dadurch, dass die Untersuchungsbehörde gehalten ist, eigene Wahrnehmungen anzustellen und gestützt auf diese zu entscheiden,[2024] gilt des Weiteren das **Unmittelbarkeitsprinzip**. Schliesslich beurteilt die Untersuchungsbehörde den Sachverhalt gemäss dem **Grundsatz der freien Beweiswürdigung**.[2025]

2021 Vgl. dazu den Verfahrenszweck hiervor S. 288 ff.

2022 Vgl. Art. 9 Abs. 1 VSZV.

2023 Vgl. Art. 52 Abs. 1 VSZV.

2024 Vgl. dazu den Wortlaut in Ziff. 5.4 Abs. 2 Annex 13.

2025 Vgl. dazu hiervor S. 351.

Fraglich ist dabei, ob während des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens – obwohl dieses, wie gezeigt, keine Rechtsfolgen regelt – die **allgemeinen Verfahrensgarantien** zur Anwendung gelangen. Um diese Frage zu beantworten, kann wiederum auf THURNHEER verwiesen werden. Gemäss der Autorin kommen nämlich die Verfahrensgarantien bei sämtlichen Handlungsformen der Behörden zum Tragen, soweit sie durch ein Schutzbedürfnis der Verfahrensunterworfenen legitimiert werden.[2026] In diesem Sinne ist festzustellen, dass die Sicherheitsuntersuchungsbehörde – auch wenn sie materiell weder Sanktionen noch andere Rechte und Pflichten der Verfahrensbeteiligten regelt – durch die formelle Ausgestaltung des Verfahrens wie insbesondere durch die Ergreifung von Zwangsmassnahmen erheblich in die Rechte der Verfahrensbeteiligten eingreifen kann. Zudem dringt die Sicherheitsuntersuchungsbehörde durch ihre Untersuchungshandlungen weit in die Privatsphäre der an einem Vorkommnis beteiligten Personen vor, indem sie z.B. Aufzeichnungen wie jene des *Cockpit Voice Recorders*[2027] auswertet. Und schliesslich zeitigen die Berichte der Sicherheitsuntersuchung rein faktisch erhebliche Auswirkungen auf die Position dieser Personen in einem allfällig nachfolgenden Straf- oder Administrativverfahren. Aus diesem Grund kann zu Recht festgehalten werden, dass den am Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligten Personen ein derartiges Schutzbedürfnis zukommt, dass die Anwendbarkeit der allgemeinen Verfahrensgarantien wie bspw. des Anspruchs auf das rechtliche Gehör gerechtfertigt ist. Nur so ist es den Verfahrensbeteiligten möglich, den weitgehenden Kompetenzen der Untersuchungsbehörde und den potentiell drohenden Verletzungen der eigenen Rechte zu begegnen. Mit anderen Worten sichern damit die allgemeinen Verfahrensgarantien das Gleichgewicht zwischen den behördlichen Untersuchungsbefugnissen und den Schutzbedürfnissen der Verfahrensbeteiligten.

Ein abschliessender Blick auf den Charakter des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens zeigt schliesslich noch Folgendes: Die inquisitorische Ausgestaltung dieses Verfahrens zusammen mit der weitgehenden Unabhängigkeit und der zweifelsohne bestehenden und durch andere kaum erreichbaren Fachkompe-

---

[2026] Vgl. dazu ausführlich THURNHERR, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln, Rz. 526 ff.

[2027] Vgl. zu diesem hiervor S. 318.

tenz der Untersuchungsbehörde führt schliesslich dazu, dass dem Resultat des Verfahrens – nämlich dem Schlussbericht – der **Nimbus der absoluten Objektivität und Korrektheit** anhaftet. Dem Urteil der Sicherheitsuntersuchungsbehörde über die Ursachen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses wird gewissermassen der Schein der Unumstösslichkeit zuteil, was auch in formeller Hinsicht dadurch bestärkt wird, dass gegen den Schlussbericht kein Rechtsmittel gegeben ist. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass auch die Feststellung der ein Vorkommnis auslösenden Kausalität keinen deterministisch vorgegebenen Gesetzen folgt. Vielmehr ist das Ergebnis eines Vorkommnisses ein Zusammenspiel multifaktorieller Ursachen,[2028] das nicht mit absoluter Exaktheit und gänzlich ausgeschlossener Fehlerfreiheit festgestellt werden kann, sondern schliesslich einer Würdigung durch die Untersuchungsbehörde unterliegt. Umso stossender wäre es dann, wenn die in einem Schlussbericht festgehaltenen Ursachen eines Vorkommnisses in einem nachfolgenden Straf- oder Administrativverfahren als unumstössliches Faktum behandelt werden würden. Vielmehr sind sie auch dort einer kritischen Würdigung zu unterziehen, wobei zusätzlich das subjektive Element der Schuld an den einzelnen Sachverhaltselementen beurteilt werden muss.

X. Zwischenfazit

Nachdem in den vorangehenden Unterkapiteln das Sicherheitsuntersuchungsverfahren im Detail analysiert wurde, soll abschliessend nochmals der Blick fürs Ganze geschärft werden. Dabei ist in Erinnerung zu rufen, dass am Ausgangspunkt einer jeden Flugunfalluntersuchung das **sicherheitsrelevante Vorkommnis** steht, das – je nach Sachverhalt – eine oder zwei **allgemeine Meldepflichten** auslöst. Insbesondere die Meldepflicht, welche dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren entspringt, dient dazu, dass die SUST über ein Vorkommnis orientiert wird und ihr Verfahren eröffnen kann. Im Verlaufe ebendieses **Sicherheitsuntersuchungsverfahrens** stellt die Behörde sodann durch die Vornahme der nötigen Untersuchungshandlungen die Umstände und Ursachen des untersuchten Vorkommnisses fest. Diese Umstände und Ursachen werden schliesslich in einem Schlussbericht festgehalten, durch dessen

[2028] Vgl. dazu insbesondere das sog. *Swiss-Cheese-Modell,* hiervor erwähnt in FN 163.

Erstellung, die in mehreren Schritten ablaufen kann, das Sicherheitsuntersuchungsverfahren abgeschlossen wird.

Für **die an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligten Personen** stellt sich dabei der Verlauf dieses Prozesses so dar, wie er in Abbildung 20 grafisch veranschaulicht wird. Dabei hat dieses Kapitel gezeigt, dass diesen Personen im Sicherheitsuntersuchungsverfahren eine zentrale Rolle zukommt. Es ist nämlich gerade ihr Verhalten bzw. Unterlassen im Zusammenhang mit dem untersuchten Vorkommnis, das einen Teil des Untersuchungsgegenstandes des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens bildet. Entsprechend geniessen einerseits die Aussagen der ins untersuchte Vorkommnis involvierten Personen einen hohen Stellenwert als Beweismittel. Andererseits bedingt diese zentrale Rolle ebenso, dass den ins Vorkommnis involvierten Personen **als Verfahrensbeteiligten des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens** diverse Verfahrensrechte wie das Recht zur Verweigerung der Mitwirkung zugestanden werden, damit sich diese vor unverhältnismässigen Eingriffen der Untersuchungsbehörde in ihre Persönlichkeit und ihre Rechte zu schützen vermögen. Die Bedeutung dieser Verfahrensrechte ist umso augenfälliger, wenn bedacht wird, dass aufgrund der Meldepflichten für die an einem Vorkommnis beteiligten Personen die Einleitung des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens unumgänglich ist und sie so in jedem Fall hinzunehmen haben, dass ihr Verhalten bzw. Unterlassen untersucht wird.

Für die an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligten Personen ebenso bedeutend ist, dass heute diverse Rechtsnormen bestimmte durch das Sicherheitsuntersuchungsverfahren erhobene Beweismittel sowie gewisse in diesem Verfahren erstellte Akten unter Schutz stellen. Diese Schutznormen verhindern, dass diese Beweismittel und Akten des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens zu anderen Zwecken als der Verbesserung der Flugsicherheit eingesetzt werden, womit die auch im *Meldesystem für besondere Ereignisse* geltende *Just Culture* auf die Sicherheitsuntersuchung ausgedehnt wird. Damit erweitern diese Normen die ***Just-Culture*-Barriere** um die Flugunfalluntersuchung, was auch in der Abbildung 20 dargestellt wird. Nichtsdestotrotz sieht die VSZV diverse Schnittstellen zwischen dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren sowie einem allfällig stattfindenden Straf- oder Administrativverfahren vor, welche diese Barriere durchbrechen. Welche Schnittstellen dies sind, wird im nächsten Kapitel eingehend dargelegt.

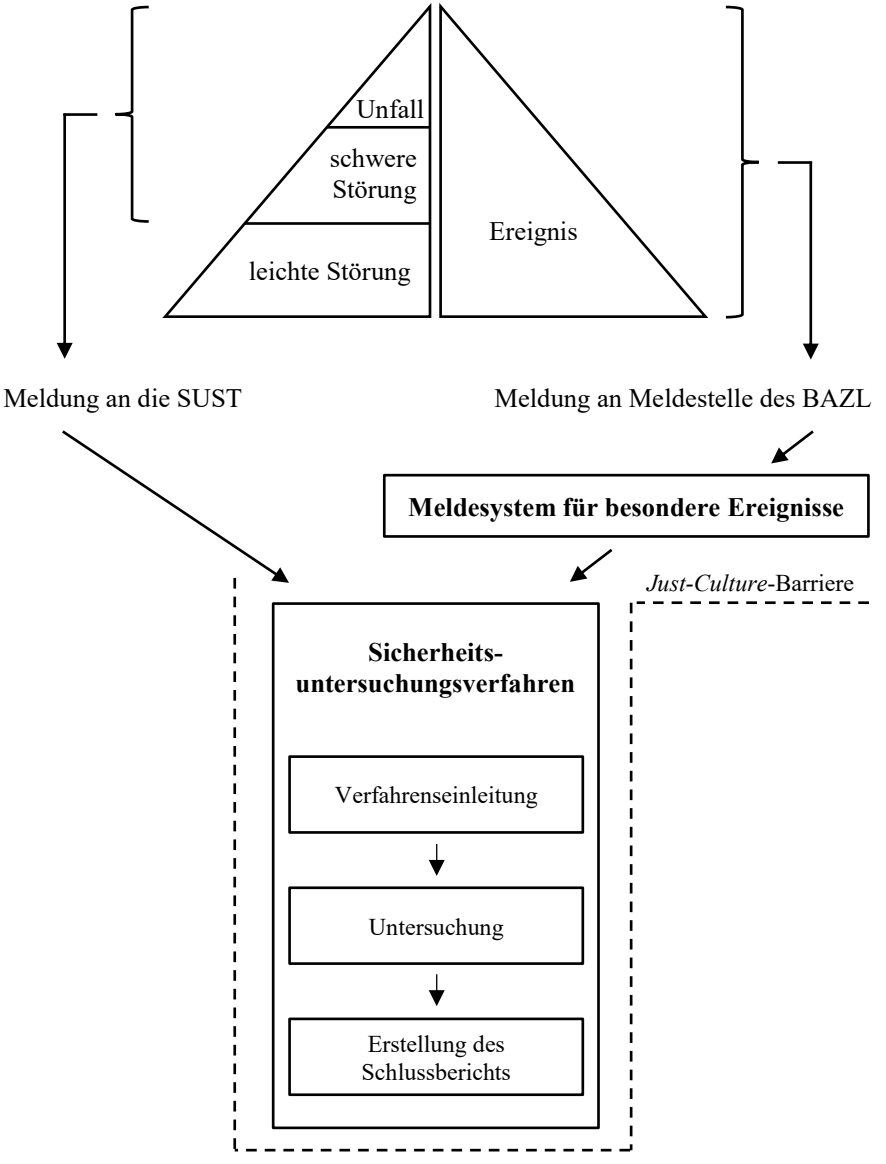


Abbildung 20: Die allgemeinen Meldepflichten sowie das anschliessende Sicherheitsuntersuchungsverfahren aus der Perspektive der an einem Vorkommnis beteiligten Personen

E. Schnittstellen zum Straf- und zum Administrativverfahren

Der Hauptzweck des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens ist, wie hiervor schon mehrfach betont wurde, die Untersuchung eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses zur Steigerung der Flugsicherheit.[2029] Im Gegensatz dazu verfolgt ein Strafverfahren stets die Bestrafung einer allfälligen Täterschaft, währenddem ein Administrativverfahren durch den Erlass entsprechender Massnahmen die Erziehung und Besserung der fehlbaren Personen bezweckt.[2030] Damit stehen, wie hiervor festgestellt wurde, das Sicherheitsuntersuchungsverfahren auf der einen Seite sowie das Straf- und das Administrativverfahren auf der anderen Seite in einer gewissen **Opposition** zueinander.[2031]

Nichtsdestotrotz verfolgt die Sicherheitsuntersuchung, wie im ersten Teil der vorliegenden Untersuchungen ausführlich aufgezeigt werden konnte,[2032] seit jeher den **Nebenzweck**, für ein allfällig nachfolgendes Straf- oder Administrativverfahren den Sachverhalt zu erheben sowie vergängliches Beweismaterial zu sichern.[2033] Es überrascht daher nicht, dass seit Einführung der Flugunfalluntersuchung die durch sie gewonnenen Informationen häufig in andere Verfahren einflossen.[2034] Auch heute bilden der durch die Sicherheitsuntersuchung erhobene Sachverhalt sowie die dazugehörigen Akten nach wie vor eine zentrale Grundlage für ein allfällig nachfolgendes Straf- oder Administrativverfahren.[2035]

2029 Vgl. dazu insbesondere hiervor S. 288 ff.

2030 Für das luftrechtliche Administrativverfahren hielt das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung in Analogie zum Strassenverkehrsrecht den erzieherischen Zweck einer administrativen Massnahme explizit fest. Vgl. dazu BVGer A-5692/2011 vom 25. Oktober 2012 E. 4.2.1 und 4.3.3.

2031 Vgl. dazu auch hiervor S. 40.

2032 Vgl. dazu hiervor S. 80, 92 und 97 f. sowie FN 411.

2033 Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 290 f.

2034 Vgl. z.B. Botschaft Luftfahrtgesetz 1991, BBl. 1992 I 607 ff., 620. Oder den Bericht des NLR (vgl. zu diesem hiervor S. 106) aus dem Jahr 2003, der festhielt: «EFUK reports are regularly used in court cases» (VAN DER GEEST ET AL., Aviation safety management in Switzerland, S. 186).

2035 Vgl. dazu z.B. die in FN 2040, 2043 und 2048 genannten Fälle.

Möglich machen dies die verschiedenen **Schnittstellen**, welche das Sicherheitsuntersuchungsverfahren zu einem allfällig stattfindenden Straf- oder Administrativverfahren aufweist. Währenddem nämlich die Rechtsgrundlagen des *Meldesystems für besondere Ereignisse* für dieses keine solchen Schnittstellen vorsehen, definiert gerade die VSZV für das Sicherheitsuntersuchungsverfahren verschiedene Wege, über welche Informationen von diesem Verfahren in ein Straf- oder Administrativverfahren gelangen können.

Leidtragende dieser Schnittstellen sind insbesondere die in ein Vorkommnis involvierten Personen. Diese befinden sich aufgrund dieser Schnittstellen in einer **dilemmatischen Position**, indem sie gestützt auf die Ergebnisse der Sicherheitsuntersuchung, zu deren Erhebung sie gegebenenfalls selbst beigetragen haben, negative Folgen der Straf- oder Administrativbehörde zu befürchten haben. Genau aus diesem Grund trachtet die sog. *Just Culture* danach, verschiedene Beweismittel und Akten der Flugunfalluntersuchung zu schützen, um sie den Straf- sowie der Administrativbehörde zu entziehen. Dabei wird diese *Just-Culture*-Barriere jedoch durch die diversen Schnittstellen des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens verschiedentlich durchstossen.

Ausgehend von dieser Situation, die in Abbildung 21 zusammengefasst wird, wird in den nachfolgenden Unterkapiteln erörtert, wie die heutige Verfahrensordnung des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens die Schnittstellen der Sicherheitsuntersuchung zum Straf- sowie zum Administrativverfahren ausgestaltet. Dazu wird in einem ersten Unterkapitel ein allgemeiner Überblick über das Straf- sowie das Administrativverfahren nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis geboten, soweit dieser für das Verständnis der weiteren Ausführungen von Bedeutung ist. Im zweiten Unterkapitel wird sodann vertieft analysiert, in welchem Verhältnis die Sicherheitsuntersuchung zum Straf- sowie zum Administrativverfahren steht, indem insbesondere aufgezeigt wird, auf welche Weise Erkenntnisse der Sicherheitsuntersuchung in diese beiden Verfahren einfliessen. Nicht Teil dieses Kapitels sind indes die Probleme, welche aus diesem Verhältnis der verschiedenen Verfahren resultieren. Diese werden erst im dritten Teil der vorliegenden Untersuchungen angegangen.

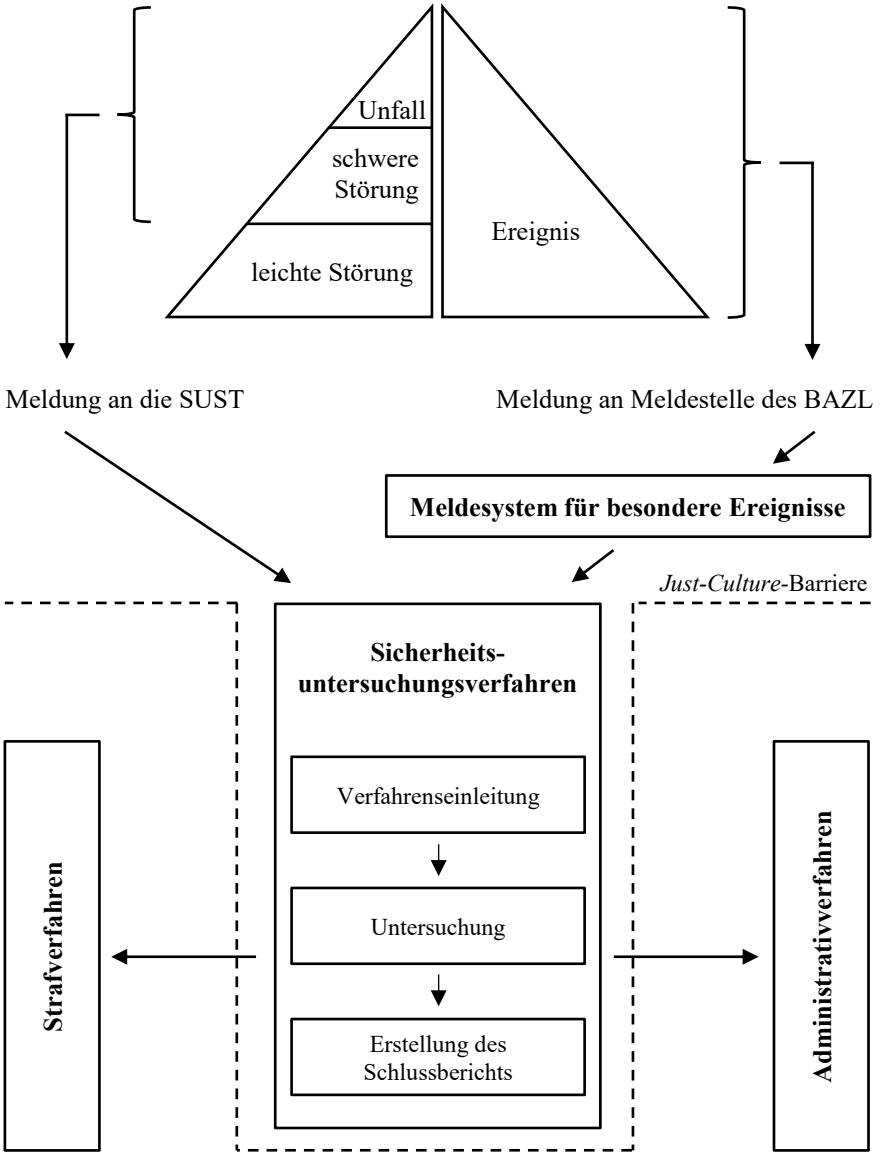


Abbildung 21: Die Sicherheitsuntersuchung zusammen mit dem Straf- sowie dem Administrativverfahren

I. Straf- sowie Administrativverfahren nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis

Die Sicherheitsuntersuchung ist nicht die einzige staatliche Investigation, welche nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis durchgeführt wird und dieses Vorkommnis zum Gegenstand hat. Vielmehr untersuchen auch die Straf- sowie die Administrativbehörde den Sachverhalt, allerdings, wie erwähnt, mit einem völlig anderen Zweck. Nichtsdestotrotz stellen damit sowohl das Straf- als auch das Administrativverfahren zur Sicherheitsuntersuchung **parallele öffentlich-rechtliche Verfahren** dar, indem sie mit der Sicherheitsuntersuchung nicht nur den Sachverhalt, sondern auch einen weiten Kreis der Verfahrensbeteiligten gemeinsam haben. Zeitlich finden die Straf- sowie die Administrativverfahren in der Praxis allerdings häufig nicht gleichzeitig, sondern nachgelagert zur Sicherheitsuntersuchung statt, da sie deren Ergebnisse als Grundlage für ihre Verfahren heranziehen. Der Parallelität der Verfahren tut dies allerdings keinen Abbruch.[2036]

Diese beiden neben der Sicherheitsuntersuchung weiteren öffentlich-rechtlichen Verfahren nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis werden in diesem Unterkapitel genauer betrachtet. Dazu wird zuerst das Straf-, dann das Administrativverfahren behandelt. Dabei beschränken sich die nachfolgenden Erörterungen allerdings auf das für das Verständnis der weiteren Ausführungen Notwendige, wobei – des verfahrenszentrierten Blicks dieser Untersuchungen wegen[2037] – insbesondere die materiellen Bestimmungen des Straf- und Administrativrechts nicht weiter vertieft werden.

[2036] Vgl. zur hier verwendeten Definition, dass Verfahren dann parallel sind, wenn sie über denselben Sachverhalt sowie über dieselben Verfahrensbeteiligten verfügen, auch BENEDICK, Aussagedilemma, S. 170; MACULA, Mitwirkungspflichten und Selbstbelastungsfreiheit, S. 37; oder OSWALD, Amtshilfe in Steuersachen, Rz. 624–627. In der Literatur oder der Rechtsprechung werden bisweilen Verfahren nur dann als parallel bezeichnet, wenn sie zusätzlich zu den beiden genannten Kriterien auch gleichzeitig stattfinden. Vgl. z.B. MÜLLER, Steuerverfahren und Strafverfahren, S. 167; ZIHLMANN, Anwendbarkeit von nemo tenetur im KESR-Verfahren, S. 125; oder BGer 2C_509/2019 vom 3. Oktober 2019 E. 2.2.

[2037] Vgl. zu diesem verfahrenszentrierten Blick hiervor S. 7.

1. Strafverfahren nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis

Das Strafverfahren erhebt das sicherheitsrelevante Vorkommnis zum strafprozessual relevanten Sachverhalt, indem es durch seine Untersuchungen abklärt, ob in diesem Sachverhalt **Straftaten** zu erkennen sind. Die Straftaten, deren Begehung im Zusammenhang mit einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis in Frage kommt, differenzieren sich dabei nach der Schwere des sicherheitsrelevanten Vorkommnisses: So kann bei einem Unfall, bei dem es definitionsgemäss zum Tod oder zu einer schweren Verletzung einer Person kam oder das Luftfahrzeug einen erheblichen Schaden erlitt,[2038] eine Tötung (Art. 111 ff. StGB), eine Körperverletzung (Art. 122 ff. StGB), eine Störung des öffentlichen Verkehrs (Art. 237 StGB) oder eine Gefährdung durch die Luftfahrt (Art. 90 LFG) vorliegen, wobei sämtliche dieser Delikte in aller Regel durch Fahrlässigkeit[2039] begangen werden.[2040] Im Gegensatz dazu kann eine schwere Störung wie bspw. eine gefährliche Annäherung zweier Luftfahrzeuge[2041], bei der gemäss ihrer Definition ein erheblicher Personen- oder Sachschaden ausblieb,[2042] lediglich eine Störung des öffentlichen Verkehrs oder eine Gefährdung durch die Luftfahrt darstellen, wobei auch hier die Delikte regelmässig fahrlässig begangen werden.[2043] In anderen sicherheitsrelevanten Vorkomm-

---

2038 Vgl. zur Definition des Flugunfalls hiervor S. 130 ff.

2039 Daher spielt die Sachbeschädigung (Art. 144 StGB) keine Rolle, denn diese kann nicht fahrlässig begangen werden. Flugunfälle, die mit voller Absicht herbeigeführt werden, sind sodann kein Problem der Flug-, sondern der Luftsicherheit (vgl. zur Unterscheidung hiervor S. 9). Auf diese wird hier daher nicht weiter eingegangen.

2040 Vgl. dazu die Rechtsprechung des Bundesstrafgerichts im Nachgang zu verschiedenen Flugunfällen in BStGer SK.2015.39 vom 29. Januar 2016; BStGer SK.2016.27 vom 7. Dezember 2016; TPF 2017 15; oder TPF 2018 50.

2041 Vgl. zu diesem sog. *Airprox* FN 616.

2042 Vgl. zur Definition der schweren Störung hiervor S. 134 ff.

2043 Vgl. dazu die Rechtsprechung des Bundesstrafgerichts im Nachgang zu verschiedenen schweren Störungen in BStGer BB.2016.288 vom 14. Februar 2017; BStGer SK.2017.24 vom 14. September 2017; sowie BStGer SK.2018.1 vom 30. Mai 2018. Vgl. ebenfalls die Rechtsprechung des Bundesgerichts in BGer 6B_332/2019 vom 29. Oktober 2019.

nissen wie insbesondere in leichten Störungen können sodann Übertretungen aus dem Katalog von Art. 91 LFG zu erblicken sein.

Die Zuständigkeit zur Verfolgung dieser Straftaten teilen sich **drei verschiedene Strafverfolgungsbehörden**: Delikte, welche an Bord eines Luftfahrzeugs begangen werden, unterliegen nach Massgabe von Art. 98 LFG der Bundesstrafgerichtsbarkeit. Entsprechend nimmt insbesondere dann die Bundesanwaltschaft die Strafverfolgung wahr, wenn ein Verdacht besteht, dass die Cockpit-Besatzung[2044] ein Delikt begangen hat. Im Umkehrschluss unterliegen Straftaten im Zusammenhang mit der Luftfahrt, deren Begehungsort ausserhalb eines Luftfahrzeugs lag, der kantonalen Strafgerichtsbarkeit. Gerade bei gefährlichen Annäherungen zweier Luftfahrzeuge, bei welchen lediglich die Fluglotsin oder der Fluglotse im Verdacht steht, nehmen daher regelmässig die kantonalen Staatsanwaltschaften die Untersuchungen auf.[2045] Übertretungen gemäss dem Katalog von Art. 91 LFG werden gemäss Art. 98 Abs. 2 LFG schliesslich durch das BAZL nach den Verfahrensvorschriften des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht verfolgt und beurteilt.[2046] Auf politischer Ebene wurde allerdings bereits angedacht, die strafprozessuale Zuständigkeit neu zu regeln. So sollen zukünftig sämtliche strafbaren Handlungen im Zusammenhang mit einem Flugunfall oder einer schweren Störung unabhängig vom Ort ihres Begehens der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterstellt werden.[2047]

2. Administrativverfahren nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis

Ebenso können sicherheitsrelevante Vorkommnisse zum Gegenstand eines Administrativverfahrens erhoben werden. Dazu verleiht Art. 92 LFG dem BAZL die Kompetenz, bei der Verletzung luftrechtlicher Bestimmungen – «unabhängig von der Einleitung und vom Ausgang eines allfälligen Strafverfahrens» – **administrative Massnahmen** zu erlassen. Dazu zählt insbeson-

[2044] Vgl. zu den Mitgliedern der Cockpit-Besatzung hiervor S. 153 f.

[2045] Vgl. dazu das Beispiel in BGer 6B_332/2019 vom 29. Oktober 2019.

[2046] Vgl. zum Ganzen auch BAZL, State Safety Programm der Schweiz, S. 10 f.

[2047] Vgl. dazu die angenommene Motion CANDINAS.

dere ein zeitweiliger oder dauernder «Entzug oder eine Einschränkung des Geltungsbereiches von erteilten Bewilligungen, Erlaubnissen und Ausweisen» (Bst. a), was in Analogie zum Strassenverkehrsrecht auch als Warnungsentzug bezeichnet wird.[2048] Ebenso kann die Luftfahrtbehörde «die Beschlagnahme von Luftfahrzeugen, deren weiterer Gebrauch die öffentliche Sicherheit gefährden würde oder deren missbräuchliche Verwendung zu befürchten ist» (Bst. b), veranlassen, was im Kontext der hier vorliegenden Untersuchungen von untergeordneter Bedeutung ist. In schwerwiegenden oder wiederholten Fällen von Rechtsverletzungen durch eine Organisation der Zivilluftfahrt kann das BAZL gemäss Art. 93 LFG sogar eine vormals erteilte Konzession «jederzeit ohne Entschädigung» zurückziehen.

Der Erlass solcher administrativer Massnahmen des Luftrechts ist dabei dem **BAZL** vorbehalten. Dieses verfügt die Massnahmen nach den Regeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Staatsanwaltschaften und Gerichte sind gemäss Art. 100 Abs. 1 LFG sodann verpflichtet, «jede strafbare Handlung, die zum Entzug von Bewilligungen, Erlaubnissen und Ausweisen […] Anlass geben könnte», dem BAZL anzuzeigen.[2049]

II. Verhältnis zwischen dem Sicherheitsuntersuchungs- sowie dem Straf- und dem Administrativverfahren

Nachdem im vorangehenden Unterkapitel das Straf- sowie das Administrativverfahren nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis in ihren Grundzügen vorgestellt wurden, widmen sich die nachfolgenden Ausführungen dem Verhältnis der Sicherheitsuntersuchung zu diesen beiden öffentlich-rechtlichen Verfahren. Grundlage dieser Analyse bilden dabei die internationalen, euro-

[2048] Vgl. das Beispiel in BVGer A-3290/2013 vom 3. Juni 2015, insbesondere E. 6.4.

[2049] Vgl. auch die Bestimmung in Art. 1 Ziff. 5 der Verordnung über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide, wonach die kantonalen Behörden sämtliche Urteile, Strafbescheide sowie Einstellungsbeschlüsse in Zusammenhang mit der Störung des öffentlichen Verkehrs (Art. 237 StGB) an das BAZL einsenden müssen.

päischen und nationalen Rechtsquellen, welche das Sicherheitsuntersuchungsverfahren reglementieren.[2050]

Diese Rechtsquellen äussern sich nämlich mehrfach dazu, in welchem Verhältnis die Sicherheitsuntersuchung zu einem allfällig parallel stattfindenden Straf- oder Administrativverfahren steht. Dabei betonen insbesondere die internationalen sowie die europäischen Normen die **Unabhängigkeit** der Sicherheitsuntersuchung, anerkennen aber ebenso den Bedarf nach einer **Koordination der Verfahren**. Dass die Sicherheitsuntersuchungsbehörde darüber hinaus verpflichtet ist, den Straf- bzw. der Administrativbehörde **Rechts- bzw. Amtshilfe** zu leisten, wird schliesslich hauptsächlich in der VSZV geregelt.

Nachfolgend werden diese drei Punkte, also die Unabhängigkeit, die Koordination der Verfahren sowie die Amts- bzw. Rechtshilfe, genauer beleuchtet. Dabei liegt der Schwerpunkt der Ausführungen auf der Amts- bzw. Rechtshilfe, da gerade diese zu denjenigen Problemen führt, welche im dritten Teil dieser Untersuchungen thematisiert werden.

1. Grundsatz der Unabhängigkeit

Bereits hiervor wurde darauf hingewiesen, dass die SUST weitgehende Unabhängigkeit geniesst, indem sie völlig weisungsungebunden handelt und ihr bei der Durchführung der Sicherheitsuntersuchung «uneingeschränkte Autorität»[2051] zukommt.[2052] In diesem Sinne legt auch **Art. 23 Abs. 1 VSZV** fest, dass das Sicherheitsuntersuchungsverfahren «unabhängig von einem Straf- oder einem Administrativverfahren» zu erfolgen hat. Damit statuiert der Artikel den **Grundsatz der Unabhängigkeit der Verfahren**, indem das Sicherheitsuntersuchungsverfahren einerseits sowie die Straf- und Administrativuntersuchung andererseits eigenständig voneinander zu führen sind. Dies impliziert, dass die Sicherheitsuntersuchungsbehörde bei der Durchführung ihres Verfahrens alleine ihre Ziele und Zwecke verfolgt und insbesondere keine Weisungen der Straf- oder der Administrativbehörde entgegennimmt.

[2050] Vgl. zu diesen ausführlich hiervor S. 272 ff.

[2051] Art. 4 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[2052] Vgl. zum Ganzen Art. 9 Abs. 1 VSZV sowie hiervor S. 271.

Dieser Grundsatz der Unabhängigkeit wird dabei **in Übereinstimmung mit den Vorgaben des internationalen Rechts** festgelegt. So bestimmt bereits Ziff. 5.4.1 des Annex 13, dass das Sicherheitsuntersuchungsverfahren getrennt «from any judicial or administrative proceedings to apportion blame or liability» geführt werden soll. Dazu empfiehlt der Annex, wie es in der Schweiz der Fall ist, dass die Sicherheitsuntersuchung durch andere Behörden und Personen als jene, die für die Straf- oder Administrativuntersuchung zuständig sind, vorgenommen wird.[2053] Ebenso legt Art. 5 Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 fest, dass die Sicherheitsuntersuchungen «unabhängig und getrennt von Justiz- oder Verwaltungsverfahren und ohne Präjudizierung solcher Verfahren zur Feststellung des Verschuldens oder der Haftung durchzuführen» sind.

2. Koordination der Verfahren

Sowohl die Sicherheitsuntersuchung als auch das Straf- sowie das Administrativverfahren nehmen sich – im Sinne von parallelen Verfahren[2054] – **desselben Sachverhalts** an. Dies hat zur Folge, dass die verschiedenen verfahrensführenden Behörden weitgehend dieselben Beweismittel für ihre Verfahren zu erheben haben. So müssen bspw. die an einem Vorkommnis beteiligten Personen nicht nur durch die Sicherheitsuntersuchungs-, sondern auch durch die Strafverfolgungs- sowie gegebenenfalls durch die Administrativbehörde befragt werden. Des Weiteren ist sowohl für die Sicherheitsuntersuchung als auch für die Strafverfolgung der Augenschein an der Unfallstelle ein zentrales Beweismittel. Es ist somit augenfällig, dass insbesondere das Sicherheitsuntersuchungs- sowie das Strafverfahren gegenseitiger Koordination bedürfen. Weniger dringlich, im Einzelfall allerdings nicht ganz unnötig ist ebenfalls die Koordination mit der Administrativbehörde.

Entsprechend anerkennen die völkerrechtlichen Bestimmunen des Luftrechts diesen Koordinationsbedarf. So empfiehlt die **Ziff. 5.4.4 des Annex 13** den Mitgliedstaaten der ICAO, dass sie die Kooperation zwischen der Sicherheitsuntersuchungs- sowie den Justizbehörden sicherstellen, insbesondere auch um

[2053] Vgl. die *Note* zu Ziff. 5.4.1 Annex 13.

[2054] Vgl. dazu hiervor S. 454.

die Sicherheitsuntersuchung nicht durch die Untersuchungsmassnahmen der anderen Verfahren zu behindern. Ebenso haben gemäss **Ziff. 5.10 des Annex 13** die Staaten bei der Regelung der Koordination zwischen den Behörden dafür Gewähr zu leisten, dass die Sicherheitsuntersuchungsbehörde sofortigen Zugang zu den für sie zentralen Beweismitteln erhält. Unschwer ist bei der Betrachtung dieser beiden völkerrechtlichen Normen deren Grundtenor zu erkennen, wonach die Sicherheitsuntersuchung prioritär zu führen ist.

Konkretisiert werden diese Normen der ICAO im Europarecht. Dort hält **Art. 12 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010** ausführlich fest, wie die Koordination der Verfahren zwischen der Sicherheitsuntersuchung und einer justiziellen Untersuchung wie insbesondere einem Strafverfahren abzulaufen hat. So bestimmt dieser Artikel erstens, dass im Falle einer Eröffnung einer justiziellen Untersuchung diejenige Person, welche die Sicherheitsuntersuchung führt, darüber zu unterrichten ist.[2055] Zweitens sieht der Artikel vor, dass die Sicherheitsuntersuchungsbehörde dafür Gewähr zu leisten hat, dass sie durch ihre Untersuchungsmassnahmen die Beweise nicht beeinträchtigt, sodass sie später auch durch die Justizbehörden ausgewertet werden können.[2056] Für den Fall, dass die Sicherheitsuntersuchungsbehörde Beweise beschlagnahmt, verleiht der Artikel der Justizbehörde drittens das Recht, «das Beweismaterial zu dem Ort zu begleiten, an dem die Auswertung oder Weiterbehandlung erfolgt».[2057] Im gleichen Sinne gewährt die Bestimmung auch dann, wenn die Justizbehörde ein Beweismittel beschlagnahmt, der Sicherheitsuntersuchungsbehörde den «sofortigen und unbeschränkten Zugang zu solchen Beweisstücken».[2058] Insgesamt ergibt sich damit, dass nach europarechtlicher Konzeptionierung die parallelen Verfahren im Grundsatz gleichrangig geführt werden sollen.

Vor dem Hintergrund dieser Vorgaben aus dem übergeordneten Recht legt die **VSZV in Art. 23 Abs. 2** fest, dass «[d]ie Strafverfolgungs- und die Administrativbehörden sowie die SUST [.] ihre Tätigkeiten» zu koordinieren haben. Im Sinne dieses Grundsatzes konkretisieren sodann die Art. 27 und 28 VSZV

[2055] Vgl. Art. 12 Abs. 1 Satz 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[2056] Vgl. Art. 12 Abs. 1 Satz 2 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[2057] Art. 12 Abs. 1 Satz 3 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[2058] Art. 12 Abs. 1 Satz 5 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

die Koordination der Untersuchungshandlungen an der Unfallstelle sowie Art. 29 Abs. 4, Art. 35 Abs. 3 und Art. 38 VSZV den gemeinsamen Umgang mit Beweismitteln. Im Wesentlichen gewähren diese Normen den Strafverfolgungsbehörden einen uneingeschränkten Zugang zur Unfallstelle und definieren, dass die Freigabe bzw. Vernichtung von Beweismitteln durch die SUST nur nach der Zustimmung der zuständigen Strafbehörde möglich ist. Damit werden auch durch die Schweizer Normen das Sicherheitsuntersuchungs- sowie das Strafverfahren gleichrangig behandelt. Somit haben sich diese beiden Behörden im Einzelfall darüber zu verständigen, wer wann welche Untersuchungshandlungen vornimmt. Die Koordination mit der Administrativbehörde wird in der VSZV sodann nicht weiter thematisiert, da diese, wie erwähnt, in der Praxis wenige Probleme bietet.

Der Inhalt der soeben genannten Normen zeigt, dass die Sicherheitsuntersuchungsbehörde ihre Tätigkeiten insbesondere mit der Strafverfolgungs- und daneben in geringerem Ausmass auch mit der Administrativbehörde zu koordinieren hat. Nötig ist indes nur eine **Koordination der Untersuchungshandlungen**. Diese bezweckt, dass die verschiedenen Untersuchungsbehörden ihre Beweiserhebungen, aber auch ihre allfälligen Zwangsmassnahmen koordinieren. Nur so ist es sämtlichen Behörden möglich, den Sachverhalt vollständig und korrekt zu erheben. Dabei nimmt allerdings jede Behörde die für sie notwendigen Verfahrenshandlungen selbst vor. Der Grundsatz der Unabhängigkeit erlaubt nicht, dass eine Behörde im Auftrag der anderen tätig wird. Des Weiteren besteht **kein Bedarf für eine inhaltliche Verfahrenskoordination** in dem Sinne, dass sich die Behörden zur Entscheidungsfindung absprechen. Vielmehr hat jede Behörde den Sachverhalt aus ihrem jeweiligen Blickwinkel zu würdigen. Ebenso wenig präjudiziert die Anwendung der materiellen Normen im einen Verfahren den Ausgang des anderen Verfahrens, sodass jede Behörde ihre Beschlüsse unabhängig fassen kann.[2059]

[2059] Gerade die Grundsätze, welche zur Verfahrenskoordination im Bau-, Planungs- und Umweltrecht gelten (vgl. dazu insbesondere die Rechtsprechung des Bundesgerichts im Fall *Chrüzlen* in BGE 116 Ib 50 oder einführend auch BOVAY, Procédure administrative, S. 248 ff.), spielen hier deshalb keine Rolle.

3. Gegenseitige Amts- bzw. Rechtshilfe

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die Sicherheitsuntersuchung sowie ein allenfalls parallel dazu stattfindendes Straf- oder Administrativverfahren unabhängig voneinander geführt werden, wobei allerdings eine gewisse Koordination der Untersuchungshandlungen vonnöten ist. Trotz dieser grundsätzlichen Trennung der parallelen Verfahren sieht die Verfahrensordnung der Sicherheitsuntersuchung vor, dass sich die Sicherheitsuntersuchungsbehörde sowie die Straf- und die Administrativbehörde gegenseitig Amts- bzw. Rechtshilfe[2060] leisten.

Die Rechtsgrundlagen für diese Amts- bzw. Rechtshilfe finden sich sowohl im internationalen als auch im schweizerischen Recht. Allerdings unterscheidet sich das vorgeschriebene Ausmass der Amts- bzw. Rechtshilfe je nach Rechtsquelle erheblich. Währenddem nämlich das internationale Recht die Rechtshilfe der Sicherheitsuntersuchungsbehörde gegenüber den Strafbehörden nur in einem ganz spezifischen Fall fordert, erhebt die VSZV die Amts- bzw. Rechtshilfe zugunsten der Straf- sowie der Administrativbehörde zu einem bei jeder Sicherheitsuntersuchung angewandten Grundsatz. Aufgrund dieser erheblichen **Diskrepanz zwischen dem internationalen sowie dem schweizerischen Recht** werden nachfolgend diese zwei Anwendungsbereiche der Amts- bzw. Rechtshilfe auf der Basis ihrer jeweiligen Rechtsgrundlagen getrennt erörtert.

Im Übrigen wird hiernach nur jene Amts- bzw. Rechtshilfe betrachtet, welche die Sicherheitsuntersuchungsstelle zugunsten der Straf- oder der Administrativbehörde leistet. Da allfällige Straf- oder Administrativverfahren, wie erwähnt, häufig nachgelagert zu einer Sicherheitsuntersuchung stattfinden, ist die Amtshilfe dieser beiden Behörden zugunsten der SUST von beschränkter

[2060] Vgl. zum Unterschied zwischen der Amts- und der Rechtshilfe z.B. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 1783; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 1147; sowie KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 2039 f. Hier wird unter Rechtshilfe – der Konzeption der StPO folgend – «jede Massnahme, um die eine Behörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit in einem hängigen Strafverfahren ersucht» (Art. 43 Abs. 4 StPO), verstanden. Vgl. dazu auch SCHMITT, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 43 StPO Rz. 10.

Tragweite.[2061] Zudem führt diese Amtshilfe nicht zu den Problemen, welche im dritten Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen erörtert werden.

a. Amts- bzw. Rechtshilfe gemäss den internationalen Normen

Die internationalen Normen sehen eine Amts- bzw. Rechtshilfe durch die Sicherheitsuntersuchungsbehörde nur in einem spezifischen Fall vor, nämlich dann, wenn der Verdacht besteht, dass ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis Folge eines sog. unrechtmässigen Eingriffs in die Zivilluftfahrt war. Was als unrechtmässiger Eingriff – auf Englisch ***act of unlawful interference*** genannt – zu werten ist, wird dabei eingehend in Annex 17, welcher sich des Themas der Luftsicherheit[2062] annimmt, festgelegt. So werden gemäss der dortigen Begriffsbestimmung unter einem *act of unlawful interference* sämtliche Eingriffe verstanden, welche «jeopardize the safety of civil aviation», wie bspw. eine «unlawful seizure of aircraft», eine «destruction of an aircraft in service» oder ein «hostage-taking on board aircraft or on aerodromes».[2063] Aus diesen Beispielen geht klar hervor, dass unter der Abwehr von unrechtmässigen Eingriffen vor allem die Bekämpfung terroristischer Angriffe oder anderer Sabotageakte zu verstehen ist. Infolgedessen liegen sicherheitsrelevanten Vorkommnissen, die sich aufgrund eines unrechtmässigen Eingriffs ereignen, nicht Gefahren[2064] zugrunde, die aus dem Betrieb von Luftfahrzeugen resultieren. Vielmehr bilden polizeilich relevante Gefahren deren Auslöser.[2065]

Aus diesem Grund stellt nicht die Sicherheitsuntersuchungsbehörde mit ihrer technisch-wissenschaftlichen Methodik die richtige Stelle dar, um solche sicherheitsrelevanten Vorkommnisse zu untersuchen. Vielmehr ist dies eine Aufgabe anderer Behörden, wobei in der Schweiz insbesondere die Strafver-

---

2061 Einzig die in Art. 26 VSZV formulierte Pflicht der Strafverfolgungsbehörde, Namen und Adressen derjenigen Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilen können, festzuhalten, kann als für die SUST gewichtige Amtshilfe der Strafverfolgungsbehörde betrachtet werden. Vgl. zu dieser hiervor S. 311.

2062 Unter dem Begriff *Luftsicherheit* wird die Abwehr widerrechtlicher Handlungen gegen die Luftfahrt wie bspw. von Flugzeugentführungen, terroristischen Angriffen oder Sabotageakten verstanden. Vgl. dazu hiervor S. 8 f.

2063 Vgl. Annex 17, Definitions, S. 1-1.

2064 Vgl. zum Begriff der *Gefahr* hiervor S. 127 f.

2065 Vgl. dazu auch SCHLADEBACH, Luftrecht, § 5 Rz. 66.

folgungsbehörden dafür zuständig sind. Entsprechend bestimmt auf völkerrechtlicher Ebene **Ziff. 5.11 des Annex 13**, dass dann, wenn sich während einer Sicherheitsuntersuchung herausstellt, dass das untersuchte sicherheitsrelevante Vorkommnis mit einem unrechtmässigen Eingriff in Zusammenhang steht, jene Behörde informiert werden muss, welche für die Untersuchung solcher Ereignisse zuständig ist.

Diese Verpflichtung wird in **Art. 12 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010** wiederholt. Das europäische Recht fordert dabei von der Sicherheitsuntersuchungsbehörde nicht nur, dass sie die zuständige Behörde über den unrechtmässigen Eingriff in Kenntnis setzt, sondern ebenso, dass sie dieser Behörde «die bei der Sicherheitsuntersuchung erfassten einschlägigen Informationen [..] sofort zur Verfügung» stellt. Dabei bleibt jedoch – so die explizite Regelung in Art. 12 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 – der durch Art. 14 der Verordnung für bestimmte Beweismittel und Akten gewährte Schutz[2066] vorbehalten.

Weder das LFG noch die VSZV enthalten für diesen Anwendungsbereich der Amts- bzw. Rechtshilfe spezifische Bestimmungen. In der **Praxis** verhält es sich so, dass die SUST, wenn sie bei einer Sicherheitsuntersuchung feststellt, dass das untersuchte Vorkommnis aufgrund eines unrechtmässigen Eingriffs ausgelöst wurde, gestützt auf die erwähnte europäische Norm die zuständige Strafverfolgungsbehörde informiert. Danach beendet die SUST ihre Abklärungen der fliegerischen und technischen Vorgänge, welche zum Vorkommnis geführt haben, und erstattet der zuständigen Strafverfolgungsbehörde auf deren Auftrag hin ein technisch-wissenschaftliches Gutachten. Zusätzlich veröffentlicht die SUST ihre so gewonnenen Ergebnisse, soweit daraus Erkenntnisse zur Verbesserung der Flugsicherheit gewonnen werden können, in einem Schlussbericht und schliesst damit das Sicherheitsuntersuchungsverfahren ab.[2067]

[2066] Vgl. zu diesem Schutz hiervor S. 372 ff.

[2067] Vgl. zu dieser Praxis das Beispiel aus SUST, Summarischer Bericht HB-LUL, sowie der dazu erschienene Artikel im Magazin *SkyNews* in BÜRGI, Absturz nach siebeneinhalb Jahren geklärt.

b. Amts- bzw. Rechtshilfe gemäss der VSZV

Im Gegensatz zu dem hiervor beschriebenen Spezialfall, der lediglich im Zusammenhang mit einem unrechtmässigen Eingriff zur Anwendung gelangt, schreibt die VSZV die Amts- bzw. Rechtshilfe in einem viel grösseren Ausmass vor. So fordert die VSZV die Amts- bzw. Rechtshilfe der Sicherheitsuntersuchungsstelle zugunsten der Straf- und der Administrativbehörde unabhängig vom Vorliegen eines unrechtmässigen Eingriffs oder einer anderen Bedingung, sodass folglich die Amts- bzw. Rechtshilfe nicht mehr nur eine Ausnahme ist, sondern vielmehr zur Regel wird.

Rechtsgrundlagen dieser weitgehenden Amts- bzw. Rechtshilfe zwischen den Verfahren bilden diverse Normen in der VSZV.[2068] So bestimmt **Art. 23 Abs. 3 VSZV** im Sinne eines Grundsatzes, dass die SUST sowie die Strafverfolgungs- und Administrativbehörde «einander Untersuchungsunterlagen wie Auswertungen und Aufzeichnungen unentgeltlich zur Verfügung stellen». In diesem Sinne konkretisiert **Art. 51 Abs. 3 VSZV**, dass nach Abschluss ihrer Untersuchung die SUST «die Akten auf Verlangen den zuständigen Untersuchungs-, Gerichts- und Verwaltungsbehörden für deren Verfahren» aushändigt. Zudem erhalten das BAZL sowie die zuständige Strafverfolgungsbehörde gemäss **Art. 43 Abs. 2 VSZV** jeden Vorbericht zur Orientierung zugestellt und geniessen überdies gemäss **Art. 51 Abs. 1 Bst. b und c VSZV** bereits während des laufenden Sicherheitsuntersuchungsverfahrens ein Recht auf Akteneinsicht.

Gesamthaft statuiert die VSZV damit **zwei Schnittstellen**, über welche amts- bzw. rechtshilfeweise Informationen vom Sicherheitsuntersuchungsverfahren ins Straf- bzw. Administrativverfahren einfliessen können: Die erste Schnittstelle ist die Zustellung des Vorberichts an die Strafverfolgungsbehörden, die zweite die Aushändigung der Verfahrensakten an sämtliche Strafbehörden. Diese beiden Schnittstellen werden hiernach vertieft erörtert. Zuerst wird allerdings – was in der VSZV nicht explizit geregelt wird – danach gefragt, ob die Angestellten der SUST die für sämtliches Bundespersonal geltende Anzeigepflicht von zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen trifft. Wie in den

[2068] Vgl. zur Rechtshilfe an die Strafbehörden allerdings auch die Normen der StPO hiernach S. 557.

nachfolgenden Ausführungen noch zu begründen sein wird, ist dies m.E. jedoch nicht der Fall.

aa. Keine Anzeigepflicht der Sicherheitsuntersuchungsbehörde

Im Bundesrecht statuiert **Art. 22*a* Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes** die Pflicht sämtlicher Angestellter des Bundes, «alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind», insbesondere den Strafverfolgungsbehörden zur Kenntnis zu bringen.[2069] Dabei wird diese Anzeigepflicht bereits bei einem begründeten Verdacht auf ein solches Delikt ausgelöst, wobei in der Literatur gefordert wird, dass mindestens «konkrete Anhaltspunkte bestehen, aufgrund derer eine gewisse Wahrscheinlichkeit eines strafbaren Verhaltens besteht».[2070] Mit anderen Worten müssen also die Angestellten des Bundes im Falle von konkreten Indizien, dass sich ein von Amtes wegen zu verfolgendes Verbrechen oder Vergehen ereignet hat, Anzeige erstatten.

Diejenigen Straftaten, welche im Rahmen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses in der Regel begangen werden, stellen sämtliche Offizialdelikte dar.[2071] Wird also während einer Sicherheitsuntersuchung festgestellt, dass ein begründeter Verdacht für ein solches Delikt besteht, stellt sich die Frage, ob die Angestellten der SUST sowie die weiteren Personen, welche von Seiten der SUST an der Sicherheitsuntersuchung beteiligt sind,[2072] eine entsprechende Anzeige erstatten müssen. Jedenfalls hält Art. 13 VSZV fest, dass das **Personal des Untersuchungsdiensts dem Bundespersonalrecht untersteht**, womit für dieses auch die in Art. 22*a* BPG statuierte Anzeigepflicht grundsätzlich zur Anwendung gelangt. Infolgedessen müsste zumindest das Personal des Untersuchungsdiensts bei entsprechendem Verdacht eine Anzeige erstatten. In der Praxis dürfte dieser Verdacht sodann sehr häufig gegeben sein.[2073] Jedes sicherheitsrelevante Vorkommnis bringt nämlich definitionsge-

---

[2069] Für Verwaltungsstrafen ergibt sich diese Pflicht auch aus Art. 19 Abs. 2 VStrR.

[2070] NÖTZLI, in: Stämpflis Handkommentar zum BPG, Art. 22*a* Rz. 6 m.w.H.

[2071] Vgl. zu diesen hiervor S. 455 f.

[2072] Vgl. zu diesen Personen hiervor S. 302.

[2073] Vgl. dazu auch ausführlich die Argumentation auf S. 512.

mäss eine bestimmte Gefährdung im Sinne einer Risikoerhöhung mit sich.[2074] Eine vorsätzliche oder fahrlässige Herbeiführung einer solchen Gefährdung wird allerdings gerade durch die Störung des öffentlichen Verkehrs gemäss Art. 237 StGB bestraft.[2075]

Dem ist allerdings der Umstand entgegenzuhalten, dass – wie hiervor eingehend erörtert wurde[2076] – die Sicherheitsuntersuchung alleine der Abklärung der Ursachen und Umstände eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses dienen soll, wobei Schuld und Haftung nicht Thema der Untersuchung sein dürfen. Durch die Auferlegung einer Anzeigepflicht werden die für die SUST tätigen Personen allerdings gezwungen, sich – zumindest zur Feststellung eines begründeten Verdachts – mit den subjektiven Elementen[2077] eines Vorkommnisses auseinanderzusetzen. Da genau diese nicht Gegenstand der Sicherheitsuntersuchung sein dürfen, muss m.E. gelten, dass für das Personal der SUST **die Anzeigepflicht gemäss Art. 22*a* BPG nicht gilt**. Eine Ausnahme besteht nur dort, wo ein Verdacht gegeben ist, dass ein Vorkommnis das Resultat eines unrechtmässigen Eingriffs ist. Diese Eingriffe sind nämlich, wie hiervor erwähnt wurde, aufgrund der international geltenden Bestimmungen in Ziff. 5.11 des Annex 13 sowie in Art. 12 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen.

bb. Zustellung des Vorberichts

Dass die Anzeigepflicht gemäss Art. 22*a* BPG für die Angestellten der SUST nicht gilt, wird allerdings durch eine andere Pflicht der SUST relativiert. So schreibt nämlich **Art. 43 Abs. 2 VSZV** der Sicherheitsuntersuchungsbehörde nicht nur vor, dass sie ihren Vorbericht den am Vorkommnis beteiligten Personen zusendet, sondern verlangt überdies, dass der Bericht ebenso «dem zuständigen Bundesamt» – sprich dem BAZL – sowie der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zur Orientierung zugestellt wird.

2074 Vgl. dazu hiervor S. 125 ff.

2075 Vgl. dazu den Wortlaut von Art. 237 Ziff. 1 Abs. 1 StGB sowie FIOLKA, in: Basler Kommentar Strafrecht, Art. 237 StGB Rz. 22.

2076 Vgl. insbesondere hiervor S. 288 ff.

2077 Vgl. zu diesen subjektiven Elementen hiervor S. 289.

Wie hiervor bereits Erwähnung fand, verfasst die SUST, «sobald der Hergang eines Zwischenfalls in den wesentlichen Zügen erkennbar ist»,[2078] in der Praxis innert 24 bis 48 Stunden, den sog. **Vorbericht**.[2079] Dieser enthält gemäss Art. 43 Abs. 1 Satz 2 VSZV «mindestens Angaben über die beteiligten Personen und Verkehrsmittel, den Hergang und die Untersuchungsleitung». Gemäss Art. 54 VSZV darf dieser Vorbericht allerdings keine Namen von natürlichen Personen enthalten, was auch bei der Zusendung des Vorberichts an die Verfahrensbeteiligten sowie an andere Behörden zu beachten ist.[2080]

Was die Zustellung dieses Vorberichts ans BAZL sowie an die zuständige Strafverfolgungsbehörde betrifft, so ist festzuhalten, dass der Bericht lediglich rudimentäre Angaben zum sicherheitsrelevanten Vorkommnis enthält. Aus diesem Grund können ihm die Strafverfolgungs- sowie die Administrativbehörde noch keine tiefgreifenden Informationen über das Vorkommnis entnehmen. Infolgedessen dient das Zusenden des Vorberichts weniger dazu, die Strafverfolgungs- sowie die Administrativbehörde über die Vorgänge während eines Vorkommnisses in Kenntnis zu setzen. Vielmehr erfüllt dieses eine Art **Anzeigefunktion**, indem so die zuständige Strafverfolgungsbehörde sowie das BAZL über den Eintritt eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses sowie die Eröffnung eines Sicherheitsuntersuchungsverfahrens orientiert werden.

cc. Aktenaustausch

Kern der Amts- bzw. Rechtshilfe ist der Aktenaustausch, welcher zwischen der Sicherheitsuntersuchungs-, den Straf- sowie der Administrativbehörde stattfindet. Seine Rechtsgrundlage findet dieser Aktenaustausch in **Art. 23 Abs. 3 i.V.m. Art. 51 Abs. 1 Bst. b und c sowie Abs. 3 VSZV**. Er bildet ebenso die notwendige Grundalge dafür, dass die Straf- sowie die Administrativbehörde ihre Verfahren massgeblich auf die Ergebnisse der Sicherheitsuntersuchung abstellen können.

Im Detail bestimmt Art. 23 Abs. 3 VSZV, dass sich die Sicherheitsuntersuchungs-, die Strafverfolgungs- sowie die Administrativbehörde gegenseitig

[2078] Art. 43 Abs. 1 Satz 1 VSZV.

[2079] Vgl. dazu hiervor S. 358 f.

[2080] Vgl. die explizite Regelung in Art. 43 Abs. 2 Satz 2 VSZV.

«Untersuchungsunterlagen wie Auswertungen und Aufzeichnungen unentgeltlich zur Verfügung» stellen. Daraus folgt, dass die SUST den beiden anderen Behörden ihre **Verfahrensakten** wie insbesondere die über die erhobenen Beweismittel[2081] angefertigten Auswertungen sowie die Abschriften der Aufzeichnungen amts- bzw. rechtshilfeweise überlässt. Teil dieser Verfahrensakten ist ebenso der Schlussbericht, der allerdings ohnehin öffentlich zugänglich ist.

In zeitlicher Hinsicht regelt Art. 51 Abs. 3 VSZV, dass, sofern «die Untersuchung abgeschlossen» ist, die SUST «die Akten auf Verlangen den zuständigen Untersuchungs-, Gerichts- und Verwaltungsbehörden für deren Verfahren zur Verfügung» stellt. Dies bedeutet, dass die SUST mindestens **nach Abschluss eines Sicherheitsuntersuchungsverfahrens** ihre Akten anderen Behörden auf deren Antrag hin aushändigt.

Fraglich ist damit, ob ein Aktenaustausch auch schon während einer laufenden Sicherheitsuntersuchung stattfinden kann. Zur Beantwortung dieser Frage ist eine systematische Auslegung von Art. 51 VSZV vorzunehmen. Diese ergibt, dass, während Art. 51 Abs. 3 VSZV den Aktenaustausch nach Verfahrensabschluss regelt, Art. 51 Abs. 1 VSZV für die Zurverfügungstellung der Akten während der laufenden Sicherheitsuntersuchung einschlägig ist. Abs. 1 besagt, dass «das zuständige Bundesamt» (Bst. b) sowie die «kantonalen Strafbehörden» (Bst. c) ein **Akteneinsichtsrecht** geniessen. Damit können diese Behörden **bereits während eines laufenden Sicherheitsuntersuchungsverfahrens** Einsicht in dessen Untersuchungsakten nehmen. Überraschend an diesem Wortlaut ist allerdings, dass er das Akteneinsichtsrecht neben dem BAZL nur den «kantonalen Strafbehörden» gewährt, obwohl gerade Delikte an Bord eines Luftfahrzeugs gemäss Art. 98 Abs. 1 LFG der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterliegen.[2082] Es stellt sich daher die Frage, ob bei Art. 51 Abs. 1 Bst. c VSZV ein redaktionelles Versehen oder eine absichtliche Ungleichbehandlung der verschiedenen Strafbehörden vorliegt. Da m.E. nichts für eine ungleiche Gewährung des Akteneinsichtsrechts spricht, handelt sich wohl um eine redaktionelle Unachtsamkeit des Verordnungsgebers, sodass auch die Bundes-

[2081] Vgl. zu den Beweismitteln im Sicherheitsuntersuchungsverfahren ausführlich hiervor S. 308 ff.

[2082] Vgl. dazu hiervor S. 455 ff.

anwaltschaft im Rahmen der Akteneinsicht bereits während eines laufenden Sicherheitsuntersuchungsverfahrens auf dessen Akten zugreifen kann.

Insgesamt ergibt sich damit, dass gestützt auf die VSZV sowohl die Straf- als auch die Administrativbehörde bereits während, insbesondere aber nach Abschluss der Sicherheitsuntersuchung deren Akten amts- bzw. rechtshilfeweise für ihre Verfahren beiziehen können. Damit ist es ihnen möglich, insbesondere zur Sachverhaltsfeststellung auf die durch die SUST erhobenen Beweismittel sowie deren Auswertungen abzustellen. Durch diesen Aktenaustausch erfüllt die Sicherheitsuntersuchung sodann auch den mit ihr seit jeher verbundenen **Nebenzweck**, nämlich die Sicherung vergänglichen Beweismaterials sowie die Sachverhaltserhebung für ein allfällig nachfolgendes Administrativ- oder Strafverfahren.[2083]

III. Zwischenfazit

Wie die vorangehenden Ausführungen gezeigt haben, ist die Sicherheitsuntersuchung nicht die einzige staatliche Investigation, welche nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis zur Anwendung gelangt. Vielmehr können sich auch das Straf- sowie das Administrativverfahren dieses Vorkommnisses annehmen. Nachfolgend soll nochmals zusammengefasst werden, in welchem Verhältnis diese Verfahren zueinanderstehen und welche Schnittstellen die Sicherheitsuntersuchung zu den anderen beiden Verfahren aufweist.

Gemeinsam ist den drei Verfahren das sicherheitsrelevante Vorkommnis als verfahrensrelevanter Sachverhalt. Damit liegt allen drei Verfahren derselbe Sachverhalt als Verfahrensgegenstand zugrunde. Zusätzlich verfügen die Verfahren grösstenteils über dieselben Verfahrensbeteiligten. Damit können das Sicherheitsuntersuchungs-, das Straf- sowie das Administrativverfahren als **parallele, öffentlich-rechtliche Verfahren**, welche nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis zur Anwendung gelangen, bezeichnet werden.

Das Verhältnis dieser drei Verfahren zueinander ist durch drei Elemente geprägt: Das erste dieser Elemente ist der **Grundsatz der Unabhängigkeit**, wonach jedes Verfahren autonom geführt wird und insbesondere die eine Be-

[2083] Vgl. zu diesem Nebenzweck ausführlich hiervor S. 290.

hörde nicht im Auftrag einer anderen tätig wird. Nichtsdestotrotz ist es aufgrund der Parallelität der Verfahren notwendig, dass die verfahrensführenden Behörden ihre Untersuchungshandlungen koordinieren. Diese **Koordination der Verfahren** bildet das zweite Element des Verhältnisses zwischen den drei Verfahren. Schliesslich bestimmt die VSZV, dass die SUST den Straf- sowie der Administrativbehörde Rechts- bzw. Amtshilfe zu leisten hat, was den letzteren beiden Behörden ermöglicht, an die Ergebnisse der Sicherheitsuntersuchung zu gelangen. Diese **Amts- bzw. Rechtshilfe** stellt schliesslich das dritte prägende Element des Verhältnisses zwischen den drei Verfahren dar.

Durch die Gewährung dieser Amts- bzw. Rechtshilfe werden des Weiteren zwei Schnittstellen geschaffen, über welche Informationen aus der Sicherheitsuntersuchung in das Straf- sowie in das Administrativverfahren einfliessen können. Die erste dieser Schnittstellen ist die **Zustellung des Vorberichts**. Diese erfüllt – auch wenn das Personal der SUST keiner eigentlichen Pflicht zur Strafanzeige unterliegt – eine Art Anzeigefunktion, indem die Zustellung sowohl die Straf- als auch die Administrativbehörde über das Vorliegen eines Vorkommnisses sowie die Eröffnung einer Sicherheitsuntersuchung orientiert. Die zweite, viel gewichtigere Schnittstelle ist der **Aktenaustausch** zwischen den Behörden. So stellt die SUST bereits während ihres Verfahrens den Straf- sowie der Administrativbehörde ihre Verfahrensakten zur Verfügung. Damit gelangen bspw. Auswertungen über die Erhebung von Beweismitteln oder Abschriften von Aufzeichnungen, schliesslich aber auch der ohnehin öffentlich zugängliche Schlussbericht in die Hände der beiden anderen Behörden.

Diese Amts- bzw. Rechtshilfe ist sodann die Ursache dafür, dass die an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligten Personen in die hiervor bereits mehrfach erwähnte **dilemmatische Situation** geraten. Sie führt dazu, dass ins Vorkommnis involvierte Personen zu befürchten haben, dass die Ergebnisse der Sicherheitsuntersuchung, zu deren Erlangung sie unter Umständen selbst beigetragen haben, in ein gegen sie gerichtetes Straf- oder Administrativverfahren einfliessen. Ebenso ist die bei jeder Sicherheitsuntersuchung geleistete Amts- bzw. Rechtshilfe der Grund dafür, dass die an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligten Personen durch die ihnen obliegenden Meldepflichten unter Umständen indirekt selbst veranlassen, dass ein Strafverfahren eröffnet wird.

Gerade auf internationaler Ebene versuchen verschiede Rechtsnormen wie bspw. jene der *Just Culture*, diese dilemmatische Situation zu lindern. Mit diesen Normen gerät die schweizerische Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung *prima vista* in Konflikt. Welche Probleme dies verursacht und welche Lösungsmöglichkeiten dafür gefunden werden können, wird im dritten Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen vertieft erörtert.

F. Zusammenfassung

Die vorangehenden Ausführungen dieses Teils haben sich der **Ausgestaltung der heutigen Flugunfalluntersuchung** in all ihren Facetten angenommen. Dabei wurde das sicherheitsrelevante Vorkommnis als Begriff konzeptualisiert, die durch ein solches Vorkommnis ausgelösten Meldepflichten erörtert, das danach anschliessende Sicherheitsuntersuchungsverfahren analysiert sowie dessen Schnittstellen zum Straf- sowie Administrativverfahren offengelegt. Nachfolgend soll dieser Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen durch einen holistischen Blick auf sämtliche nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis ergriffenen behördlichen Massnahmen[2084] abgeschlossen werden:

Am Anfang einer jeden Flugunfalluntersuchung steht stets das **sicherheitsrelevante Vorkommnis**, also eine Situation, in der die Sicherheit eines Luftfahrzeugs über das akzeptable Mass hinaus herabgesetzt war. Hat sich ein solches sicherheitsrelevantes Vorkommnis ereignet, löst dieses – je nach Schwere – zwei **Meldepflichten** aus, die für sämtliche an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligten Personen gelten. So haben diese Personen erstens bei jeder leichten Störung eine Meldung gemäss dem *Meldesystem für besondere Ereignisse* an das BAZL zu richten. Liegt hingegen eine schwere Störung oder sogar ein Unfall vor, muss zweitens die SUST über dessen Eintritt orientiert werden.

In der Folge eröffnet die SUST ihr **Sicherheitsuntersuchungsverfahren**. Dieses dient dazu, die Ursachen und Umstände des sicherheitsrelevanten Vorkommnisses abzuklären, wobei die strafrechtliche Schuld oder die zivilrechtliche Haftung zu keinem Zeitpunkt Thema des Verfahrens sein darf. Um das Vorkommnis analysieren zu können, nimmt die SUST die notwendigen Untersuchungshandlungen vor, indem bspw. die am Vorkommnis beteiligten Personen befragt oder ein Augenschein an der Unfallstelle genommen wird. Dabei geniessen die in ein Vorkommnis involvierten Personen diverse Rechte, sodass sie sich ins Verfahren einbringen oder sich ebenso einer Mitwirkung verweigern können. Zum Abschluss des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens

[2084] Vgl. zum Verhältnis dieser Massnahmen zueinander nochmals hiervor S. 38 ff.

verfasst und veröffentlicht die SUST ihren Schlussbericht, der sowohl den Hergang als auch die für einschlägig befundenen Ursachen des Vorkommnisses abschliessend festhält.

Meist im Nachgang zu diesem Sicherheitsuntersuchungsverfahren führen – je nach Sachverhalt – die Bundesanwaltschaft oder eine kantonale Staatsanwaltschaft sowie das BAZL **ein Straf- bzw. ein Administrativverfahren** durch. Diese Behörden können auf verschiedene Weise auf die Ergebnisse des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens zurückgreifen: So erhalten sowohl die Strafverfolgungs- als auch die Administrativbehörde den Vorbericht der SUST zugeschickt, wodurch sie – sofern sie davon nicht bereits anderweitig erfahren haben – auf den Eintritt eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses aufmerksam gemacht werden. In der Folge sind sowohl die Straf- als auch die Administrativbehörde bereits während des laufenden Sicherheitsuntersuchungsverfahrens berechtigt, in dessen Akten einzusehen. Spätestens bei Abschluss des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens können die beiden Behörden zudem bei der SUST einen Antrag auf Aushändigung der Verfahrensakten stellen. Mit diesen Akten wird ihnen auch der ohnehin öffentliche Schlussbericht überreicht. Damit haben sowohl die Straf- als auch die Administrativbehörde die Möglichkeit, zur Sachverhaltsfeststellung massgeblich auf die Ergebnisse des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens abzustellen.

Insgesamt zeigt sich, dass die nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis ergriffenen behördlichen Massnahmen in mehreren aufeinander aufbauenden Schritten ablaufen. Aus der Perspektive der am Vorkommnis beteiligten Personen ergibt sich damit eine Situation, wie sie in Abbildung 22 veranschaulicht wird.

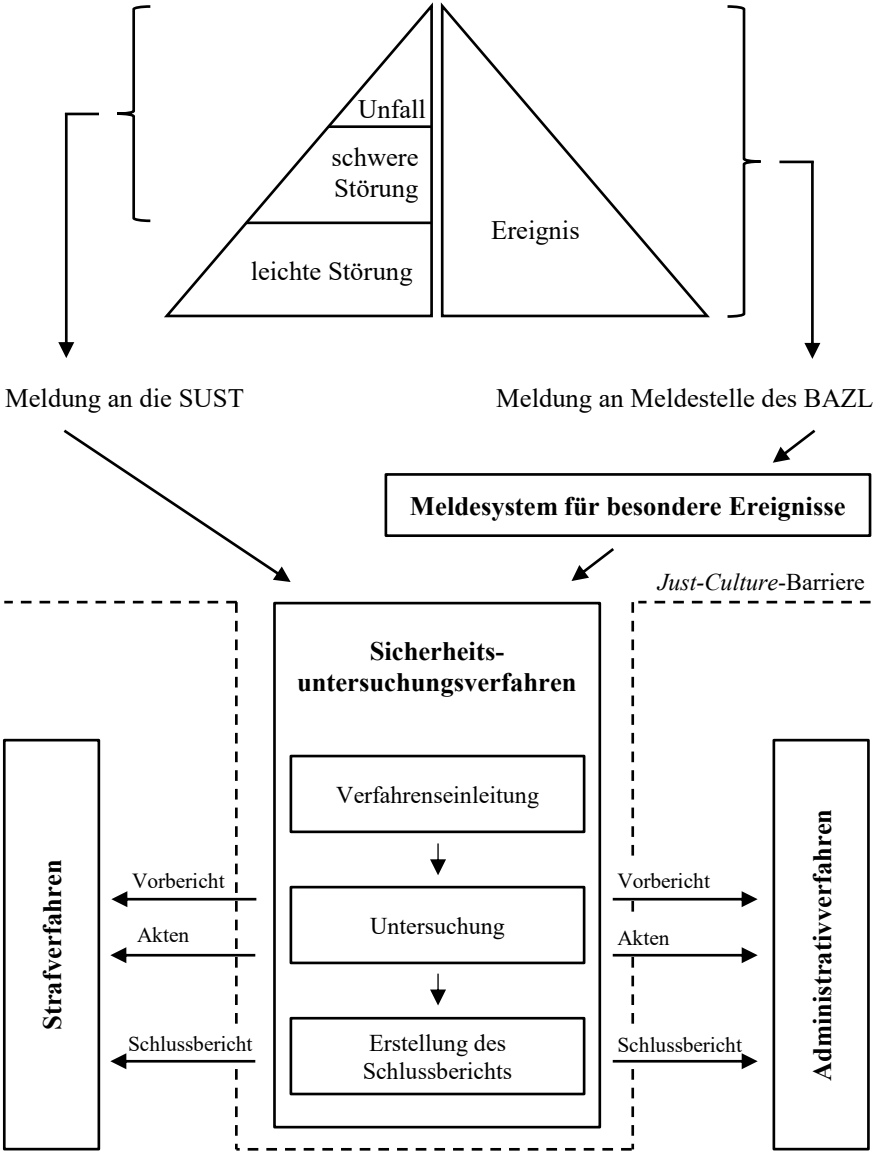


Abbildung 22: Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung der schweizerischen Flugunfalluntersuchung aus der Perspektive der an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligten Personen

3. Teil:

Probleme der Flugunfalluntersuchung

A. Einführung

Der vorangehende Teil hat die heutige Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung mittels einer verfahrensspezifischen, normzentrierten Betrachtungsweise derart untersucht, dass die einzelnen Elemente der Flugunfalluntersuchung je für sich analysiert wurden. Die Probleme, die sich aus der Parallelität der verschiedenen Verfahren nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis ergeben, wurden dabei bewusst ausgeklammert.[2085] Hiernach werden diese **verfahrensrechtlichen Probleme** der heutigen Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung zum Gegenstand der Analyse erhoben. Als Probleme werden dabei solche Konflikte betrachtet, in denen zwei verschiedene Rechtsvorschriften zueinander im Widerspruch stehen, indem die eine Norm den Verfahrensbeteiligten ein Verfahrensrecht zugesteht, das durch eine andere Norm nicht eingehalten wird.

Der Grund dieser verfahrensrechtlichen Probleme, welche die heutige Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung bietet, liegt in der Parallelität der nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis stattfindenden Verfahren. Problematisch ist dabei insbesondere der Umstand, dass einerseits die drei Verfahren unterschiedliche Zwecke verfolgen,[2086] andererseits die Sicherheitsuntersuchung den anderen beiden Verfahren ihre Ergebnisse zur Verfügung stellt.[2087] Dies versetzt, wie hiervor schon Erwähnung fand, die an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligten Personen in eine **dilemmatische Position**. Diese haben nämlich zu befürchten, dass die Erkenntnisse, welche durch ihre Mitwirkung im Sicherheitsuntersuchungsverfahren gewonnen wurden, in den anderen beiden Verfahren gegen sie verwendet werden.

Ausgehend von dieser dilemmatischen Position lassen sich drei Probleme identifizieren: Erstens sind die ins sicherheitsrelevante Vorkommnis involvierten Personen aufgrund der Meldepflichten gehalten, nach einem Vorkommnis die SUST über das Ereignis in Kenntnis zu setzen. Da die SUST die Eröffnung ihres Verfahrens der Strafverfolgungsbehörde mittels der Zusendung des Vorberichts mitteilt, kommt diese Meldung einer **Selbstanzeige**

[2085] Vgl. dazu hiervor S. 123.

[2086] Vgl. dazu nochmals hiervor S. 38 ff.

[2087] Vgl. dazu hiervor S. 462 ff.

gleich. Damit ergibt sich ein möglicher Konflikt mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz, der verhindern möchte, dass eine Person sich selbst belasten muss.

Zweitens stellt die SUST den Straf- sowie der Administrativbehörde ihre Akten amts- bzw. rechtshilfeweise zur Verfügung. Dadurch kann das Sicherheitsuntersuchungsverfahren auch als eine Art **Vor- bzw. Ermittlungsverfahren** der Strafuntersuchung interpretiert werden. Diese Amts- bzw. Rechtshilfe gelangt allerdings auch in einen möglichen Konflikt mit jenen Normen der *Just Culture*, welche eine Verwertung der Akten der Sicherheitsuntersuchung in einem Strafverfahren verhindern möchten.

Drittens legt das Luftfahrtgesetz fest, dass der Schlussbericht abschliessend ist und nicht angefochten werden kann. Mit anderen Worten ist das **Urteil der SUST** bezüglich der Ursachen des Vorkommnisses **endgültig**. Damit kommt die Sicherheitsuntersuchung *prima vista* mit der Rechtsweggarantie in Konflikt, die behördliche Entscheidungen, welche in die Rechtsposition einer Person eingreifen, einer gerichtlichen Überprüfung zuführen möchte.

Die nachfolgenden Ausführungen untersuchen diese drei verfahrensrechtlichen Probleme genauer. Das erste Kapitel widmet sich dem Konflikt zwischen dem *nemo-tenetur*-Grundsatz und der Meldepflicht, wobei auch die Mitwirkungspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt – nämlich die Pflicht zur Edition von Aufzeichnungen – in die Analyse miteinbezogen wird. Das zweite Kapitel nimmt sich des Konflikts zwischen den Normen der *Just Culture* und der Amts- bzw. Rechtshilfe an. Das dritte Kapitel erörtert schliesslich den Konflikt zwischen der Rechtsweggarantie und dem fehlenden Beschwerderecht gegen den Schlussbericht.

Nicht Teil der nachfolgenden Untersuchungen sind jene verfahrensrechtlichen Probleme, welche alleine aus der Parallelität des Straf- sowie des Administrativverfahrens entstehen, wie bspw. der Konflikt mit dem Grundsatz *ne bis in idem*[2088]. Solche Probleme sind kein Spezifikum der Flugunfalluntersuchung, sondern ergeben sich bei administrativen Massnahmen des BAZL auch in anderen Zusammenhängen. Daher werden diese Probleme hier nicht beleuchtet.

[2088] Zu *ne bis in idem* im Luftrecht vgl. ausführlich das Urteil des BVGer A-5692/2011 vom 25. Oktober 2012 E. 4 ff., in dem das Bundesverwaltungsgericht entschied, dass die vom Bundesgericht im Bereich der Führerausweisentzüge entwickelte, langjährige Rechtsprechung auf administrative Massnahmen des BAZL übertragen werden kann.

B. Melde- bzw. Mitwirkungspflichten und *nemo-tenetur*-Grundsatz

Ereignet sich ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis, haben die daran beteiligten Personen dieses den Behörden zur Kenntnis zu bringen. Wie hiervor aufgezeigt wurde, ist diese **Meldepflicht** in gewissen Fällen sogar eine doppelte: Während nämlich leichte Störungen lediglich der Meldestelle des BAZL mitzuteilen sind, müssen Unfälle und schwere Störungen zusätzlich der SUST gemeldet werden.[2089]

Gestützt auf diese Meldungen eröffnet die SUST ihr Sicherheitsuntersuchungsverfahren. «Sobald der Hergang eines Zwischenfalls in den wesentlichen Zügen erkennbar ist»,[2090] in der Praxis innert 24 bis 48 Stunden, erstellt die SUST den sog. **Vorbericht**[2091], welchen sie u.a. den zuständigen Strafverfolgungsbehörden zustellt.[2092] Damit werden Letztere zeitnah zum Vorkommnis über dieses informiert, womit der Vorbericht auch eine Art Anzeigefunktion erfüllt. Nach Abschluss des Verfahrens stellt die SUST den Strafbehörden zudem sämtliche Akten **rechtshilfeweise** zur Verfügung.[2093]

Folge dieser Schnittstellen des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens zum Strafverfahren ist, dass die Meldepflichten *de facto* einer **Selbstanzeigepflicht** gleichkommen. Damit geraten die Meldepflichten *prima vista* in Konflikt mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz, welcher einer Person das Recht verleiht, nicht selbst zu ihrer eigenen strafrechtlichen Überführung beitragen zu müssen.

Eine derartige Selbstbelastung kann während einer Sicherheitsuntersuchung auch dort resultieren, wo Organisationen der Zivilluftfahrt[2094] Aufzeichnungen zu edieren haben. Im Grundsatz kennt die Sicherheitsuntersuchung keinerlei **Mitwirkungspflichten** während des Verfahrens.[2095] Hiervor wurde allerdings

---

2089 Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 145 ff.

2090 Art. 43 Abs. 1 VSZV.

2091 Vgl. zum Vorbericht hiervor S. 358 f.

2092 Vgl. zur Zustellung des Vorberichts hiervor S. 467 f.

2093 Vgl. zu diesem Aktenaustausch hiervor S. 468 ff.

2094 Vgl. zum Begriff hiervor S. 205.

2095 Vgl. dazu hiervor S. 408 ff.

argumentiert, dass eine Ausnahme besteht: Organisationen der Zivilluftfahrt sind gemäss der hier vertretenen Auffassung nämlich dazu verpflichtet, jene Aufzeichnungen wie z.B. die des *Cockpit Voice Recorders*[2096], zu deren Anlegung sie das Luftrecht verpflichtet, der SUST für ihre Untersuchung herauszugeben.[2097]

Hiernach wird geprüft, inwiefern der hiervor geschilderte Konflikt der heutigen Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz auch bei einer genaueren Betrachtung Bestand hat. Dazu wird im ersten Unterkapitel der *nemo-tenetur*-Grundsatz im Allgemeinen erläutert. Anschliessend untersucht das zweite Unterkapitel die möglichen Verletzungen dieses Grundsatzes durch die Meldepflichten sowie die Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt.

I. *Nemo-tenetur*-Grundsatz im Allgemeinen

Der Grundsatz *nemo tenetur se ipsum accusare* stellt eine der wichtigsten Errungenschaften des modernen Strafprozesses dar.[2098] Im Wesentlichen gewährt der Grundsatz, der zu Deutsch *niemand wird gehalten, sich selbst anzuklagen* bedeutet, einer beschuldigten Person das Recht, **nicht selbst zur eigenen strafrechtlichen Überführung beitragen zu müssen**.[2099]

Die Rechtsgrundlage des *nemo-tenetur*-Grundsatzes findet sich einerseits im Völkerrecht. Dort statuiert **Art. 6 Ziff. 1 EMRK** das Recht auf ein faires Verfahren. Der Artikel erwähnt das Verbot des Selbstbelastungszwangs zwar nicht explizit. Gemäss der Rechtsprechung des *Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte* (*EGMR*) liegt der Grundsatz allerdings «at the heart of the

---

2096 Vgl. zum *Cockpit Voice Recorder* hiervor S. 318.

2097 Vgl. zu dieser Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt hiervor S. 424 f.

2098 Vgl. OBERHOLZER, Strafprozessrecht, Rz. 397, oder ROTH, Mitwirkungspflichten und nemo tenetur, S. 297.

2099 Vgl. BENEDICK, Aussagedilemma, S. 172; DONATSCH/SCHWARZENEGGER/WOHLERS, Strafprozessrecht, S. 27; SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 671; oder OTT, Nemo tenetur, S. 119 m.w.H.

notion of a fair procedure under Article 6».[2100] Eine völkerrechtliche Kodifizierung widerfährt dem Grundsatz sodann in **Art. 14 Abs. 3 Bst. g IPBPR**, der explizit festhält, dass eine wegen einer strafbaren Handlung angeklagte Person «nicht gezwungen werden [darf], gegen sich selbst als Zeuge auszusagen oder sich schuldig zu bekennen».[2101]

Andererseits lässt sich der *nemo-tenetur*-Grundsatz auch auf das nationale Recht zurückführen. So wird dem Grundsatz – auch wenn er in der Bundesverfassung nicht explizit normiert wird – Verfassungsrang zugesprochen.[2102] Zudem wird er in **Art. 113 Abs. 1 StPO** explizit verankert, insbesondere indem dieser Artikel in seinem ersten Satz besagt, dass «[d]ie beschuldigte Person [.] sich nicht selbst belasten» muss.[2103]

Nachfolgend wird der Inhalt des *nemo-tenetur*-Grundsatzes genauer beleuchtet. Dazu wird in einem ersten Abschnitt dessen Anwendungsbereich analysiert, indem aufgezeigt wird, dass der *nemo-tenetur*-Grundsatz nicht nur in Straf-, sondern unter bestimmten Bedingungen auch in parallel dazu stattfindenden Verwaltungsverfahren zu beachten ist. Der zweite Abschnitt erörtert den durch den Grundsatz gewährten Schutzbereich und stellt Prüfkriterien auf, mit deren Hilfe untersucht werden kann, ob dieser Schutzbereich verletzt wird. Abschliessend setzt sich der dritte Abschnitt mit den Konsequenzen einer Verletzung dieses Schutzbereiches auseinander.

[2100] EGMR i.S. *John Murray/Vereinigtes Königreich* vom 8. Februar 1996 Ziff. 45. Wiederholt z.B. in EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 68 oder in EGMR i.S. *J.B./Schweiz* vom 3. Mai 2001 Ziff. 64. Vgl. zu vielen weiteren Fällen, in denen der EGMR betont, dass der *nemo-tenetur*-Grundsatz zum Kerngehalt von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zählt, OTT, Nemo tenetur, FN 636.

[2101] Zur Rechtsgrundlage des *nemo-tenetur*-Grundsatzes in den internationalen Menschenrechtsverträgen vgl. ausführlich SCHLAURI, Verbot des Selbstbelastungszwangs, S. 80 ff. Zu weiteren Verankerungen im internationalen Recht siehe OTT, Nemo tenetur, S. 164 ff.

[2102] Vgl. MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 236, oder OTT, Nemo tenetur, S. 175, je m.w.H.

[2103] Zur Rechtsgrundlage des Grundsatzes im schweizerischen Recht vgl. ausführlich OTT, Nemo tenetur, S. 174 ff., oder SCHAAD, Ausländerrechtliche Mitwirkungspflicht, Rz. 34.

1. Anwendbarkeit des Grundsatzes

Der Anwendungsbereich des *nemo-tenetur*-Grundsatzes erstreckt sich, wie bereits aus den vorangehenden Ausführungen klar wurde, primär auf Strafverfahren. Dennoch kann der Grundsatz unter bestimmten Bedingungen auch auf andere Verfahren ohne strafrechtlichen Charakter ausstrahlen, sofern diese in einem gewissen Bezug zu einem Strafverfahren stehen. Hiernach wird dieser Anwendungsbereich des *nemo-tenetur*-Grundsatzes genauer beleuchtet, indem zuerst auf seine Geltung im Strafverfahren, dann auf seine Bedeutung in zu einem Strafverfahren parallel verlaufenden Verwaltungsverfahren eingegangen wird.

a. Anwendbarkeit im Strafverfahren

Dass der *nemo-tenetur*-Grundsatz **in erster Linie in Strafverfahren** zu berücksichtigen ist**,** ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 6 Ziff. 1 EMRK. So kann sich eine Person auf die dort statuierten Rechte nur berufen, wenn gegen sie eine «strafrechtliche Anklage» erhoben wurde.[2104]

Ob eine solche **strafrechtliche Anklage** vorliegt, entscheidet der EGMR bei der Beurteilung der ihm vorgelegten Fälle in einer autonomen Auslegung der Begriffe *strafrechtlich* sowie *Anklage* unabhängig von deren jeweiliger innerstaatlicher Konzeptionalisierung.[2105] So bedient sich der Gerichtshof zur Beurteilung, ob eine Anklage strafrechtlicher Natur ist, einerseits den sog. *Engel*-Kriterien.[2106] Diese Kriterien bejahen – so der Wortlaut des schweizerischen Bundesgerichts, welches diese Kriterien in seiner eigenen Rechtsprechung übernommen hat – das Vorliegen einer strafrechtlichen Anklage, «wenn alternativ entweder (1) das nationale Recht eine staatliche Massnahme dem Strafrecht zuordnet oder (2) die Natur des Vergehens bzw. dessen Art und Schwere

---

[2104] Art. 6 Ziff. 1 Satz 1 EMRK.

[2105] Vgl. EGMR, Guide on Article 6, Ziff. 11 m.w.H.

[2106] Diese wurden in EGMR i.S. *Engel u.a./Niederlande* vom 8. Juni 1976 Ziff. 80 ff. formuliert. Vgl. zu den Kriterien auch EGMR, Guide on Article 6, Ziff. 18 ff. m.w.H.; MEYER-LADEWIG, in: EMRK Handkommentar, Art. 6 EMRK Rz. 15 ff.; oder OTT, Nemo tenetur, S. 108 ff.

(3) und/oder die Sanktion für einen strafrechtlichen Charakter sprechen».[2107] Andererseits liegt eine Anklage gemäss der Rechtsprechung des EGMR nicht erst dann vor, wenn diese formell vor einem Gericht erhoben oder einer beschuldigten Person anderweitig mitgeteilt worden ist, dass sie durch die Behörden eines Verbrechens oder Vergehens bezichtigt wird.[2108] Vielmehr kann sich der Schutz von Art. 6 Ziff. 1 EMRK bereits auf staatliche Massnahmen erstrecken, die im Vorfeld einer strafrechtlichen Anklage ergriffen werden, sofern die von diesen Massnahmen betroffene Person damit rechnen muss, dass gegen sie in Zukunft ein Strafverfahren eröffnet wird, und ihre Situation daher bereits zum Zeitpunkt der Ergreifung dieser Massnahmen als «substantially affected» gilt.[2109]

b. Beachtung in parallelen Verwaltungsverfahren

Rechtsprechung und Literatur anerkennen allerdings, **dass der *nemo-tenetur*-Grundsatz auch auf Verwaltungsverfahren ausstrahlen kann, die parallel zu einem Strafverfahren stattfinden**, selbst aber keinen strafrechtlichen Charakter besitzen.[2110] Grundlage für diese Auffassung ist die im vorangehen-

---

[2107] Vgl. anstelle mehrerer BGer 2C_317/2020 vom 7. Oktober 2020 E. 4.2. Der Wortlaut des Bundesgerichts gibt m.E. nicht genau den Inhalt der *Engel*-Kriterien gemäss der Rechtsprechung des EGMR wieder. So wäre m.E. beim ersten Kriterium nicht die Zuordnung der staatlichen Massnahme, sondern jene der vorgeworfenen Tat zum Strafrecht zu prüfen. Für die hier verfolgten Zwecke genügt allerdings der Wortlaut des Bundesgerichts.

[2108] Der EGMR definiert eine Anklage im Grundsatz als «the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence». Vgl. z.B. EGMR i.S. *Deweer/Belgien* vom 27. Februar 1980 Ziff. 46; EGMR i.S. *Corigliano/Italien* vom 10. Dezember 1982 Ziff. 34; oder EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 15.

[2109] EGMR i.S. *Deweer/Belgien* vom 27. Februar 1980 Ziff. 46; EGMR i.S. *Eckle/Deutschland* vom 15. Juli 1982 Ziff. 73; EGMR i.S. *Ibrahim u.a./Vereinigtes Königreich* vom 13. September 2016 Ziff. 249; oder EGMR i.S. *Agapov/Russland* vom 6. Oktober 2020 Ziff. 32. Vgl. dazu ausführlich OTT, Nemo tenetur, S. 110 ff., sowie EGMR, Guide on Article 6, Ziff. 13 und 16, je m.w.H.

[2110] Unzweifelhaft ist ebenso die Anwendbarkeit des *nemo-tenetur*-Grundsatzes in Verwaltungsverfahren, die einen strafähnlichen Charakter aufweisen. Vgl. als Beispiel die Rechtsprechung in BGE 139 I 72 E. 2.2.2 S. 78 ff., wonach die Massnahme nach Art. 49*a* KG aufgrund ihres abschreckenden sowie vergeltenden Charakters als

den Unterabschnitt erwähnte Rechtsprechung des EGMR, dass eine strafrechtliche Anklage nicht erst dann vorliegt, wenn ein Strafverfahren im formellen Sinne eröffnet worden ist, sondern schon dann, wenn eine Person ernsthaft mit der Eröffnung eines Strafverfahrens rechnen muss und ihre Situation durch eine staatlich ergriffene Massnahme bereits «substantially affected» ist. Ein zu einem Strafverfahren parallel geführtes Verwaltungsverfahren kann eine solche staatliche Massnahme darstellen, welche sich substantiell auf die Situation einer Person, welche mit einer strafrechtlichen Anklage rechnen muss, auswirkt. Damit ist auch im Rahmen dieses parallelen Verfahrens trotz dessen fehlenden Strafcharakters dem *nemo-tenetur*-Grundsatz Beachtung zu schenken.

Die Kriterien, welche erfüllt sein müssen, damit in einem zu einem Strafverfahren parallel stattfindenden Verwaltungsverfahren der *nemo-tenetur*-Grundsatz zu beachten ist, lassen sich nicht durch ein paar wenige Worte umreissen. Aus diesem Grund ist nachfolgend die Rechtsprechung des EGMR und des Bundesgerichts sowie die einschlägige Literatur vertieft darzustellen.

aa. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Der EGMR befasste sich in den letzten Jahren bereits mehrfach mit der Frage, inwiefern der *nemo-tenetur*-Grundsatz ausserhalb eines Strafverfahrens zu beachten sei.[2111] Ein *leading case* in dieser Frage[2112] ist ohne Zweifel das Urteil in Sachen *Saunders gegen das Vereinigte Königreich* aus dem Jahr 1996. Im

---

Strafmassnahme im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK taxiert wurde. Vgl. ein anderes Beispiel auch bei MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 269 ff.

[2111] Vgl. zur Anwendbarkeit des *nemo-tenetur*-Grundsatzes in einem Verfahren des Steuerrechts, zu dem parallel ein Strafverfahren stattfand oder stattzufinden drohte, EGMR i.S. *Funke/Frankreich* vom 25. Februar 1993; EGMR i.S. *J.B./Schweiz* vom 3. Mai 2001; sowie EGMR i.S. *Chambaz/Schweiz* vom 5. April 2012. Vgl. zur Anwendbarkeit in einem derart parallelen Verfahren des Finanzmarkt- bzw. des Gesellschaftsrechts EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996. Vgl. zur Anwendbarkeit in einem parallelen Verfahren des Konkursrechts EGMR i.S. *Shannon/Vereinigtes Königreich* vom 4. Oktober 2005 sowie EGMR i.S. *Marttinen/Finnland* vom 21. April 2009. Für eine Beschreibung der Sachverhalte dieser Fälle vgl. ROTH, Mitwirkungspflichten und nemo tenetur, S. 298 ff., sowie DERS., Nemo tenetur im Verwaltungsverfahren, Rz. 6 ff.

[2112] Vgl. auch ROTH, Mitwirkungspflichten und nemo tenetur, S. 298.

Sachverhalt, welcher dem Urteil zugrunde lag, beauftragte das zuständige britische Ministerium sog. *Inspectors*, im Zusammenhang mit einer Gesellschaftsübernahme einen Verdacht auf Aktienkursmanipulation abzuklären.[2113] Dabei kam diesen *Inspectors* gemäss dem britischen Gesellschaftsrecht alleine die Aufgabe zu, den Sachverhalt zu erheben und dem Ministerium zu berichten, wobei noch kein formelles Strafverfahren eröffnet wurde.[2114] In diesem Zusammenhang entschied der Gerichtshof, dass das **Recht, sich nicht selbst belasten zu müssen, bereits bei der nicht strafprozessualen Untersuchung** durch die *Inspectors* **zu beachten war**.[2115]

Dass die **Schwelle**, bei deren Überschreitung der *nemo-tenetur*-Grundsatz auf ein Verwaltungsverfahren ausstrahlt, **tief anzusetzen** ist, wurde sodann im Urteil des Gerichtshofs in Sachen *J.B. gegen die Schweiz* aus dem Jahr 2001 klar. In diesem Fall, in dem *J.B*. wegen Verweigerung der Mitwirkung in einem Nachsteuerverfahren insgesamt dreimal gebüsst wurde,[2116] entschied der EGMR, dass es einer unzulässigen Selbstbelastung gleichkam, dass *J.B.* im Nachsteuerverfahren Akten zu edieren hatte und aufgrund dieser Edition damit rechnen musste, dass gegen ihn ein Strafverfahren eingeleitet werden würde.[2117] Mit anderen Worten kann sich eine Person ausserhalb eines Strafverfahrens bereits dann auf den *nemo-tenetur*-Grundsatz berufen, wenn sie zur Mitwirkung gezwungen wird und dabei nicht ausschliessen kann, dass die gestützt auf ihre Mitwirkung erlangten Beweise später in einem Strafverfahren Verwendung finden.

Im Jahr 2009 bestätigte der EGMR seine Rechtsprechung im Urteil in Sachen *Marttinen gegen Finnland* dahingehend, dass es für die Beachtlichkeit des Art. 6 Ziff. 1 EGMR in einem Verwaltungsverfahren **unbedeutend** ist, **ob tat-**

2113 EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 18.

2114 So war die Funktion dieser *Inspectors* gemäss EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 47 «an inquisitorial and not a judicial function».

2115 Vgl. EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 74.

2116 Vgl. EGMR i.S. *J.B./Schweiz* vom 3. Mai 2001 Ziff. 15 ff.

2117 Vgl. EGMR i.S. *J.B./Schweiz* vom 3. Mai 2001 Ziff. 66.

sächlich ein Strafverfahren eröffnet wird oder nicht.[2118] So sah der Gerichtshof den *nemo-tenetur*-Grundsatz verletzt, als *Marttinen* in einem Insolvenzverfahren mittels Strafandrohung gezwungen wurde, Auskünfte zu erteilen, obwohl er befürchten musste, dass diese Auskünfte in ein Strafverfahren einfliessen würden. Zum Zeitpunkt des Urteils war allerdings noch nicht klar, ob ein solches Strafverfahren überhaupt zum Abschluss gebracht werden würde.[2119] Mit anderen Worten genügt also bereits die Möglichkeit, dass Beweismittel, welche in einem Verwaltungsverfahren durch eine erzwungene Mitwirkung erlangt werden, später in ein Strafverfahren einfliessen, um die Beachtlichkeit des *nemo-tenetur*-Grundsatzes zu begründen. Ob die Behörden diese Möglichkeit später auch ergreifen, ist dabei unbedeutend.

Im Urteil in Sachen *Chambaz gegen die Schweiz* aus dem Jahr 2012, in dem die Ausstrahlung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes auf ein zu einem Steuerhinterziehungs- parallel verlaufendes Steuerveranlagungsverfahren zu beurteilen war, verfeinerte der Gerichtshof sodann seine Rechtsprechung. Erstmals formulierte er eine verallgemeinerbare Regel, wann der *nemo-tenetur*-Grundsatz in einem zu einem Strafverfahren parallel stattfindenden Verwaltungsverfahren zu beachten ist. In diesem Urteil hielt der Gerichtshof nämlich fest, dass bei parallelen Verfahren die Verfahren nicht einzeln beurteilt werden könnten. Vielmehr habe der Gerichtshof – unter gewissen Umständen – die Verfahren gesamthaft zu betrachten. Dazu müsse zwischen den Verfahren **ein genügender Zusammenhang bestehen**, wobei sich dieser entweder aufgrund der Tatsachen, auf die sich die Verfahren bezögen, oder aber der Art und Weise, wie die Verfahren geführt würden, ergeben könne.[2120] Mit anderen Worten besteht ein genügender Zusammenhang insbesondere dann, wenn zwei Verfahren derselbe Sachverhalt zugrunde liegt oder Informationen des einen Verfahrens in das andere einfliessen.[2121]

[2118] EGMR i.S. *Marttinen/Finnland* vom 21. April 2009 Ziff. 64. Ähnlich entschied der Gerichtshof bereits im Fall EGMR i.S. *Heaney und McGuinness/Irland* vom 21. Dezember 2000 Ziff. 43 ff.

[2119] EGMR i.S. *Marttinen/Finnland* vom 21. April 2009 Ziff. 7.

[2120] Vgl. EGMR i.S. *Chambaz/Schweiz* vom 5. April 2012 Ziff. 43.

[2121] Vgl. dazu auch die Besprechung dieses Falls bei ROTH, Nemo tenetur im Verwaltungsverfahren, Rz. 21.

Insgesamt hat der EGMR also in mehreren Fällen anerkannt, dass der *nemo-tenetur*-Grundsatz auch in einem zu einem Strafverfahren parallel verlaufenden Verwaltungsverfahren zu beachten ist. Damit dies der Fall ist, muss zwischen dem Straf- sowie dem Verwaltungsverfahren ein genügender Zusammenhang bestehen. Dieser kann insbesondere dann vorhanden sein, wenn sich beide Verfahren desselben Sachverhalts annehmen oder Informationen des einen ins andere Verfahren einfliessen. Dabei dürfen, um die Rechte gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht unwirksam werden zu lassen, die Anforderungen an diesen Zusammenhang nicht hoch angesetzt werden. Zudem ist es unbeachtlich, ob ein Strafverfahren in tatsächlicher Hinsicht eröffnet worden ist. Alleine die Möglichkeit, dass ein Strafverfahren mit einem genügenden Zusammenhang zu einem Verwaltungsverfahren eröffnet wird, genügt.

bb. Rechtsprechung des Bundesgerichtes

Auch das Bundesgericht bejaht in seiner jüngeren Rechtsprechung, dass sich der *nemo-tenetur*-Grundsatz auf ein zu einem Strafverfahren parallel stattfindendes Verwaltungsverfahren auswirken kann.[2122] So urteilt es mit Verweis auf das EGMR-Urteil *Chambaz gegen die Schweiz*, dass «ein Verstoss gegen das in Art. 6 Ziff. 1 EMRK garantierte Recht auf ein faires Verfahren vorliegen [kann], wenn bei der Sachverhaltsermittlung im Verwaltungsverfahren Zwang oder Druck ausgeübt [wird] und die Möglichkeit besteh[t], die auf diesem Wege gewonnenen Informationen im Strafprozess gegen dieselbe Person zu verwenden».[2123] Massgebend für die Beachtlichkeit des Verbots der Selbstbelastung im Verwaltungsverfahren ist also, dass die Möglichkeit besteht, dass zwangsweise erlangte Beweismittel aus dem Verwaltungsverfahren in ein Strafverfahren einfliessen. Damit ist die **Rechtsprechung des Bundesgerichts in Übereinstimmung mit jener des EGMR**.

Allerdings stellte das Bundesgericht auch mehrfach klar, dass auf Verfahren, in denen aufgrund der nötigen **rechtlichen Schranken** diese Möglichkeit nicht besteht, der *nemo-tenetur*-Grundsatz keine Auswirkungen zeitigt. So hatte sich das Bundesgericht bereits mehrfach mit den Auswirkungen des

---

[2122] Vgl. die Diskussion der älteren Rechtsprechung, die in dieser Frage noch kritischer war, bei MACULA, Mitwirkungspflichten und Selbstbelastungsfreiheit, S. 55 f.

[2123] BGer 2C_118/2017 vom 18. August 2017 E. 3.3. Vgl. ebenso BGer 2C_613/2019 vom 14. November 2019 E. 2.2.

nemo-tenetur-Grundsatzes auf ein Nachsteuerverfahren, das parallel zu einem Steuerstrafverfahren stattfindet, zu befassen. In diesem Zusammenhang sah das Gericht den *nemo-tenetur*-Grundsatz dann als verletzt, «wenn die Steuerbehörden in einem Nachsteuerverfahren Druck auf den Pflichtigen ausüben, an der Sachverhaltsermittlung mitzuwirken, und damit tatsächlich Beweismittel erwirken, welche in einem nachfolgenden Steuerstrafverfahren gegen ihn verwendet werden».[2124] Allerdings wies das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung darauf hin, dass Art. 183 Abs. 1bis DBG sowie Art. 57*a* StHG explizit vorsehen, dass «Beweismittel aus einem Nachsteuerverfahren [.] in einem Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung nur dann verwendet werden [dürfen], wenn sie weder unter Androhung einer Veranlagung nach pflichtgemässem Ermessen […] mit Umkehr der Beweislast […] noch unter Androhung einer Busse wegen Verletzung von Verfahrenspflichten beschafft wurden». Damit besteht eine rechtliche Schranke, gemäss der in einem Nachsteuerverfahren zwangsmässig erlangte Beweismittel nicht in ein Steuerstrafverfahren einfliessen dürfen. Infolgedessen ergeben sich, so das Bundesgericht, «aus dem nemo-tenetur-Grundsatz keine Vorgaben für die Gestaltung des Nachsteuerverfahrens, und zwar unabhängig davon, ob dieses vor, parallel oder nach dem Steuerstrafverfahren durchgeführt wird».[2125] Insbesondere lasse sich «[a]us dem Verbot des Selbstbelastungszwangs […] keine ‹Vorwirkung› auf nichtstrafrechtliche Verfahren ableiten».[2126] Alleine «[d]ie hypothetische Möglichkeit, dass die Behörden später im Strafverfahren die gültigen Gesetzesbestimmungen bzw. die anwendbaren Verfahrensgarantien missachten würden, kann für das Veranlagungsverfahren nicht schädlich sein».[2127]

Insgesamt kann damit festgestellt werden, dass das Bundesgericht gleich wie der EGMR anerkannt hat, dass in einem zu einem Strafverfahren parallel verlaufenden Verwaltungsverfahren unter bestimmten Bedingungen der *nemo-tenetur*-Grundsatz zu beachten ist. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist dies insbesondere dann der Fall, wenn die Verwaltungsbehörde in

---

[2124] BGer 2C_288/2018 vom 1. Februar 2019 E. 2.2.1. Vgl. ebenso BGer 2C_509/2019 vom 3. Oktober 2019 E. 2.2 sowie BGer 2C_257/2018 vom 11. November 2019 E. 2.3.2. Vgl. auch schon BGE 138 IV 47 E. 2.6.1 f. S. 51 ff.

[2125] BGer 2C_509/2019 vom 3. Oktober 2019 E. 2.2.

[2126] BGer 2C_288/2018 vom 1. Februar 2019 E. 2.4. Hervorhebung im Original.

[2127] BGE 144 II 427 E. 2.3.3 S. 434.

ihrem Verfahren unter Anwendung von Zwang gewisse Beweismittel erwirkt und diese anschliessend in ein Strafverfahren einfliessen. Das Bundesgericht stellt allerdings auch klar, dass der *nemo-tenetur*-Grundsatz im Verwaltungsverfahren dann nicht zu beachten ist, wenn durch das geltende Recht ein solcher Beweismitteltransfer ausgeschlossen wird.

cc. Meinungen in der Literatur

Auch die Literatur hat sich **bereits mehrfach mit der Frage befasst, inwiefern der *nemo-tenetur*-Grundsatz** auf ein zu einem Strafverfahren parallel verlaufendes Verwaltungsverfahren **ausstrahlt**. Verschiedene Autorinnen und Autoren haben sich dabei der Beachtlichkeit des *nemo-tenetur*-Grundsatzes in spezifischen Verfahren angenommen. So wurde insbesondere die Gültigkeit des Grundsatzes in parallelen Verwaltungsverfahren vor den Steuerbehörden seit längerem thematisiert.[2128] Daneben wurde aber auch schon die Beachtlichkeit des Verbots der Selbstbelastung in parallelen Verwaltungsverfahren vor der FINMA[2129], den Ausländerbehörden[2130], den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden[2131], dem Schweizerischen Heilmittelinstitut[2132] oder der Wettbewerbskommission[2133] analysiert. Andere Autorinnen und Autoren befassten sich allgemein oder verfahrensübergreifend mit der Anwendbarkeit des *nemo-tenetur*-Grundsatzes in parallelen Verwaltungsverfahren.[2134] Ebenso wurde

---

[2128] Vgl. AUER, Verhältnis zwischen Nachsteuerverfahren und Steuerstrafverfahren; KELLER/SUTER, Nemo tenetur im Steuerstrafrecht II; MÜLLER, Steuerverfahren und Strafverfahren; oder OSWALD, Amtshilfe in Steuersachen.

[2129] Vgl. BECK, Enforcementverfahren der FINMA; GLESS, Nemo tenetur und Auskunftspflichten; MACULA, Mitwirkungspflichten nach Art. 29 FINMAG; oder SCHWOB/WOHLERS, in: Basler Kommentar FINMAG/FinfraG, Art. 38 FINMAG Rz. 12 ff.

[2130] Vgl. SCHAAD, Ausländerrechtliche Mitwirkungspflicht.

[2131] Vgl. KÜNG, Prozessmaximen im Verwaltungsverfahren, Rz. 643 ff., oder ZIHLMANN, Anwendbarkeit von nemo tenetur im KESR-Verfahren.

[2132] Vgl. BURRI, Swissmedic als Verwaltungsstrafbehörde.

[2133] Vgl. MEIER, Nemo tenetur in kartellrechtlichen Verfahren, sowie TSCHUDIN, Mitwirkungspflicht an der eigenen Sanktionierung.

[2134] Vgl. BENEDICK, Aussagedilemma; DONATSCH/SMOKVINA, Nemo-tenetur; MACULA, Mitwirkungspflichten und Selbstbelastungsfreiheit; MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren; MEYER Mitwirkungsmaxime, S. 171 ff.; NOLL, Fernwirkung des strafprozessualen Nemo-tenetur-Satzes; ROTH, Mitwirkungspflichten und nemo tenetur; DERS., Nemo tenetur im Verwaltungsverfahren; DERS., Nemo tenetur im

auch schon der mögliche Konflikt zwischen den strassenverkehrsrechtlichen Pflichten nach einem Unfall sowie dem *nemo-tenetur*-Grundsatz analysiert,[2135] was für die hier vorgenommenen Untersuchungen ebenso beachtlich ist.

Die herrschende **Lehrmeinung** vertritt klar die Überzeugung, **dass dem Grundsatz Beachtung zu schenken ist**, sofern eine zwangsweise durchgesetzte Mitwirkungspflicht in einem Verwaltungsverfahren zu einer Selbstbelastung in einem parallel stattfindenden Strafverfahren führen kann. Eine Ausstrahlung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes auf das Verwaltungsverfahren wird in einem solchen Fall also eindeutig bejaht.[2136] Unstrittig ist dabei nicht nur, dass der Grundsatz in Verwaltungsverfahren zu beachten ist, die gleichzeitig zu einem Strafverfahren stattfinden, sondern auch in solchen Verwaltungsverfahren, die vor einem Strafverfahren geführt werden. Die Bedingung zur Beachtlichkeit des *nemo-tenetur*-Grundsatzes in Verwaltungsverfahren, die einem Strafverfahren vorgehen, ist allerdings, dass «die betroffene Person aufgrund ihrer Mitwirkung im Verwaltungsverfahren [.] ernsthaft damit rechnen muss, strafrechtlich verfolgt zu werden».[2137] Die Hürde, damit diese Voraussetzung gegeben ist, wird dabei jedoch tief angesetzt.[2138]

Somit ist auch die Literatur in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung von EGMR und Bundesgericht der Auffassung, dass in einem zu einem Strafver-

---

Verwaltungsverfahren II; SCHLAURI, Verbot des Selbstbelastungszwangs; TSCHUDIN, Mitwirkungspflicht an der eigenen Sanktionierung; oder WYSSLING, Anforderungen des EU-Rechts, Rz. 798 ff.

2135 OTT, Nemo tenetur.

2136 So z.B. MACULA, Mitwirkungspflichten nach Art. 29 FINMAG, S. 37, und BECK, Enforcementverfahren der FINMA, Rz. 762 ff., für das Verfahren von der FINMA; SCHAAD, Ausländerrechtliche Mitwirkungspflicht, Rz. 77 ff., für ausländerrechtliche Verfahren; ZIHLMANN, Anwendbarkeit von nemo tenetur im KESR-Verfahren, S. 127 f., fürs Verfahren vor der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde; BURRI, Swissmedic als Verwaltungsstrafbehörde, S. 117, für Verfahren vor dem Schweizerischen Heilmittelinstitut; oder TSCHUDIN, Mitwirkungspflicht an der eigenen Sanktionierung, S. 324, sowie MEIER, Nemo tenetur in kartellrechtlichen Verfahren, S. 453, für das Verfahren vor der Wettbewerbskommission.

2137 MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren. S. 242. Ebenso in KÜNG, Prozessmaximen im Verwaltungsverfahren, Rz. 386 und 389, oder ROTH, Nemo tenetur im Verwaltungsverfahren, Rz. 15.

2138 Vgl. MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 242, sowie ROTH, Nemo tenetur im Verwaltungsverfahren, Rz. 23, je m.w.H.

fahren parallel stattfindenden Verwaltungsverfahren der *nemo-tenetur*-Grundsatz unter bestimmten Bedingungen zu beachten ist. Dabei anerkennt die Literatur, dass dies unabhängig davon gilt, ob das Strafverfahren gleichzeitig mit dem Verwaltungsverfahren oder nachgelagert zu diesem stattfindet.

2. Schutzbereich und dessen Verletzung

Ist bei einem Verwaltungsverfahren oder einer anderen staatlichen Massnahme festzustellen, dass dem *nemo-tenetur*-Grundsatz Beachtung zu schenken ist, ist ferner zu prüfen, ob dessen Schutzbereich verletzt wird. Im Kern schützt der *nemo-tenetur*-Grundsatz nämlich davor, dass eine Person nicht gezwungen wird, sich in einem Strafverfahren selbst zu belasten. Mit anderen Worten soll der Grundsatz insbesondere davor bewahren, nicht durch die eigene Mitwirkung zur strafrechtlichen Überführung seiner selbst beitragen zu müssen.[2139] Damit dient der Grundsatz insbesondere dazu, die **Fairness in einem Verfahren** sicherzustellen.[2140]

Nach übereinstimmender Lehre und Rechtsprechung lassen sich dabei zwei Teilgehalte dieses Grundsatzes differenzieren: Dies ist zum einen das Recht zu schweigen, zum anderen das Selbstbelastungsprivileg.[2141] Dabei umfasst das **Recht zu schweigen** insbesondere das Aussageverweigerungsrecht, wonach die beschuldigte Person in einem Strafprozess nicht verpflichtet ist, aus-

---

2139 Vgl. hiervor FN 2099.

2140 Vgl. dazu die in FN 2100 genannte Rechtsprechung. Zur *ratio* des *nemo-tenetur*-Grundsatzes vgl. ausführlich OTT, Nemo tenetur, S. 67 ff., sowie MACULA, Mitwirkungspflichten nach Art. 29 FINMAG, S. 33 f.; MEYER, Mitwirkungsmaxime, Rz. 446 ff., oder NOLL, Fernwirkung des strafprozessualen Nemo-tenetur-Satzes, S. 180.

2141 So umschreibt der EGMR in seinen Urteilen den *nemo-tenetur*-Grundsatz in Art. 6 Ziff. 1 EMRK auch als «the right to remain silent and the privilege against self-incrimination». Vgl. z.B. EGMR i.S. *J.B./Schweiz* vom 3. Mai 2001 Ziff. 64. Auch das Bundesgericht übernimmt in seiner Rechtsprechung diese Zweiteilung. Vgl. BGE 142 IV 207 E. 8.3 S. 214. Vgl. dazu auch MACULA, Mitwirkungspflichten nach Art. 29 FINMAG, S. 34; MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 232 ff. m.w.H.; sowie OTT, Nemo tenetur, S. 112 f.

zusagen.[2142] So unterstreicht dann auch der EGMR in seiner Rechtsprechung, dass die Selbstbelastungsfreiheit insbesondere aus der Achtung des Willens einer beschuldigten Person, zu schweigen, bestehe.[2143] Das Aussageverweigerungsrecht impliziert sodann, dass die Strafbehörden aus dem Schweigen einer beschuldigten Person nur in sehr engen Grenzen auf deren Schuld schliessen dürfen.[2144]

Des Weiteren bedingt das **Selbstbelastungsprivileg**, dass die Behörden im Grundsatz gehalten sind, zu ihrer Entscheidungsfindung nicht auf Beweismittel zurückzugreifen, die gegen den Willen einer beschuldigten Person mittels Zwang oder Druck erlangt worden sind.[2145] Daraus abgeleitet werden kann, dass die beschuldige Person ein Editionsverweigerungsrecht geniesst.[2146] Mit anderen Worten ist die beschuldigte Person berechtigt, die Herausgabe belastender Beweise an die Strafbehörden zu verweigern.

Ob in einem konkreten Fall eine **Verletzung dieses Schutzbereichs** des *nemo-tenetur*-Grundsatzes vorliegt, kann in Anlehnung an OTT anhand dreier Kriterien geprüft werden.[2147] Erstens ist danach zu fragen, ob überhaupt eine Selbst-

---

[2142] Vgl. schon BGE 106 Ia 7 E. 4 S. 8 f. Vgl. auch Art. 113 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 StPO. Siehe in der Literatur ENGLER, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 113 StPO Rz. 4.

[2143] In der Rechtsprechung des EGMR heisst es entsprechend: «The right not to incriminate oneself is primarily concerned, however, with respecting the will of an accused person to remain silent» (EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 69). Vgl. auch EGMR i.S. *J.B./Schweiz* vom 3. Mai 2001 Ziff. 64.

[2144] Vgl. dazu EGMR i.S. *John Murray/Vereinigtes Königreich* vom 8. Februar 1996 Ziff. 47. So auch übernommen durch das Bundesgericht, soweit ersichtlich erstmalig in BGer 1P.641/2000 vom 24. April 2001 E. 3.

[2145] Vgl. EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 68. Übernommen durch das Bundesgericht in BGE 140 II 384 E. 3.3.2 S. 390.

[2146] Vgl. ENGLER, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 113 StPO Rz. 5; MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 234; sowie OTT, Nemo tenetur, S. 113.

[2147] OTT, Nemo tenetur, S. 296 ff., entwickelt ein «[v]ollständiges Prüfungsprogramm einer nemo-tenetur-Verletzung». In diesem Prüfungsprogramm untersucht die Autorin als ersten Schritt, ob überhaupt ein strafrechtlicher Konnex besteht. Dieses Kriterium wurde hier im vorangehenden Abschnitt ebenfalls dargelegt. In einem zweiten und dritten Schritt prüft die Autorin sodann, ob eine Selbstbelastung sowie ob ein Zwang zu dieser Selbstbelastung vorliegt. Der vierte Schritt analysiert anschliessend, ob dem ausgeübten Zwang eine genügende gesetzliche Grundlage zukommt. Diese Prüfung wird hier nicht explizit vorgenommen, da ohnehin jede staatliche Massnahme aufgrund

belastung einer Person gegeben ist. Muss dies bejaht werden, ist zweitens zu prüfen, ob der Staat die Person zu dieser Selbstbelastung zwingt. Nur eine zwangsweise durchgesetzte Selbstbelastung widerspricht nämlich dem *nemo-tenetur*-Grundsatz. Liegt ein solcher Zwang vor, ist drittens zu untersuchen, ob der staatliche Zwang auch als missbräuchlich im Sinne des *nemo-tenetur*-Grundsatzes zu taxieren ist. Wie noch zu zeigen sein wird, gilt der Grundsatz nämlich nicht absolut, sondern lässt eine gewisse staatliche Zwangsausübung zu. Zusammenfassend ist also zu prüfen, ob eine Person in missbräuchlicher Weise zu einer Selbstbelastung gezwungen wird. Die drei zu dieser Prüfung nötigen Kriterien werden hiernach näher erörtert.

a. Selbstbelastung

Eine Selbstbelastung im Sinne des *nemo-tenetur*-Grundsatzes liegt – spiegelbildlich zu dem vom Grundsatz gewährten Schutzbereich – dann vor, wenn eine Person durch die eigene Mitwirkung am Verfahren zur strafrechtlichen Überführung ihrer selbst beiträgt. Für die Selbstbelastung konstituierend sind somit **zwei Elemente**: Erstens muss eine Mitwirkung vorliegen, zweitens muss diese Mitwirkung zumindest potentiell selbstbelastend sein.

Eine **Mitwirkung** kann entsprechend den zwei Teilgehalten des *nemo-tenetur*-Grundsatzes einerseits dadurch erfolgen, dass eine Person im Verfahren nicht schweigt bzw. aussagt. Anderseits kann eine Selbstbelastung auch darin liegen, dass eine Person Akten ediert oder andere Beweisgegenstände einbringt.[2148] Verallgemeinert kann jedes Verhalten, das dem Fortgang des durch die Behörden angestrebten Verfahrens förderlich ist, als Mitwirkung gewertet werden. Dabei muss diese Mitwirkung nicht zwingend in einem aktiven Zutun bestehen, sondern kann auch durch ein absichtliches Unterlassen von bestimmten Handlungen – bspw. durch das Unterlassen der Gegenwehr bei einer persönlichen Durchsuchung – erfolgen.

---

des Rechtsstaatsprinzips gemäss Art. 5 Abs. 1 BV einer genügenden gesetzlichen Grundlage bedarf. Der fünfte Schritt nimmt sich schlussendlich der Missbräuchlichkeit des Zwanges an, wobei die Autorin in Anlehnung an die Rechtsprechung des EGMR diverse Abgrenzungskriterien zur Prüfung der Missbräuchlichkeit vorschlägt.

2148 In der Literatur war nicht immer klar, dass der *nemo-tenetur*-Grundsatz auch vor einer erzwungenen Dokumentenedition schützt. Vgl. dazu ausführlich ROTH, Nemo tenetur im Verwaltungsverfahren, Rz. 25 ff.

Selbstbelastend ist eine solche Mitwirkung allerdings nur dann, wenn die durch die Mitwirkung gewonnenen Informationen zur strafrechtlichen Überführung der eigenen Person beitragen bzw. dazu geeignet sind.[2149] Mit anderen Worten müssen die durch die Mitwirkung erlangten Informationen **potentiell selbstbelastend** sein. Keine Selbstbelastung liegt damit vor, wenn diese Informationen aufgrund ihres Gehalts nicht zur strafrechtlichen Überführung herangezogen werden können, also nicht belastend sind. Ebenso liegt keine Selbstbelastung vor, wenn die Informationen Dritte betreffen.[2150]

b. Zwang

Eine Selbstbelastung widerspricht allerdings nur dann dem *nemo-tenetur*-Grundsatz, wenn diese **unfreiwillig**, also aufgrund äusseren Zwangs durch die Behörden, erfolgt. Solcher behördlicher Zwang kann verschiedene Formen annehmen:

Die Lehre unterscheidet zwischen formellem bzw. rechtlichem sowie informellem bzw. tatsächlichem Zwang.[2151] **Formeller bzw. rechtlicher Zwang** liegt dabei bspw. dann vor, wenn eine Mitwirkungsverweigerung durch im Recht vorgesehene Sanktionen wie eine Busse bestraft wird.[2152] Auch Zwangsmassnahmen gehören zu dieser Art des Zwangs. Dabei ist es unbedeutend, ob dieser behördliche Zwang im Einzelfall auch angewendet wird. Es genügt die Androhung der Sanktionen.[2153]

Informeller bzw. tatsächlicher Zwang ist hingegen dann gegeben, wenn eine Mitwirkungsverweigerung zwar nicht mit einer rechtlichen Sanktion bedroht wird, sich das Schweigen einer beschuldigten Person aber dennoch negativ

---

[2149] Vgl. dazu auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Frage, ob die Pflicht zur Offenlegung der eigenen Identität eine unzulässige Selbstbelastung darstellt, in BGer 6B_1297/2017 vom 26. Juli 2018 E. 3.6.

[2150] Gleicher Meinung OTT, Nemo tenetur, S. 298.

[2151] Vgl. BENEDICK, Aussagedilemma, S. 173, oder OTT, Nemo tenetur, S. 116. Die Lehre stammt aus der US-amerikanischen Rechtsprechung und ihrer dortigen Diskussion. Vgl. dazu SCHLAURI, Verbot des Selbstbelastungszwangs, S. 206.

[2152] Vgl. MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 244; SCHLAURI, Verbot des Selbstbelastungszwangs, S. 206; oder OTT, Nemo tenetur, S. 116.

[2153] Vgl. EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 70.

auswirken kann.[2154] Dies kann bspw. dann der Fall sein, wenn es einer Behörde gestattet ist, bei der Würdigung der Beweise aus dem Schweigen einer beschuldigten Person auf deren Schuld zu schliessen.[2155] Zudem zählt auch die rechtlich unzulässige Ausübung von Gewalt zur Erzielung einer Mitwirkung zum informellen Zwang.[2156]

c. Missbräuchlichkeit des Zwangs

In Lehre und Rechtsprechung ist allerdings anerkannt, dass nicht jeder Zwang zur Erzielung einer Mitwirkung dem *nemo-tenetur*-Grundsatz widerspricht.[2157] Mit anderen Worten **gilt der Grundsatz nicht absolut**. So schützt dann auch Art. 6 Ziff. 1 EMRK gemäss der ständigen Rechtsprechung des EGMR nur vor einer «improper compulsion»,[2158] also vor ungerechtfertigtem bzw. missbräuchlichem Zwang.[2159]

Die Krux liegt allerdings in der Bestimmung, wann ein behördlicher Zwang als missbräuchlich zu taxieren ist. Der EGMR hat sich zwar schon mehrfach mit dieser Frage auseinandersetzen müssen.[2160] Allerdings ist seine diesbezüg-

---

2154 Vgl. MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 244 f.; SCHLAURI, Verbot des Selbstbelastungszwangs, S. 206 f., sowie OTT, Nemo tenetur, S. 117.

2155 Vgl. ausführlich dazu, wie das Schweigen einer beschuldigten Person gewürdigt werden darf, EGMR i.S. *John Murray/Vereinigtes Königreich* vom 8. Februar 1996 Ziff. 47. Zu einer Diskussion dieses Urteils vgl. OTT, Nemo tenetur, S. 131 ff.

2156 Vgl. SCHLAURI, Verbot des Selbstbelastungszwangs, S. 206.

2157 Vgl. MACULA, Mitwirkungspflichten nach Art. 29 FINMAG, S. 34; MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 245 ff.; OTT, Nemo tenetur, S. 115 f.

2158 EGMR i.S. *John Murray/Vereinigtes Königreich* vom 8. Februar 1996 Ziff. 45 f.; EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 68; EGMR i.S. *J.B./Schweiz* vom 3. Mai 2001 Ziff. 64; EGMR i.S. *Allen/Vereinigtes Königreich* vom 10. September 2002 Ziff. 1; EGMR i.S. *Weh/Österreich* vom 8. April 2004 Ziff. 39; EGMR i.S. *O'Halloran und Francis/Vereinigtes Königreich* vom 24. März 2005 Ziff. 46; EGMR i.S. *Jalloh/Deutschland* vom 11. Juli 2006 Ziff. 100; und EGMR i.S. *Marttinen/Finnland* vom 21. April 2009 Ziff. 60.

2159 Vgl. MACULA, Mitwirkungspflichten und Selbstbelastungsfreiheit, S. 23; MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 245; MEYER, Mitwirkungsmaxime, Rz. 469 ff.; oder OTT, Nemo tenetur, S. 118.

2160 Vgl. die Auflistung der Fälle, in denen sich der EGMR mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz zu beschäftigen hatte, bei ROTH, Mitwirkungspflichten und nemo tenetur, S. 298 ff.

liche Rechtsprechung stark einzelfallbezogen und nicht frei von Widersprüchen.[2161] Auch die Literatur konnte bisher aus der Rechtsprechung des EGMR **keinen klaren Kanon an Kriterien** ableiten, nach denen die Missbräuchlichkeit eines Zwangs beurteilt werden könnte.[2162]

Es würde den Rahmen der hier vorgenommenen Untersuchungen sprengen und wäre wenig zielführend, wenn hiernach sämtliche in der Rechtsprechung und Literatur erwähnten Abgrenzungskriterien dargestellt würden.[2163] Vielmehr sind bei der später noch anzustellenden Prüfung, ob der *nemo-tenetur*-Grundsatz durch die heutige Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung verletzt wird, die einschlägigen Kriterien genauer zu vertiefen. Nichtsdestotrotz soll hiernach ein **Überblick über die relevantesten Kriterien** – insbesondere jene, welche der EGMR verwendet – geboten werden:

- **Unterscheidung aktiv/passiv**: Das klassische, auch in der Schweizer Lehre vorherrschende Kriterium ist die Unterscheidung zwischen einem Zwang zum aktiven Tun sowie einem Zwang zum passiven Erdulden.[2164] Dabei wird ein Zwang zu einem passiven Dulden von behördlichen Massnahmen als zulässig erachtet, wohingegen ein Zwang zu einer aktiven Mitwirkung am Verfahren als im Widerspruch zum *nemo-tenetur*-Grundsatz taxiert wird.[2165] Gestützt auf dieses Kriterium herrscht in der Schweizer

---

[2161] Gleicher Meinung BECK, Enforcementverfahren der FINMA, Rz. 717; DONATSCH/SMOKVINA, Nemo-tenetur, S. 868; MACULA, Mitwirkungspflichten und Selbstbelastungsfreiheit, S. 28; MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 252; OTT, Nemo tenetur, S. 112; sowie ROTH, Mitwirkungspflichten und nemo tenetur, S. 310.

[2162] Eine umfangreiche Würdigung der Kriterien findet sich bei OTT, Nemo tenetur, S. 249 ff. Für eine Übersicht zu den Kriterien vgl. auch ROTH, Mitwirkungspflichten und nemo tenetur, S. 312 ff.; MACULA, Mitwirkungspflichten und Selbstbelastungsfreiheit, S. 24 ff.; oder MEYER, Mitwirkungsmaxime, Rz. 474 ff.

[2163] Umfassende Diskussionen dieser Kriterien finden sich ohnehin in der in FN 2163 genannten Literatur.

[2164] Dieses Kriterium wurde in EGMR i.S. *Funke/Frankreich* vom 25. Februar 1993 Ziff. 44 sowie in EGMR i.S. *J.B./Schweiz* vom 3. Mai 2001 passim sinngemäss angewandt. Vgl. dazu ausführlich MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, FN 1113 und 1114, oder OTT, Nemo tenetur, S. 119 ff.

[2165] Vgl. DONATSCH/SCHWARZENEGGER/WOHLERS, Strafprozessrecht, S. 29; MACULA, Mitwirkungspflichten und Selbstbelastungsfreiheit, S. 25 ff.; MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 246; oder OTT, Nemo tenetur, S. 118 ff.

Lehre und Rechtsprechung sodann der Konsens vor, dass gesetzlich vorgesehene Zwangsmassnahmen dem *nemo-tenetur*-Grundsatz nicht widersprechen.[2166]

– ***Saunders*-Formel**: Allerdings hat der EGMR in seiner Rechtsprechung durchaus schon behördlichen Zwang gutgeheissen, der *prima vista* ein aktives Zutun einer beschuldigten Person bezweckt.[2167] So hielt der EGMR in der viel beachteten *Saunders*-Formel nämlich fest, dass sich der Schutzbereich des *nemo-tenetur*-Grundsatzes nicht auf Beweismaterial erstrecke, «which has an existence independent of the will of the suspect».[2168] Dazu zählte der Gerichtshof bspw. Dokumente, welche bei einer Hausdurchsuchung aufgefunden wurden, oder Atem-, Blut-, Urin- oder Gewebeproben. Solche Beweismittel, denen eine vom Willen der beschuldigten Person unabhängige Existenz zukommt, dürfen, auch wenn sie durch Zwang erlangt worden sind, in einem Strafverfahren Verwendung finden.[2169] Atem-, Blut-, Urin- und Gewebeproben bedürfen aber – zumindest in einem gewissen Ausmass – der aktiven Mitwirkung der beschuldigten Person.[2170] Die Literatur konnte allerdings aufzeigen, dass dieses Kriterium durchaus

---

2166 Vgl. dazu in der Lehre EICKER/FRANK/ACHERMANN, Verwaltungsstrafrecht, S. 150 und 187; ENGLER, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 113 StPO Rz. 8; OBERHOLZER, Strafprozessrecht, Rz. 403; sowie SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 668. Siehe in der Rechtsprechung BGE 138 IV 47 E. 2.6.1 S. 52; BGE 140 II 384 E. 3.3.2 S. 390; BGE 142 IV 207 E. 8.3.2 S. 214; BGE 144 II 427 E. 2.3.2 S. 433; oder BGer 1B_249/2015 vom 30. Mai 2016 E. 8.3.2. Referenziert wird hier jeweils auf die Rechtsprechung des EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 69.

2167 DONATSCH/SCHWARZENEGGER/WOHLERS, Strafprozessrecht, S. 28 gehen sogar so weit, dass sie die Rechtsprechung des EGMR derart interpretieren, dass der Gerichtshof die Unterscheidung zwischen aktivem Tun und passivem Unterlassen gänzlich aufgegeben hätte. Diese Meinung geht m.E. allerdings zu weit, wie die in FN 2171 zitierte Literatur überzeugend aufzuzeigen vermag.

2168 EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 69.

2169 Ebenfalls Anwendung fand die Formel in EGMR i.S. *Kansal/Vereinigtes* Königreich vom 27. April 2004. Vgl. dazu die Besprechung bei MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 248.

2170 Dies erkennte auch der EGMR i.S. *Jalloh/Deutschland* vom 11. Juli 2006 Ziff. 114.

in Übereinstimmung mit der Unterscheidung zwischen aktivem Tun und passivem Dulden zu bringen ist.[2171]

- ***Jalloh*-Kriterien**: Seit dem Urteil in Sachen *Jalloh gegen Deutschland* von 2006 ist der EGMR dazu übergegangen, die Missbräuchlichkeit eines Zwangs anhand dreier Kriterien festzustellen. Dies sind erstens die Art und das Ausmass des ausgeübten Zwangs, zweitens das Bestehen von verfahrensrechtlichen Sicherungen und drittens der Gebrauch, der von den Beweisen gemacht wird.[2172] Unglücklicherweise hält der Gerichtshof in seinen Urteilen nirgends fest, was genau der abstrakte Inhalt dieser drei Kriterien sein soll.[2173] So hat dann bisweilen die Lehre versucht, die Kriterien mit Inhalt zu füllen.[2174] Allerdings konnte bis jetzt keine abschliessende Klarheit gefunden werden. Vielmehr muss nach wie vor in jedem Einzelfall mittels Rekurrieren auf verschiedene einschlägige Urteile des EGMR beurteilt werden, inwiefern die drei Kriterien zur Begründung einer Missbräuchlichkeit gereichen.[2175]
- **Zugriff auf das Wissen einer Person**: Weitere Kriterien, die durch den EGMR bisher keine Verwendung gefunden haben, werden in der Literatur diskutiert. Als für besonders einschlägig hält bspw. OTT das Kriterium, ob durch den staatlichen Zwang auf das Wissen einer Person zugegriffen wird; ein Kriterium, das aus der US-amerikanischen Rechtsprechung und Lehre abgeleitet werden kann.[2176] Gemäss OTT weist «[e]in zwangsweiser Zugriff auf das Wissen des Betroffenen [.] stark auf einen Verstoss hin».[2177]

2171 Vgl. ausführlich OTT, Nemo tenetur, S. 122 ff.

2172 Im Wortlaut des EGMR prüft der Gerichtshof «the nature and degree of the compulsion, the existence of any relevant safeguards in the procedures and the use to which any material so obtained is put». Vgl. EGMR i.S. *Jalloh/Deutschland* vom 11. Juli 2006 Ziff. 101.

2173 Vgl. dazu die ausführliche Diskussion bei MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 254 ff., welche den unklaren Inhalt dieser Kriterien anhand verschiedener EGMR-Urteile aufzeigt. Siehe auch die Kritik bei ROTH, Mitwirkungspflichten und nemo tenetur, S. 316 f.

2174 Vgl. die Ansätze bei OTT, Nemo tenetur, S. 153 f.

2175 Dieses Fazit zieht ebenso MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 262.

2176 Vgl. dazu ausführlich OTT, Nemo tenetur, S. 238 ff.

2177 OTT, Nemo tenetur, S. 306.

– **Öffentliches Interesse**: Schliesslich hat der Europäische Gerichtshof im erwähnten Urteil in Sachen *Jalloh gegen Deutschland* zusätzlich das Kriterium des öffentlichen Interesses herangezogen, wonach die Ausübung eines Zwangs zur Erzielung einer aktiven Mitwirkung zulässig sein kann, sofern das öffentliche Interesse daran überwiegt.[2178] In seiner früheren Rechtsprechung – so insbesondere im Fall *Saunders gegen das Vereinigte Königreich*[2179] – hat der EGMR die Berücksichtigung dieses Kriteriums noch explizit abgelehnt. Da der EGMR auch in seiner Rechtsprechung, welche dem Urteil in Sachen *Jalloh gegen Deutschland* folgte, nicht mehr auf das Kriterium des öffentlichen Interesses zurückgegriffen hat, geht die herrschende Lehrmeinung dahin, dass das öffentliche Interesse grundsätzlich **kein massgebendes Kriterium** sein soll.[2180]

Damit kann hier die Diskussion der Kriterien zur Beurteilung einer Missbräuchlichkeit eines Zwangs abgeschlossen werden. Vielmehr muss hiernach bei der Beurteilung der einzelnen Massnahmen der heutigen Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung unter Bezugnahme der Rechtsprechung des EGMR im Einzelfall geklärt werden, ob die Druckausübung zulässig ist.

3. Konsequenzen einer Verletzung

Der vorangehende Abschnitt hat aufgezeigt, worin der Schutzbereich des *nemo-tenetur*-Grundsatzes besteht und wie dieser verletzt werden kann. Hiernach ist nun danach zu fragen, welche Konsequenz es nach sich zieht, wenn eine solche Verletzung festgestellt werden muss.

Naheliegend ist, dass das durch unzulässigen Zwang erlangte Beweismittel im Strafverfahren nicht zur Sachverhaltsfeststellung verwendet werden darf. Mit anderen Worten resultiert aus einer Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes ein **Beweisverwertungsverbot**. Dies ist dann auch jene Konsequenz, welche der EGMR einem Verstoss gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK folgen lassen möch-

[2178] Vgl. dazu ausführlich EGMR i.S. *Jalloh/Deutschland* vom 11. Juli 2006 Ziff. 97.

[2179] Vgl. EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 74.

[2180] Vgl. OTT, Nemo tenetur, S. 136 f., oder ROTH, Nemo tenetur im Verwaltungsverfahren, Rz. 32.

te.[2181] Ebenso geht aus den Urteilen des Bundesgerichts hervor, dass dieses bei einem Verstoss gegen den *nemo-tenetur*-Grundsatz von einer Unverwertbarkeit des unzulässig erhobenen Beweismittels im Strafverfahren ausgeht.[2182] Schliesslich anerkennt auch die Literatur, dass solche unrechtmässig erhobenen Beweismittel im Strafverfahren **absolut unverwertbar** sind.[2183] Mit anderen Worten ist deren strafprozessuale Verwertung also auch dann nicht zulässig, wenn diese zur Aufklärung einer schweren Straftat unerlässlich wäre.[2184] Zu beachten ist ebenso die **Fernwirkung**, welche ein solches Beweisverwertungsverbot nach sich zieht.[2185] Diese ist gemäss der Literatur **ebenso absolut**, sodass die gestützt auf die unzulässig erwirkten Beweismittel erhobenen Sekundärbeweise auch dann nicht verwertet werden dürfen, wenn sie ohnehin gefunden worden wären.[2186]

Bei parallelen Verfahren, bei denen die Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes durch die zwangsweise Erhebung von Beweismitteln im Verwaltungsverfahren und deren anschliessende Verwertung in einem Strafverfahren zustande kommt, wäre allerdings noch eine weitere Konsequenz dieser Verletzung denkbar. So könnte **eine am Verwaltungsverfahren beteiligte Person** geltend machen, sie treffe gar keine Mitwirkungspflicht, vielmehr stünde ihr gestützt auf den *nemo-tenetur*-Grundsatz ein **umfassendes Mitwir-**

2181 Allerdings prüft der EGMR in erster Linie, ob ein Verfahren fair ist. Zu den innerstaatlichen Konsequenzen eines unfairen Verfahrens wie bspw. einem Verwertungsverbot nimmt der EGMR allerdings nur mit Zurückhaltung Stellung. Vgl. dazu ausführlich OTT, Nemo tenetur, S. 158 ff., oder auch GLESS, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 141 StPO Rz. 20 ff., sowie MACULA, Mitwirkungspflichten und Selbstbelastungsfreiheit, S. 32 f.

2182 Vgl. BGE 138 IV 47 E. 2.6.1 S. 52 sowie BGer 2C_288/2018 vom 1. Februar 2019 E. 2.3.

2183 Vgl. ausführlich OTT, Nemo tenetur, S. 193 ff., sowie BECK, Enforcementverfahren der FINMA, Rz. 719 ff.; DONATSCH/SMOKVINA, Nemo-tenetur, S. 868 m.w.H.; MACULA, Mitwirkungspflichten und Selbstbelastungsfreiheit, S. 31 ff.; OSWALD, Amtshilfe in Steuersachen, Rz. 626; oder ROTH, Nemo tenetur im Verwaltungsverfahren, Rz. 38.

2184 Vgl. zur Unterscheidung zwischen absoluten bzw. relativen Beweisverwertungsverboten Art. 141 Abs. 1 und 2 StPO sowie GLESS, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 141 StPO Rz. 45 ff.

2185 Vgl. Art. 141 Abs. 4 StPO.

2186 Vgl. OTT, Nemo tenetur, S. 200 ff.

kungsverweigerungsrecht zu. Dies hätte dann auch zur Folge, dass der Zwang, mittels dessen die verwaltungsrechtliche Mitwirkungspflicht durchgesetzt werden soll, rechtswidrig und die Behörde gehalten wäre, auf diesen zu verzichten. Sicher würde eine derartige Auslegung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes die Problematik paralleler Verfahren abschwächen. Der Nachteil an dieser Lösung wäre allerdings, dass der Vollzug paralleler verwaltungsrechtlicher Verfahren ohne Mitwirkungspflichten schwierig würde. In der Literatur ist gerade wegen dieser Problematik dann auch **umstritten**, ob aus dem *nemo-tenetur*-Grundsatz ein Mitwirkungsverweigerungsrecht abgeleitet werden kann.[2187] Eine klare Entscheidung hat hingegen das Bundesgericht im Zusammenhang mit Nachsteuerverfahren, welche parallel zu einem Steuerstrafverfahren stattfinden, gefällt. Wie bereits hiervor Erwähnung fand, urteilte das Gericht, dass «sich aus dem nemo-tenetur-Grundsatz keine Vorgaben für die Gestaltung des Nachsteuerverfahrens ergeben».[2188] Insbesondere lasse sich «[a]us dem Verbot des Selbstbelastungszwangs […] keine ‹Vorwirkung› auf nichtstrafrechtliche Verfahren ableiten».[2189] Damit verwirft das Bundesgericht die Auslegung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes, dass aus ihm ein Mitwirkungsverweigerungsrecht für das parallele Verwaltungsverfahren abgeleitet werden kann.

II. Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes durch die Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung?

Nachdem die vorangehenden Ausführungen den Anwendungsbereich des *nemo-tenetur*-Grundsatzes im Straf- sowie im Verwaltungsverfahren, dessen Schutzbereich sowie die Konsequenzen einer Verletzung aufgezeigt haben, soll hiernach geprüft werden, inwiefern die heutige Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz vereinbar ist. Wie bereits

---

2187 Vgl. MACULA, Mitwirkungspflichten nach Art. 29 FINMAG, S. 40 f.; MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 291 f.; OSWALD, Amtshilfe in Steuersachen, Rz. 624 ff.; ROTH, Nemo tenetur im Verwaltungsverfahren, Rz. 37; oder SCHAAD, Ausländerrechtliche Mitwirkungspflicht, Rz. 83 ff.

2188 BGer 2C_509/2019 vom 3. Oktober 2019 E. 2.2.

2189 BGer 2C_288/2018 vom 1. Februar 2019 E. 2.4. Hervorhebung im Original.

einleitend bemerkt, sind es insbesondere die **Meldepflichten** nach einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis, welche *prima vista* im Widerspruch zum Verbot der Selbstbelastung stehen. Ebenso muss untersucht werden, inwiefern die **Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt**, welche die Aushändigung bestimmter Aufzeichnungen an die SUST verlangt,[2190] dem *nemo-tenetur*-Grundsatz entspricht.

Keiner genaueren Abklärung bedarf hingegen die Kompetenz der SUST, Zwangsmassnahmen[2191] zu ergreifen. Hiervor wurde bereits aufgezeigt, dass Rechtsprechung und herrschende Lehre **Zwangsmassnahmen als mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz vereinbar** betrachten.[2192] Es ist kein Grund erkennbar, weshalb dies im Falle der Sicherheitsuntersuchung anders zu beurteilen wäre.

Um die nachfolgende Prüfung vorzunehmen, wird in einem ersten Abschnitt die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens auf ihre Übereinstimmung mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz hin untersucht. Der zweite Abschnitt widmet sich sodann der Meldepflicht aus dem *Meldesystem für besondere Ereignisse*, bevor der dritte Abschnitt die Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt analysiert.

1. Verletzung durch die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens?

Wie im zweiten Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen ausführlich gezeigt wurde, sind die an einem Unfall oder einer schweren Störung[2193] beteiligten Personen dazu verpflichtet, diese der SUST anzuzeigen.[2194] Dazu haben sie der Meldestelle der SUST, welche durch die *Schweizerische Rettungsflugwacht* (*REGA*) gebildet wird, eine Meldung zu erstatten. Inhaltlich haben die meldepflichtigen Personen – aufgrund der alarmierenden Funktion der

2190 Vgl. zu dieser Editionspflicht hiervor S. 424 f.

2191 Vgl. zu den Zwangsmassnahmen ausführlich hiervor S. 326 ff.

2192 Vgl. dazu die Angaben in der FN 2166.

2193 Vgl. zu den meldepflichtigen Ereignissen hiervor S. 150 f.

2194 Vgl. zu den meldepflichtigen Personen hiervor S. 151 ff.

Meldung – der REGA nur die für die Rettungs- und Untersuchungskräfte relevanten Informationen mitzuteilen. Kommt eine Person ihrer Meldepflicht nicht nach, stellt dies eine Übertretung gemäss Art. 91 Abs. 1 Bst. i LFG i.V.m. Art. 58 Abs. 2 VSZV dar, welche mit bis zu 20'000 Franken gebüsst werden kann.[2195]

Nachfolgend wird geprüft, inwiefern diese Meldepflicht mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz in Übereinstimmung zu bringen ist. Dazu wird in einem ersten Schritt – in Analogie zum Aufbau des vorangehenden Unterkapitels – untersucht, ob das Verbot der Selbstbelastung im Sicherheitsuntersuchungsverfahren zur Anwendung gelangt (Unterabschnitt a.). In einem zweiten Schritt wird sodann analysiert, inwiefern die Meldepflicht gegen den Schutzbereich des *nemo-tenetur*-Grundsatzes verstösst (Unterabschnitt b.). Schliesslich wird in einem dritten Schritt erörtert, welche Konsequenzen sich aus einer Verletzung ergeben und was eine verletzte Person gegen eine solche Verletzung unternehmen kann (Unterabschnitt c.).

a. Anwendbarkeit des Grundsatzes

Vorbedingungen für eine Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes ist, dass dieser überhaupt zur Anwendung gelangt. Diesbezüglich haben die hiervor angebrachten Ausführungen gezeigt, dass das Verbot der Selbstbelastung in erster Linie in einem Strafverfahren zu beachten ist. Damit ist hiernach als Erstes zu prüfen, ob das Sicherheitsuntersuchungsverfahren selbst ein Strafverfahren gemäss der Auslegung des EGMR darstellt. Da dies *prima vista* wohl zu verneinen sein wird, ist als Zweites zu erörtern, ob dem *nemo-tenetur*-Grundsatz aufgrund der Parallelität der Sicherheitsuntersuchung zu einem Strafverfahren Beachtung zu schenken ist.

aa. Anwendbarkeit aufgrund des Vorliegens eines Strafverfahrens

Wie hiervor aufgezeigt wurde, liegt gemäss der Rechtsprechung des EGMR dann ein Strafverfahren vor, wenn das untersuchte Verfahren eine **strafrechtliche Anklage** umfasst. Ob eine Anklage strafrechtlicher Natur ist, prüft der

[2195] Vgl. zu den Modalitäten der Meldung hiervor S. 172 f.

EGMR gemäss seiner autonomen Auslegung des Begriffs mittels der sog. *Engel*-Kriterien.[2196]

Werden diese Kriterien auf das Sicherheitsuntersuchungsverfahren angewandt, so bestätigt sich die hiervor geäusserte Vermutung: Die **Sicherheitsuntersuchung umfasst selbst keine strafrechtliche Anklage im Sinne des EGMR**. So wird nämlich erstens das Sicherheitsuntersuchungsverfahren – auch wenn es auf Normen aus der StPO zurückgreift – durch das schweizerische Recht nicht zum Strafrecht gezählt.[2197] Zweitens analysiert die Sicherheitsuntersuchung das sicherheitsrelevante Vorkommnis nicht im Sinne eines Deliktes. Die SUST wirft den am Vorkommnis betroffenen Personen überhaupt kein verpöntes Verhalten vor. Vielmehr dürfen Schuld oder eine anderweitige Verantwortlichkeit gemäss expliziter Regelung nicht zum Thema des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens erhoben werden.[2198] Drittens legt die Sicherheitsuntersuchung auch keine Sanktionen, ja überhaupt keine Rechtsfolgen fest. Über solche wird erst in einem allfällig anschliessenden Straf- oder Administrativverfahren befunden.[2199]

Insgesamt kommt dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren also kein pönaler Charakter zu. Der *nemo-tenetur*-Grundsatz kann damit im Sicherheitsuntersuchungsverfahren nicht mit der Begründung zur Anwendung gelangen, dass dieses ein Strafverfahren darstellen würde.

bb. Beachtlichkeit aufgrund der Parallelität zu einem Strafverfahren

Aufgrund der vorangehenden Ausführungen ist als Zweites zu prüfen, ob der *nemo-tenetur*-Grundsatz allenfalls aufgrund der Parallelität der Sicherheitsuntersuchung zu einem möglichen Strafverfahren zu beachten ist. Diesbezüglich wurde hiervor bereits aufgezeigt, dass für die entsprechende Prüfung keine mit wenigen Worten umreissbaren Kriterien existieren. Zudem hat sich bis jetzt weder die Rechtsprechung noch die Literatur mit der Beachtlichkeit des *nemo-tenetur*-Grundsatzes im Sicherheitsuntersuchungsverfahren auseinanderge-

---

[2196] Vgl. dazu nochmals hiervor S. 484 f.

[2197] Vgl. zu den schweizerischen Rechtsquellen der Sicherheitsuntersuchung hiervor S. 284 ff.

[2198] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 291 ff.

[2199] Vgl. dazu hiervor S. 443 f.

setzt. Aus diesen Gründen sind hiernach die im ersten Unterkapitel[2200] vorgestellte Rechtsprechung des EGMR, die Urteile des Bundesgerichts sowie die Literatur je einzeln daraufhin zu untersuchen, ob aus diesen per Analogieschluss auf die Beachtlichkeit des Verbots der Selbstbelastung in der Sicherheitsuntersuchung geschlossen werden kann.

Zu starten ist diese Prüfung mit der **Rechtsprechung des EGMR**, welche bisher in verschiedenen Urteilen die Beachtlichkeit des *nemo-tenetur*-Grundsatzes in einem Verwaltungsverfahren, welches parallel zu einem Strafverfahren stattfindet, bejaht hat. Werden diese Urteile auf das Sicherheitsuntersuchungsverfahren angewandt, ergibt sich ein klares Bild: Erstens ist nämlich die Ähnlichkeit zwischen der Sicherheitsuntersuchung und der durch die sog. *Inspectors* durchgeführten Sachverhaltserhebung im Fall *Saunders gegen das Vereinigte Königreich* augenscheinlich. Bei beiden handelt es sich nämlich um staatliche Investigationen mit anschliessender Berichterstattung,[2201] ohne dass darin über die strafrechtliche Schuld entschieden würde. Zweitens ist mit Blick auf das Urteil *J.B. gegen die Schweiz* festzuhalten, dass die an einem Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligten Personen aufgrund dessen Schnittstellen zum Strafverfahren[2202] stets damit zu rechnen haben, dass gegen sie ein Strafverfahren eröffnet wird, wobei drittens gemäss dem Urteil *Marttinen gegen Finnland* unbeachtlich ist, ob dieses Strafverfahren tatsächlich an die Hand genommen wird. Viertens ist der im Urteil *Chambaz gegen die Schweiz* geforderte genügende Zusammenhang zwischen einem Sicherheitsuntersuchungs- sowie einem Strafverfahren ohne Weiteres gegeben, indem nämlich sowohl beide auf demselben Sachverhalt basieren als auch Informationen der Sicherheitsuntersuchung in ein allfälliges Strafverfahren einfliessen.[2203] Damit kann der Schluss gezogen werden, dass für den Fall, dass der EGMR die **Beachtlichkeit des *nemo-tenetur*-Grundsatzes im Sicherheitsuntersuchungsverfahren** zu untersuchen hätte, er diese **bejahen** würde.

In gleicher Weise wie der EGMR hat auch schon das **Bundesgericht** festgestellt, dass der *nemo-tenetur*-Grundsatz in Verwaltungsverfahren, welche pa-

[2200] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 486 ff.

[2201] Vgl. dazu den Charakter des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens hiervor S. 444 ff.

[2202] Vgl. zu diesen Schnittstellen hiervor S. 457 ff.

[2203] Vgl. insbesondere den Aktenaustausch hiervor S. 468 ff.

rallel zu Strafverfahren stattfinden, zu berücksichtigen ist. Mit Blick auf die Rechtsprechung des Gerichts ist festzustellen, dass bei der Sicherheitsuntersuchung aufgrund des Aktenaustauschs der SUST mit den Strafbehörden die Möglichkeit besteht, dass während der Sicherheitsuntersuchung erhobene Beweismittel und durch die SUST erstellte Akten ins Strafverfahren transferiert werden. Dabei existieren bei der Sicherheitsuntersuchung – von den Normen der *Just Culture* abgesehen[2204] – keine rechtlichen Schranken, die einem solchen Transfer entgegenständen. Daraus kann gefolgert werden, dass auch das Bundesgericht in einem entsprechenden Fall zum Schluss käme, **dass dem *nemo-tenetur*-Grundsatz im Sicherheitsuntersuchungsverfahren Beachtung zu schenken** ist.

Schliesslich können auch aus der hiervor angeführten **Literatur** keinerlei Gründe hergeleitet werden, weshalb im Sicherheitsuntersuchungsverfahren der *nemo-tenetur*-Grundsatz nicht zu beachten wäre. Vielmehr darf aufgrund der herrschenden Lehrmeinung, gemäss der die Berücksichtigung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes nicht davon abhängig ist, ob das Strafverfahren gleichzeitig oder nachgelagert zum Verwaltungsverfahren stattfindet, der Schluss gezogen werden, **dass im Sicherheitsuntersuchungsverfahren das Verbot der Selbstbelastung zu beachten ist**.

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass der *nemo-tenetur*-Grundsatz im Sicherheitsuntersuchungsverfahren zwar nicht deshalb zur Anwendung gelangt, weil dieses selbst ein Strafverfahren darstellt. Da aber zur Sicherheitsuntersuchung parallel ein Strafverfahren stattfinden kann und verschiedene Schnittstellen zwischen der Sicherheitsuntersuchung und dem Strafverfahren bestehen, ist dem *nemo-tenetur*-Grundsatz im Sicherheitsuntersuchungsverfahren dennoch Beachtung zu schenken. Dieser ist entsprechend ebenso zu berücksichtigen, wenn die an einem Vorkommnis beteiligten Personen der Meldepflicht unterstellt werden.

b. Verletzung des Grundsatzes

Da die vorangehenden Ausführungen die Beachtlichkeit des *nemo-tenetur*-Grundsatzes im Sicherheitsuntersuchungsverfahren und somit auch dessen

[2204] Vgl. dazu ausführlich hiernach S. 560 ff.

Relevanz im Zusammenhang mit der Meldepflicht bejahten, ist nachfolgend zu prüfen, ob diese Meldepflicht den Schutzbereich des *nemo-tenetur*-Grundsatzes verletzt. Wie erwähnt, liegt eine solche Verletzung dann vor, wenn die zu prüfende staatliche Massnahme erstens zu einer Selbstbelastung führt, zweitens diese Massnahme mittels behördlichen Zwangs durchgesetzt wird und drittens der Zwang missbräuchlich ist.[2205] Diese drei Kriterien sind hiernach auf die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens anzuwenden.

aa. Selbstbelastung

Gemäss den hiervor angestellten Überlegungen liegt eine Selbstbelastung dann vor, wenn eine Person durch die eigene Mitwirkung zur strafrechtlichen Überführung ihrer selbst beiträgt. Konstituierend für diese Selbstbelastung sind somit zwei Elemente: erstens die eigene **Mitwirkung,** zweitens die **potentielle Schädlichkeit der durch die Mitwirkung erlangten Informationen für die eigene Person**.[2206]

In diesem Sinne kann ohne weitere Umschweife festgestellt werden, dass die **Meldepflicht einer Mitwirkung bedarf**. Die meldepflichtige Person hat selbst zum Telefon zu greifen und die REGA über das Vorkommnis zu benachrichtigen. Zu erörtern ist damit, inwiefern die der REGA bzw. der SUST übermittelten Informationen potentiell dazu dienen, die meldende Person eines Delikts zu überführen.

Diesbezüglich ist in Erinnerung zu rufen, dass eine meldepflichtige Person – in Übereinstimmung mit der alarmierenden Funktion der Meldung – der REGA **alleine die für die erste Hilfe notwendigen Informationen** mitzuteilen hat.[2207] Diese Informationen gehen kaum über den Ort des Geschehens sowie die am Vorkommnis beteiligten Personen und deren allfällige Verletzungen hinaus. Mit anderen Worten sind die übermittelten Informationen rudimentär. Ohnehin werden den Strafbehörden keine Aufzeichnungen derartiger Telefonate zur Verfügung gestellt. Entsprechend können die Informatio-

[2205] Vgl. zu diesen Kriterien hiervor S. 508 ff.

[2206] Vgl. dazu hiervor S. 495 f.

[2207] Vgl. dazu nochmals hiervor S. 173.

nen, welche in der Meldung enthalten sind, *prima vista* nicht zu einer Selbstbelastung führen.

Entscheidend ist allerdings der Umstand, dass mit der Meldung an die SUST die **Information** übermittelt wird, **dass sich ein Vorkommnis ereignet hat**. Im Verlauf ihrer Untersuchung leitet die SUST diese Information an die Strafverfolgungsbehörde weiter. Erstmals geschieht dies mit der Zustellung des Vorberichts[2208], danach durch den rechtshilfeweise geleisteten Aktenaustausch[2209]. Damit stellt jede Meldung an die SUST auch eine Orientierung der Strafverfolgungsbehörden über die Tatsache dar, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat.

Für die weitere Prüfung, ob der *nemo-tenetur*-Grundsatz verletzt worden ist, ist daher **zu fragen, ob eine Mitteilung an die Strafverfolgungsbehörde, dass sich ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis ereignet hat, eine selbstbelastende Information darstellt**: Gegen eine solche Selbstbelastung kann auf der einen Seite eingewandt werden, dass diese Information noch nicht direkt dazu beiträgt, dass eine Person eines Delikts überführt werden kann. So kann die entsprechende Auskunft erstens nicht im Sinne eines Beweismittels zur Erhellung des Sachverhalts herangezogen werden. Zweitens ist in einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis an sich – also in einem Unfall oder einer schweren Störung – mitnichten eine Straftat zu erblicken. Die Mitteilung eines Unfalls oder einer schweren Störung ist also materiell keine Strafanzeige im Sinne von Art. 301 Abs. 1 StPO bzw. Art. 19 Abs. 1 VStrR.

Auf der anderen Seite kann allerdings die Information, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat, im Einzelfall erst der Auslöser einer strafprozessualen Untersuchung sein. Mit anderen Worten ist die Information unter Umständen die ***conditio sine qua non*** des anschliessenden Strafverfahrens: Hätte eine an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligte Person die Meldung an die SUST unterlassen, hätte allenfalls nie eine Strafuntersuchung stattgefunden. Damit muss festgestellt werden, dass die durch die Meldepflicht geforderte Mitwirkung am Ende nichtsdestotrotz eine selbstbelastende Auswirkung hat, indem die Strafverfolgungsbehörden erst aufgrund der so erlangten Kennt-

[2208] Vgl. zur Zustellung des Vorberichts an die Strafverfolgungsbehörde hiervor S. 467 f.

[2209] Vgl. zu diesem Aktenaustausch hiervor S. 468 ff.

nis, dass ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis stattgefunden hat, Untersuchungen aufnehmen.

Diese Argumentation könnte nun dahingehend verallgemeinert werden, dass **in der Konsequenz jede Meldepflicht gegen das Verbot der Selbstbelastung verstösst**. So sind bspw. auch Flüge über die Staatsgrenzen den Zollbehörden anzuzeigen.[2210] Diese Meldepflicht dient den Behörden dazu, stichprobenartig Luftfahrzeuge, welche die Grenzen überfliegen, zu kontrollieren, um so allfällige Zolldelikte festzustellen. Sicher **führte es *prima vista* zu weit**, sämtliche solcher Meldepflichten als Selbstbelastung zu deklarieren.

Entscheidend ist nämlich, ob die Meldepflicht eine **Selbstanzeige** beinhaltet, durch welche den Behörden mitgeteilt wird, **dass man selbst ein Delikt begangen hat**. Eine solche Pflicht zur Selbstanzeige stellt klarerweise eine Selbstbelastung dar. Eine Pflicht zur Anzeige anderer Sachverhalte als Delikten ist hingegen in der Regel nicht selbstbelastend. Dabei ist es unbedeutend, ob der Wortlaut der Rechtsgrundlage der Meldepflicht den zu meldenden Sachverhalt selbst als Straftatbestand umschreibt.[2211] Entscheidend ist, **ob der meldepflichtige Sachverhalt erhebliche definitorische Überschneidungen mit den objektiven Tatbestandsmerkmalen eines durch das Strafrecht verpönten Deliktes aufweist**. Ist dies der Fall, führt eine Meldung zwangsläufig zur Eröffnung eines Strafverfahrens, denn die Strafverfolgungsbehörden werden im zu meldenden Sachverhalt, wenn die Meldung an sie weitergeleitet wird, ein mögliches Delikt erblicken. Die Meldepflicht kommt in der Konsequenz einer Pflicht zur Selbstanzeige gleich. Bestehen jedoch wenige Überschneidungen, so werden die Strafverfolgungsbehörden nicht alleine aufgrund einer weitergeleiteten Meldung ein Strafverfahren eröffnen. Vielmehr müssen im Einzelfall weitere Anhaltspunkte für ein Delikt vorliegen. Entsprechend stellt eine solche Meldung keine Selbstanzeige dar.

[2210] Rechtsgrundlage dieser Meldepflicht sind die Vorschriften über die Zollanmeldung, insbesondere in Art. 25 f. Zollgesetz.

[2211] Ein Beispiel für eine Meldepflicht, welche den zu meldenden Sachverhalt als Straftatbestand umschreibt, ist Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 4 des Geldwäschereigesetzes. Diese Bestimmung legt fest, dass Finanzintermediäre zu einer Meldung verpflichtet sind, wenn sie feststellen, dass Vermögenswerte «der Terrorismusfinanzierung (Art. 260^{quinquies} Abs. 1 StGB) dienen».

Aufgrund dieser Überlegungen muss geprüft werden, ob die gemäss der **Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens** zu meldenden Sachverhalte – also Unfälle sowie schwere Störungen – erhebliche definitorische Überschneidungen mit den objektiven Tatbestandsmerkmalen eines durch das Strafrecht verpönten Deliktes aufweisen. Diesbezüglich ist in Erinnerung zu rufen, dass ein Unfall definitionsgemäss einen schweren Sach- oder Personenschaden mit sich bringt.[2212] Bei einer schweren Störung bleibt hingegen ein Schaden aus. Vielmehr ist eine schwere Störung jede Situation, in der ein hohes Risiko besteht, dass sich ein Flugunfall ereignet.[2213] Eine Betrachtung dieser beiden zu meldenden Sachverhalte zeigt, dass beide – auch wenn sie durch die einschlägigen Rechtsgrundlagen mitnichten als Straftatbestände formuliert werden – erhebliche Überschneidungen mit den objektiven Tatbestandsmerkmalen verschiedener durch das Strafrecht verpönter Delikte aufweisen. So erfüllt der bei einem **Unfall** definitionsgemäss vorliegende Sachschaden in der Regel die objektiven Tatbestandsmerkmale der **Sachbeschädigung gemäss Art. 144 StGB**[2214] oder der Personenschaden die Merkmale einer **Körperverletzung nach Art. 122 ff. StGB**[2215]. Die **schwere Störung** hingegen erfüllt durch die mit ihr verbundene Gefährdung die objektiven Tatbestandsmerkmale der **Störung des öffentlichen Verkehrs gemäss Art. 237 StGB**[2216]. Die Konsequenz dieser Überschneidungen ist, dass eine Meldung eines Unfalls oder einer schweren Störung zwangsweise den Verdacht begründet, dass eine Straftat begangen worden ist. In der Folge haben die Strafverfolgungsbehörden, wenn sie von einem Vorkommnis erfahren, genauer zu prüfen, ob eine Strafuntersuchung an die Hand zu nehmen ist.

Als Fazit kann damit festgehalten werden, dass für eine am Vorkommnis beteiligte Person die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens insbesondere aufgrund der Schnittstellen der Sicherheitsuntersuchung zum Strafverfah-

---

2212 Vgl. dazu die Definition des Unfalls hiervor S. 130 ff.

2213 Vgl. dazu die Definition der schweren Störung hiervor S. 134 ff.

2214 Vgl. zu den objektiven Tatbestandsmerkmalen der Sachbeschädigung z.B. WEISSENBERGER, in: Basler Kommentar Strafrecht, Art. 144 StGB Rz. 3 ff.

2215 Vgl. zu den objektiven Tatbestandsmerkmalen, z.B. der einfachen Körperverletzung, bspw. ROTH/BERKEMEIER, in: Basler Kommentar Strafrecht, Art. 143 StGB Rz. 1 ff.

2216 Vgl. zu den objektiven Tatbestandsmerkmalen der Störung des öffentlichen Verkehrs z.B. FIOLKA, in: Basler Kommentar Strafrecht, Art. 237 StGB Rz. 18 ff.

ren eine **Selbstanzeige** darstellt. Meldet bspw. ein Pilot oder eine Fluglotsin ein ihr zugestossenes Vorkommnis der REGA bzw. der SUST, so müssen diese davon ausgehen, dass bereits aufgrund der Zustellung des Vorberichts der SUST an die Strafverfolgungsbehörden im Nachgang zu dieser Meldung die Eröffnung einer Strafuntersuchung zumindest geprüft wird. Selbstbelastend ist dabei die Information, dass ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis stattgefunden hat, denn das sicherheitsrelevante Vorkommnis bzw. der Unfall sowie die schwere Störung weisen verschiedene definitorische Überschneidungen mit den objektiven Tatbestandsmerkmalen unterschiedlicher Delikte auf. So wird die Meldung, dass ein Vorkommnis stattgefunden hat, in der Konsequenz zur Selbstanzeige, womit eindeutig **bejaht** werden muss, dass es durch die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens zu einer **Selbstbelastung** kommt.

bb. Zwang

Nachdem hiervor der selbstbelastende Charakter der Meldepflicht bejaht werden musste, ist zu prüfen, ob die Meldepflicht durch die Behörden mit Zwang durchgesetzt wird. In diesem Sinne nochmals zu erwähnen ist, dass eine Missachtung der Meldepflicht eine **Übertretung gemäss Art. 91 Abs. 1 Bst. i LFG i.V.m. Art. 58 Abs. 2 VSZV** darstellt.[2217]

Was Bussen anbelangt, bejahte der **EGMR** in seiner Rechtsprechung, dass diese dazu geeignet sind, Zwang auszuüben. So genügte bspw. im Urteil *Chambaz gegen die Schweiz* eine abstrakte Bussandrohung in der Höhe von 10'000 Schweizer Franken, um einen Zwang anzunehmen.[2218] Allerdings muss die Busse eine gewisse Höhe annehmen. So hielt der Gerichtshof im Urteil in Sachen *Allen gegen das Vereinigte Königreich* aus dem Jahr 2002 nämlich fest, dass eine Busse von maximal 300 britischen Pfund kaum als Zwang im Sinne des *nemo-tenetur*-Grundsatzes betrachtet werden könne.[2219]

Da vorliegend die Missachtung der Meldepflicht mit einer Busse bis 20'000 Franken bedroht ist, darf – in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des

---

[2217] Vgl. dazu hiervor S. 174.

[2218] Vgl. dazu die in EGMR i.S. *Chambaz/Schweiz* vom 5. April 2012 S. 7 f. zitierten schweizerischen Rechtsgrundlagen, die heute so nicht mehr in Kraft sind.

[2219] Vgl. EGMR i.S. *Allen/Vereinigtes Königreich* vom 10. September 2002 Ziff. 1.

EGMR – die abstrakte Strafandrohung als genügender Zwang gewertet werden. Auch das **Kriterium des Zwangs ist somit erfüllt**.

cc. Missbräuchlichkeit des Zwangs

Wie hiervor dargelegt wurde, führt nicht jeder Zwang zu einer selbstbelastenden Mitwirkung unweigerlich dazu, dass der *nemo-tenetur*-Grundsatz verletzt wird. Vielmehr muss der Zwang missbräuchlich sein, was anhand verschiedener, mit erheblicher Unklarheit behafteter Kriterien beurteilt werden kann.[2220]

Weder die Rechtsprechung noch die Literatur haben sich je mit der Pflicht zur Erstattung einer Meldung nach einem Flugunfall oder einer schweren Störung befasst. Entsprechend wurde noch nie beurteilt, inwiefern die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens gemäss den erwähnten Kriterien missbräuchlich ist. Allerdings **standen schon andere Meldepflichten, nämlich jene nach einem Strassenverkehrsunfall, zur Diskussion**.[2221] Solche gelten nicht nur in der Schweiz, in der gemäss Art. 51 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes nach einem Unfall mit verletzten Personen die Polizei aufgeboten werden muss. Auch andere Länder kennen vergleichbare strassenverkehrsrechtliche Meldepflichten. Der EGMR hat sich im Zusammenhang mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz bereits mehrfach mit solchen Meldepflichten auseinandersetzen müssen und auch vor dem schweizerischen Bundesgericht wurde schon gerügt, dass Art. 51 Abs. 2 SVG das Verbot der Selbstbelastung verletze.

2220 Vgl. dazu hiervor S. 497 ff.

2221 Die Schweiz würde mit Art. 29 Abs. 2 FINMAG noch eine weitere Meldepflicht kennen, die in einem zu einem Strafverfahren parallel verlaufenden Verwaltungsverfahren zur Anwendung gelangt. Gemäss dieser müssen die Beaufsichtigten der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA «unverzüglich Vorkommnisse melden», die für die Behörde «von wesentlicher Bedeutung sind». Diese Meldepflicht war allerdings noch nie Teil einer eingehenden Diskussion in Rechtsprechung oder Literatur. Währenddem die verschiedenen Pflichten gemäss Art. 29 FINMAG bereits vielfach diskutiert wurden, wurde die Meldepflicht im Besonderen nicht derart berücksichtigt, dass daraus Erkenntnisse für die hier geführte Prüfung abgeleitet werden könnten. Vgl. lediglich MACULA, Mitwirkungspflichten nach Art. 29 FINMAG, S. 41, welche darauf hinweist, dass die Auswirkungen der Rechtsprechung des EGMR auf die Meldepflicht unklar bleiben.

Nachfolgend wird anhand von Rechtsprechung und Literatur – unter besonderer Berücksichtigung der Urteile sowie Lehrmeinungen zu den strassenverkehrsrechtlichen Meldepflichten – untersucht, inwiefern der Zwang zur Erstattung einer Meldung an die SUST missbräuchlich ist. Gestartet wird diese Prüfung durch die Anwendung der *Jalloh*-Kriterien[2222]. Anschliessend erfolgt eine Auseinandersetzung mit der spezifischen Rechtsprechung des EGMR zu den Pflichten im Strassenverkehr. Dem hinzugefügt wird eine Diskussion der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 51 SVG, bevor die Prüfung mit einem kurzen Überblick zur Literatur abgeschlossen und ein eigenes Fazit gezogen wird.

(1) *Jalloh*-Kriterien

Startpunkt der hier vorgenommenen Prüfung sind die Kriterien, welche der EGMR im Urteil *Jalloh gegen Deutschland* zur Beurteilung eines Zwangs aufgestellt hat und die er in seiner neueren Rechtsprechung – zumindest teilweise[2223] – selbst heranzieht. Wie erwähnt sind dies **drei Kriterien**: erstens die Art und das Ausmass des ausgeübten Zwangs, zweitens das Bestehen von verfahrensrechtlichen Sicherungen und drittens der Gebrauch, der von den Beweisen gemacht wird.[2224]

Was **Art und Ausmass des ausgeübten Zwangs** anbelangt, so geht aus der Rechtsprechung des EGMR nicht abstrakt hervor, wann diese für oder gegen die Missbräuchlichkeit eines Zwangs sprechen.[2225] Sicherlich kann ein angedrohter Freiheitsentzug dazu führen, dass es zu einer Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK kommt.[2226] Im Fall *Chambaz gegen die Schweiz* genügte allerdings eine Busse in der Höhe von insgesamt 5'000 Franken, um die Unzuläs-

---

2222 Vgl. zu diesen hiervor S. 500.

2223 Der EGMR lässt in der Anwendung der Kriterien eine gewisse Konsistenz vermissen. Vgl. dazu OTT, Nemo tenetur, S. 152 ff., oder ROTH, Mitwirkungspflichten und nemo tenetur, S. 319.

2224 Vgl. EGMR i.S. *Jalloh/Deutschland* vom 11. Juli 2006 Ziff. 101.

2225 Vgl. z.B. MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 255 f.; OTT, Nemo tenetur, S. 273 f., oder ROTH, Mitwirkungspflichten und nemo tenetur, S. 315 f.

2226 Vgl. z.B. EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 49 f., bei welchem eine Freiheitsstrafe von zwei Jahren drohte. Vgl. ebenso EGMR i.S. *Heaney und McGuinness/Irland* vom 21. Dezember 2000 Ziff. 55.

sigkeit eines Zwangs zu begründen.[2227] Da die Verletzung der Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens mit einer Busse von 20'000 Franken bedroht wird, kann m.E. davon ausgegangen werden, dass der so ausgeübte Druck dazu geeignet ist, um zu einer Missbräuchlichkeit des Zwangs zu führen.

In Bezug auf das zweite Kriterium, das **Bestehen von verfahrensrechtlichen Sicherungen**, ist zu bemerken, dass der EGMR dieses Kriterium nicht in sämtlichen seiner Urteile anwendet und zudem ohnehin unklar ist, welchen genauen Inhalt der Gerichtshof diesem Kriterium beimisst.[2228] Im Fall *Saunders gegen das Vereinigte Königreich* kann der Entscheidung des EGMR bspw. entnommen werden, dass eine genügende verfahrensrechtliche Sicherung insbesondere dann bestehen würde, wenn die strafprozessuale Verwertung von Aussagen, welche in einem Verwaltungsverfahren zwangsweise erwirkt worden sind, effektiv verhindert werden könnte.[2229] Für die hier diskutierte Meldepflicht würde dies analog bedeuten, dass dann eine genügende Sicherung bestände, wenn die meldende Person effektiv verhindern könnte, dass die SUST die Strafverfolgungsbehörde über die gemeldete Tatsache, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat, orientiert. Aufgrund der in jedem Fall vorgenommenen Zustellung des Vorberichts der SUST an die Strafverfolgungsbehörde sowie des gewährten Aktenaustauschs besteht eine solche Sicherung jedoch gerade nicht. Allerdings gewährt das Sicherheitsuntersuchungsverfahren gemäss Art. 24 VSZV einer Person, welche sachdienliche Auskünfte erteilt, das Recht, effektiv zu verhindern, dass ihre Aussagen – zu denen *nota bene* kein Zwang besteht[2230] – in einem Strafverfahren verwertet werden.[2231] Ob diese

---

2227 Vgl. EGMR i.S. *Chambaz/Schweiz* vom 5. April 2012 Ziff. 53, 58 und 75.

2228 Vgl. z.B. MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 256 f.; OTT, Nemo tenetur, S. 274 f., oder ROTH, Mitwirkungspflichten und nemo tenetur, S. 316.

2229 Bei *Saunders gegen das Vereinigte Königreich* waren diese Sicherungen gerade nicht gegeben. Vgl. aber den Wortlaut bei GMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 75: «the various procedural safeguards to which reference has been made by the respondent Government […] cannot provide a defence in the present case since they did not operate to prevent the use of the statements in the subsequent criminal proceedings».

2230 Vgl. zum Aussageverweigerungsrecht hiervor S. 409 ff.

2231 Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 410 f.

verfahrensrechtliche Sicherung für den Gerichtshof ausreichen würde, um eine Missbräuchlichkeit des Zwangs abzulehnen, ist fraglich. Die Sicherung durch Art. 24 VSZV schützt nämlich in keiner Weise vor einer Orientierung der Strafverfolgungsbehörde über die Tatsache, dass ein Vorkommnis stattgefunden hat. Insgesamt muss daher festgestellt werden, dass unklar bleibt, inwiefern in der Sicherheitsuntersuchung genügende verfahrensrechtliche Sicherungen bestehen, damit es nicht zu einer Missbräuchlichkeit des Zwangs kommen kann.

Als drittes Kriterium überprüft der Gerichtshof sodann, **welcher Gebrauch von den Beweisen gemacht wird**. Erneut ist dieses Kriterium mit erheblicher Unklarheit behaftet.[2232] OTT versteht darunter, dass zu prüfen ist, «ob dem erzwungenen Beweismittel ein zentraler Stellenwert bei der Verurteilung zukommt».[2233] Wird dieses Kriterium auf die Meldung des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens angewandt, so kann einerseits festgehalten werden, dass der Informationsgehalt der Meldung derart rudimentär ist, dass die Meldung nicht als Beweismittel zur Überführung einer Täterin oder eines Täters herangezogen werden kann. Andererseits kann die Meldung, wie gezeigt, im Einzelfall die *conditio sine qua non* für die Eröffnung eines Strafverfahrens darstellen. Diesfalls wäre die Meldung ein zentrales Element dafür, dass überhaupt ein Strafverfahren stattfindet. Insgesamt bleibt also auch in Bezug auf dieses Kriterium ungewiss, inwiefern dieses dazu gereicht, eine Missbräuchlichkeit des Zwanges zu begründen.

Läge nun trotzdem der hypothetische Fall vor, dass sich der EGMR eines Meldenden annehmen müsste, der sich gegen die Meldepflicht zur Wehr setzt, so würde der Gerichtshof darin mit Blick auf seine *Jalloh*-Kriterien m.E. **keine Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes** erblicken. Erstens ist nämlich der Zwang, welcher mittels der Bussandrohung auf meldepflichtige Personen ausgeübt wird, zwar nicht gering. Dennoch nimmt er nicht das Ausmass einer

[2232] Vgl. MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 257 f.; OTT, Nemo tenetur, S. 275 ff., oder ROTH, Mitwirkungspflichten und nemo tenetur, S. 317.

[2233] OTT, Nemo tenetur, S. 348.

Freiheitsstrafe an.[2234] Zweitens kann die meldepflichtige Person zwar nicht verhindern, dass die Strafverfolgungsbehörden auf das Vorkommnis aufmerksam gemacht werden. Da aber im Sicherheitsuntersuchungsverfahren keinerlei Zwang zur Aussage besteht und auch die Weiterleitung allfällig getätigter Aussagen an die Strafverfolgungsbehörden effektiv verhindert werden kann, bestehen genügend verfahrensrechtliche Sicherungen. Drittens mag die Meldung im Einzelfall der Auslöser eines Strafverfahrens sein. Nichtsdestotrotz kommt ihr in der Sachverhaltsfeststellung kein Wert als Beweismittel zu. Aus diesen Gründen würde der Gerichtshof m.E. urteilen, dass die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens die «essence»[2235] des *nemo-tenetur*-Grundsatzes nicht verletze und das Sicherheitsuntersuchungsverfahren insgesamt als fair betrachtet werden könne.[2236]

(2) Rechtsprechung des EGMR bezüglich Strassenverkehr

Nachdem die Übereinstimmung der Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz anhand der allgemeinen *Jalloh*-Kriterien geprüft wurde, wird hiernach die spezifische Argumentation des EGMR im Zusammenhang mit strassenverkehrsrechtlichen Meldepflichten betrachtet. Wie hiervor erwähnt wurde, sehen nämlich verschiedene Länder in ihren Strassenverkehrsgesetzgebungen **Verhaltenspflichten der Verkehrsteilnehmenden nach einem Unfall** vor. Als Beispiel zu nennen seien hier lediglich die Pflichten nach einem Verkehrsunfall gemäss Art. 51 des Schweizer Strassenverkehrsgesetzes. So haben Fahrzeuglenkerinnen und Fahrzeuglenker nach einem Unfall sofort anzuhalten und um die Sicherung

---

[2234] Unbedeutend ist, dass in der Praxis wohl nie solcherlei Bussen erhoben werden (vgl. dazu hiervor S. 174), denn auf eine aus Kulanz gewährte Straffreiheit darf der Rechtsunterworfene nicht hoffen.

[2235] Vgl. die entsprechende Formulierung des EGMR «the Court considers that the essence of the applicants' right to remain silent and their privilege against self-incrimination has not been destroyed» in EGMR i.S. *O'Halloran und Francis/Vereinigtes Königreich* vom 24. März 2005 Ziff. 62.

[2236] Der EGMR überprüft in seinen Urteilen jeweils nicht nur, ob der *nemo-tenetur*-Grundsatz verletzt worden ist, sondern auch, ob das Verfahren insgesamt als fair betrachtet werden kann. Vgl. dazu z.B. OTT, Nemo tenetur, S. 158 ff., oder die Ausführung in EGMR i.S. *O'Halloran und Francis/Vereinigtes Königreich* vom 24. März 2005 Ziff. 53.

des Verkehrs besorgt zu sein.[2237] Sofern verletzte Personen vorhanden sind, haben die Lenkerinnen und Lenker zudem die Polizei zu benachrichtigen und «bei der Feststellung des Tatbestandes mitzuwirken».[2238]

Auch wenn diese schweizerischen Obliegenheiten bisher nie Gegenstand eines Urteils des EGMR waren, so hat sich der Gerichtshof schon diverse Male des Konflikts zwischen den strassenverkehrsrechtlichen Pflichten anderer Länder und dem *nemo-tenetur*-Grundsatz annehmen müssen.[2239] In diesem Zusammenhang konkretisierte der Gerichtshof die *Jalloh*-Kriterien mittels spezifischer Argumente. Aus diesem Grund kann die **strassenverkehrsrechtliche Rechtsprechung des EGMR** im Zusammenhang mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz durchaus als «Speziallösung» angesehen werden.[2240] Da die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens augenfällige Parallelitäten zu den strassenverkehrsrechtlichen Obliegenheiten nach einem Verkehrsunfall aufweist, lohnt sich eine vertieftere Betrachtung der entsprechenden Urteile.

Ein Leitentscheid in Bezug auf die strassenverkehrsrechtliche Rechtsprechung des EGMR ist sein **Urteil in Sachen *O'Halloran und Francis gegen das Vereinigte Königreich*** aus dem Jahr 2005. Der Fall beinhaltete zwei Sachverhalte: Im ersten Sachverhalt wurde ein Fahrzeug mit einer überhöhten Geschwindigkeit gemessen, das auf eine Person namens *O'Halloran* lautend ins britische Fahrzeugregister eingetragen war. Daraufhin forderte die Polizei *O'Halloran* auf, den Namen der fehlbaren Lenkerin oder des fehlbaren Lenkers mitzuteilen. *O'Halloran* bekannte, während der fraglichen Zeit selbst hinter dem

---

2237 Vgl. Art. 51 Abs. 1 SVG.

2238 Art. 51 Abs. 2 Satz 3 SVG.

2239 Vgl. EGMR i.S. *Ortiz und Martin/Spanien* vom 15. Juni 1999; EGMR i.S. *Weh/Österreich* vom 8. April 2004; EGMR i.S. *Rieg/Österreich* vom 24. März 2005; EGMR i.S. *O'Halloran und Francis/Vereinigtes Königreich* vom 24. März 2005; und EGMR. i.S. *Lückhof und Spanner/Österreich* vom 10. Januar 2008. Für einen Beschrieb der Urteile vgl. z.B. ROTH, Mitwirkungspflichten und nemo tenetur, passim.

2240 OTT, Nemo tenetur, S. 349. Gleicher Meinung auch MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 253 f., welche argumentiert, dass der EGMR im Bereich des Strassenverkehrsrechts wohl auch deshalb keine Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes erblicken würde, weil er ansonsten mit einer Zunahme solcher «Bagatellfälle» zu rechnen hätte.

Steuer gesessen zu haben, worauf er entsprechend gebüsst wurde.[2241] Ähnlich gelagert ist sodann der zweite Sachverhalt einer Person namens *Francis*. Auch hier wurde *Francis* durch die Polizei aufgrund einer Geschwindigkeitsüberschreitung aufgefordert, den Namen der fehlbaren Person zu nennen. *Francis* weigerte sich allerdings und wurde dafür gebüsst.[2242]

Der EGMR erblickte in den Sachverhalten keinen Verstoss gegen den *nemo-tenetur*-Grundsatz, wie es von den beiden Beschwerdeführenden geltend gemacht wurde. So anerkannte der Gerichtshof zwar, dass die Beschwerdeführenden zu einer Mitwirkung gezwungen worden waren.[2243] Allerdings **reichte dieser Zwang nicht aus, um eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK hervorzurufen**. Der Gerichtshof führte zur Begründung seiner Rechtsansicht insbesondere zwei Argumente ins Feld, die hier genauere Betrachtung verdienen:

- «**Regulatory regime**»: Der Gerichtshof argumentierte, dass der in Frage stehende Zwang nämlich aus einem «regulatory regime» flösse, dem sich sämtliche Verkehrsteilnehmenden unterworfen hätten. Dieses regulatorische Regime würde durch den Staat geschaffen, da der Gebrauch von Fahrzeugen dazu geneigt sei, schwere Verletzungen zu verursachen. Dabei dürfe davon ausgegangen werden, dass die Verkehrsteilnehmenden akzeptiert hätten, dass sie gewisse Verantwortlichkeiten und Obliegenheiten übernehmen müssten, welche aus diesem Regime entstünden. Eine dieser Obliegenheiten sei, jedenfalls gemäss dem britischen Recht, dass den Behörden die Identität der Lenkerin oder des Lenkers offengelegt werden müsse.[2244]
- «**Simple fact**»: Des Weiteren machte der Gerichtshof sinngemäss geltend, dass die erzwungene Information von limitiertem Gehalt sei. So bestünde

[2241] EGMR i.S. *O'Halloran und Francis/Vereinigtes Königreich* vom 24. März 2005 Ziff. 9 ff.

[2242] EGMR i.S. *O'Halloran und Francis/Vereinigtes Königreich* vom 24. März 2005 Ziff. 17 ff.

[2243] Vgl. den Wortlaut «The Court accepts that the compulsion was of a direct nature, as was the compulsion in other cases in which fines were threatened or imposed for failure to provide information» in EGMR i.S. *O'Halloran und Francis/Vereinigtes Königreich* vom 24. März 2005 Ziff. 57.

[2244] EGMR i.S. *O'Halloran und Francis/Vereinigtes Königreich* vom 24. März 2005 Ziff. 57.

> im konkreten Fall keine Pflicht zu einer vollumfänglichen Aussage. Vielmehr müsse den Behörden nur die Identität der Lenkerin oder des Lenkers mitgeteilt werden. Dies sei, wie er bereits in einem früheren Fall hätte feststellen können, lediglich «a simple fact», der überdies auch nicht selbstbelastend sei.[2245]

In der Tat erkannte der EGMR bereits im Urteil in Sachen *Weh gegen Österreich* aus dem Jahr 2004, dass die Mitteilung der Identität des Lenkers nur «a simple fact» sei.[2246] Ebenso bestätigte er diese Rechtsansicht in seinem Urteil in Sachen *Rieg gegen Österreich* aus dem Jahr 2005.[2247] Auch das Kriterium des regulatorischen Regimes nahm der Gerichtshof in seinem Urteil in Sachen *Lückhof und Spanner gegen Österreich* aus dem Jahr 2008[2248] wieder auf. Aufgrund dieser Urteile kann m.E. davon ausgegangen werden, **dass der Gerichtshof diese Kriterien bei ähnlich gelagerten Fällen auch in Zukunft wieder heranziehen wird**.

Zusammenfassend argumentiert der EGMR also, dass ein Zwang zur Mitwirkung dann nicht missbräuchlich ist, wenn sich dieser Zwang erstens aus einem der Sicherheit dienenden regulatorischen Regime ergibt und zweitens durch den Zwang die Mitteilung lediglich einer einfachen Tatsache erwirkt werden soll. Auch wenn diese Kriterien in der Literatur zu Kritik geführt haben und verschiedene Argumente aufgeführt wurden, welche die Korrektheit dieser Rechtsprechung in Frage stellen,[2249] sollen sie hier dennoch auf die **Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens** Anwendung finden:

So ist nämlich erstens unschwer zu erkennen, **dass sich auch die an der Zivilluftfahrt teilnehmenden Personen einem regulatorischen Regime unterwerfen**, welches der Sicherheit dient. Wie im Strassenverkehr verlangt dieses zivilaviatische Regime die Übernahme verschiedener Verantwortlichkeiten und die Einhaltung diverser Obliegenheiten. Eine dieser Obliegenheiten

---

[2245] EGMR i.S. *O'Halloran und Francis/Vereinigtes Königreich* vom 24. März 2005 Ziff. 58.

[2246] EGMR i.S. *Weh/Österreich* vom 8. April 2004 Ziff. 54.

[2247] Vgl. EGMR i.S. *Rieg/Österreich* vom 24. März 2005 Ziff. 54.

[2248] Vgl. EGMR. i.S. *Lückhof und Spanner/Österreich* vom 10. Januar 2008 Ziff. 53.

[2249] Vgl. dazu ausführlich die Diskussion bei MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 144 ff.

ist die Meldepflicht nach einem Flugunfall oder einer schweren Störung. Der Zwang, um diese Obliegenheit bei den Akteurinnen und Akteuren der Zivilluftfahrt durchzusetzen, fliesst somit aus diesem regulatorischen Regime.

Zweitens werden die meldepflichtigen Personen lediglich dazu gehalten, mitzuteilen, dass sich ein Flugunfall oder eine schwere Störung ereignet hat. Sie sind nicht gezwungen, eingehende Aussagen zum Ereignishergang zu tätigen. Jedenfalls beschränkt sich der Informationsgehalt, welcher an die Strafverfolgungsbehörden aufgrund der Meldepflicht weitergeleitet wird, alleine auf die Tatsache, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat. Damit stellt die Meldepflicht nicht mehr als eine Pflicht zur **Mitteilung einer einfachen Tatsache** dar.

In einem wesentlichen Punkt unterscheidet sich allerdings die Mitteilung eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses in der Luftfahrt von der Nennung der Fahrzeuglenkerin oder des Fahrzeuglenkers im Strassenverkehr: Bei der Meldung der lenkenden Person durch die Halterin oder den Halter des Fahrzeuges muss nämlich nicht zwingend davon ausgegangen werden, dass die meldende Person gezwungen ist, sich selbst zu nennen. Vielmehr ist der Kreis der möglichen Täterschaft undefiniert gross, da nicht nur die Halterin oder der Halter ein Fahrzeug steuert. Da aber bei der Meldepflicht der Sicherheitsuntersuchung nur jene Personen meldepflichtig werden, die selbst am Vorkommnis beteiligt waren,[2250] ist stets davon auszugehen, dass die meldende Person zum Kreis der möglichen Täterschaft zählt. Während also die Meldung der Lenkerin oder des Lenkers, wie der EGMR selbst festgestellt hat, nicht *per se* selbstbelastend ist,[2251] so hat die Meldung eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses, wie gezeigt, **stets selbstbelastende Auswirkungen**.

Damit ergibt sich kein eindeutiges Bild, ob die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens zu einer Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes führen kann. Nichtsdestotrotz würde der EGMR m.E., würde ihm ein entsprechender Fall vorgelegt werden, zum Schluss kommen, dass der mit der Meldepflicht verbundene Zwang nicht missbräuchlich sei. Dazu würde er auf seine strassenverkehrsrechtliche Rechtsprechung rekurrieren und die Verletzung da-

---

[2250] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 159 ff.

[2251] Vgl. EGMR i.S. *O'Halloran und Francis/Vereinigtes Königreich* vom 24. März 2005 Ziff. 58: The Court «noted that the requirement to state a simple fact – who had been the driver of the car – was not in itself incriminating».

mit verneinen, dass der Zwang erstens einem regulatorischen Regime entspringe, dem sich die meldepflichtige Person aus freien Stücken unterworfen habe. Dazu würde er anfügen, dass zweitens der Zwang von limitiertem Ausmass sei, denn er verlange nur die Mitteilung einer simplen Tatsache. Somit würde der Gerichtshof nicht nur mit Blick auf die *Jalloh*-Kriterien, sondern auch unter Berücksichtigung seiner spezifischen Rechtsprechung zu den Meldepflichten im Strassenverkehr **keine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK** erkennen.

(3) Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 51 SVG

Neben dem EGMR hat sich auch schon das Bundesgericht der Meldepflichten angenommen. Zwar war die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens noch nie Thema vor dem höchsten Schweizer Gericht. Zu beurteilen hatte das Gericht allerdings, inwiefern **die in Art. 51 SVG statuierten Pflichten** das Verbot der Selbstbelastung verletzen.[2252]

Ein Leitentscheid dieser Rechtsprechung ist das **Bundesgerichtsurteil *BGE 131 IV 36*** aus dem Jahr 2004. Darin erkannte das Bundesgericht zwar, dass die strassenverkehrsrechtliche Pflicht, nach bestimmten Verkehrsunfällen die Polizei zu benachrichtigen, im Konflikt mit dem Verbot der Selbstbelastung stehen kann.[2253] Das Bundesgericht unterstrich allerdings, dass «das Interesse an einer Aufklärung des Sachverhalts dem Selbstbegünstigungsinteresse des möglicherweise schuldigen Fahrzeuglenkers vor[geht]».[2254] Es begründete diese Rechtsansicht damit, dass bei Strassenverkehrsunfällen mit Personen- oder Sachschäden regelmässig vielfältige Interessen auf dem Spiel stünden. Gerade mit Blick auf die Bestimmung in Art. 51 Abs. 3 SVG, gemäss der eine Lenkerin oder ein Lenker die Polizei dann zu verständigen hat, wenn die durch

---

[2252] Vgl. zu diesen Pflichten z.B. WEISSENBERGER, Kommentar SVG und OBG, Art. 51 SVG Rz. 1 ff., oder GIGER, SVG Kommentar, Art. 51 SVG Rz. 4 ff.

[2253] So explizit in BGE 131 IV 36 E. 3.3.1 S. 43: «Ein Konflikt mit diesem Grundsatz kann bestehen, wenn die Erfüllung der Verhaltenspflichten bei Unfall direkt oder indirekt zu einem Kontakt mit der Polizei führt und sich der Fahrzeuglenker dadurch dem Risiko aussetzt, dass gegen ihn aufgrund seiner Fahrweise oder aufgrund seines Zustands ein Strafverfahren etwa wegen Verletzung von Verkehrsregeln, Fahrens in angetrunkenem Zustand, fahrlässiger Körperverletzung etc. eingeleitet wird.»

[2254] BGE 131 IV 36 E. 3.2 S. 42.

einen Unfall geschädigte Person nicht benachrichtigt werden kann, argumentierte das Bundesgericht, dass die Selbstbelastung angesichts der zivilrechtlichen Ansprüche der geschädigten Person gerechtfertigt sei. So urteilte das Bundesgericht, dass «die berechtigten Interessen der Geschädigten an der möglichst raschen und zuverlässigen Beweissicherung und Feststellung der für ihre zivilrechtlichen Ansprüche relevanten Tatsachen» dem Verbot der Selbstbelastung vorgingen.[2255] Ebenfalls führte das Bundesgericht ins Feld, dass die aufgrund der Meldung vorgenommenen polizeilichen Abklärungen durch die Fahrzeugführerin oder den Fahrzeugführer zu erdulden seien. Insgesamt wertete das Bundgericht damit die Meldepflicht als «Duldungspflicht», die nicht gegen das *nemo-tenetur*-Prinzip verstosse.[2256]

Dieses Bundesgerichtsurteil ist m.E. stossend. Erstens setzte das Bundesgericht damit die zivilrechtlichen Interessen der Geschädigten über die Selbstbelastungsfreiheit der Unfallverursachenden. Eine solche Auslegung führt in der Konsequenz dazu, dass in den Fällen, in denen ein Schaden entsteht, der *nemo-tenetur*-Grundsatz ausgehöhlt wird. Zweitens setzte das Bundesgericht die Meldepflicht mit einer Duldungspflicht gleich. Damit verkannte das Gericht, dass von der Meldepflicht ein aktives Tun gefordert wird. Die Pflicht umfasst nämlich weit mehr als die passive Erduldung einer staatlichen Massnahme. Nicht überraschend hat das Urteil **in der Literatur** dann auch zu **heftiger Kritik** geführt.[2257]

Diese Kritik hielt das Bundesgericht allerdings nicht davon ab, seine Rechtsprechung im **Urteil *6B_461/2017*** aus dem Jahr 2018 zu bestätigen.[2258] So hielt das Bundesgericht erneut fest, dass «[d]ie Pflichten zur Benachrichtigung

---

[2255] BGE 131 IV 36 E. 3.5.3 S. 46.

[2256] BGE 131 IV 36 E. 3.5.3 S. 46.

[2257] WEISSENBERGER, Kommentar SVG und OBG, Art. 91*a* SVG Rz. 2, resümiert, dass das Bundesgericht in diesem Urteil das Verbot der Selbstbelastung «mit einer widersprüchlichen und sich windenden Begründung verneint» hat. RIEDO, in: Basler Kommentar SVG, Art. 91*a* Rz. 60, meint, dass das Bundesgericht mit dem Urteil «tief in die juristische Trickkiste» gegriffen hat. Ebenso kritisch ist OTT, Nemo tenetur, S. 332 ff. Vgl. auch die Diskussion bei GIGER, SVG Kommentar, Art. 91*a* SVG Rz. 21 ff.

[2258] Auch an anderer Stelle bestätigte das Bundesgericht seine Rechtsprechung, allerdings ohne Begründung. Vgl. BGer 6B_716/2008 vom 2. April 2006 E. 2.3.

des Geschädigten oder, wenn dies nicht möglich ist, zur unverzüglichen Verständigung der Polizei [..] den nemo-tenetur-Grundsatz» nicht verletzen würden.[2259] So gehe «bei der in Art. 51 SVG umschriebenen Konstellation [.] das Interesse an einer Aufklärung des Sachverhalts dem Selbstbegünstigungsinteresse des möglicherweise schuldigen Fahrzeuglenkers vor».[2260] Das Bundesgericht verwies dabei auf seine bisherige Rechtsprechung und betonte erneut den Vorrang der zivilrechtlichen Interessen der Geschädigten. So erinnerte das Bundesgericht daran, dass die Pflichten nach Art. 51 SVG «mit Rücksicht auf die berechtigten Interessen der Geschädigten an der möglichst raschen und zuverlässigen Beweissicherung und Feststellung der für ihre zivilrechtlichen Ansprüche relevanten Tatsachen gerechtfertigt» seien.[2261] Einen Grund, von dieser Rechtsprechung abzuweichen, erkannte das Gericht nicht.

Auch wenn diese Rechtsprechung Fragen aufwirft, kann daraus dennoch abgeleitet werden, dass das Bundesgericht, hätte es die **Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens** zu beurteilen, **keinen Verstoss gegen den *nemo-tenetur*-Grundsatz** erblicken würde. So würde es nämlich auch im Zusammenhang mit der luftrechtlichen Meldepflicht feststellen können, dass erhebliche zivilrechtliche Interessen an einer möglichst raschen und zuverlässigen Beweissicherung und Feststellung der relevanten Tatsachen beständen. Das Schadenspotential, welches vom Luftverkehr ausgeht, ist nämlich im Einzelfall um ein Vielfaches grösser als im Strassenverkehr. Ob dabei das Bundesgericht die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens analog zu seiner früheren Rechtsprechung als Duldungspflicht bezeichnen würde, ist hingegen fraglich, denn die Inkonsistenz einer solchen Argumentation ist augenfällig.

(4) Meinungen in der Literatur

Aus den hiervor genannten Ausführungen geht hervor, dass sowohl der EGMR als auch das Bundesgericht in einem allfälligen Urteil wohl zum Schluss kämen, dass die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens den *nemo-tenetur*-Grundsatz nicht verletze. Eine kritischere Haltung nähme hin-

[2259] BGer 6B_461/2017 vom 26. Januar 2018 E. 1.4.

[2260] BGer 6B_461/2017 vom 26. Januar 2018 E. 1.4.

[2261] BGer 6B_461/2017 vom 26. Januar 2018 E. 1.4.

gegen wohl die Mehrheit der Autorinnen und Autoren in der Literatur ein. Obwohl sich bis jetzt noch niemand zur Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens geäussert hat, steht die **Mehrheit der Autorinnen und Autoren der strassenverkehrsrechtlichen Meldepflicht in Art. 51 SVG kritisch gegenüber**.[2262]

So betont bspw. **WEISSENBERGER**, dass in keinem anderen Rechtsgebiet solche Pflichten bestehen, die schliesslich zu einer Selbstbelastung führen. «Weshalb im Strassenverkehr alles anders sein soll, ist unerfindlich», argumentiert der Autor.[2263] **OTT** kommt nach einer vertieften Auseinandersetzung mit der Materie ebenfalls zum Schluss, dass die Meldepflicht gegenüber der Polizei «unzulässig» sei.[2264] Und auch **RIEDO** erblickt «eine Verletzung des Nemo-tenetur-Grundsatzes [..], wenn Art. 51 [SVG] eine Person verpflichtet, die Polizei zu benachrichtigen und an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken».[2265]

Im Übrigen befassen sich die genannten Autorinnen und Autoren hauptsächlich mit der hiervor bereits diskutierten Rechtsprechung von EGMR und Bundesgericht, weshalb hier auf deren Argumentation nicht näher eingegangen werden muss. Nichtsdestotrotz lässt dieser kurze Überblick zur Literatur m.E. den Schluss zu, dass die herrschende Lehrmeinung auch **in der Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens einen Verstoss gegen den *nemo-tenetur*-Grundsatz** erblicken würde.

dd. Fazit

Insgesamt haben die vorangehenden Ausführungen gezeigt, dass sowohl der EGMR als auch das Bundesgericht, hätten sie die Übereinstimmung der Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz zu beurteilen, wohl keinen Verstoss erkennen würden. Würde sich jedoch die Literatur der Thematik annehmen, ergäbe sich ein anderes Bild. Damit resultiert keine eindeutige Aussage zur Frage, ob die Meldepflicht das

---

2262 Vgl. für eine Übersicht zur älteren Literatur OTT, Nemo tenetur, S. 337 ff. In der neueren Lehre kritisch sind auch SCHAAD, Ausländerrechtliche Mitwirkungspflicht, Rz. 63 und 76, sowie die hiernach genannten Autorinnen und Autoren.

2263 WEISSENBERGER, Kommentar SVG und OBG, Art. 51 SVG Rz. 12.

2264 OTT, Nemo tenetur, S. 389.

2265 RIEDO, in: Basler Kommentar SVG, Art. 91*a* Rz. 57.

Verbot der Selbstbelastung verletzt. Aus diesem Grund gilt es, die verschiedenen Argumente gegeneinander abzuwägen und ein eigenes, abschliessendes Fazit zu ziehen.

Mit Blick auf die verschiedenen Elemente, welche vorhanden sein müssen, damit ein Verstoss gegen den *nemo-tenetur*-Grundsatz vorliegt,[2266] ist erstens zu erkennen, dass die Meldung an die SUST eine **selbstbelastende Auswirkung** hat. So kann nämlich die darin enthaltene Information, dass sich ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis ereignet hat, im Einzelfall die *conditio sine qua non* für die Eröffnung eines Strafverfahrens darstellen. Zudem führt eine Meldung aufgrund der definitorischen Überschneidungen eines zu meldenden Unfalls oder einer schweren Störung mit diversen Straftatbeständen zwangsläufig zur Aufnahme einer Strafuntersuchung, womit die Meldung einer Selbstanzeige gleichkommt. Da zweitens die Meldepflicht mit der **Androhung einer Busse** durchgesetzt wird, stellt sich nur noch die Frage, ob dieser staatliche Zwang zur Selbstbelastung missbräuchlich ist.

Gegen eine solche Missbräuchlichkeit sprechen m.E. folgende Argumente:

- **Keine Aussagepflicht**: Die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens verpflichtet die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Zivilluftfahrt lediglich, zu melden, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat. Mitnichten werden diese Personen gezwungen, Auskünfte über den Hergang des Vorkommnisses zu erteilen. Damit fällt die mit der Meldepflicht verbundene Selbstbelastung bedeutend geringer aus als bei anderen Mitwirkungspflichten, die eine Aussagepflicht umschliessen oder eine andere Mitwirkung an der Feststellung des Sachverhalts verlangen.
- **Verfahrensrechtliche Sicherung**: Entscheidet sich eine an einem Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligte Person trotz der fehlenden Aussagepflicht dazu, Auskunft zu erteilen, kommt ihr das Recht zu, die Verwertung ihrer Aussagen im Strafverfahren zu verhindern. Damit besteht eine effektive verfahrensrechtliche Sicherung, die gewährleistet, dass Aussagen, welche Personen während einer Sicherheitsuntersuchung getätigt haben, in einem allfällig folgenden Strafverfahren nicht gegen sie verwertet werden können.

[2266] Vgl. zu diesen nochmals hiervor S. 493 ff.

- **Regulatorisches Regime**: Wie erwähnt, hat der EGMR in seiner Rechtsprechung zum Strassenverkehr Zwänge, die sich aus einem der Sicherheit dienenden regulatorischen Regime ergeben, als zulässig erachtet. Ein solches regulatorisches Regime besteht ebenfalls in der Zivilluftfahrt. Aus diesem ergibt sich ebenso der Zwang, dass sicherheitsrelevante Vorkommnisse der SUST angezeigt werden müssen. Analog kann damit auch dieser Zwang als zulässig betrachtet werden.

Allerdings können folgende **Gründe** aufgeführt werden, die **für eine Missbräuchlichkeit** des Zwangs sprechen:

- **Zwang erheblich**: Auch wenn die Meldepflicht nicht mit einer Androhung einer Freiheitsstrafe durchgesetzt wird, so ist die abstrakte Strafandrohung einer Busse in der Höhe von 20'000 Franken nicht als unbedeutend zu erachten. Mit anderen Worten ist die drohende Sanktion geeignet, einen erheblichen Zwang auf die meldepflichtigen Personen auszuüben. So hat dann auch der EGMR, wie hiervor gezeigt wurde, Bussen in solcher Höhe als genügend erachtet, um zur Unzulässigkeit eines Zwangs zu führen.
- **Verfahrensrechtliche Sicherung nicht einschlägig**: Die Möglichkeit einer Person, die Verwertung ihrer während einer Sicherheitsuntersuchung getätigten Aussagen im Strafverfahren zu unterbinden, hindert die SUST nicht daran, die Strafverfolgungsbehörde über die Tatsache zu orientieren, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat. Gegen die Weiterleitung dieser Information, in der, wie gezeigt, der Kern der Selbstbelastung liegt, ist keine verfahrensrechtliche Sicherung gegeben. Vielmehr hat die meldende Person keinerlei Möglichkeit, die praktisch zwangsläufige Eröffnung eines Strafverfahrens im Nachgang zu einer Meldung zu verhindern.
- **Kein «simple fact»**: Es ist richtig, dass die meldende Person nicht zu Aussagen über den Hergang des Vorkommnisses gezwungen wird. Die Mitteilung, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat, ist dennoch kein «simple fact»[2267] im Sinne der Rechtsprechung des EGMR. Vielmehr ist die Information, wie gezeigt wurde, die *conditio sine qua non* für ein allfälliges Strafverfahren. Zudem wirkt sich die Meldung immer selbstbelastend aus, denn eine meldende Person gibt durch diese ebenso bekannt, dass sie am

[2267] Vgl. dazu hiervor S. 518 ff.

in Frage stehenden Vorkommnis beteiligt war und somit zum Kreis der möglichen Täterschaft gehört.

- **Regulatorisches Regime rechtfertigt Zwang nicht**: In Bezug auf die strassenverkehrsrechtlichen Pflichten argumentierte der EGMR, wie erwähnt, dass der Zwang einem regulatorischen Regime entspringe und daher zulässig sei. Solche regulatorischen Regime werden allerdings insbesondere aufgrund des öffentlichen Interesses an der zu regulierenden Materie errichtet. So wird bspw. der Strassenverkehr reguliert, um ihn einerseits in geordneten Bahnen zu halten. Andererseits soll durch das regulatorische Regime die Öffentlichkeit vor den negativen Folgen des Strassenverkehrs wie Sach- oder Personenschäden sowie Lärm geschützt werden. Argumentiert also der EGMR, ein Zwang, welcher sich aus einem solchen regulatorischen Regime ergebe, sei zulässig, so begründet er dessen Zulässigkeit eigentlich mit dem öffentlichen Interesse an diesem Regime bzw. an der regulierten Materie. Da allerdings die Literatur sowie die Rechtsprechung anerkennen, dass das öffentliche Interesse zur Begründung der Zulässigkeit eines Zwangs nicht genügt,[2268] ist nicht ersichtlich, warum dies im Strassenverkehr – oder allenfalls in der Zivilluftfahrt in Bezug auf die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens – anders sein soll.
- **Drittinteressen rechtfertigen Zwang nicht**: Keine Beachtung zu schenken ist schliesslich dem Argument des Bundesgerichts im Zusammenhang mit Art. 51 SVG, die Interessen der Geschädigten gingen der Selbstbelastung vor. Die Strafverfolgung dient im Grundsatz nicht der Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche geschädigter Personen. Vielmehr wird der Sachverhalt aus einer strafrechtlichen Perspektive erhoben und untersucht. Ohnehin ist ein Vorrang zivilrechtlicher Interessen vor den Minimalgarantien eines fairen Strafverfahrens stossend. Entsprechend soll auch die in der Zivilluftfahrt zwangsweise durchgesetzte Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens nicht mittels Drittinteressen wie jenen der Geschädigten gerechtfertigt werden können.

Insgesamt ergibt sich m.E., dass diejenigen Argumente klar überwiegen, welche für eine Missbräuchlichkeit und damit Unzulässigkeit des Zwangs spre-

[2268] Vgl. dazu hiervor S. 501.

chen. Damit muss festgestellt werden, **dass die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens gegen den *nemo-tenetur*-Grundsatz verstösst**.

Diese Ansicht kann dadurch bestärkt werden, dass die Perspektive einer am Vorkommnis beteiligten Person eingenommen wird: Hat sich ein Vorkommnis ereignet, sieht sich eine meldepflichtige Person nämlich vor eine dilemmatische Wahl gestellt. So kann die Person entweder der SUST die Information, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat, mitteilen. Diesfalls muss die Person damit rechnen, dass es zur Aufnahme eines Strafverfahrens kommt, wogegen sie nichts unternehmen kann. Oder die Person entscheidet sich, keine Meldung zu erstatten, womit sie sich indes dem Risiko einer erheblichen Busse aussetzt. Insgesamt befindet sich eine am Vorkommnis beteiligte Person somit in einer **unfairen Situation**. Solcher Unfairness möchte der *nemo-tenetur*-Grundsatz entgegentreten,[2269] ohne dabei Rücksicht auf allfällige öffentliche Interessen oder Drittinteressen zu nehmen. Entsprechend kann zu Recht das Fazit gezogen werden, dass dieser Grundsatz durch die Meldepflicht verletzt wird.

c. Konsequenz der Verletzung

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass nach der hier vertretenen Auffassung die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens als im Widerspruch zum *nemo-tenetur*-Grundsatz interpretiert wird. Fraglich ist damit, welche Konsequenzen diese Verletzung des Verbots der Selbstbelastung nach sich zieht und wie sich eine Person gegen eine solche Verletzung zur Wehr setzen kann.

Wie hiervor bereits aufgezeigt wurde, hat das Bundesgericht entschieden, dass aus einer Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes keine Vorwirkung auf das parallel zu einem Strafverfahren stattfindende Verwaltungsverfahren hergeleitet werden kann.[2270] Daraus ergibt sich, dass weder die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens aufgegeben noch eine allenfalls ausgesprochene Busse als unzulässig erachtet werden muss. Es ist also **nicht notwendig, dass die Meldepflicht in irgendeiner Weise angepasst wird**. Auch die Zustellung des Vorberichts der SUST an die Strafverfolgungsbehörde sowie der

[2269] Vgl. zur *ratio* des *nemo-tenetur*-Grundsatzes die in FN 2140 genannte Literatur.

[2270] Vgl. BGer 2C_288/2018 vom 1. Februar 2019 E. 2.4 sowie hiervor S. 530 f.

Aktenaustausch werden durch eine Verletzung des Verbots der Selbstbelastung nicht unzulässig. Insgesamt zeitigt die mögliche Verletzung auf das Sicherheitsuntersuchungsverfahren somit keine Auswirkungen.

Eine Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes hat vielmehr ein absolutes Verwertungsverbot der zwangsweise erlangten Informationen inklusive einer strikten Fernwirkung zur Folge.[2271] In der vorliegenden Konstellation bedeutet dies, dass die Strafverfolgungsbehörde die selbstbelastende Information, die sie von der SUST erhalten hat – nämlich die Tatsache, dass sich ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis ereignet hat –, nicht zur Eröffnung eines Strafverfahrens gegen die meldende Person heranziehen darf. Mit anderen Worten ist es **der Strafverfolgungsbehörde verwehrt, dann eine Untersuchung zu eröffnen, wenn sie von einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis alleine aufgrund der Tatsache, dass die beschuldigte Person der SUST eine Meldung erstattet hat, erfährt**.

Das Besondere in diesem Zusammenhang ist, dass die **unverwertbare Information** – nämlich, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat – **nicht in einem spezifischen Beweismittel vorhanden** ist, welches aus den Akten entfernt werden könnte. Vielmehr ist diese Information in sämtlichen Akten enthalten, welche die Strafverfolgungsbehörde von der SUST erhält. Gegen die Verwertung des Vorberichts oder der übrigen Akten der SUST im Strafverfahren ist allerdings aus der Sicht des *nemo-tenetur*-Grundsatzes nichts einzuwenden, denn diese wurden ohne Ausübung von Zwang auf die beschuldigte Person erstellt.[2272] Mit Zwang wurde lediglich die Information erwirkt, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat.

Um dennoch das aus dem *nemo-tenetur*-Grundsatz resultierende Verwertungsverbot der massgeblichen Information nicht zu verletzen, muss es somit zur **Prozessvoraussetzung**[2273] werden, dass die Strafverfolgungsbehörde auch aus anderen Gründen als dem Umstand, dass eine beschuldigte Person ein Vorkommnis der SUST angezeigt hat, von diesem erfährt. Ist diese Prozessvoraus-

---

[2271] Vgl. dazu hiervor S. 501 f.

[2272] Vgl. dazu die umfassenden Mitwirkungsverweigerungsrecht im Sicherheitsuntersuchungsverfahren hiervor S. 408 ff.

[2273] Vgl. zum Begriff der Prozessvoraussetzung die hiervor in FN 1038 angegebene Literatur.

setzung nicht erfüllt, hat die Strafverfolgungsbehörde das Verfahren einzustellen.

Sind sodann **mehrere beschuldigte Personen** an einem Strafverfahren beteiligt, so ergibt sich, dass die Strafverfolgungsbehörde dann kein Verfahren eröffnen darf, wenn sie nur daher vom Vorkommnis Kenntnis hat, weil die beschuldigten Personen eine Meldung an die SUST erstattet haben. Dabei ist es **unbedeutend, ob nur eine oder mehrere beschuldigte Personen eine Meldung eingereicht haben**. Analog zu anderen Beweisen, welche mit einem Verwertungsverbot belegt sind, hat nämlich die Strafverfolgungsbehörde die selbstbelastende Information, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat, sinngemäss aus den Akten zu entfernen[2274] und kann sie damit nicht gegen andere in demselben Verfahren beschuldigte Personen verwerten.[2275] Auch solche Personen, die selbst keine Meldung erstattet haben, profitieren somit davon, wenn die Strafverfolgungsbehörde von einem Vorkommnis lediglich deshalb Kenntnis erlangt hat, weil Personen aus dem Kreis der Beschuldigten dieses der SUST gemeldet haben.

Verwertbar ist allerdings die Information, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat, wenn der SUST andere als die Beschuldigten – wie z.B. Augenzeuginnen und Augenzeugen oder andere Behörden[2276] – eine Meldung erstattet haben. Ebenso wenig muss die Strafverfolgungsbehörde auf die Aufnahme eines Verfahrens verzichten, wenn sie aus anderen Quellen als der SUST – wie z.B. von der Polizei – von einem Vorkommnis erfährt. **Nur dann, wenn die Meldungen der beschuldigten Personen an die SUST die *conditio sine qua non* für das nachfolgende Strafverfahren darstellen**, muss die Strafverfolgungsbehörde von einem Verfahren Abstand nehmen.

Eröffnet die Strafverfolgungsbehörde dennoch ein Verfahren, obwohl sie von diesem nur aufgrund der Meldungen der beschuldigten Personen an die SUST erfahren hat, können die beschuldigten Personen geltend machen, die Information, dass sich ein Vorkommnis ereignet habe, sei unverwertbar. Da diese Information, wie gezeigt, nicht dadurch beseitigt werden kann, dass bestimmte

---

2274 Vgl. Art. 141 Abs. 5 StPO.

2275 Vgl. dazu der Meldepflicht des Meldewesens hiernach S. 540 f.

2276 Zur Meldepflicht der Behörden vgl. hiervor S. 159.

Aufzeichnungen aus den Strafakten verwiesen werden, haben die beschuldigten Personen vielmehr zu rügen, ohne Berücksichtigung dieser Information **fehle es am gemäss Art. 309 Abs. 1 Bst. a StPO zur Eröffnung eines Verfahrens nötigen hinreichenden Tatverdacht**[2277], womit die Prozessvoraussetzungen nicht erfüllt und das Verfahren einzustellen sei. Diese Rüge kann sodann in jedem Verfahrensschritt erneut geltend gemacht werden,[2278] sofern die Strafbehörde das Verfahren nicht von Amtes wegen einstellt.[2279]

2. Verletzung durch die Meldepflicht des *Meldesystems für besondere Ereignisse?*

Nachdem im vorangehenden Abschnitt festgestellt wurde, dass die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens zu einer Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes führt, ist hiernach zu prüfen, wie es sich in dieser Frage mit der Meldepflicht des *Meldesystems für besondere Ereignisse* verhält. Dazu ist als Erstes in Erinnerung zu rufen, dass die Rechtsgrundlagen des Meldewesens diverse Fachpersonen der Zivilaviatik dazu verpflichten, Ereignisse, an denen sie beteiligt gewesen sind, der Meldestelle des BAZL anzuzeigen.[2280] Durch das Ausfüllen des entsprechenden Formulars – entweder über ein betriebsinternes Meldesystem oder über die Webseite des europäischen Meldeportals – haben die meldepflichtigen Personen der Meldestelle diverse Informationen wie den Ort, die Zeit und den Hergang des Ereignisses mitzuteilen.[2281] Damit erfüllt die Meldepflicht des *Meldesystems für besondere Ereignisse* – im Gegensatz zur Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens – keine alarmierende, sondern eine rapportierende Funktion. Daher wurde die Meldepflicht des Meldewesens hiervor auch schon als Pflicht zur

---

[2277] Auch zur Eröffnung eines Verwaltungsstrafverfahrens bedarf es des hinreichenden Tatverdachts. Vgl. EICKER/FRANK/ACHERMANN, Verwaltungsstrafrecht, S. 142.

[2278] Vgl. insbesondere Art. 339 Abs. 2 Bst. b StPO sowie DONATSCH/SCHWARZENEGGER/WOHLERS, Strafprozessrecht, S. 256 m.w.H.

[2279] Vgl. zu den Formen, gemäss denen die Strafbehörden das Verfahren einstellen, SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 323.

[2280] Vgl. zu den meldepflichtigen Ereignissen und den meldepflichtigen Personen hiervor S. 200 ff.

[2281] Vgl. dazu die Modalitäten der Meldung hiervor S. 205 ff.

ausführlichen Rapportierung über den Hergang eines sicherheitsrelevanten Ereignisses bezeichnet.[2282]

Bis jetzt hat sich die Literatur der Frage, inwiefern die Meldepflicht des *Meldesystems für besondere Ereignisse* mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz vereinbar ist, noch nicht angenommen.[2283] Nachfolgend wird diese Lücke geschlossen, indem – analog zum vorangehenden Abschnitt – zuerst die Anwendbarkeit des *nemo-tenetur*-Grundsatzes diskutiert (Unterabschnitt a.), anschliessend eine mögliche Verletzung des Grundsatzes erörtert (Unterabschnitt b.) und schliesslich die Konsequenzen einer solchen Verletzung aufgezeigt (Unterabschnitt c.) werden.

a. Anwendbarkeit des Grundsatzes

Hiervor wurde dargelegt, dass der *nemo-tenetur*-Grundsatz gemäss der Rechtsprechung des EGMR erstens in Verfahren mit einer strafrechtlichen Anklage zur Anwendung gelangt. Zweitens ist das Verbot der Selbstbelastung dort zu beachten, wo ein Verfahren einen genügenden Zusammenhang zu einem solchen Strafverfahren aufweist.[2284] Vor diesem Hintergrund kann *prima vista* festgestellt werden, dass der *nemo-tenetur*-Grundsatz im Meldewesen nicht von Bedeutung ist, denn dieses stellt weder ein Strafverfahren dar, noch weist es einen Zusammenhang zu einem solchen auf. Hiervor wurde allerdings erwähnt, dass die SUST in der Praxis Ereignismeldungen des Meldewesens für ihre Untersuchung beizieht. Aufgrund der Schnittstellen der Sicherheitsuntersuchung zum Strafverfahren besteht damit nichtsdestotrotz die Möglichkeit, dass Meldungen in Letzteres einfliessen. Damit kommt eine Beachtlichkeit des Verbots der Selbstbelastung trotz allem in Frage.

Aus diesem Grund muss die Anwendbarkeit des *nemo-tenetur*-Grundsatzes hiernach differenziert betrachtet werden: Erstens ist dessen Anwendbarkeit für das Meldewesen im Allgemeinen zu erörtern. Zweitens ist die spezifische Konstellation, dass die SUST Ereignismeldungen aus dem Meldewesen bei-

---

[2282] Vgl. hiervor S. 266.

[2283] JANEZIC, Meldepflichten, S. 20, stellt fest, dass diese Frage in der Literatur unbeachtet geblieben sei, obwohl die Meldepflicht unübersehbar in einem Spannungsverhältnis zum *nemo-tenetur*-Grundsatz stehe.

[2284] Vgl. dazu hiervor S. 484 ff.

zieht und diese anschliessend an die Strafbehörden weiterleitet, zu beurteilen.[2285]

aa. Grundsätzlich keine Anwendbarkeit im Meldesystem für besondere Ereignisse

Aufgabe der Meldestelle des BAZL ist es, die **Meldungen**, welche über das *Meldesystem für besondere Ereignisse* eingehen, **zu sammeln und diese auszuwerten**, um so Erkenntnisse zur Erhöhung der Flugsicherheit in der Zivilluftfahrt zu gewinnen.[2286] Die Meldestelle nimmt dabei keine eigenen Untersuchungen vor, erlässt keine Verfügungen und tritt mit den meldenden Personen auch nicht in direkten Kontakt. Zudem sind die Angehörigen der Meldestelle gemäss Art. 77*d* Abs. 4 LFV «im Rahmen [ihrer] Tätigkeiten von ihrer Anzeige- und Verfolgungspflicht entbunden» und haben überdies gemäss Art. 77*d* Abs. 3 LFV die Meldungen vertraulich zu behandeln.

Daraus wird ohne Weiteres ersichtlich, dass das Meldewesen keine strafrechtliche Anklage mitumfasst und somit kein Strafverfahren darstellt. Überdies sind die nötigen rechtlichen Schranken vorhanden, welche sicherstellen, dass die Meldestelle ihre Erkenntnisse nicht von sich aus an die Strafbehörden – wie bspw. an jene Einheit des BAZL, die für das Verwaltungsstrafverfahren zuständig ist[2287] – weiterleitet. Entsprechend kann auch kein genügender Zusammenhang zu einem Strafverfahren festgestellt werden. Daraus ergibt sich, dass der ***nemo-tenetur*-Grundsatz im Meldewesen im Allgemeinen ohne Berücksichtigung** bleiben kann.

bb. Anwendbarkeit bei Einbezug der Meldungen im Strafverfahren

Von dem hiervor erwähnten Grundsatz, dass die Meldestelle des BAZL die Meldungen nicht an andere Behörden weiterleitet, muss allerdings eine Ausnahme Erwähnung finden: Wie hiervor aufgezeigt wurde, **zieht nämlich die SUST in einzelnen Fällen Ereignismeldungen für ihre Sicherheitsunter-**

[2285] Nicht zu beachten ist hingegen die Konstellation, dass die Strafbehörde die Ereignismeldungen rechtshilfeweise direkt von der Meldestelle des BAZL herausverlangt. Wie hiernach auf S. 569 gezeigt wird, hat nämlich die Meldestelle eine solche Herausgabe grundsätzlich abzulehnen.

[2286] Vgl. dazu hiervor S. 213 f.

[2287] Vgl. zur Zuständigkeit in der Strafverfolgung hiervor S. 455 f.

suchung zur Erstellung des Sachverhalts bei.[2288] Ist dies der Fall, besteht die Möglichkeit, dass die Ereignismeldungen über den Aktenaustausch[2289] mit den Strafbehörden an diese weitergereicht werden.

Ohne Weiteres ist ersichtlich, dass bei einem solchen Einbezug einer Meldung durch die SUST und einer anschliessenden Weiterleitung an die Strafbehörden die Meldepflicht des Meldewesens zu einer staatlichen Massnahme wird, die in einem **klaren Zusammenhang zu einem Strafverfahren** steht. Daraus folgt, dass in einer solchen Konstellation der *nemo-tenetur*-Grundsatz ausnahmsweise auch im Zusammenhang mit dem *Meldesystem für besondere Ereignisse* zu beachten ist. Folglich ist hiernach zu prüfen, inwiefern die Meldepflicht des Meldewesens zu einer Verletzung des Verbots der Selbstbelastung führt, wenn die SUST amtshilfeweise Ereignismeldungen in ihr Verfahren einbezieht und diese anschliessend über den Aktenaustausch an die Strafbehörden weiterleitet.

b. Verletzung des Grundsatzes

Wie hiervor dargelegt wurde, ist der *nemo-tenetur*-Grundsatz dann verletzt, wenn eine Person mittels eines missbräuchlichen Zwangs zu einer Selbstbelastung gezwungen wird.[2290] Für die Prüfung, ob die Meldepflicht des Meldewesens in Verbindung mit einer Weiterleitung der Ereignismeldungen durch die SUST an die Strafbehörden eine solche Verletzung darstellt, kann analog zur Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens vorgegangen werden. So wird hiernach erstens das Vorliegen einer Selbstbelastung geprüft, zweitens das Vorhandensein eines Zwangs erörtert sowie drittens die Missbräuchlichkeit dieses Zwangs untersucht.

aa. Selbstbelastung

Zur Frage, inwiefern die Meldepflicht des Meldewesens zu einer Selbstbelastung führt, ist nochmals zu erwähnen, dass eine Selbstbelastung dann vorliegt, wenn eine Person dazu gezwungen wird, Informationen zu offenbaren, die zur

[2288] Vgl. dazu hiervor S. 310.

[2289] Vgl. zum Aktenaustausch hiervor S. 468 f.

[2290] Vgl. dazu hiervor S. 493 ff.

strafrechtlichen Überführung ihrer selbst geeignet sind.[2291] In diesem Sinne entscheidend ist, dass mit der Meldepflicht des Meldewesens eine ausführliche Rapportierung durch die an einem Ereignis beteiligten Personen eingefordert wird. So haben die meldepflichtigen Personen durch die Erstattung der Meldung insbesondere Angaben über den Hergang des Ereignisses zu machen. Gelangt eine solche Meldung des Meldewesens über die SUST zu den Strafbehörden, ist ohne Weiteres erkennbar, dass die darin enthaltenen Informationen im Einzelfall dazu geeignet sind, eine Person eines allfälligen strafrechtlich relevanten Verhaltens zu überführen. Insgesamt zeigt sich damit klar, **dass es durch die Einreichung einer Meldung über das Meldesystem zu einer Selbstbelastung kommen kann**, sofern diese Meldung zu den Strafbehörden gelangt.

bb. Zwang

Wie hiervor aufgezeigt wurde, wird eine Person, welche der Meldepflicht vorsätzlich oder fahrlässig nicht nachkommt, gemäss Art. 141*a* Bst. d LFV i.V.m. Art. 91 Abs. 1 Bst. i LFG mit einer **Busse bis zu 20'000 Franken** bestraft.[2292] Mit Verweis auf das zur Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens Erwähnte[2293] kann hier ohne Umschweife festgehalten werden, dass damit ein Zwang geschaffen wird, um die Erfüllung der Meldepflicht zu erwirken.

cc. Missbräuchlichkeit des Zwangs

Aus den vorangehenden Ausführungen ergibt sich, dass eine an einem Ereignis beteiligte Person durch die Meldepflicht des Meldewesens zu einer selbstbelastenden Auskunftserteilung über den Hergang eines Ereignisses gezwungen wird. Werden diese Auskünfte an die Strafbehörden weitergeleitet, präsentiert sich die Meldepflicht somit *de facto* als **Aussagepflicht** gegenüber den Strafbehörden. Dass ein Zwang, der eine solche Aussagepflicht durchsetzt, missbräuchlich ist, liegt auf der Hand. Dennoch sollen hiernach die Rechtsprechung des EGMR, die Urteile des Bundesgerichts sowie die Literatur je einzeln darauf untersucht werden, ob aus ihnen Erkenntnisse in Bezug

[2291] Vgl. hiervor S. 495 f.

[2292] Vgl. dazu hiervor S. 210 f.

[2293] Vgl. dazu hiervor S. 537 f.

auf die Missbräuchlichkeit zu gewinnen sind, bevor ein eigenes, abschliessendes Fazit gezogen wird.

Dass der Zwang zu einer solchen Aussagepflicht missbräuchlich ist, folgt m.E. bereits aus der Rechtsprechung des **EGMR**. Schon im Urteil *Saunders gegen das Vereinigte Königreich* hielt der Gerichtshof nämlich fest, dass die strafprozessuale Verwertung von Aussagen, welche in einem Verwaltungsverfahren unter Zwang erwirkt worden sind, dem *nemo-tenetur*-Grundsatz zuwiderlaufen könne. In erster Linie verletze eine solche Verwertung nämlich das Recht einer beschuldigten Person, zu schweigen.[2294] So erblickte der Gerichtshof in der strafprozessualen Verwendung der Aussagen, welche *Saunders* gegenüber den *Inspectors* gemacht hatte, dann auch eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK.[2295] Ebenso stellte der Gerichtshof in anderen Verfahren fest, dass die strafprozessuale Verwertung von Aussagen, welche in einem Verwaltungsverfahren erzwungen wurden, insbesondere dann zu einer Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes führen, wenn die aussagende Person keine Möglichkeit hat, die Verwertung zu verhindern.[2296] Auch in der hier zur Frage stehenden Konstellation wird einer Person das Recht verweigert, zu schweigen. Dabei kommt ihr keinerlei Möglichkeit zu, zu verhindern, dass die so getätigten Aussagen über die Sicherheitsuntersuchung in ein Strafverfahren einfliessen. M.E. darf daher davon ausgegangen werden, **dass der EGMR in der untersuchten Konstellation eine Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes erblicken würde**.

In gleicher Weise ergibt sich auch aus der Rechtsprechung des **Bundesgerichts**, dass die hier untersuchte Konstellation zu einer Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes führt. So hat das Bundesgericht, wie hiervor erwähnt wurde, festgehalten, dass «ein Verstoss gegen das in Art. 6 Ziff. 1 EMRK garantierte Recht auf ein faires Verfahren vorliegen [kann], wenn bei der Sachverhaltsermittlung im Verwaltungsverfahren Zwang oder Druck ausgeübt

---

2294 EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 69.

2295 EGMR i.S. *Saunders/Vereinigtes Königreich* vom 17. Dezember 1996 Ziff. 75.

2296 Vgl. EGMR i.S. *Shannon/Vereinigtes Königreich* vom 4. Oktober 2005; EGMR i.S. *Kansal/Vereinigtes Königreich* vom 27. April 2004 sowie EGMR i.S. *Marttinen/Finnland* vom 21. April 2009. Ähnlich auch EGMR i.S. *Heaney und McGuinness/Irland* vom 21. Dezember 2000.

[wird] und die Möglichkeit besteh[t], die auf diesem Wege gewonnenen Informationen im Strafprozess gegen dieselbe Person zu verwenden».[2297] Eine solche Konstellation ist hier gegeben, indem auf eine meldepflichtige Person Druck ausgeübt wird, um Angaben über einen Sachverhalt zu erlangen, die anschliessend in einem Strafverfahren gegen die meldende Person verwendet werden. Damit ist m.E. **kein Grund erkennbar, warum das Bundesgericht eine Verwertung von Ereignismeldungen im Strafverfahren gutheissen würde**.

Schliesslich wird auch in der Literatur anerkannt, dass ein zentrales Element des *nemo-tenetur*-Grundsatzes das Recht, zu schweigen, darstellt.[2298] Sodann hält OTT fest, dass ein Zwang, der – bspw. durch das Brechen dieses Schweigens – den Zugriff auf das Wissen einer Person erwirken möchte, «stark auf einen Verstoss hin[weist]».[2299] Mit Blick auf das Meldewesen ist festzustellen, dass durch den Zwang, eine Meldung zu erstatten, einer Person ihr Recht, zu schweigen, verwehrt wird, um auf das Wissen dieser Person über den Ereignishergang zuzugreifen. Wird dieses Wissen anschliessend in einem Strafverfahren gegen die meldende Person verwertet, kann darin **auch gestützt auf die Argumente in der Literatur ein klarer Verstoss gegen den *nemo-tenetur*-Grundsatz erblickt werden**.

Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass sowohl die Rechtsprechung als auch die Literatur, nähmen sie sich der Problematik an, dass eine zwangsweise erlangte Ereignismeldung über die SUST in ein Strafverfahren gelangt und dort gegen die meldende Person verwertet wird, eine Verletzung des Verbots der Selbstbelastung erblicken würden. **Diesen Ansichten ist m.E. zuzustimmen**: So wird eine meldepflichtige Person durch die Meldepflicht in Verbindung mit der automatischen Weiterleitung ihrer Meldung an die Strafbehörde gezwungen, Auskünfte über den strafrechtlich relevanten Sachverhalt zu erteilen. Mittels eines nicht unerheblichen Zwangs – konkret mit einer Busse in der Höhe von bis zu 20'000 Franken – wird auf die meldepflichtige Person eingewirkt, sodass sie ihr Wissen über den Ereignishergang preisgibt.

[2297] BGer 2C_118/2017 vom 18. August 2017 E. 3.3. Vgl. ebenso BGer 2C_613/2019 vom 14. November 2019 E. 2.2.

[2298] Vgl. dazu hiervor S. 493 ff.

[2299] OTT, Nemo tenetur, S. 306.

Damit wird eine meldepflichtige Person in ihrem Recht, im Strafverfahren zu schweigen, erheblich verletzt. Im Übrigen ist es kaum ausschlaggebend, dass eine meldepflichtige Person ihre Meldung anonym verfassen kann.[2300] Aufgrund des Inhalts der Meldung, welche die Strafbehörden von der SUST zusammen mit den übrigen Akten erhalten, wird es für diese Behörden ein Leichtes sein, die meldende Person zu identifizieren.

Als Fazit kann damit festgestellt werden, dass eine Weiterleitung der Meldungen des Meldewesens über die SUST ins Strafverfahren **den *nemo-tenetur*-Grundsatz in seinem Kern verletzt**: Eine Person wird zwangsweise verpflichtet, Aussagen über einen Sachverhalt zu machen, wobei diese Angaben später gegen sie in einem Strafverfahren Verwendung finden. Damit wird ihr das Recht, zu schweigen, in einem bedeutenden Ausmass verwehrt. Insgesamt ist damit die Situation – auch aus der Perspektive der an einem Vorkommnis beteiligten Person – als unfair zu betrachten, denn meldepflichtige Personen können sich der Selbstbelastung nur entziehen, indem sie eine erhebliche Busse riskieren.

c. Konsequenzen der Verletzung

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass aus der Verwertung von Ereignismeldungen des Meldewesens in einem Strafverfahren gegen die meldende Person eine Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes resultiert. Mit Verweis auf die hiervor aufgeführten allgemeinen Konsequenzen einer solchen Verletzung[2301] ist damit zu prüfen, welche Folgen diese Verletzung nach sich zieht.

Analog zur Verletzung durch die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens muss – gestützt auf die entsprechende Rechtsprechung des Bundesgerichts – auch in Bezug auf die Meldung aus dem Meldewesen betont werden, dass die Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes **für die Ausgestaltung des Meldewesens sowie des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens keine Konsequenzen** hat. Insbesondere kann sich eine meldepflichtige Person ihrer Meldepflicht nicht mittels der Argumentation entziehen, ihr drohe allenfalls eine

[2300] Vgl. zur Möglichkeit, Meldungen anonym zu verfassen, hiervor S. 210.

[2301] Vgl. dazu hiervor S. 501 f.

Verletzung ihrer Rechte, welche sich aus dem *nemo-tenetur*-Grundsatz ergeben. Ebenso wenig verhindert der *nemo-tenetur*-Grundsatz die Weiterleitung einer Ereignismeldung an die SUST sowie eine Weiterreichung durch diese an die Strafbehörden.

Klare Folgen hat der Verstoss allerdings für das Strafverfahren. So folgt aus einer Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes, dass eine **Ereignismeldung einer beschuldigten Person im Strafverfahren mit einem absoluten Verwertungsverbot inklusive strikter Fernwirkung belegt** wird. Damit darf eine Ereignismeldung im Strafverfahren nicht gegen die meldende Person Verwendung finden. Vielmehr hat schon die Strafverfolgungsbehörde die Meldung aus den Akten zu entfernen.[2302]

Für ein **Strafverfahren mit mehreren beschuldigten Personen** bedeutet dies, dass **sämtliche Ereignismeldungen**, welche die beschuldigten Personen verfasst haben, **aus den Akten zu entfernen** sind. Damit wird die Verwertung einer Ereignismeldung nicht nur gegen die meldende Person selbst, sondern auch gegen andere beschuldigte Personen in demselben Verfahren ausgeschlossen.[2303]

Der *nemo-tenetur*-Grundsatz verwehrt den Strafbehörden allerdings nicht, **Ereignismeldungen von anderen als den beschuldigten Personen heranzuziehen**. Bei einer solchen Verwertung können die beschuldigten Personen nämlich nicht geltend machen, es läge eine Selbstbelastung vor, womit sie **zulässig** bleibt.

Berücksichtigen die Strafbehörden das Verwertungsverbot nicht von sich aus, kann eine beschuldigte Person bei der Verfahrensleitung einen **Antrag** stellen, die mit einem Verwertungsverbot belegte Ereignismeldung sei aus den Verfahrensakten zu entfernen. Kommen die Strafbehörden diesem Antrag nicht nach, kann die beschuldigte Person dagegen Beschwerde gemäss Art. 393

[2302] Vgl. analog Art. 141 Abs. 5 StPO. Vgl. dazu aber die Rechtsprechung des Bundesgerichts, gemäss der die unverwertbaren Beweismittel nicht immer aus den Akten entfernt werden müssen, diskutiert bei NOLL, Fernwirkung des strafprozessualen Nemo-tenetur-Satzes, S. 183 f.

[2303] Zur Problematik, dass so Ereignismeldungen auch nicht zur Entlastung von beschuldigten Personen herangezogen werden können, vgl. analog GLESS, Urteilsbesprechung, S. 346 f.

Abs. 1 Bst. a oder b StPO bzw. im Falle der Verwaltungsstrafverfolgungsbehörde Art. 27 VStrR ergreifen.[2304]

Abschliessend ist noch auf eine nicht unbedeutende, besondere Konstellation hinzuweisen: Erstattet eine an einem Vorkommnis beteiligte Person lediglich eine Meldung über das *Meldesystem für besondere Ereignisse*, ohne dabei der parallel existierenden Meldepflicht an die SUST[2305] nachzukommen,[2306] kann die Meldung des Meldewesens zur ***conditio sine qua non*** für ein nachfolgendes Strafverfahren werden. Diesfalls sind analog jene verfahrensrechtlichen Konsequenzen zu beachten, welche hiervor bei der Meldung des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens erörtert wurden: So ist es der **Strafverfolgungsbehörde verwehrt, dann eine Untersuchung zu eröffnen, wenn sie von einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis alleine aufgrund der Tatsache, dass die beschuldigten Personen eine Meldung über das Meldewesen erstattet haben, erfährt**.[2307]

3. Verletzung durch die Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt?

Schliesslich ist zu prüfen, inwiefern die im Sicherheitsuntersuchungsverfahren geltende Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt[2308] dazu führt, dass der *nemo-tenetur*-Grundsatz verletzt wird. Wie hiervor aufgezeigt wurde, wird hier die Ansicht vertreten, dass **Organisationen der Zivilluftfahrt dazu verpflichtet sind**, **der SUST jene Aufzeichnungen herauszugeben, zu deren Anlegung sie das Luftrecht anweist**.[2309] Zu edieren sind damit insbesondere Aufzeichnungen wie jene des *Cockpit Voice Recorders* oder des *Flight Data Recorders*[2310], welche für die SUST wichtige Beweismittel in ihrer Un-

[2304] Vgl. analog TPF 2018 50 E. 5.2 S. 52 f. sowie BGE 143 IV 475 E. 2.7 S. 480 f.

[2305] Vgl. zur doppelten Meldepflicht hiervor S. 146.

[2306] Vgl. dazu die in FN 1235 genannten Fälle.

[2307] Vgl. zu den Konsequenzen analog hiervor S. 530 ff.

[2308] Vgl. zum Begriff hiervor S. 205.

[2309] Vgl. zur Editionspflicht hiervor S. 424 f.

[2310] Vgl. zum *Cockpit Voice Recorder* sowie zum *Flight Data Recorder* hiervor S. 318.

tersuchung darstellen. Allerdings verfügt die SUST, wie hiervor ebenfalls aufgezeigt wurde, über keinerlei Sanktionsmittel, um diese Pflicht durchzusetzen.

Damit ist gleichzeitig auch gesagt, dass die Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt zu **keinem Verstoss des *nemo-tenetur*-Grundsatzes** führen kann. Wie hiervor erörtert wurde, ist es für einen solchen Verstoss nämlich nötig, dass die Mitwirkungspflicht mittels eines Zwangs durchgesetzt wird.[2311] Der SUST kommt allerdings aufgrund des Fehlens von Sanktionsmitteln keine Möglichkeit zu, solchen Zwang – bspw. durch das Androhen einer Busse – auszuüben. Sie kann einzig zu den Zwangsmassnahmen der Durchsuchung und der Beschlagnahme[2312] greifen, um den Aufzeichnungen habhaft zu werden. Hiervor wurde allerdings ebenso aufzeigt, dass die Ergreifung von Zwangsmassnahmen gemäss Rechtsprechung und Lehre nicht im Widerspruch zum Verbot der Selbstbelastung steht.[2313] Damit fällt eine Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes durch die Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt ausser Betracht.

Nichtsdestotrotz sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass sich das Bundesgericht im Zusammenhang mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz schon mehrfach vergleichbarer Editionspflichten annehmen musste. Dabei kam das Gericht jeweils ebenfalls zum Schluss, dass keine Verletzung des Verbots der Selbstbelastung vorliege: So hat das Bundesgericht in seinem **Urteil *BGE 140 II 384* aus dem Jahr 2014** erwogen, dass der *nemo-tenetur-Grundsatz* bei juristischen Personen nicht derart interpretiert werden dürfe, dass die Herausgabe von Unterlagen, deren Führung bzw. Anlage gesetzlich vorgeschrieben sei, verunmöglicht werde. Vielmehr solle es einer Behörde erlaubt sein, eine juristische Person aufzufordern, Dokumente zu edieren, zu deren Erstellung eine gesetzliche Pflicht bestehe, selbst wenn diese Dokumente anschliessend in einem Verfahren mit Strafcharakter gegen diese Person Verwendung finden könnten. Dies gelte insbesondere dann, wenn die entsprechende Editionsverfügung nicht mit Art. 292 StGB verbunden werde.[2314] In seinem Urteil *BGE 142 IV 207* aus dem Jahr 2016 bestätigte das Bundesgericht sodann diese

[2311] Vgl. hiervor S. 496 f.

[2312] Vgl. zu diesen Zwangsmassnahmen hiervor S. 332 ff. bzw. 337 ff.

[2313] Vgl. dazu die Literatur und Rechtsprechung in FN 2166.

[2314] Vgl. ausführlich BGE 140 II 384 E. 3.3.4 S. 392.

Rechtsprechung.[2315] Mit Blick auf beide Urteile lässt sich erkennen, dass auch die Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt eine solche Pflicht zur Herausgabe von Dokumenten darstellt, zu deren Erstellung eine gesetzliche Pflicht besteht. Ebenfalls ist es so, dass die SUST eine allfällige Editionsverfügung nicht mit Art. 292 StGB verknüpfen darf.[2316] Entsprechend würde also auch das Bundesgericht, hätte es sich der Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt anzunehmen, zum Schluss kommen, dass keine Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes vorliege.

Ebenso hielt das Bundesgericht bereits in seinem **Urteil *BGE 121 II 273* aus dem Jahr 1995** fest, dass es «im Verwaltungsrecht eine grosse Zahl von Verhaltenspflichten [gibt], die unter anderem dazu dienen, einen Straftäter zu überführen, denen sich der Betroffene aber nicht mit dem Hinweis, dass er sich allenfalls selbst einer strafrechtlichen Handlung bezichtigen müsste, entziehen kann».[2317] Zu einer solchen Verhaltenspflicht zähle z.B. die durch das Strassenverkehrsrecht statuierte Pflicht zur Installation eines Fahrtenschreibers in gewissen Fahrzeugen. Ein Chauffeur könne entsprechend gebüsst werden, wenn er einen Fahrtenschreiber nicht in Betrieb halte. Zudem könne er «bei einem Unfall dessen Herausgabe auch nicht mit dem Hinweis verweigern, dass er damit möglicherweise selbst seine Bestrafung bewirke».[2318] Gleich wie die Pflicht zur Installation von Fahrtenschreibern im bestimmten Fahrzeugen besteht für Luftfahrzeuge im kommerziellen Betrieb die Vorschrift, einen *Cockpit Voice Recorder* oder einen *Flight Data Recorder* zu installieren.[2319] Wird die erwähnte Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Fahrtenschreiber analog auf diese Geräte angewandt, ergibt sich ebenso, dass deren Herausgabe bzw. die Edition deren Aufzeichnungen nicht mit dem Verweis verweigert werden darf, diese führe zu einer Selbstbelastung.

Auch wenn die hiervor genannten Urteile in der Literatur auf Kritik stiessen und die Argumentation des Bundesgerichts nicht in allen Punkten zu überzeu-

---

2315 Vgl. BGE 142 IV 207 E. 8.3.2 S. 215.

2316 Vgl. zur fehlenden Möglichkeit, eine Editionsverfügung mit Art. 292 StGB zu kombinieren, hiervor S. 339.

2317 BGE 121 II 273 E. 3c/cc S. 286.

2318 BGE 121 II 273 E. 3c/cc S. 286.

2319 Vgl. dazu hiervor FN 1374 und 1375.

gen vermag,[2320] so ist es dennoch richtig, dass die Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt den *nemo-tenetur*-Grundsatz nicht verletzen kann, da es am Element des Zwangs fehlt. Eine weitere Vertiefung des Verhältnisses der Editionspflicht zum Verbot der Selbstbelastung ist hier daher nicht angezeigt.

III. Zwischenfazit

Die Ausführungen dieses Kapitels haben sich ausführlich mit der Frage beschäftigt, inwiefern die heutige Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung zu einer Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes führen kann. Im Fokus der Prüfung standen die beiden Meldepflichten sowie die Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt. Dabei kam das Kapitel zu folgendem Ergebnis:

In Bezug auf die **Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens** ist ein Verstoss gegen den *nemo-tenetur*-Grundsatz festzustellen. Insgesamt muss die Meldepflicht nämlich als unzulässiger Zwang zu einer selbstbelastenden Mitwirkung interpretiert werden. **Selbstbelastend** ist die Meldepflicht aus dem Grund, weil die durch sie vermittelte Information, dass ein Vorkommnis stattgefunden hat, im Einzelfall den Auslöser – die *conditio sine qua non* – für ein nachfolgendes Strafverfahren darstellen kann. Da zudem die zu meldenden Sachverhalte – nämlich der Unfall sowie die schwere Störung – definitorische Überschneidungen mit den objektiven Tatbestandselementen diverser Delikte aufweisen, führt die Einreichung einer Meldung an die SUST zusammen mit der Zustellung des Vorberichts an die Strafverfolgungsbehörden praktisch zwangsläufig zur Eröffnung eines Strafverfahrens. In der Konsequenz kommt die Meldepflicht einer Selbstanzeige gleich.

Der **Zwang**, mittels dessen diese Meldepflicht durchgesetzt wird, konkret die Androhung einer Busse in der Höhe von maximal 20’000 Franken, kann zudem **als nicht zulässig** betrachtet werden. Erstens ist dieser Zwang nämlich nicht gering. Zweitens kommt der am Vorkommnis beteiligten Person keine

[2320] Vgl. z.B. AUER/BINDER, in: VwVG-Kommentar, Art. 13 VwVG Rz. 13; BECK, Enforcementverfahren der FINMA, Rz. 700 ff. m.w.H.; sowie MEIER, Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren, S. 271 ff.

Möglichkeit zu, die Weiterleitung der mit der Meldung übermittelten Information, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat, an die Strafverfolgungsbehörden zu verhindern. Drittens stellt diese Information keine simple, unbedeutende Tatsache dar, sondern ist im Einzelfall erst der Auslöser für das Strafverfahren. Viertens lässt sich dieser Zwang auch nicht damit rechtfertigen, dass er einem regulatorischen Regime entspränge oder durch Drittinteressen gerechtfertigt wäre.

Aus dieser Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes resultiert sodann, dass die belastende Information – nämlich die **Tatsache, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat** – in einem zur Sicherheitsuntersuchung parallel verlaufenden Strafverfahren **nicht verwertet** werden darf. Somit darf die Strafverfolgungsbehörde nur dann ein Verfahren eröffnen, wenn sie von einem Vorkommnis auch aus anderen Quellen als dem Umstand, dass die beschuldigten Personen das Vorkommnis der SUST gemeldet haben, Kenntnis erlangt. Ist diese Bedingung nicht erfüllt, liegen die nötigen Prozessvoraussetzungen für die Führung eines Strafverfahrens nicht vor, womit dieses nicht an die Hand zu nehmen bzw. einzustellen ist.

Auch bezüglich der **Meldepflicht des *Meldesystems für besondere Ereignisse*** sind die Ausführungen dieses Kapitels zum Schluss gekommen, dass ein Verstoss gegen den *nemo-tenetur*-Grundsatz vorliegt. Währenddem das Meldewesen diesen Grundsatz eigentlich nicht zu berücksichtigen hätte, ist das Verbot der Selbstbelastung allerdings dann einschlägig, **wenn die SUST Ereignismeldungen von der Meldestelle des BAZL erhält und sie an die Strafbehörden weiterleitet**. In einer solchen Konstellation kann nämlich die Meldepflicht des Meldewesens als Pflicht zur Aussage über den Sachverhalt gegenüber den Strafbehörden interpretiert werden.

Eine solche Konstellation, in welcher am Vorkommnis beteiligte Personen gezwungen werden, den Strafbehörden Auskunft zu erteilen, **verletzt** allerdings den ***nemo-tenetur*-Grundsatz in seinem Kern**. Durch die Meldepflicht wird nämlich mittels erheblichen Zwangs ein Zugriff auf das Wissen der meldepflichtigen Personen über den Sachverhalt erwirkt. Damit wird diesen Personen das Recht, im Strafverfahren zu schweigen, in erheblichem Ausmass verwehrt.

Aus dem Verstoss gegen den *nemo-tenetur*-Grundsatz folgt sodann, dass die **Ereignismeldungen** der beschuldigten Personen in einem Strafverfahren **nicht verwertet** werden dürfen. Vielmehr sind sie aus den Akten zu entfernen und unter separatem Verschluss zu halten.

Schliesslich analysierten die vorangehenden Ausführungen ebenso die **Editionspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt**. Diese Prüfung ergab, dass **kein Verstoss** gegen den *nemo-tenetur*-Grundsatz vorliegt. Der Grund dafür ist, dass die Editionspflicht nicht mittels Zwang durchgesetzt werden kann bzw. die allfällige Ergreifung von Zwangsmassnahmen durch Rechtsprechung und Literatur als zulässig erachtet wird. Damit fehlt es an einem entscheidenden Element, um eine Verletzung des Verbots der Selbstbelastung zu begründen.

Insgesamt zeigte sich damit, dass zwei wesentliche Elemente der heutigen Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung, nämlich die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens sowie jene des *Meldesystems für besondere Ereignisse*, unter gewissen Bedingungen zu einer Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes führen können. Von vornherein verhindern liessen sich diese Verstösse, indem den Strafbehörden untersagt würde, Informationen und Akten aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren in ihrem eigenen Verfahren zu verwerten. So könnten sie gestützt auf die Unterlagen der SUST weder ein Verfahren eröffnen noch den Sachverhalt erstellen. Bevor allerdings gefordert wird, dass eine solche Bestimmung geschaffen wird, muss im nächsten Kapitel geprüft werden, inwiefern sich ein solches Verwertungsverbot – zumindest teilweise – bereits aus den Normen der *Just Culture* herleiten lässt.

C. Amts- bzw. Rechtshilfe und Normen der *Just Culture*

Wie im zweiten Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen ausführlich aufgezeigt wurde, leistet die SUST sowohl den Straf- als auch der Administrativbehörde **Rechts- bzw. Amtshilfe**.[2321] So stellt sie nicht nur den Vorbericht, welcher in der Regel innerhalb von 24 bis 48 Stunden nach einem Vorkommnis erstellt wird, der zuständigen Strafverfolgungs- sowie der Administrativbehörde zu. Vielmehr können sämtliche Straf- sowie die Administrativbehörde auch die Verfahrensakten der Sicherheitsuntersuchung beiziehen. Dieser Aktenaustausch ermöglicht den Behörden, in ihren jeweiligen Verfahren massgeblich auf den durch die SUST erstellten Sachverhalt abzustellen. Dies hat allerdings auch zur Konsequenz, dass sich die Sicherheitsuntersuchung in der Stellung eines separat geführten Vor- bzw. Ermittlungsverfahrens zur anschliessenden Strafuntersuchung präsentiert.

Damit wird augenscheinlich, dass die Amts- bzw. Rechtshilfe die zentrale Ursache dafür ist, dass sich die an einem Vorkommnis beteiligten Personen – wie hiervor bereits mehrfach erwähnt wurde – in einem **Dilemma** befinden. Einerseits ist es nämlich – wenn es auch nicht verpflichtend ist[2322] – zumindest erwünscht, dass die Akteurinnen und Akteure der Zivilaviatik zur Aufklärung der Ursachen eines Vorkommnisses an der Sicherheitsuntersuchung mitwirken. Andererseits setzen sich die am Vorkommnis beteiligten Personen, da über die Amts- bzw. Rechtshilfe die Ergebnisse der Sicherheitsuntersuchung ins Straf- sowie ins Administrativverfahren gelangen, dem Risiko aus, dass sie sich durch ihre Mitwirkung selbst belasten.

In der Literatur herrscht sodann die These vor, dass sich dieses Dilemma – und dies nicht nur in der Schweiz – in letzter Zeit verschärft habe. So wird von diversen Autorinnen und Autoren betont, dass es in den vergangenen Jahren zu einer **zunehmenden Kriminalisierung sicherheitsrelevanter Vorkomm-**

[2321] Vgl. dazu hiervor S. 462 ff.

[2322] Vgl. zu den Mitwirkungsverweigerungsrechten hiervor S. 408 ff.

nisse gekommen sei.[2323] Im Gegensatz zu früher seien heute nämlich Personen, die an Unfällen beteiligt sind, vermehrt einer strafrechtlichen Verfolgung ausgesetzt.[2324] Gerade auch das Unter-Strafe-Stellen von Ereignissen, bei denen – wie insbesondere bei schweren Störungen – nur eine Gefährdung bestanden hat, ansonsten aber kein Schaden eingetreten ist, wird in der Literatur immer wieder kritisiert.

Inwiefern diese These der zunehmenden Kriminalisierung sicherheitsrelevanter Vorkommnisse korrekt ist, muss an dieser Stelle offengelassen werden. Sicher ist, dass durch die Einführung der ***Just Culture***[2325] in den letzten Jahren versucht wurde, Gegensteuer zu geben. Ziel der Normen der *Just Culture* ist nämlich, der dilemmatischen Position der an einem Vorkommnis beteiligten Personen entgegenzuwirken.[2326] Dazu formulieren diese Normen verschiedene Schutzgehalte wie bspw. Verwertungsverbote für diverse Beweismittel, Akten oder Informationen, welche im Zusammenhang mit der Flugunfalluntersuchung anfallen. Damit wird es den Straf- sowie der Administrativbehörde verwehrt, diese Dokumente für ihre Verfahren heranzuziehen.

Die Folge der *Just Culture* ist allerdings, dass die durch die SUST geleistete Amts- bzw. Rechtshilfe mit deren Normen *prima vista* in **Konflikt** gerät. Die Bestimmungen der VSZV sehen nämlich – mit der Ausnahme von Auskünften am Vorkommnis beteiligter Personen – keine Einschränkung der Amts- bzw. Rechtshilfe vor.

Nachfolgend wird dieser Konflikt zwischen dem Konzept der *Just Culture* und der Amts- bzw. Rechtshilfe genauer analysiert. Dazu fasst das erste Unterkapitel die Schutzgehalte der *Just Culture*, welche hiervor bereits dargelegt wurden, nochmals zusammen. Das zweite Unterkapitel untersucht sodann, inwie-

---

2323 Für die Schweiz vgl. SCHUBERT, Droit aérien, S. 132. Des Weiteren vgl. ABEYRATNE, Convention Commentary, S. 334 ff.; DEKKER, Just Culture [2nd ed.], S. 87 ff. m.w.H.; MICHAELIDES-MATEOU/MATEOU, Criminalization, passim; JANEZIC, Meldepflichten, S. 16; SCHNITKER/VAN HET KAAR, Aviation Accident, S. 157 ff.; sowie TRÖGELER, Just Culture, S. 12 ff.

2324 Vgl. als konkretes Beispiel das Strafverfahren nach der Flugzeugkollision bei Überlingen bei HECHT/GRUHL, Flugzeugkollision von Überlingen, S. 329 ff.

2325 Vgl. zur *Just Culture* hiervor S. 216 ff.

2326 Vgl. dazu FN 926.

fern diese Schutzgehalte durch die Amts- bzw. Rechtshilfe verletzt werden. Dabei wird nicht nur die Amts- bzw. Rechtshilfe, welche die SUST an die Straf- und die Administrativbehörde leistet, sondern auch der amtshilfeweise Beizug von Meldungen des Meldewesens durch die SUST erörtert.

I. Schutzgehalte der *Just Culture*

Im zweiten Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen wurden die Schutzgehalte, welche durch die diversen Normen der *Just Culture* statuiert werden, ausführlich vorgestellt.[2327] Aus diesen Schutzgehalten sind für die hier diskutierte Problematik allerdings **nur jene von Bedeutung, welche Folgen für die zu einer Sicherheitsuntersuchung parallel verlaufenden Straf- oder Administrativverfahren zeitigen**. Damit bleiben hier jene Schutzgehalte ohne Relevanz, welche durch private Akteurinnen und Akteure wie die Organisationen der Zivilluftfahrt[2328] zu beachten sind.[2329]

Die nachfolgende Abbildung 27 fasst jene Schutzgehalte der *Just Culture* zusammen, welche diese Bedingung erfüllen. Aus der Abbildung geht hervor, dass einerseits der **Verfahrensverzicht**, welcher im Bereich des *Meldesystems für besondere Ereignisse* statuiert wird, für das Straf- bzw. das Administrativverfahren einschlägig ist. Dieser besagt nämlich, dass eine Meldung, welche über das Meldewesen eingereicht wurde, nicht dazu führen darf, dass ein Verfahren gegen meldende oder in der Meldung genannte Personen eröffnet wird. In der Schweiz wird dabei – wie es in der Abbildung 27 kursiv angegeben ist – dieser Verfahrensverzicht so umgesetzt, dass die Meldestelle des BAZL nicht von sich aus eingegangene Ereignismeldungen an andere Behörden weiterleitet. Andererseits existieren diverse **Verwertungsverbote**, welche die Inhalte des Meldewesens sowie bestimmte Beweismittel, Akten und Informationen der Sicherheitsuntersuchung beschlagen, die sich erheblich auf die Straf- sowie die Administrativverfahren auswirken. So verbieten diese Verwertungs-

[2327] Vgl. für den Schutz der Inhalte des Meldewesens hiervor S. 213 ff. sowie für den Schutz der Beweismittel und Akten des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens hiervor S. 367 ff.

[2328] Vgl. zum Begriff hiervor S. 205.

[2329] Vgl. als Beispiel den Schutz der meldenden sowie in den Meldungen genannten Personen vor den Organisationen der Zivilluftfahrt hiervor S. 230 ff.

verbote den Straf- bzw. der Administrativbehörde insbesondere, bestimmte Aktenstücke, welche sie im Zusammenhang mit der durch die SUST geleisteten Amts- bzw. Rechtshilfe erhalten können, zu verwerten.

Aus der Abbildung 27 geht allerdings auch hervor, dass praktisch alle der aufgezeigten Verwertungsverbote Ausnahmen zulassen. Damit handelt es sich lediglich um **relative Verwertungsverbote.**[2330] Dies impliziert, dass die genannten Schutzobjekte in Straf- bzw. Administrativverfahren dann verwendet werden dürfen, wenn die in der Abbildung erwähnten Ausnahmebedingungen erfüllt sind. Lediglich das Verwertungsverbot, welches die Aufzeichnungen des *AVRE* beschlägt, stellt ein **absolutes Verwertungsverbot** dar. Diese Daten dürfen in keinem Fall in einem Straf- oder Administrativverfahren herangezogen werden. Zu beachten ist zudem, dass Verwertungsverbote – unabhängig davon, ob sie relativ oder absolut gelten – eine Fernwirkung haben. Ist die Verwendung eines Beweismittels den Behörden untersagt, dürfen sie dieses nämlich auch nicht als Ermittlungsansatz zur Auffindung weiterer Beweisstücke heranziehen.[2331]

Nicht aufgeführt in der Abbildung 27 sind hingegen die Schutzgehalte, welche durch **Annex 13** statuiert werden. Aufgrund des Vorbehalts der Schweiz zur Ziff. 5.12 des Annex 13 haben die in dieser Ziffer formulierten Schutzbestimmungen hierzulande keine Gültigkeit erlangt. Den übrigen im Annex 13 enthaltenen Schutzbestimmungen kommt zudem ein äusserst limitierter Gehalt zu.[2332]

In Abbildung 27 ebenso unberücksichtigt blieb das **Datenschutzgesetz**, da es nicht zu den eigentlichen Normen der *Just Culture* zählt. Ohnehin wurde hiervor aufgezeigt, dass im Vergleich zu den Bestimmungen der *Just Culture* das Datenschutzgesetz in den meisten Fällen keine weitergehenden Schutzgehalte statuiert und daher nicht als valable alternative Rechtsgrundlage zur Etablierung einer *Just Culture* herangezogen werden kann.[2333]

[2330] Zur Differenzierung zwischen absoluten und relativen Verwertungsverboten vgl. die Literaturangabe in FN 1069.

[2331] Vgl. zum Ganzen analog hiervor S. 245.

[2332] Vgl. zu den Schutzgehalten des Annex 13 hiervor S. 368 ff.

[2333] Vgl. zu den Schutzgehalten des Datenschutzgesetzes im Meldewesen hiervor S. 252 ff. sowie in Bezug auf das Sicherheitsuntersuchungsverfahren S. 393 ff.

Rechtsgrundlage	Schutzobjekte	Schutzgehalt	Ausnahmen	Vgl.
Verfahrensverzicht				
Art. 16 Abs. 6 VO 376/2014	meldende sowie in den Meldungen genannte Personen	keine Eröffnung eines Straf- oder Administrativverfahrens alleine aufgrund einer Meldung	nationales Strafrecht geht vor; Ausnahme bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit	S. 238 ff.
Art. 77d Abs. 3 und 4 LFV		*die Meldestelle leitet Ereignismeldungen nicht von sich aus an andere Behörden weiter*	*keine Ausnahme*	
Verwertungsverbote				
Art. 16 Abs. 7 VO 376/2014	Daten und Informationen des Meldewesens	keine Verwendung in Verwaltungsverfahren gegen meldende oder in den Meldungen genannte Personen	Ausnahme bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit	S. 245 ff.
Art. 77d Abs. 3 LFV		*die Meldestelle behandelt Ereignismeldungen vertraulich*	*keine Ausnahme*	
Art. 14 Abs. 1 VO 996/2010	diverse Akten, Beweismittel und Informationen aus der Sicherheitsuntersuchung: – Aussagen von Personen während der Sicherheitsuntersuchung – Akten der Sicherheitsuntersuchung, welche die Identität von Personen preisgeben – besonders schützenswerte Personendaten – Akten der Sicherheitsuntersuchung mit vorläufigem Charakter – Beweisstücke von Drittländern, die Schutz beantragt haben – Aufzeichnungen wie jene des *Cockpit Voice Recorders*, des *Airborne Image Recorders* oder des *AVRE* – Aufzeichnungen des *Flight Data Recorders*[2334]	keine Verwendung in Straf- oder Administrativverfahren	Ausnahme nach Interessensabwägung durch die SUST	S. 373 ff.

[2334] Dieser Schutz wird nicht in Art. 14 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 erwähnt, sondern in einem spezifischen UAbs. 2 zu Art. 14 Abs. 2 dieser Verordnung. Vgl. dazu hiervor S. 377.

Art. 14 Abs. 2 VO 996/2010	diverse Unterlagen, welche für die Sicherheitsuntersuchung von Bedeutung sind: – Kommunikation der am Vorkommnis beteiligten Personen – Aufzeichnungen von Flugverkehrskontrollstellen – Begleitschreiben zu Sicherheitsempfehlungen – Ereignismeldungen des Meldewesens	keine Verwendung in Straf- oder Administrativverfahren	Ausnahme nach Interessensabwägung durch die SUST	S. 381 ff.
Art. 24 VSZV	Auskünfte von Personen während der Sicherheitsuntersuchung	keine Verwendung in Strafverfahren	Ausnahme mit Einwilligung der angehörten Person	S. 389 ff.
Art. 40*a* ff. VFSD	Aufzeichnungen des *AVRE*	keine Verwendung in Straf- oder Administrativverfahren	keine Ausnahme	S. 391 ff.

Abbildung 23: In Bezug auf die Amts- bzw. Rechtshilfe relevante Schutzgehalte der Just Culture

II. Verletzung der *Just Culture* durch die Amts- bzw. Rechtshilfe?

Die Ausführungen des zweiten Teils der hier vorgenommenen Untersuchungen haben ausführlich dargelegt, inwiefern die SUST den Straf- sowie der Administrativbehörde Rechts- bzw. Amtshilfe leistet.[2335] Zudem wurde auch schon erwähnt, dass die Meldestelle des BAZL – zumindest in Einzelfällen – Meldungen des *Meldesystems für besondere Ereignisse* an die SUST weiterleitet,[2336] was ebenfalls eine Form der Amtshilfe darstellt.

Hiernach wird nun untersucht, inwiefern diese Arten der Amts- bzw. Rechtshilfe mit den Normen der *Just Culture* in Konflikt geraten. Dazu wird in einem ersten Abschnitt der Beizug von Ereignismeldungen aus dem Meldewesen durch die SUST genauer analysiert. Der zweite Abschnitt untersucht die Leistung der Rechtshilfe durch die SUST an die Strafbehörden, bevor der dritte Abschnitt die Amtshilfe gegenüber der Administrativbehörde erörtert.

[2335] Vgl. dazu hiervor S. 462 ff.

[2336] Vgl. dazu hiervor die in FN 1235 genannten Fälle sowie S. 310.

1. Verletzung durch den Beizug von Ereignismeldungen durch die SUST?

Wie hiervor erwähnt, leitet die Meldestelle des BAZL Meldungen, welche im Rahmen des Meldewesens erfasst worden sind, teilweise von sich aus, teilweise auf Gesuch hin an die SUST für ihre Untersuchungen weiter. Eine eigentliche Rechtsgrundlage für den Beizug dieser Ereignismeldungen durch die SUST ist im schweizerischen Recht allerdings nicht zu finden.[2337] Lediglich Art. 14 Abs. 2 Bst. d der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 besagt, dass die Meldungen des Meldewesens für die Zwecke der Sicherheitsuntersuchung sowie zur Verbesserung der Flugsicherheit verfügbar gemacht werden dürfen.[2338]

Damit hält diese Bestimmung allerdings ebenso fest, dass der amtshilfeweise **Beizug von Ereignismeldungen durch die SUST gemäss den Normen der *Just Culture* zulässig** ist.[2339] Ohnehin wurde hiervor argumentiert, dass es die *ratio* der *Just Culture* ist, die Flugsicherheit zu verbessern. In diesem Sinne ist es angezeigt, dass auch die SUST auf die durch das Meldewesen gewonnenen Daten und Informationen zugreifen kann, denn die SUST handelt ganz im Sinne der Flugsicherheit.[2340] Im Übrigen ergibt sich aus dieser Kongruenz des Zwecks der Sicherheitsuntersuchung mit jenem des Meldewesens ebenso, dass auch die Datenschutzbestimmungen dem Beizug von Meldungen des Meldewesens durch die SUST nicht entgegenstehen.[2341]

Während also die Normen der *Just Culture* sowie des Datenschutzes für den Beizug von Ereignismeldungen durch die SUST nicht schädlich sind, ist es eine andere Bestimmung, in deren Lichte dieser Einbezug als problematisch

---

[2337] Dies ist auch nicht zwingend notwendig, denn aus dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung ergibt sich innerhalb des gleichen Gemeinwesens eine Pflicht zur Leistung der Amtshilfe. Vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 1784, oder KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 1151.

[2338] Vgl. dazu hiervor S. 384.

[2339] Vgl. dazu hiervor S. 248 f.

[2340] Vgl. zum Grundsatz, dass die Normen der *Just Culture* nicht so interpretiert werden dürfen, dass sie den notwendigen Massnahmen zur Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Flugsicherheit entgegenstehen, hiervor S. 229.

[2341] Vgl. dazu hiervor S. 259.

erscheint: So wird nämlich einer Person, welche sachdienliche Auskünfte erteilen kann,[2342] im Sicherheitsuntersuchungsverfahren das Recht gewährt, die Aussage zu verweigern.[2343] Dieses **Aussageverweigerungsrecht** wird durch den Beizug von Ereignismeldungen allerdings umgangen. So fordert nämlich das Meldewesen, wie hiervor gezeigt wurde, von den an einem Ereignis beteiligten Personen, dass sie in ihrer Meldung Auskunft über den Hergang des Vorfalls erteilen.[2344] Entsprechend enthalten die so gewonnenen Ereignismeldungen diverse Informationen, deren Offenlegung gegenüber der SUST eine am Ereignis beteiligte Person aufgrund des Aussageverweigerungsrechts verwehren könnte.

Damit gerät der Beizug von Ereignismeldungen durch die SUST unweigerlich in Konflikt mit dem Aussageverweigerungsrecht. Eine Lösung dieses Konflikts ist nur möglich, indem die SUST eine Ereignismeldung lediglich dann beizieht, wenn deren Verfasserin bzw. deren Verfasser dem Einbezug zugestimmt hat. So wird sichergestellt, dass das Aussageverweigerungsrecht einerseits nicht umgangen, Ereignismeldungen aber dennoch für die Zwecke der Sicherheitsuntersuchung herangezogen werden können. Da eine Norm, welche explizit das Erfordernis einer solchen Zustimmung statuiert, nicht existiert, muss m.E. aus dem Aussageverweigerungsrecht gemäss Art. 40 VSZV i.V.m. dem Anspruch auf ein gerechtes Verfahren[2345] hergeleitet werden können, dass **die SUST Ereignismeldungen nur nach der Zustimmung der jeweiligen Verfasserin oder des jeweiligen Verfassers für ihr Verfahren beiziehen** kann.

Von dieser Zustimmung m.E. nicht abhängig ist hingegen die Möglichkeit der Meldestelle des BAZL, der SUST die Information mitzuteilen, dass sich ein Vorkommnis, welches allenfalls einer Untersuchung bedarf, ereignet hat. Solange **die Meldestelle des BAZL die SUST lediglich darüber unterrichtet, dass ein Vorkommnis stattgefunden hat**, ohne dabei die Ereignismeldung

---

[2342] Zur Anhörung von Personen, die sachdienliche Auskünfte geben können, vgl. hiervor S. 310 ff.

[2343] Zum Aussageverweigerungsrecht vgl. hiervor S. 409 ff.

[2344] Vgl. zum Inhalt der Meldungen hiervor S. 208.

[2345] Vgl. zum Anspruch auf ein gerechtes Verfahren z.B. STEINMANN, in: St.Galler Kommentar, Art. 29 BV Rz. 16 ff.

selbst an diese weiterzuleiten, wird das Aussageverweigerungsrecht einer meldenden Person nicht verletzt. Ebenso wenig stehen die Normen der *Just Culture* oder des Datenschutzes einer solchen Orientierung der SUST durch die Meldestelle entgegen, denn die Orientierung dient der Verbesserung der Flugsicherheit[2346] und enthält überdies keine Personendaten.

2. Verletzung durch die Rechtshilfe an die Strafbehörden?

Im zweiten Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen wurde aufgezeigt, dass die SUST den Strafbehörden Rechtshilfe leistet, indem sie den Strafverfolgungsbehörden einerseits den Vorbericht zustellt und andererseits sämtlichen Strafbehörden ihre Akten überlässt.[2347] Die Rechtsgrundlagen dieser Rechtshilfe ergeben sich in erster Linie aus den im zweiten Teil dieser Untersuchungen präsentierten einschlägigen **Normen in der VSZV**.[2348] Daneben sind allerdings auch die **Art. 43 ff. sowie Art. 194 Abs. 2 StPO bzw. Art. 30 VStrR** zu beachten. So kann auch aus Art. 44 StPO bzw. Art. 30 Abs. 1 VStrR abgeleitet werden, dass die SUST als Bundesbehörde zur Leistung von Rechtshilfe verpflichtet ist.[2349]

Die Rechtshilfe der SUST ist allerdings keine umfassende. Vielmehr beschränken die Normen der VSZV, wie hiervor gezeigt wurde, die Rechtshilfe auf zwei Formen, nämlich einerseits auf die Zustellung des Vorberichts sowie andererseits auf den Aktenaustausch.[2350] Damit ergibt sich, dass es sich bei der Rechtshilfe der SUST um eine **rein faktenbezogene Rechtshilfe** handelt. Die SUST wird nämlich weder im Auftrag der Strafbehörden tätig, indem sie für

---

[2346] Vgl. zu dieser Argumentation schon hiervor S. 239 und 244.

[2347] Vgl. dazu hiervor S. 465 ff.

[2348] Vgl. dazu hiervor S. 465 f.

[2349] Zu beachten ist allerdings, dass gerade die Pflicht zum Aktenaustausch mit den Strafbehörden nicht auf Art. 44 StPO gestützt werden kann. Für den Aktenaustausch ist alleine Art. 194 StPO anwendbar. Vgl. dazu SCHMITT, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 44 StPO Rz. 4.

[2350] Damit ergibt sich auch kein Konflikt zwischen den Normen der VSZV und Art. 44 StPO oder Art. 30 VStrR, da Letztere eine spezialgesetzliche Einschränkung der Rechtshilfe zulassen. Vgl. dazu SCHMITT, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 44 StPO Rz. 6.

diese Verfahrenshandlungen vornimmt,[2351] noch erstellt sie Gutachten zuhanden dieser Behörden[2352]. Vielmehr teilt die SUST den Strafbehörden lediglich die Tatsachen mit, die sie während ihrer Sicherheitsuntersuchung zutage gefördert hat. Dabei verfolgt die SUST während ihrer Untersuchung alleine das Ziel, die Ursachen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses abzuklären. Schuld und Verantwortlichkeit dürfen hingegen nicht Thema der Sicherheitsuntersuchung sein.[2353] Entsprechend kann die SUST den Strafbehörden auch keine Informationen zu den subjektiven Sachverhaltselementen rechtshilfeweise zur Verfügung stellen. Vielmehr haben Letztere selbst durch eigene Untersuchungshandlungen die Abklärung bezüglich der Schuld der an einem Vorkommnis beteiligten Personen vorzunehmen.

Nachfolgend wird untersucht, ob diese Rechtshilfe in Konflikt mit den Normen der *Just Culture* gerät. In einem ersten Schritt wird dazu erörtert, inwiefern ein Widerspruch zur *Just Culture* besteht, wenn die Strafverfolgungsbehörden aufgrund der Rechtshilfe ein Verfahren eröffnen (Unterabschnitt a.). In einem zweiten Schritt wird sodann der Aktenaustausch zwischen der SUST und den Strafbehörden auf seine Übereinstimmung mit den Bestimmungen der *Just Culture* analysiert (Unterabschnitt b.).

a. Verletzung durch die Eröffnung eines Verfahrens?

In der Praxis kann es vorkommen, dass eine Strafverfolgungsbehörde alleine deshalb ein Verfahren eröffnet, weil sie von der SUST – insbesondere über die Zustellung des Vorberichts – auf ein Vorkommnis aufmerksam gemacht worden ist. In einer solchen Situation stellt sich die Frage, inwiefern die Strafverfolgungsbehörde durch die Eröffnung des Verfahrens in Konflikt mit dem durch die Normen der *Just Culture* statuierten **Verfahrensverzicht** gerät.

Die Rechtgrundlage dieses Verfahrensverzichts findet sich auf europäischer Ebene in **Art. 16 Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014**. Diese Bestim-

---

[2351] Dies verbietet der Grundsatz der Unabhängigkeit der Verfahren. Vgl. dazu hiervor S. 458 f.

[2352] Vgl. allerdings die Ausnahme nach einem *act of unlawful interference*. Hier wird die SUST ausnahmsweise als Gutachterin zugunsten der Strafverfolgungsbehörden tätig. Vgl. dazu hiervor S. 463 ff.

[2353] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 288 ff.

mung untersagt den Behörden, «lediglich aufgrund einer Meldung» des *Meldesystems für besondere Ereignisse* ein Verfahren zu eröffnen.[2354] Damit drückt der Artikel allerdings ebenso aus, dass die Behörden ohne Weiteres ein Verfahren eröffnen dürfen, wenn sie auch aus anderen Quellen von einem Ereignis erfahren.[2355] Dies ist bei sicherheitsrelevanten Vorkommnissen regelmässig der Fall, da diese – wie hiervor ausführlich erörtert wurde[2356] – auch der SUST gemeldet werden müssen.

Daran ändert auch **Art. 77*d* Abs. 4 LFV** nichts, welcher den Verfahrensverzicht in der Schweizer Rechtsordnung umsetzt. Art. 77*d* Abs. 4 LFV befreit nämlich die Mitarbeitenden der Meldestelle des BAZL von der ansonsten für das Bundespersonal geltenden Anzeigepflicht.[2357] Damit verbietet der Artikel den Strafverfolgungsbehörden allerdings mitnichten, eine Untersuchung einzuleiten, wenn sie von der SUST von einem Vorkommnis erfahren.

Insgesamt **steht also der Verfahrensverzicht einer Eröffnung eines Strafverfahrens aufgrund der Rechtshilfe nicht entgegen**. Einzige Bedingung ist, dass entweder die SUST – oder ebenso die Strafverfolgungsbehörden – auch aus anderen Quellen als einer Ereignismeldung von einem Vorkommnis erfahren haben. In der Praxis sollte diese Bedingung grundsätzlich erfüllt sein, denn die SUST wird aufgrund der Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens in der Regel von den am Vorkommnis beteiligten Personen über dieses in Kenntnis gesetzt. Des Weiteren können die Strafverfolgungsbehörden auch durch die Polizei vom einem Vorfall erfahren.

Lediglich in **einer spezifischen Konstellation** kann es dazu kommen, dass eine Ereignismeldung zur *conditio sine qua non* für ein nachfolgendes Strafverfahren wird, was dann eine **Verletzung des Verfahrensverzichts** darstellt. Dies ist nämlich dann der Fall, wenn eine meldepflichtige Person nur die Meldestelle des BAZL über ein Vorkommnis orientiert, währenddem die SUST von diesem Vorfall keine Kenntnis erhält. In der Praxis verhält es sich so, dass die Meldestelle des BAZL – zumindest in Einzelfällen – die SUST über ein-

[2354] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 238 ff.

[2355] Vgl. dazu ausführlicher hiervor S. 239.

[2356] Vgl. zur Meldepflicht im Sicherheitsuntersuchungsverfahren hiervor S. 148 ff.

[2357] Vgl. dazu ausführlich hiervor S. 243 ff.

gegangene Ereignismeldungen orientiert.[2358] Infolgedessen ist es der SUST möglich – alleine gestützt auf die Ereignismeldung –, eine Sicherheitsuntersuchung zu eröffnen. Im Verlaufe dieses Verfahrens orientiert die SUST wiederum mittels der Zustellung des Vorberichts die Strafverfolgungsbehörde über das Vorkommnis. In der Folge kann es dazu kommen, dass die Strafverfolgungsbehörde nur deshalb ein Verfahren eröffnet, weil eine an einem Ereignis beteiligte Person dieses der Meldestelle des BAZL angezeigt hat.

Wird diese Konstellation allerdings genauer betrachtet, ist zu erkennen, dass es dazu nur kommen kann, wenn eine meldepflichtige Person ein Ereignis lediglich der Meldestelle des BAZL anzeigt, es dabei allerdings **pflichtwidrigerweise unterlässt, die SUST ebenfalls über das Vorkommnis zu informieren**. Wäre die Person ihrer doppelten Meldepflicht[2359] korrekt nachgekommen, hätte sie auch die SUST über das Vorkommnis orientieren müssen, womit keine Verletzung des Verfahrensverzichts vorgelegen hätte. In der Folge muss gelten, dass es rechtsmissbräuchlich wäre, wenn eine pflichtwidrig handelnde Person sich in einer solchen Konstellation auf den Verfahrensverzicht berufen würde.

Zusammenfassend ergibt sich daraus, dass der durch das europäische Recht statuierte und im schweizerischen Recht spezifisch umgesetzte Verfahrensverzicht der Eröffnung eines Strafverfahrens infolge der Leistung von Rechtshilfe durch die SUST nicht entgegensteht. Nur in der spezifischen Konstellation, dass eine an einem Vorkommnis beteiligte Person pflichtwidrigerweise ihrer Meldepflicht an die SUST nicht nachgekommen ist, kann es zu einer Verletzung des Verfahrensverzichts kommen. In diesem Fall wäre es allerdings rechtsmissbräuchlich, wenn sich eine pflichtwidrig handelnde Person auf den Verfahrensverzicht berufen und die Einstellung des Strafverfahrens begehren würde.

b. Verletzung durch den Aktenaustausch?

Wie hiervor aufgezeigt wurde, ist der Aktenaustausch zwischen der SUST und den Strafbehörden der wesentliche Bestandteil der durch die Sicherheitsunter-

[2358] Vgl. dazu die in FN 1235 genannten Fälle.

[2359] Vgl. zu dieser doppelten Meldepflicht hiervor S. 146.

suchungsbehörde geleisteten Rechtshilfe. Für die Strafbehörden **hat dieser Aktenaustausch einen hohen Stellenwert**. Er ermöglicht es ihnen nämlich, in ihren Verfahren massgeblich auf die Ergebnisse der Sicherheitsuntersuchung abzustellen. In der Praxis greifen die Strafverfolgungsbehörden entsprechend häufig auf die Akten der SUST zurück.[2360] Gerade der Schlussbericht der SUST bildet die entscheidende Grundlage für die strafprozessuale Sachverhaltsfeststellung, indem der dort geschilderte Hergang des Vorkommnisses durch die Strafbehörden mehr oder weniger vollständig übernommen wird.[2361]

Ziehen die Strafbehörden auf der Grundlage dieses Aktenaustauschs Akten der SUST für ihr Verfahren bei, gelten diese im Strafverfahren als **sachliche Beweismittel** im Sinne von Art. 139 Abs. 1 i.V.m. Art. 192 ff. StPO.[2362] Entsprechend unterliegen sie der **freien Beweiswürdigung**.[2363] Damit kommt den Ergebnissen der Sicherheitsuntersuchung kein höherer Beweiswert zu als anderen Beweismitteln. Ebenso gilt insbesondere der Schlussbericht der SUST nicht als Gutachten, womit die konstante Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach in Fachfragen nur aus triftigen Gründen von einem Gutachten abgewichen werden darf,[2364] nicht analog auf die Ergebnisse der Sicherheitsuntersuchung angewandt werden kann.[2365] Vielmehr haben sich die Strafbehörden

---

[2360] Vgl. z.B. BGer 6P.181/1999 vom 7. März 2000 E. 1a; BStGer BB.2017.180 vom 15. März 2018 E. 4.5, nicht publ. in: TPF 2018 50; oder SK.2016.7 vom 25. Februar 2016 E. III.1.2.2; sowie die in FN 2361 genannten Fälle.

[2361] Vgl. bspw. BGer 6B_332/2019 vom 29. Oktober 2019 E. 2.2.1; BStGer SK.2015.39 vom 29. Januar 2016 E. 2.3 ff.; BStGer BB.2016.288 vom 14. Februar 2017 Sachverhalt A. sowie E. 3.2 ff.; BStGer SK.2016.42 vom 12. Januar 2017 E. 5, nicht publ. in: TPF 2017 15; BStGer SK.2017.24 vom 14. September 2017 E. 4.1; BStGer SK.2018.1 vom 30. Mai 2018 E. 2.3.1 ff.; BStGer SK.2017.53 vom 21. März 2018 E. L. ff.; oder BStGer SK.2019.1 vom 16. August 2019 E. 2.3. Noch auf den BFU-Bericht stützten sich BStGer SK.2007.21 vom 16. Mai 2008 E. 2 sowie BStGer SK.2016.27 vom 7. Dezember 2016 E. 2.2.3. Auf einem ausländischen Schlussbericht basiert BStGer SK.2010.7 vom 16. Juni 2010 E. 3.1 ff.

[2362] Die sachlichen Beweismittel finden im VStrR keine explizite Erwähnung Vgl. aber Art. 44 VStrR.

[2363] Vgl. BStGer BB.2017.180 vom 15. März 2018 E. 4.3, nicht publ. in: TPF 2018 50; sowie TPF 2017 15 E. 2.3.6 S. 19.

[2364] Vgl. anstelle vieler BGE 138 III 193 E. 4.3.1 S. 198.

[2365] Vgl. BStGer SK.2007.21 vom 16. Mai 2008 E. 1.5, in dem das Bundesstrafgericht den Schlussbericht des damaligen *Bundesamtes für Flugunfalluntersuchung* explizit nicht

eingehend mit den Ergebnissen der Sicherheitsuntersuchung auseinanderzusetzen[2366] und können insbesondere dann, wenn ihre eigenen Untersuchungen zu anderen Resultaten führen, davon abweichen.[2367] Ebenso haben sie die Einwände der beschuldigten Personen gegen die Ergebnisse der Sicherheitsuntersuchung ernsthaft zu prüfen.

Schliesslich dürfen die rechtshilfeweise zur Verfügung gestellten Akten der SUST nicht die einzigen Beweismittel sein, welche die Strafbehörden heranziehen. Vielmehr ist es nötig, dass die **Strafverfolgungsbehörden den Sachverhalt durch eigene Untersuchungen ergänzen**. Das Sicherheitsuntersuchungsverfahren erhebt nämlich den Sachverhalt nur insoweit, als es für die Abklärung der Umstände und Ursachen eines Vorkommnisses notwendig ist. Gerade die strafrechtlich relevante Schuld darf nicht Thema der Sicherheitsuntersuchung sein.[2368] Um den Sachverhalt für ihre Verfahren dennoch rechtsgenüglich zu erheben, kommen die Strafverfolgungsbehörden folglich nicht umhin, eigene Untersuchungen vorzunehmen. Insbesondere ist eine Anhörung der beschuldigten Personen unausweichlich.[2369] Zudem können sich je nach

---

als gerichtliche Expertise im Sinne von Art. 91 ff. BStP auffasste. Vgl. analog auch die Rechtsprechung, wonach beigezogene Akten als sachliche Beweismittel gelten, was auch für sich in den Akten befindende Gutachten gilt. Die SUST wurde nämlich nicht im Sinne einer sachverständigen Person nach den Regeln von Art. 182 ff. StPO bzw. Art. 43 VStrR ins Strafverfahren eingebunden. Vgl. analog BStGer SK.2012.21 vom 13. November 2012 E. 2.4.1 sowie BGer 6B_635/2012 vom 14. März 2013 E. 1.4.

2366 Vgl. exemplarisch die vertiefte Auseinandersetzung mit dem Schlussbericht in BStGer SK.2015.39 vom 29. Januar 2016 E. 2.4 ff.

2367 Das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung, das ansonsten vorsieht, dass Verwaltungs- und Strafbehörden möglichst vermeiden, über denselben Sachverhalt zu widersprüchlichen Entscheiden zu kommen (vgl. z.B. BGer 1C_581/2016 vom 9. März 2017 E. 2.3), kann hier somit nur bedingt Anwendung finden. Die SUST erhebt den Sachverhalt nämlich nicht vollständig. Gerade die strafrechtlichen Aspekte eines Vorkommnisses werden ausschliesslich durch die Strafbehörden untersucht, womit Letztere – insbesondere beim Bestehen unüberwindlicher Zweifel an einer bestimmten Sachverhaltsfeststellung (vgl. Art. 10 Abs. 3 StPO) – auch zu einer vom Schlussbericht abweichenden Entscheidung kommen können.

2368 Vgl. dazu den Verfahrenszweck hiervor S. 288 ff.

2369 Entsprechend rügte das Bundesstrafgericht die Bundesanwaltschaft, als diese alleine gestützt auf die Akten der SUST einen Strafbefehl erliess, ohne selbst materielle Untersuchungshandlungen – wie z.B. eine Einvernahme der beschuldigten Person – vorgenommen zu haben. So kam das Bundesstrafgericht in seinem Urteil zum Schluss,

Sachverhalt weitere Beweiserhebungen wie die Einholung eines Gutachtens über die strafrechtlichen Aspekte des Vorkommnisses aufdrängen.[2370]

Hiernach ist zu prüfen, inwiefern dieser Aktenaustausch zwischen der SUST und den Strafbehörden mit den Normen der *Just Culture* vereinbar ist. Dazu werden in einem ersten Schritt die strafprozessualen Rahmenbedingungen dieses Aktenaustauschs erörtert (Unter-Unterabschnitt aa.). In einem zweiten Schritt wird analysiert, inwiefern die Normen der *Just Culture* diesem Aktenaustausch entgegenstehen (Unter-Unterabschnitt bb.). Die so gewonnenen Erkenntnisse werden in einem dritten Schritt durch ein Zwischenfazit zusammengefasst (Unter-Unterabschnitt cc.). Ein vierter Schritt schliesst die Ausführungen ab, indem die Verwertung des Schlussberichtes, der von der *Just Culture* nicht erfasst wird, besonders berücksichtigt wird (Unter-Unterabschnitt dd.).

aa. Strafprozessuale Rahmenbedingungen des Aktenaustauschs

Rechtsgrundlage des Aktenaustauschs sind in erster Linie die hiervor erörterten Bestimmungen in der VSZV.[2371] Daneben stellt auch das Strafprozessrecht bestimmte Rahmenbedingungen an diesen Austausch. Dabei ist zu erkennen, dass der Aktenaustausch formal in zwei Schritte aufgeteilt werden kann: In einem ersten Schritt ermöglicht der Austausch den Strafbehörden, die Akten zu ihren Verfahren beizuziehen. Erst in einem zweiten Schritt werden die beigezogenen Akten zur Sachverhaltsfeststellung durch die Strafbehörden verwertet. Für beide Schritte setzt das Strafprozessrecht Rahmenbedingungen, die hiernach aufzuzeigen sind.

Rechtsgrundlage des Beizugs von Akten im Strafverfahren ist **Art. 194 Abs. 1 StPO**. Diese Bestimmung erlaubt es den Strafbehörden, Akten anderer Verfahren beizuziehen, «wenn dies für den Nachweis des Sachverhalts oder die Beurteilung der beschuldigten Person erforderlich ist». Ebenso legt **Art. 30 Abs. 1 Teilsatz 2 VStrR** für die Verwaltungsstrafbehörde fest, dass dieser

dass es am ausreichend geklärten Sachverhalt fehle, womit die Voraussetzungen zum Erlass eines Strafbefehls gemäss Art. 352 Abs. 1 StPO nicht gegeben seien. Vgl. BStGer SK.2016.7 vom 25. Februar 2016 E. I.2.5 f.

2370 Vgl. BStGer SK.2016.7 vom 25. Februar 2016 E. I.2.5 f. sowie TPF 2017 15 E. 2.3.4 S. 18.

2371 Vgl. dazu hiervor S. 468.

Einsicht in amtliche Akten gewährt werden muss, «die für die Strafverfolgung von Bedeutung sein können».

Spiegelbildlich zum Recht der Strafbehörden, Akten beiziehen zu können, verpflichten die hiervor genannten Bestimmungen die anderen Behörden, die Akten offenzulegen. Dabei können die verpflichteten Behörden nur in einem eingeschränkten Mass Akten von dieser Offenlegung ausnehmen. So bestimmt Art. 194 Abs. 2 StPO nämlich, dass Verwaltungs- und Gerichtsbehörden den Aktenaustausch nur dann verweigern dürfen, wenn diesem überwiegende öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen. In gleichem Masse sieht Art. 30 Abs. 2 VStrR für das Verwaltungsstrafverfahren vor, dass die Rechtshilfe an die Verwaltungsstrafbehörde nur insoweit beschränkt werden darf, als «ihr wesentliche öffentliche Interessen […] entgegenstehen oder wenn die Rechtshilfe die angegangene Behörde in der Durchführung ihrer Aufgabe wesentlich beeinträchtigen würde». Diese Normen gehen gemäss Rechtsprechung und Lehre sogar anderslautenden Beschränkungen im Bundesrecht im Sinne von *leges speciales* vor.[2372] Damit haben die verpflichteten Behörden den Strafbehörden im Grundsatz **sämtliche Akten** offenzulegen.

Auch wenn die verpflichteten Behörden nur in eingeschränktem Masse Akten von der Offenlegung ausnehmen können, so impliziert dies dennoch nicht, dass die Strafbehörden auch alle erhaltenen Akten verwerten dürfen. Art. 140 und 141 StPO[2373] stipulieren nämlich verschiedene **Verwertungsverbote**. So sind gemäss Art. 141 Abs. 1 Satz 2 StPO insbesondere jene Beweise unverwertbar, welche durch die StPO – oder durch eine andere Rechtsgrundlage[2374] – als unverwertbar bezeichnet werden. Dabei obliegt die Frage, ob ein Beweismittel verwertbar ist oder nicht, gemäss der ständigen Praxis des Bundesgerichts «der zuständigen Verfahrensleitung bzw. dem erkennenden Sach-

[2372] Für Art. 194 Abs. 2 StPO vgl. BÜRGISSER, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 194 StPO Rz. 8; SCHMID/JOSITSCH, Strafprozessrecht, Rz. 966; und DONATSCH, in: Schulthess Kommentar StPO, Art. 194 Rz. 19, sowie BVGE 2016/22 E. 11.3.4.4 S. 359. Dies muss m.E. analog für Art. 30 Abs. 1 Teilsatz 2 VStrR gelten.

[2373] Im Verwaltungsstrafverfahren sind diese Bestimmungen analog anzuwenden. Vgl. EICKER/FRANK/ACHERMANN, Verwaltungsstrafrecht, S. 174.

[2374] Vgl. GLESS, in: Basler Kommentar StPO/JStPO, Art. 141 StPO Rz. 62, oder TPF 2018 50 E. 5.1 S. 51 f.

richter im Rahmen des Endentscheids».[2375] Daraus kann m.E. geschlossen werden, dass bei einem Beizug von Akten grundsätzlich die Strafbehörde – und nicht bereits die Behörde, welche die Akten zur Verfügung stellt – über die Verwertbarkeit der Akten zu befinden hat.[2376]

bb. Einschränkung des Aktenaustauschs durch die Just Culture

Die vorangehenden Ausführungen haben ergeben, dass das Strafprozessrecht grundsätzlich die Offenlegung sämtlicher Akten fordert. Infolgedessen ist auch die SUST verpflichtet, den Strafbehörden alle Akten zur Verfügung zu stellen. Ein solch uneingeschränkter Aktenaustausch gerät allerdings mit den Normen der *Just Culture* in Konflikt, was hiernach genauer zu erörtern ist.

Die Normen der *Just Culture* verbieten nämlich, wie hiervor ausführlich gezeigt wurde,[2377] die Verwertung bestimmter Akten der SUST im Strafverfahren. Damit stipulieren diese Bestimmungen der *Just Culture* **Verwertungsverbote im Sinne von Art. 141 Abs. 1 Satz 2 StPO**. Darüber hinaus verlangt die *Just Culture* von der Sicherheitsuntersuchungsbehörde, dass sie bestimmte Akten den Strafbehörden nicht offenlegt und diese somit vom Aktenaustausch ausnimmt. Damit geraten die entsprechenden Bestimmungen der *Just Culture* unweigerlich mit Art. 194 Abs. 2 StPO bzw. Art. 30 Abs. 2 VStrR in Konflikt, welche die Offenlegung aller Akten fordern.

Hiernach muss somit geprüft werden, wie dieser Konflikt zwischen der *Just Culture* und dem Schweizer Strafprozessrecht gelöst werden kann, sodass klar wird, welche Akten die SUST offenlegen darf und welche nicht. Wie aus den Ausführungen des zweiten Teils dieser Untersuchungen klar wurde, sind die Normen der *Just Culture* sehr facettenreich. Aus diesem Grund muss diese Prüfung für die verschiedenen Akten der SUST einzeln und mit Blick auf ihre jeweiligen Schutznormen vorgenommen werden. Begonnen wird dazu mit den Akten, welche durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geschützt werden. Einige dieser Akten werden allerdings durch spezifische Normen unter einen zusätzlichen Schutz gestellt. Dazu gehören die Ereignismeldungen aus dem

---

[2375] Vgl. anstelle vieler: BGE 143 IV 475 E. 2.7 S. 481.

[2376] Vgl. analog auch KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 12 VwVG Rz. 206.

[2377] Vgl. nochmals die Übersicht in Abbildung 23.

Meldesystem für besondere Ereignisse, welche deshalb gesondert betrachtet werden müssen. Ebenso zählen dazu die Protokolle über Anhörungen von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilt haben, sowie die Aufzeichnungen des *AVRE*, die ebenfalls einer spezifischen Analyse bedürfen.

(1) Durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geschützte Akten

Im zweiten Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen wurde ausführlich aufgezeigt, dass **Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010** diverse Akten, Beweismittel und Informationen, welche während einer Sicherheitsuntersuchung anfallen, unter Schutz stellen.[2378] So werden bspw. durch Abs. 1 die Aussagen von Personen während einer Sicherheitsuntersuchung, Aufzeichnungen wie jene des *Cockpit Voice Recorders*[2379] sowie weitere personenbezogene oder provisorische Akten geschützt. Abs. 2 nimmt sich sodann weiterer Aufzeichnungen mit personenbezogenem Inhalt sowie der Ereignismeldungen des Meldewesens an.

Geschützt werden diese Akten, Beweismittel und Informationen der Sicherheitsuntersuchung insofern, als Abs. 1 von Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 besagt, dass die dort aufgelisteten Schutzobjekte «**nicht für andere Zwecke als die Sicherheitsuntersuchung verfügbar gemacht oder genutzt werden**» dürfen.[2380] Der Schutzgehalt, welcher durch Abs. 2 dieser Bestimmung statuiert wird, geht hingegen weniger weit, indem er vorschreibt, dass die aufgelisteten Unterlagen «**nicht für andere Zwecke als die Sicherheitsuntersuchung oder als die Verbesserung der Flugsicherheit verfügbar gemacht oder genutzt**» werden dürfen.[2381]

Aus diesen Schutzgehalten geht, wie hiervor argumentiert wurde, zweierlei hervor: Erstens statuieren die Artikel ein **Verwertungsverbot**, sodass die Strafverfolgungsbehörden, selbst wenn sie über diese Aufzeichnungen verfügen, diese nicht verwerten dürfen. Zweitens besagen die Bestimmungen ebenso, dass die aufgelisteten Unterlagen nicht für andere Zwecke als die Sicherheitsuntersuchung «verfügbar» gemacht werden dürfen. M.E. impliziert

[2378] Vgl. dazu hiervor S. 372 ff.

[2379] Vgl. zum *Cockpit Voice Recorder* hiervor S. 318.

[2380] Hervorhebung nicht im Original.

[2381] Hervorhebung nicht im Original.

dies ein **Offenlegungsverbot**, welches der SUST untersagt, die geschützten Akten den Strafbehörden herauszugeben.[2382] Entsprechend hat die SUST diese Akten vom Aktenaustausch auszunehmen.

Daran ändern auch Art. 194 Abs. 2 StPO bzw. Art. 30 Abs. 2 VStrR nichts, die eine umfassende Herausgabepflicht vorsehen. **Die europarechtlichen Bestimmungen gehen anderslautenden nationalen Rechtsvorschriften nämlich vor**.[2383] Die SUST hat somit die von Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geschützten Akten gestützt auf diese europarechtliche Bestimmung vom Aktenaustausch auszunehmen. Ein anderslautendes Gesuch der Strafbehörden hat sie abzulehnen und öffentliche Geheimhaltungsinteressen im Sinne von Art. 194 Abs. 2 StPO geltend zu machen. Damit vermögen die Strafbehörden diese Akten weder beizuziehen noch zu verwerten.[2384]

Hiervor wurde allerdings aufgezeigt, dass die Abs. 3 und 4 aus Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 eine Offenlegung einzelner geschützter Akten dann zulassen, wenn der Nutzen einer Offenlegung den Schaden, welcher durch diese für die Sicherheitsuntersuchung droht, überwiegt.[2385] Ebenso wurde argumentiert, dass die SUST diese **Interessensabwägung** vornehmen soll, denn sie ist die kompetenteste Behörde in der Beurteilung dieses Schadens für die Sicherheitsuntersuchung. Kommt die SUST in dieser Interessensabwägung zum Schluss, dass der Nutzen einer Offenlegung bestimmter Akten überwiegt, kann sie diese den Strafbehörden aushändigen. Dies impliziert nicht nur, dass die Strafbehörden die Akten beiziehen dürfen, sondern hebt m.E. gleichzeitig auch das durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 statuierte Verwertungsverbot auf. Mit anderen Worten können also Akten, welche die SUST offenlegt, durch die Strafbehörden auch verwertet werden.

Insgesamt zeigt sich somit, dass zwischen einem umfassenden Aktenaustausch, welchen die strafprozessualen Normen vorsehen, und dem Schutz,

---

[2382] Die Argumentation, ein Strafverfahren diene der Flugsicherheit, geht m.E. nämlich fehl.

[2383] Vgl. zum Vorrang des Europarechts hiervor S. 27.

[2384] Sollte eine Strafbehörde mit der Beurteilung durch die SUST nicht einverstanden sein, hat sie nach Massgabe von Art. 194 Abs. 3 StPO vorzugehen, wobei das Bundesstrafgericht als Beschwerdeinstanz über die Streitigkeit zu urteilen hat.

[2385] Vgl. dazu hiervor S. 387 ff.

welchen Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 bestimmten Akten gewährt, ein Konflikt besteht. Gelöst wird dieser Konflikt sodann, indem den europäischen Normen der Vorrang vor dem nationalen Strafprozessrecht eingeräumt wird, womit die *Just Culture* einem uneingeschränkten Aktenaustausch vorgeht.

(2) Ereignismeldungen

Ereignismeldungen, welche über das *Meldesystem für besondere Ereignisse*[2386] eingegangen sind, werden durch den soeben gezeigten Schutz der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 mitumfasst.[2387] Zusätzlich schützt auch **Art. 16 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014** die Ereignismeldungen davor, «[i]m Falle von Disziplinar- oder Verwaltungsverfahren» verwertet zu werden.[2388] Damit wird klar, dass diese europäische Bestimmung für die Ereignismeldungen kein Verwertungsverbot statuiert, das auch in einem Strafverfahren zur Anwendung gelangen würde.

Daran ändert auch **Art. 77d Abs. 3 LFV** nichts, welcher dieses Verwertungsverbot in der Schweizer Rechtsordnung umsetzt, indem er der Meldestelle gebietet, die Ereignismeldungen «vertraulich» zu behandeln.[2389] Art. 194 Abs. 2 StPO bzw. Art. 30 Abs. 2 VStrR, welche im Gegensatz zur LFV die Meldestelle des BAZL zu einer umfassenden Offenlegung der Akten gegenüber den Strafbehörden verpflichten, gehen nämlich der Vertraulichkeitsbestimmung in der LFV vor. Damit kann also auch die SUST, soweit sich Ereignismeldungen in ihren Akten befinden, deren Herausgabe an die Strafbehörden nicht mit der Argumentation verweigern, sie hätte diese – in Analogie zu Art. 77d Abs. 3 LFV – vertraulich zu behandeln. Vielmehr könnte nämlich auch die Meldestelle, würden die Strafbehörden direkt von ihr die Herausgabe der Ereignismeldungen verlangen, diese Herausgabe gestützt auf Art. 77d Abs. 3 LFV nicht verweigern. Damit kann sich in der Konsequenz auch die SUST einer Offenlegung der sich in ihren Akten befindenden Ereignismeldungen auf der Grundlage von Art. 77d Abs. 3 LFV nicht entziehen.

[2386] Vgl. zum Meldesystem für besondere Ereignisse hiervor S. 175 ff.

[2387] Vgl. Art. 14 Abs. 2 Bst. d der Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

[2388] Vgl. dazu hiervor S. 245 ff.

[2389] Vgl. dazu hiervor S. 249 f.

Zusammenfassend ergibt sich also, dass die Ereignismeldungen **keinen besseren Schutz geniessen, als ihnen nicht bereits durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 vermittelt wird**. Weder Art. 16 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 noch Art. 77d Abs. 3 LFV hindern die SUST nämlich daran, die Ereignismeldungen den Strafbehörden herauszugeben. Ebenso wenig verbieten es diese Bestimmungen den Strafbehörden, die Ereignismeldungen zu verwerten.

Abschliessend ist noch darauf hinzuweisen, dass sich im Falle von Ereignismeldungen auch die **Meldestelle des BAZL** an den Schutz gemäss der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 zu halten hat. Damit ist es der Meldestelle ebenfalls untersagt, Ereignismeldungen der Strafbehörde herauszugeben. Vielmehr hat sich die Meldestelle auf öffentliche Geheimhaltungsinteressen gemäss Art. 194 Abs. 2 StPO zu berufen. Um im Einzelfall dennoch eine Offenlegung zu ermöglichen, kann sich die Meldestelle an die gemäss Art. 14 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 zuständige Behörde – also die SUST – wenden, welche die gemäss diesem Artikel nötige Interessensabwägung vorzunehmen hat und die Offenlegung genehmigen oder verweigern kann.

(3) Protokolle über Anhörungen

Auch die Akten zu den Anhörungen von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilt haben,[2390] werden nicht nur durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geschützt.[2391] Zusätzlich bestimmt nämlich **Art. 24 VSZV**, dass «[d]ie von einer Person im Rahmen einer Sicherheitsuntersuchung erteilten Auskünfte [.] in einem Strafverfahren nur mit deren Einverständnis verwendet werden» dürfen. Damit statuiert diese Bestimmung, wie hiervor bereits ausführlich erläutert wurde,[2392] ein **Verwertungsverbot**, das insofern relativ ist, als es durch das Einverständnis der Auskunft erteilenden Person aufgehoben werden kann. Ohne dieses Einverständnis, das explizit zu erfolgen hat und zu protokollieren ist,[2393] ist es also den Strafbehörden in jedem Fall verwehrt, die entsprechenden Auskünfte zu verwerten.

2390 Vgl. zu diesen hiervor S. 310 ff.

2391 Vgl. Art. 14 Abs. 1 Bst. a der Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

2392 Vgl. dazu hiervor S. 390 f.

2393 Vgl. dazu hiervor S. 411.

Fraglich ist damit allerdings, ob die SUST ohne entsprechendes Einverständnis dennoch verpflichtet ist, die Protokolle über die Anhörungen den Strafbehörden auszuhändigen. Aus dem grundsätzlichen Vorrang von **Art. 194 Abs. 2 StPO** bzw. von **Art. 30 Abs. 2 VStrR** könnte abgeleitet werden, dass dem so ist. Ebenso ist es, wie erwähnt, grundsätzlich die Kompetenz der Strafbehörde, darüber zu entscheiden, ob ein Bewertungsverbot vorliegt oder nicht.

M.E. ist eine solche Auslegung allerdings stossend. Es kann nicht angehen, dass die SUST zur Offenlegung von Beweismitteln verpflichtet wird, von denen sie mit Sicherheit weiss, dass eine Verwertung durch die Strafbehörden in jedem Fall ausgeschlossen ist. Die Verwertbarkeit, welche von der Zustimmung der aussagenden Personen abhängt, ist nämlich keine Ermessensfrage. Vielmehr ist für die SUST ohne Weiteres zu erkennen, ob das nötige Einverständnis für die strafprozessuale Verwertung der Auskünfte vorliegt oder nicht. Entsprechend verstösst es m.E. gegen die **Verhältnismässigkeit**, wenn die SUST den Strafbehörden Akten offenlegt, von deren Unverwertbarkeit sie sichere Kenntnis hat. Ebenso liegt eine solche Offenlegung im Widerspruch mit dem **Anspruch auf ein gerechtes Verfahren**[2394], wenn eine Person zwar die strafprozessuale Verwertung ihrer Auskünfte ausschliessen kann, sie aber dennoch davon ausgehen muss, dass ihre Auskünfte in jedem Fall den Strafbehörden zufliessen.

Mit anderen Worten stipuliert Art. 24 VSZV ein **Offenlegungsverbot**, dass nur dadurch beseitigt werden kann, dass die Auskunft erteilende Person der strafprozessualen Verwertung ihrer Auskünfte zustimmt. Entsprechend wurde hiervor bereits argumentiert, dass aus Art. 24 VSZV die Auskunft erteilende Person ein Recht ableiten kann, die Weiterleitung dieser Auskünfte an die Strafbehörden zu verhindern.[2395] Liegt also kein Einverständnis seitens der Auskunft erteilenden Person vor, hat die SUST die Auskünfte bzw. die darüber erstellten Protokolle vom Aktenaustausch auszunehmen und private Geheimhaltungsinteressen im Sinne von Art. 194 Abs. 2 StPO geltend zu machen. In der Praxis handhabt es die SUST dann auch so, dass sie die Akten, welche

[2394] Vgl. zum Anspruch auf ein gerechtes Verfahren z.B. STEINMANN, in: St.Galler Kommentar, Art. 29 BV Rz. 16 ff.

[2395] Vgl. zu diesem Recht hiervor S. 410 f.

über die Anhörungen erstellt worden sind, ohne entsprechendes Einverständnis den Strafbehörden nicht herausgibt.[2396]

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass die Akten über die Anhörungen von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilt haben, in der Schweiz einen besseren Schutz geniessen, als er durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 vermittelt wird. Bei diesen Akten entscheidet nämlich in erster Linie nicht die SUST darüber, ob sie offengelegt werden, sondern die Person, welche die Auskunft erteilt hat. Stimmt diese Person der Verwertung ihrer Auskünfte im Strafverfahren nicht zu, darf die SUST diese Auskünfte den Strafbehörden weder aushändigen, noch dürfen sie durch Letztere verwertet werden. Teilt die Auskunft erteilende Person der SUST allerdings ihr Einverständnis mit, so obliegt der weitere Entscheid über den Verbleib der entsprechenden Protokolle der SUST. Diese hat im Rahmen der Interessensabwägung, welche gemäss der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 vorzunehmen ist, darüber zu befinden, ob die Akten an die Strafbehörden weitergeleitet werden oder nicht.

(4) Aufzeichnungen des *AVRE*

Schliesslich werden auch die Aufzeichnungen des *AVRE*[2397] nicht nur durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geschützt.[2398] Vielmehr statuiert ebenso **Art. 40*f* VFSD** ein **Verwertungsverbot**. Insbesondere regelt dessen Abs. 1, dass die Aufzeichnungen des *AVRE* «nur von der SUST ausgewertet werden» dürfen. M.E. kann aus dieser Bestimmung abgeleitet werden, dass die SUST die Aufzeichnungen grundsätzlich nicht den Strafbehörden offenlegen soll.

Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass Art. 194 Abs. 2 StPO bzw. Art. 30 Abs. 2 VStrR der Bestimmung in der VFSD vorgehen, sodass die SUST zur Offenlegung verpflichtet ist. Damit bietet Art. 40*f* VFSD **keinen besseren Schutz**, als dieser nicht bereits durch Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 gewährt wird.

[2396] Dies lässt sich dem Urteil TPF 2018 50 E. 5.4.2 S. 55 entnehmen.

[2397] Vgl. zum *AVRE* hiervor S. 322.

[2398] Vgl. Art. 14 Abs. 1 Bst. g der Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

cc. Zwischenfazit

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass der Schutz, welcher durch die Bestimmungen der *Just Culture* vermittelt wird, äusserst komplex ist. Aus diesem Grund wird nachfolgend nochmals zusammengefasst, welche Akten durch die SUST offengelegt und durch die Strafbehörden verwertet werden können:

Im Grundsatz verpflichten die Bestimmungen des **Strafprozessrechts** – namentlich Art. 194 Abs. 2 StPO sowie Art. 30 Abs. 2 VStrR – die SUST zu einer **umfassenden Offenlegung** sämtlicher Akten der Sicherheitsuntersuchung. Nur dann, wenn öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen einer Offenlegung entgegenstehen, kann sie diese verweigern.

Damit geraten die strafprozessualen Bestimmungen mit den Normen der *Just Culture* in Konflikt. Gerade **Art. 14 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010** verbietet es nämlich der SUST, die in dieser Bestimmung aufgelisteten Akten, Beweismittel und Informationen den Strafbehörden herauszugeben. Da diese europarechtliche Bestimmung den Schweizer Strafverfahrensvorschriften vorgeht, ist die **SUST verpflichtet, die durch die Verordnung geschützten Akten vom Austausch auszunehmen**. Damit werden diese Akten ebenso der Verwertung durch die Strafbehörden entzogen.

Als eine **Ausnahme** von diesem Schutz ermöglichen Art. 14 Abs. 3 und 4 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 der SUST, in einer **Interessensabwägung** zu entscheiden, dass der Nutzen einer Offenlegung bestimmter Akten den Schaden für die Sicherheitsuntersuchung überwiegt.[2399] Kommt die SUST zu diesem Schluss, darf sie die durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geschützten Akten ausnahmsweise offenlegen. Durch diese Offenlegung löst die SUST gleichzeitig auch das Verwertungsverbot auf, welches diese Akten beschlägt.

Eine **Schranke zu dieser Ausnahme** bildet allerdings Art. 24 VSZV. Durch diesen Artikel werden die **Ergebnisse der Anhörungen von Personen**, die sachdienliche Auskünfte erteilt haben, besonders geschützt. Die über solche Anhörungen erstellten Akten darf die SUST nur unter der Bedingung, dass die angehörten Personen ihr **Einverständnis** dazu erteilt haben, den Strafbehörden aushändigen.

[2399] Zusätzlich können auch die Kriterien, welche in Ziff. 4.1 und 4.2 Appendix 2 Annex 13 aufgeführt werden, herangezogen werden. Vgl. dazu hiervor FN 1783.

Dieses Vorgehen, welches die SUST anzuwenden hat, um über die Offenlegung zu entscheiden, wird in der nachfolgenden Abbildung 24 nochmals grafisch dargestellt:

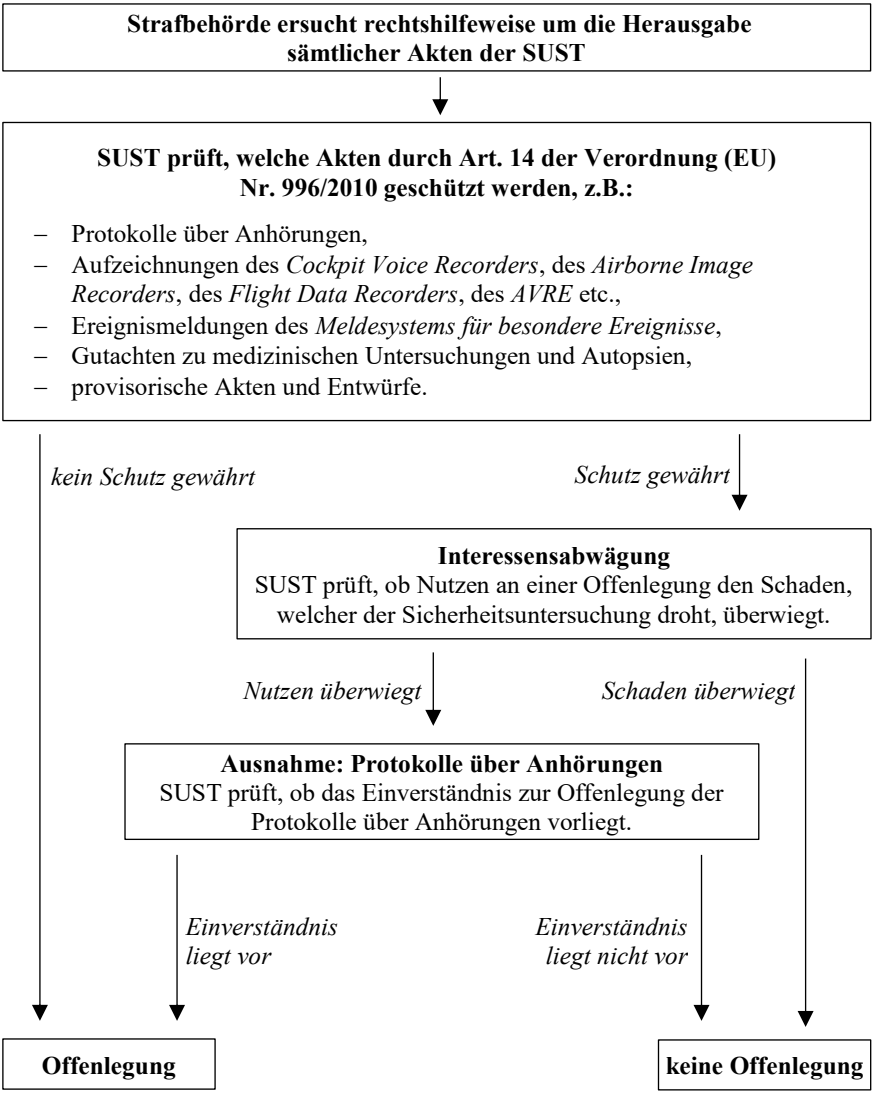


Abbildung 24: Entscheidung der SUST über die Einschränkung des Aktenaustauschs mit den Strafbehörden

Da die SUST mit ihrer in der Abbildung 24 dargestellten Entscheidung über eine Offenlegung der Akten in die Rechte einer am Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligten Person eingreift, sollte die SUST diese gemäss Art. 26 Abs. 3 Satz 1 LFG in einer **Verfügung**[2400] festhalten.[2401] Damit wird ein taugliches Anfechtungsobjekt geschaffen, das es einer beschwerten Person ermöglicht, gegen eine Offenlegung Einsprache[2402] zu erheben. Hat die SUST hingegen der Offenlegung formlos stattgegeben, wird eine beschuldigte Person, welche sich durch diese Offenlegung in ihren Rechten verletzt sieht, die strafprozessualen Möglichkeiten ergreifen müssen. Insbesondere kann die Person gegenüber den Strafverfolgungsbehörden geltend machen, die aufgrund der Offenlegung durch die Strafbehörde beigezogenen Akten seien rechtswidrig erlangt worden, womit diese im Sinne von Art. 141 StPO unverwertbar und aus den Akten zu verweisen seien. Folgt die Strafverfolgungsbehörde einem solchen Antrag nicht, kann dagegen Beschwerde gemäss Art. 393 Abs. 1 Bst. a StPO bzw. im Falle der Verwaltungsstrafverfolgungsbehörde Art. 27 VStrR erhoben werden.[2403]

Aus der Abbildung 24 geht schliesslich ebenso hervor, dass es in erster Linie in der Kompetenz der SUST liegt, zu entscheiden, welche Akten offengelegt und durch die Strafbehörden verwertet werden dürfen. Sind die Strafbehörden mit dem Entscheid der SUST nicht einverstanden, haben sie allerdings die Möglichkeit, nach Massgabe von **Art. 194 Abs. 3 StPO** vorzugehen, indem sie sich zur Lösung des Konflikts an das Bundesstrafgericht wenden.

dd. Verwertung des Schlussberichts im Besonderen

Als letzter Punkt ist hiernach auf die strafprozessuale Verwertung des Schlussberichts einzugehen. Wie hiervor erwähnt wurde, stellt nämlich der Schlussbericht[2404] das **zentrale Dokument zur Sachverhaltsfeststellung** durch die

[2400] Vgl. zu diesen Verfügungen hiervor S. 344.

[2401] Vgl. analog auch KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 2088.

[2402] Vgl. zu dieser Einsprache hiervor S. 346.

[2403] Vgl. analog TPF 2018 50 E. 5.2 S. 52 f. sowie BGE 143 IV 475 E. 2.7 S. 480 f.

[2404] Vgl. zum Schlussbericht hiervor S. 361 f.

Strafbehörden dar. So übernehmen die Strafbehörden in der Praxis den dort aufgeführten Sachverhalt häufig mehr oder weniger im Wortlaut.[2405]

Gegen diesen Beizug des Schlussberichts ist im Grundsatz nichts einzuwenden. So wird der Schlussbericht insbesondere **durch die Normen der *Just Culture* nicht geschützt**. Namentlich wird der Schlussbericht keinem Verwertungsverbot unterworfen. Nichtsdestotrotz entbindet auch die Hinzunahme des Schlussberichts die Strafverfolgungsbehörde nicht davon, zur rechtsgenüglichen Feststellung des Sachverhalts ebenso selbst Untersuchungen vorzunehmen.[2406]

Entscheidend ist allerdings, dass in den Schlussbericht diverse Beweismittel einfliessen können, die von einem Beweisverwertungsverbot betroffen sind und damit nicht ins Strafverfahren einbezogen bzw. nicht verwertet werden dürfen. Wie hiervor erwähnt wurde, entfalten solche Beweisverwertungsverbote eine **Fernwirkung**. Dies bedeutet, dass auch Sekundärbeweise, welche gestützt auf ein mit einem Verwertungsverbot belegtes Beweismittel erhoben werden konnten, nicht verwertet werden dürfen.[2407] Der Schlussbericht stellt einen solchen Sekundärbeweis dar. Entsprechend dürfen die Strafbehörden aus diesem jene Passagen nicht zur Sachverhaltsfeststellung heranziehen, welche auf einem mit einem Beweisverwertungsverbot belegten Beweismittel beruhen.

Problematisch an dieser Fernwirkung ist allerdings, dass die Strafbehörden vielfach nicht erkennen können, welche Teile des Schlussberichts auf einem mit einem Verwertungsverbot belegten Beweismittel beruhen. Diese Problematik besteht – wie das Bundesstrafgericht auch schon festgestellt hat[2408] – insbesondere bei den Ergebnissen von Anhörungen der Personen, welche sachdienliche Auskünfte erteilt und die der Verwertung ihrer Anhörung im Strafprozess nicht zugestimmt haben. Die Strafbehörden erhalten somit keine Kenntnis von den Inhalten dieser Anhörungen und können nicht wissen, welche Passagen im Schlussbericht auf den Aussagen dieser Personen beruhen. In

[2405] Vgl. die in FN 2361 genannten Fälle.

[2406] Vgl. TPF 2017 15 E. 2.3 S. 56 f.

[2407] Vgl. dazu hiervor S. 245 f.

[2408] Vgl. TPF 2018 50 E. 5.4.2 S. 54 f.

der Folge müssen die Strafverfolgungsbehörden die beschuldigte Person «mindestens einmal ordnungsgemäss zum SUST-Schlussbericht befragen»,[2409] um so unverwertbare Passagen im Bericht zu identifizieren. Die beschuldigte Person ist aufgrund des *nemo-tenetur*-Grundsatzes allerdings weder verpflichtet, auszusagen, noch, das Protokoll ihrer Anhörung vor der SUST den Strafbehörden auszuhändigen. Insgesamt kann es damit, wie auch das Bundesstrafgericht erkennen musste, einer **Strafverfolgungsbehörde im Einzelfall unmöglich** sein, die **Verwertbarkeit eines Schlussberichts zu beurteilen**.[2410]

Dieselbe Problematik ergibt sich sodann, wenn eine Strafverfolgungsbehörde ein Gutachten zu den strafrechtlichen Aspekten des Vorkommnisses in Auftrag gibt. Ein **Gutachten, welches auf einen Schlussbericht der SUST abstellt, riskiert** nämlich, wie das Bundesstrafgericht festgehalten hat, **unverwertbar zu werden**.[2411] Dies ist dann der Fall, wenn der Schlussbericht der SUST selbst unverwertbar ist, da er auf Aussagen von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilt haben, oder anderen unverwertbaren Beweismitteln basiert.

Zusammenfassend folgt damit, dass der Schlussbericht insoweit nicht verwertbar ist, als er auf Beweismitteln beruht, welche mit einem Verwertungsverbot belegt sind. Im Einzelfall kann es der Strafverfolgungsbehörde allerdings schwerfallen, zu erkennen, welche Teile des Schlussberichts unverwertbar sind. Stützt sich die Strafverfolgungsbehörde auf Teile des Schlussberichts ab, deren Verwertbarkeit fraglich ist, läuft sie Gefahr, dass die beschuldigte Person durch die Ergreifung eines Rechtsmittels erfolgreich wird geltend machen können, die Strafverfolgungsbehörde basiere ihre Entscheidung auf unverwertbaren Beweisen. Die Strafverfolgungsbehörde kann diese Gefahr nur umgehen, indem sie sich alleine auf Beweismittel sowie Teile des Schlussberichts abstützt, deren Verwertbarkeit ausser Frage steht.

[2409] TPF 2018 50 E. 6.3 S. 57.

[2410] Vgl. TPF 2018 50 E. 5.4.2 S. 55.

[2411] Vgl. TPF 2018 50 E. 6.2 S. 56.

3. Verletzung durch die Amtshilfe an die Administrativbehörde?

Nicht nur für die Straf-, sondern auch für die Administrativbehörde stellen die Akten der SUST wichtige Dokumente zur Sachverhaltsfeststellung dar.[2412] Dabei unterscheidet sich die Amtshilfe, welche die SUST an die Administrativbehörde leistet, inhaltlich nicht von der Rechtshilfe an die Strafbehörden. Mit der Zustellung des Vorberichts sowie dem Aktenaustausch ist auch die Amtshilfe an die Administrativbehörde nämlich eine **rein faktenbezogene**. So nimmt die SUST weder Verfahrenshandlungen für die Administrativbehörde vor, noch erstellt sie eigens Amtsberichte zuhanden dieser Behörde.

Die **Rechtsgrundlage** der Amtshilfe der SUST findet sich in erster Linie in den entsprechenden Artikeln der **VSZV**.[2413] Das VwVG, welches vor der Administrativbehörde zur Anwendung gelangt, enthält keine einschlägigen Normen.[2414] Zu beachten ist allerdings **Art. 36 Abs. 1 revDSG**, welcher der Amtshilfe einen allgemeinen Rahmen setzt.[2415]

Nachfolgend wird für das Administrativverfahren geprüft, inwiefern die durch die SUST geleistete Amtshilfe zu einem Konflikt mit den Normen der *Just Culture* führt. Analog zum Vorgehen im Zusammenhang mit der Rechtshilfe an die Strafbehörden im vorangehenden Abschnitt wird in einem ersten Schritt erörtert, inwiefern die Eröffnung eines Administrativverfahrens aufgrund der Amtshilfe den Normen der *Just Culture* widerspricht (Unterabschnitt a.). In einem zweiten Schritt wird sodann der Aktenaustausch zwischen der SUST und der Administrativbehörde analysiert (Unterabschnitt b.).

a. Verletzung durch die Eröffnung eines Verfahrens?

Wie hiervor bei der Untersuchung der Rechtshilfe an die Strafbehörden gezeigt wurde, gerät die Eröffnung eines Administrativverfahrens aufgrund der

---

[2412] Vgl. z.B. BVGer A-3290/2013 vom 3. Juni 2014 Sachverhalt G. oder BVGer A-3431/2014 vom 28. November 2016 Sachverhalt D.b.

[2413] Vgl. dazu hiervor S. 465.

[2414] Lediglich Art. 43 VwVG regelt die Vollstreckungshilfe, die für die hier geführte Diskussion allerdings unbedeutend ist.

[2415] Vgl. Botschaft aDSG, BBl. 1988 II 413 ff., 469.

Amtshilfe *prima vista* mit dem Verfahrensverzicht in Konflikt. Bereits im Zusammenhang mit dem Strafverfahren konnte allerdings aufgezeigt werden, dass sich bei einer genaueren Betrachtung dieser Konflikt auflöst. Da sich in diesem Punkt das Administrativ- nicht vom Strafverfahren unterscheidet, kann auf das hiervor Erwähnte verwiesen werden.[2416] Insgesamt ist somit festzuhalten, dass die **Normen der *Just Culture* der Eröffnung eines Administrativverfahrens** aufgrund der durch die SUST geleisteten Amtshilfe **nicht entgegenstehen**.

b. Verletzung durch den Aktenaustausch?

Auch für die Administrativbehörde kann der Aktenaustausch mit der SUST einen hohen Stellenwert besitzen. Allerdings geniessen die Akten der SUST im Administrativverfahren nicht dieselbe Bedeutung, die ihnen im Strafverfahren zukommt. Da das Administrativverfahren in der Praxis häufig nachgelagert zu einem Strafverfahren stattfindet, hat die Administrativbehörde nämlich ebenso die Möglichkeit, auf die Ergebnisse der Strafuntersuchung zuzugreifen.[2417]

Zieht die Administrativbehörde Akten der SUST für ihr Verfahren bei, gelten diese Akten dort als **Amtsberichte**.[2418] Inhaltlich können solche Amtsberichte sowohl Auskünften von Drittpersonen (Art. 12 Bst. c VwVG) als auch Gutachten von Sachverständigen (Art. 12 Bst. e VwVG) gleichkommen.[2419] Gerade beim Schlussbericht der SUST ist augenscheinlich, dass dieser aufgrund der hohen Fachkenntnis sowie der Unabhängigkeit der Sicherheitsuntersuchungsbehörde inhaltlich einem Sachverständigengutachten entspricht.[2420] Fraglich ist damit, inwiefern dem Schlussbericht ebenso ein erhöhter Beweiswert zukommt, wie es bei Sachverständigengutachten der Fall ist. Von Letz-

---

2416 Vgl. zum Ganzen hiervor S. 558 ff.

2417 Vgl. aber die Bestimmung in Art. 92 LFG, wonach das BAZL «unabhängig von der Einleitung und vom Ausgang eines allfälligen Strafverfahrens» verfügt.

2418 Vgl. Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 49 BZP. Vgl. zum Begriff des Amtsberichts z.B. AUER/BINDER, in: VwVG-Kommentar, Art. 12 VwVG Rz. 46.

2419 Vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 474 m.w.H.

2420 Gerade die Kriterien der Fachkenntnis sowie der Unabhängigkeit grenzen Sachverständigengutachten von anderen Beweismittelkategorien ab. Vgl. dazu KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 769.

teren darf eine Behörde nämlich nur dann abweichen, wenn konkrete Indizien gegen deren Richtigkeit oder Zuverlässigkeit sprechen.[2421]

Im Strafprozess wurde hiervor die erhöhte Beweiskraft des Schlussberichts der SUST – aus formalen Gründen[2422] – abgelehnt. Dies muss m.E. auch im Administrativverfahren gelten. Aufzuführen ist auch hier der formale Grund, dass der Einbezug der Akten der SUST nicht nach den Regeln der Erstellung eines Sachverständigengutachtens gemäss Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 57 ff. BZP folgt. Ebenfalls gebietet es m.E. der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung[2423], dass demselben Beweismittel in einem Administrativverfahren nicht ein höherer Beweiswert als in einem Strafverfahren zu demselben Sachverhalt zukommen soll, solange keine sachlichen Gründe für eine Ungleichbehandlung in den beiden Verfahren sprechen. Infolgedessen unterliegt auch der Schlussbericht – gleich wie die übrigen Akten der SUST – der **freien Beweiswürdigung** durch die Administrativbehörde.[2424]

Ebenfalls ist – analog zur Rechtshilfe an die Strafbehörden – zu beachten, dass die SUST den Sachverhalt nur insoweit erhebt, als es zur Klärung der Umstände und Ursachen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses vonnöten ist. Insbesondere Schuld und Haftung dürfen im Sicherheitsuntersuchungsverfahren nicht ermittelt werden.[2425] Aus diesem Grund **hat die Administrativbehörde jene Sachverhaltselemente, welche für den Erlass administrativer Massnahmen entscheidend sind, selbst zu erheben**. Infolgedessen wird die Administrativbehörde insbesondere um die Befragung derjenigen Personen, welche durch die zu erlassenden Massnahmen beschwert werden, nicht umhinkommen.

2421 Vgl. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 775, oder WALDMANN, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 19 VwVG Rz. 22.

2422 Vgl. hiervor FN 2365.

2423 Vgl. zu diesem Grundsatz hiervor FN 2367.

2424 Vgl. dazu analog die Rechtsprechung in BGE 124 II 219 E. 4b/aa S. 224, welche feststellte, dass ein Bericht der fachlich unabhängigen *Eidgenössischen Kommission für elektrische Anlagen* «wie jeder Amtsbericht der freien richterlichen Würdigung» unterliege.

2425 Vgl. dazu den Verfahrenszweck hiervor S. 288 ff.

Hiernach ist nun zu untersuchen, inwiefern dieser Aktenaustausch zwischen der SUST und der Administrativbehörde mit den Normen der *Just Culture* in Konflikt gerät. Analog zur Prüfung der Rechtshilfe an die Strafbehörden sind auch hier in einem ersten Schritt die verwaltungsrechtlichen Rahmenbedingungen an diesen Aktenaustausch zu erörtern (Unter-Unterabschnitt aa.). In einem zweiten Schritt werden sodann die Einschränkungen des Aktenaustauschs durch die Normen der *Just Culture* diskutiert (Unter-Unterabschnitt bb.), bevor die Erkenntnisse in einem Zwischenfazit zusammengefasst werden (Unter-Unterabschnitt cc.). Schliesslich wird im Besonderen auf die Verwertung des Schlussberichts im Administrativverfahren eingegangen (Unter-Unterabschnitt dd.).

aa. Verwaltungsrechtliche Rahmenbedingungen des Aktenaustauschs

Rechtsgrundlage des Aktenaustauschs mit der Administrativbehörde sind in erster Linie die entsprechenden **Normen der VSZV**.[2426] Des Weiteren bietet auch **Art. 36 Abs. 1 revDSG** einen allgemeinen Rahmen für den Aktenaustausch, soweit Personendaten[2427] im Sinne des Datenschutzgesetzes betroffen sind.

Beide Normen enthalten – im Gegensatz zu Art. 194 Abs. 2 StPO bzw. Art. 30 Abs. 2 VStrR – keine umfassende Pflicht zur Offenlegung sämtlicher Akten durch die SUST, welche anderslautenden Beschränkungen im Bundesrecht vorgehen würde. Vielmehr hat sich der Aktenaustausch an die allgemeinen Grundsätze der Amtshilfe zu halten, wozu insbesondere das Legalitätsprinzip, das öffentliche Interesse, die Verhältnismässigkeit oder der Grundrechtsschutz gehören.[2428] Bei konfligierenden Interessen hat die SUST nicht einfach der Offenlegung sämtlicher Akten den Vorrang zu erteilen, sondern vielmehr in einer **Interessensabwägung** für jedes Aktenstück einzeln zu entscheiden, ob eine Offenlegung gerechtfertigt ist.

Insgesamt ergibt sich damit, dass die **Offenlegung von Akten gegenüber der Administrativbehörde** durch das Verwaltungsrecht **in viel eingeschränkte-**

[2426] Vgl. zu diesen hiervor S. 468.

[2427] Vgl. zum Begriff der Personendaten hiervor S. 253 f.

[2428] Vgl. zu diesen Prinzipien z.B. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 2051 f.

rem Masse als durch das Strafprozessrecht gefordert wird. Vielmehr hat die SUST auch die Interessen der *Just Culture*, des Grundrechts- oder des Datenschutzes zu berücksichtigen. Damit zeigt sich, dass das Konfliktpotential zwischen dem Aktenaustausch und der *Just Culture* von vornherein viel geringer ausfällt, als es beim Aktenaustausch mit den Strafbehörden der Fall ist.

bb. Einschränkung des Aktenaustauschs durch die Just Culture

Aus den vorangehenden Ausführungen wurde klar, dass die SUST beim Aktenaustausch zugunsten der Administrativbehörde die **Normen der *Just Culture* zu berücksichtigen** hat. Hiernach ist nun aufzuzeigen, welche Konsequenzen diese Berücksichtigung für die einzelnen Akten der SUST hat.

Begonnen wird diese Darlegung – analog zum Vorgehen bei der Rechtshilfe an die Strafbehörden – mit den Akten, welche durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geschützt werden. Anschliessend erfolgt eine Erörterung derjenigen Akten, welche nicht nur durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010, sondern zusätzlich durch spezifische Normen geschützt werden. Dazu gehören die Ereignismeldungen, die Protokolle über Anhörungen von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilt haben, sowie die Aufzeichnungen des *AVRE*.

(1) Durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geschützte Akten

Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 schützen die Akten, Beweismittel und Informationen der Sicherheitsuntersuchung im gleichen Ausmass vor einer Offenlegung und Verwertung im Administrativverfahren, wie sie diese auch in Bezug zum Strafverfahren schützen. Entsprechend gilt für die Amtshilfe an die Administrativbehörde, was hiervor bereits im Zusammenhang mit der Rechtshilfe an die Strafbehörden erwähnt wurde.[2429]

Aus den dortigen Ausführungen folgt, dass jene Akten, welche durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 unter Schutz gestellt werden, der Administrativbehörde grundsätzlich nicht offengelegt werden dürfen. Zusätzlich beschlägt ein Verwertungsverbot die geschützten Akten. Einzig dann, wenn die SUST in der gemäss der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 vorzunehmenden **Interessensabwägung** zum Schluss gelangt, dass der Nutzen einer Offenlegung bestimmter Akten den drohenden Schaden für die Sicherheitsuntersuchung

[2429] Vgl. dazu hiervor S. 566 ff.

überwiegt, kann sie diese der Administrativbehörde aushändigen, womit sie gleichzeitig auch das Verwertungsverbot aufhebt.

Im Rahmen dieser Interessensabwägung **unberücksichtigt lassen** kann die SUST hingegen das **Datenschutzgesetz**. Wie hiervor aufgezeigt wurde, bietet dieses nämlich keine alternative Rechtsgrundlage zur Etablierung eines der *Just Culture* entsprechenden Schutzes.[2430]

(2) Ereignismeldungen

Die Ereignismeldungen, welche über das *Meldesystem für besondere Ereignisse*[2431] eingegangen sind, werden nicht alleine durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geschützt.[2432] Hiervor wurde aufgezeigt, dass ebenso **Art. 16 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014** ein relatives Verwertungsverbot statuiert, das Ereignismeldungen beschlägt und in Verwaltungsverfahren zur Anwendung gelangt. Dabei ist das Verwertungsverbot insofern relativ, als es dann eine Verwertung der Ereignismeldungen zulässt, wenn ein Ereignis vorsätzlich oder grobfahrlässig herbeigeführt wurde.

Umgesetzt wird dieses Verwertungsverbot in der Schweiz in **Art. 77*d* Abs. 3 LFV**. Diese Bestimmung legt fest, dass die Meldestelle des BAZL die Ereignismeldungen «vertraulich» zu behandeln hat. Diese Vertraulichkeit impliziert, dass die Meldestelle des BAZL Ereignismeldungen anderen Behörden – mit Ausnahme der Sicherheitsuntersuchungsbehörde – nicht zur Verfügung stellen darf.[2433] Da das Verwaltungsrecht dieser Norm keine anderslautende Bestimmung entgegensetzt, welche eine Offenlegung fordern würde, kann daraus geschlossen werden, dass die Meldestelle des BAZL die Ereignismeldungen insbesondere der Administrativbehörde nicht offenlegen darf. Gleiches ergibt sich zudem, wie hiervor aufgezeigt wurde, aus einer Auslegung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen.[2434]

2430 Vgl. dazu hiervor S. 393 ff.

2431 Vgl. zum Meldesystem für besondere Ereignisse hiervor S. 175 ff.

2432 Vgl. Art. 14 Abs. 2 Bst. d der Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

2433 Vgl. zum Ganzen hiervor S. 249 f.

2434 Vgl. dazu hiervor S. 259 f.

M.E. hat sich auch die SUST analog an Art. 77*d* Abs. 3 LFV zu halten. Infolgedessen hat sie die Ereignismeldungen – der Meldestelle des BAZL gleich – vertraulich zu behandeln. Daraus folgt, dass sie der Administrativbehörde die Ereignismeldungen **in keinem Fall offenlegen** darf. Ebenso wenig darf die Administrativbehörde die Ereignismeldungen verwerten.

Insgesamt ergibt sich damit, dass insbesondere Art. 77*d* Abs. 3 LFV den Ereignismeldungen einen besseren Schutz gewährt, als dieser alleine durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 zustande kommt. Vielmehr hat die SUST die Ereignismeldungen in jedem Fall vom Aktenaustausch mit der Administrativbehörde auszunehmen. Die durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geforderte Interessensabwägung erübrigt sich somit.

(3) Protokolle über Anhörungen

Die Anhörungen von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilt haben,[2435] bzw. die darüber erstellten Akten finden ihren Schutz nicht nur in der Verordnung (EU) Nr. 996/2010.[2436] Zusätzlich bestimmt nämlich **Art. 24 VSZV**, dass «[d]ie von einer Person im Rahmen einer Sicherheitsuntersuchung erteilten Auskünfte [.] in einem Strafverfahren nur mit deren Einverständnis verwendet werden» dürfen. Damit besagt diese Norm allerdings *expressis verbis*, dass der durch sie gewährte Schutz nur in Straf-, jedoch **nicht in Administrativverfahren zur Anwendung** gelangt. Ob in der Formulierung dieser Bestimmung eine redaktionelle Unachtsamkeit vorliegt oder eine bewusste Ungleichbehandlung bezweckt wurde, kann dabei nicht gesagt werden. Jedenfalls muss dem klaren Wortlaut der Bestimmung entnommen werden, dass diese die Akten über die Anhörungen nicht vor einer Verwertung im Administrativverfahren schützt.

Nichtsdestotrotz kommt einer Person, welche sachdienliche Auskünfte erteilt hat, die Möglichkeit zu, der SUST die Herausgabe ihrer Auskünfte bzw. der darüber erstellten Akten zu verbieten. **Art. 37 revDSG** vermittelt einer Person nämlich das Recht, Widerspruch gegen die Bekanntgabe von Personendaten durch eine Behörde einzulegen. Lässt eine Person eine solche **Datensperre** errichten, ist es der Behörde fortan untersagt, die betreffenden Personendaten

[2435] Vgl. zu diesen hiervor S. 310 ff.

[2436] Vgl. Art. 14 Abs. 1 Bst. a der Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

bekanntzugeben.[2437] Voraussetzung einer solchen Datensperre ist laut Art. 37 Abs. 1 revDSG, dass die betroffene Person ein schutzwürdiges Interesse an dieser glaubhaft machen kann. Dieses schutzwürdige Interesse ist in der Regel gegeben, denn eine Person, welche sich gegenüber der SUST äussert, läuft Gefahr, dass ihre Aussagen in einem anschliessenden Administrativverfahren gegen sie verwendet werden. Gemäss Art. 37 Abs. 2 Bst. a revDSG hat eine Behörde das Gesuch um eine Datensperre allerdings dann abzulehnen, wenn eine Rechtspflicht zur Bekanntgabe der Daten besteht. Dies ist in Bezug auf die Auskünfte von Personen bzw. die darüber erstellten Akten nicht der Fall. Vielmehr werden diese Akten durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geschützt. Gemäss der Verordnung liegt es somit im Ermessen der SUST, die Anhörungen bzw. die Protokolle darüber – nach der erfolgten Interessensabwägung – offenzulegen oder nicht. Eine Pflicht zur Offenlegung besteht also nicht. Eine Errichtung einer Datensperre ist somit möglich.

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass die Akten über Anhörungen von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilt haben, keinen besseren Schutz geniessen, als dieser nicht bereits durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 vermittelt wird. Allerdings ist es angehörten Personen überlassen, nach Massgabe von Art. 37 revDSG eine Datensperre zu errichten, um so einen besseren Schutz zu erwirken.

(4) Aufzeichnungen des *AVRE*

Auch die Aufzeichnungen des *AVRE*[2438] werden nicht nur durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 unter Schutz gestellt.[2439] Zusätzlich bestimmt nämlich **Art. 40*f* Abs. 1 VFSD**, dass die Aufzeichnungen des *AVRE* «nur von der SUST ausgewertet werden» dürfen.

M.E. impliziert dies, dass die SUST die Aufzeichnungen des *AVRE* vertraulich zu behandeln hat und diese der Administrativbehörde nicht herausgeben darf. Damit statuiert Art. 40*f* Abs. 1 VFSD einen **besseren Schutz**, als er alleine aus der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 resultiert. In der Folge erübrigt sich für die

[2437] Vgl. zu dieser Datensperre z.B. EHRENSPERGER, in: Basler Kommentar DSG/BGÖ, Art. 20 aDSG Rz. 1 ff.

[2438] Vgl. zum *AVRE* hiervor S. 322.

[2439] Vgl. Art. 14 Abs. 1 Bst. g der Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

Aufzeichnungen des *AVRE* die durch die europäische Verordnung vorgesehene Interessensabwägung.

cc. Zwischenfazit

Aus den vorangehenden Ausführungen kann – analog zum Vorgehen beim Aktenaustausch mit den Strafbehörden – folgendes Zwischenfazit gezogen werden:

Im Grundsatz vermittelt das Verwaltungsrecht der Administrativbehörde keinen Anspruch darauf, sämtliche Akten der SUST für ihr Verfahren beiziehen zu können. Vielmehr **hat die SUST die Normen der *Just Culture***, des Datenschutzes, aber auch die allgemeinen Grundsätze der Amtshilfe **zu berücksichtigen**. Insofern besteht zwischen der *Just Culture* und dem Aktenaustausch kein grundsätzlicher Konflikt.

Im Konkreten bedeutet dies, dass die SUST jene Akten, Beweismittel und Informationen, welche durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geschützt werden, vom Aktenaustausch auszunehmen hat. Die in den Art. 14 Abs. 3 und 4 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 statuierte **Interessensabwägung** ermöglicht es der SUST allerdings, ausnahmsweise bestimmte Akten an die Administrativbehörde weiterzuleiten.[2440] Entscheidet sich die SUST für eine Weiterleitung, löst sie gleichzeitig auch das Verwertungsverbot, das die weitergeleiteten Akten beschlägt, auf.

Ausgenommen von dieser Interessensabwägung sind allerdings die **Ereignismeldungen** sowie die **Aufzeichnungen des *AVRE***. Diese dürfen aufgrund des durch das Schweizer Recht statuierten, besseren Schutzes in keinem Fall der Administrativbehörde offengelegt werden.

Des Weiteren hat die SUST im Zusammenhang mit den **Anhörungen von Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilt haben**, zu prüfen, ob diese Personen eine Datensperre im Sinne von Art. 37 revDSG errichtet haben. Liegt eine solche vor, sind die Akten auch vom Aktenaustausch mit der Administrativbehörde auszunehmen.

[2440] Zu dieser Interessensabwägung können – neben dem Nutzen der Offenlegung – die Kriterien, welche in Ziff. 4.1 und 4.2 Appendix 2 Annex 13 aufgeführt werden, herangezogen werden. Vgl. dazu hiervor FN 1783.

Insgesamt hat die SUST damit bei der Entscheidung, welche Akten sie der Administrativbehörde offenlegt, so vorzugehen, wie es in der nachfolgenden Abbildung 25 veranschaulicht wird:

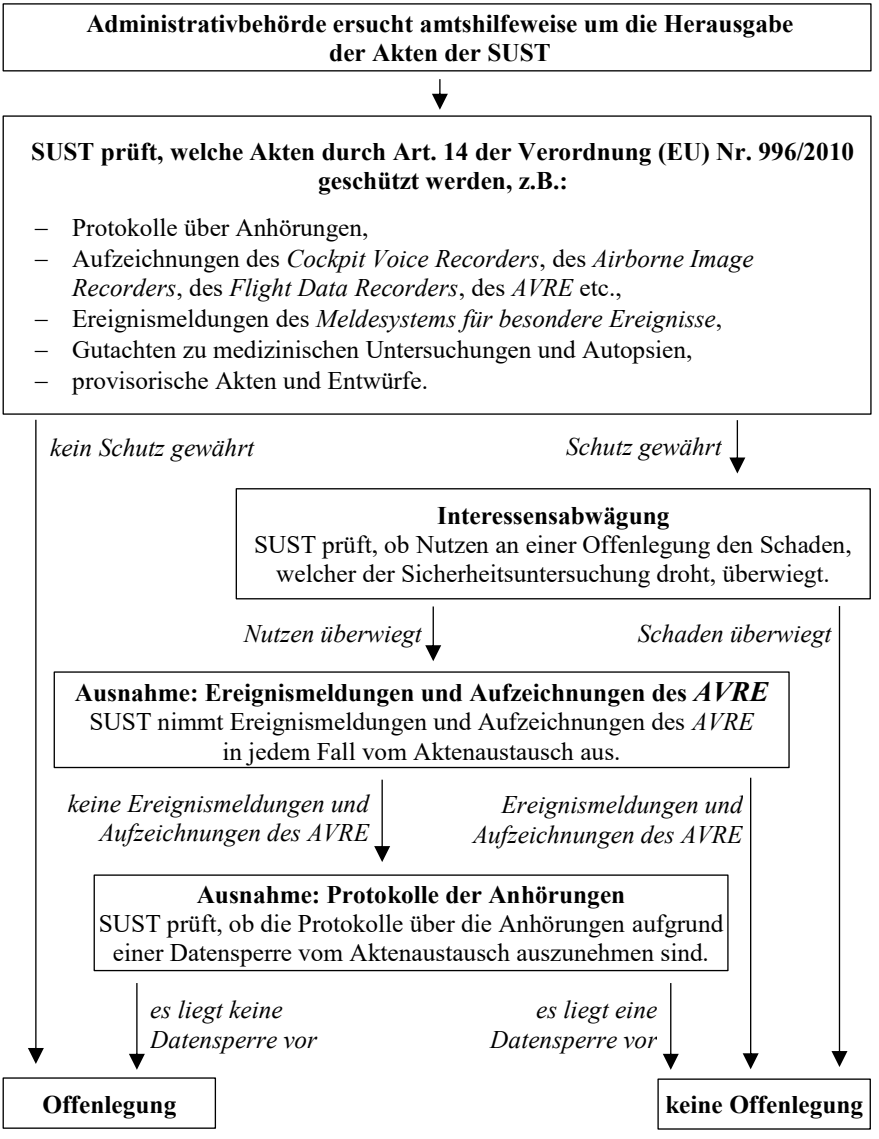


Abbildung 25: Entscheidung der SUST über die Einschränkung des Aktenaustauschs mit der Administrativbehörde

Wie bereits hiervor in Bezug auf den Aktenaustausch mit den Strafbehörden gefordert wurde, muss m.E. auch beim Aktenaustausch mit der Administrativbehörde gelten, dass die SUST die Offenlegung in einer **Verfügung**[2441] gemäss Art. 26 Abs. 3 Satz 1 LFG erlassen soll.[2442] Gegen diese Verfügung kann eine durch die Offenlegung beschwerte Person wiederum Einsprache[2443] erheben. Nimmt die SUST den Aktenaustausch hingegen formlos vor, hat eine Person, welche sich in ihren Rechten verletzt sieht, die prozessualen Möglichkeiten des Administrativverfahrens auszuschöpfen. So kann sie insbesondere geltend machen, die durch die Administrativbehörde beigezogenen Beweismittel seien rechtswidrig beschafft worden und daher unverwertbar.[2444] Gegen den Entscheid der Administrativbehörde, die Akten zu verwerten, wird allerdings regelmässig kein selbstständiges Beschwerderecht bestehen, da die Verwertung grundsätzlich keinen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirkt.[2445] Vielmehr muss die beschwerte Person gegen den abschliessenden Entscheid der Administrativbehörde Beschwerde nach Art. 44 ff. VwVG ans Bundesverwaltungsgericht erheben.

dd. Verwertung des Schlussberichts im Besonderen

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass sich die **Administrativbehörde derselben Problematik wie die Strafbehörde** ausgesetzt sieht, wenn sie den Schlussbericht der SUST[2446] verwerten möchte.[2447] Auch die Administrativbehörde wird regelmässig nicht erkennen können, welche Passagen des Schlussberichts auf unverwertbaren Beweismitteln beruhen.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass im Administrativverfahren die Unverwertbarkeit von Beweismitteln **nicht mit derselben Strenge wie im Strafverfahren** behandelt wird. Im Zusammenhang mit rechtswidrig beschafften

---

2441 Vgl. zu diesen Verfügungen hiervor S. 344.

2442 Vgl. auch KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 2088.

2443 Vgl. zu dieser Einsprache hiervor S. 346.

2444 Vgl. zur Unverwertbarkeit rechtswidrig erlangter Beweismittel ausführlich KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 730 ff., sowie KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 12 VwVG Rz. 198 ff.

2445 Vgl. Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG.

2446 Vgl. zum Schlussbericht hiervor S. 361 f.

2447 Vgl. zu dieser Problematik hiervor S. 574 ff.

Beweisen hat das Bundesgericht nämlich entschieden, dass «en présence d'intérêts publics importants […], il peut se justifier d'exploiter des preuves qui n'ont pas été obtenues de manière légale, pour autant cependant que l'essence même de la liberté individuelle ne soit pas atteinte».[2448] M.E. wird es allerdings regelmässig am geforderten öffentlichen Interesse fehlen, um die Entscheidung der Administrativbehörde auf eigentlich unverwertbaren Passagen des Schlussberichts abzustützen.

III. Zwischenfazit

Die vorangehenden Ausführungen dieses Kapitels haben sich insbesondere der Frage angenommen, inwiefern die Amts- bzw. die Rechtshilfe, welche die SUST an die Straf- bzw. an die Administrativbehörde leistet, mit den Normen der *Just Culture* in Konflikt geraten. Dabei wurde einerseits untersucht, inwiefern eine Eröffnung eines Straf- bzw. eines Administrativverfahrens aufgrund der geleisteten Rechts- bzw. Amtshilfe zur *Just Culture* im Widerspruch steht. Andererseits wurde danach gefragt, inwieweit der Aktenaustausch zwischen der SUST und den Straf- bzw. der Administrativbehörde im Rahmen der *Just Culture* zulässig ist.

Als Erstes wurde allerdings erörtert, inwiefern der **Beizug von Ereignismeldungen** aus dem *Meldesystem für besondere Ereignisse* durch die SUST mit der *Just Culture* vereinbar ist. Dabei konnte klar aufgezeigt werden, dass aus der Sicht der *Just Culture* nichts gegen diesen Beizug spricht. Vielmehr fördert nämlich dieser Einbezug der Ereignismeldungen die Flugsicherheit. In der Folge ist es ein anderes Recht, nämlich das Aussageverweigerungsrecht im Sicherheitsuntersuchungsverfahren, in dessen Licht der Beizug der Meldung durch die SUST als problematisch erscheint. Der Beizug führt nämlich zu einer faktischen Umgehung des Aussageverweigerungsrechts, indem Informationen einer an einem Vorkommnis beteiligten Person in die Sicherheitsuntersuchung gelangen, deren Herausgabe gegenüber der SUST sie eigentlich verweigern könnte. Aus diesem Grund wurde hiervor gefordert, dass die SUST die Meldungen des Meldewesens nur nach dem Einverständnis der meldenden

[2448] BGE 139 II 95 E. 3.1 S. 100.

Person ins Verfahren einbezieht. Unproblematisch ist es hingegen, wenn die Meldestelle des BAZL die SUST darüber informiert, dass sich ein Vorkommnis ereignet hat, ohne aber die Ereignismeldung selbst weiterzuleiten. Dies verstösst nicht gegen das Aussageverweigerungsrecht, sondern liegt ganz im Sinne der Verbesserung der Flugsicherheit.

In Bezug auf die **Rechtshilfe an die Strafbehörden** hat sich sodann gezeigt, dass kein Konflikt mit der *Just Culture* vorliegt, wenn die Strafverfolgungsbehörde aufgrund der geleisteten Rechtshilfe – insbesondere als Folge der Zustellung des Vorberichts – ein Strafverfahren eröffnet. Die Normen der *Just Culture* schützen nämlich nur vor einer Eröffnung eines Verfahrens, wenn die Behörden lediglich aufgrund einer Ereignismeldung des Meldewesens vom Vorkommnis Kenntnis erlangen. Die SUST erfährt allerdings aufgrund der Meldepflicht aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren regelmässig auch aus anderen Quellen von einem Vorkommnis. Gegen diese Quellen ist – zumindest aus der Sicht der Normen der *Just Culture* – als Auslöser zur Eröffnung eines Verfahrens nichts einzuwenden.

Anders verhält es sich mit dem Aktenbeizug durch die Strafbehörden. Da die strafprozessualen Bestimmungen eine umfassende Offenlegung der Akten der SUST verlangen, geraten diese in Konflikt mit der *Just Culture*. Allerdings konnte dieser Konflikt hiervor aufgelöst werden, indem den Normen der *Just Culture* – aufgrund deren Verankerung im Europarecht – der Vorrang vor den Schweizer Strafprozessnormen eingeräumt wurde. Gemäss der hier aufgezeigten Lösung hat die SUST somit in einem ersten Schritt zu prüfen, welche Akten durch die *Just Culture* geschützt werden und daher grundsätzlich vom Aktenaustausch ausgenommen werden müssen. In einem zweiten Schritt kann die SUST sodann erwägen, ob der Nutzen einer Offenlegung bestimmter Akten den dadurch drohenden Schaden für die Sicherheitsuntersuchung überwiegt. Ist dies der Fall, kann die SUST ausnahmsweise bestimmte geschützte Akten – in Übereinstimmung mit der *Just Culture* – den Strafbehörden aushändigen. Ausgenommen davon sind allerdings stets die Aussagen der Personen, welche sachdienliche Auskünfte erteilt haben. Diese dürfen nur unter der Voraussetzung, dass die aussagenden Personen zugestimmt haben, den Strafbehörden offengelegt werden.

Abschliessend wurde hiervor ebenso die **Amtshilfe an die Administrativbehörde** analysiert. In Parallelität zur Rechtshilfe an die Strafbehörde zeigte sich auch hier, dass die Normen der *Just Culture* einer Eröffnung eines Administrativverfahrens aufgrund der geleisteten Amtshilfe nicht entgegenstehen. Auch in Bezug auf den Aktenaustausch konnte aufgezeigt werden, dass die SUST vorgängig zu diesem die Akten zu triagieren hat. So darf die SUST nämlich – in Analogie zum Aktenaustausch mit der Strafbehörde – der Administrativbehörde die geschützten Akten nur dann herausgeben, wenn sie im Rahmen der vorzunehmenden Interessensabwägung zum Schluss kommt, dass der Nutzen einer Offenlegung überwiegt. Stets auszunehmen vom Aktenaustausch mit der Administrativbehörde hat die SUST allerdings die Ereignismeldungen sowie die Aufzeichnungen des *AVRE*, da diese durch das Schweizer Recht besonders geschützt sind. Schliesslich hat sie auch in Bezug auf die Aussagen der Personen, die sachdienliche Auskünfte erteilt haben, zu prüfen, ob diese Personen eine Datensperre gemäss dem Datenschutzrecht errichtet haben, bei deren Vorliegen die entsprechenden Akten über die Anhörungen ebenfalls vom Aktenaustausch auszunehmen sind.

Das wichtigste Aktenstück allerdings, auf welches sowohl die Straf- als auch die Administrativbehörde häufig zurückgreifen, nämlich den **Schlussbericht**, wird durch die Normen der *Just Culture* nicht geschützt. Dennoch hat sich gezeigt, dass dessen Verwertung nicht ohne Probleme bleibt. Soweit sich ein Schlussbericht nämlich auf Beweise stützt, die von einem Verwertungsverbot belegt sind, dürfen die Straf- bzw. die Administrativbehörde den Schlussbericht nicht verwerten. Allerdings können die Straf- bzw. die Administrativbehörde regelmässig kaum erkennen, welche Passagen des Schlussberichts unverwertbar sind, denn die unverwertbaren Beweisstücke werden ihnen, wie erklärt, durch die SUST grundsätzlich nicht herausgegeben. Stützen sich die Straf- bzw. die Administrativbehörde nichtsdestotrotz auf einen Schlussbericht ab, dessen Verwertbarkeit in Zweifel steht, riskieren sie, dass ihre Entscheide in einem anschliessenden Rechtsmittelverfahren keinen Bestand haben.

Insgesamt zeigen diese Ergebnisse, dass die Umsetzung der *Just Culture* erheblich komplex ist. Dabei kommt der SUST die entscheidende Kompetenz zu, zu entscheiden, welche Akten den Straf- bzw. der Administrativbehörde offengelegt werden und welche nicht. Infolgedessen kann die **SUST** zu Recht **als Hüterin der *Just Culture*** bezeichnet werden.

D. Fehlendes Beschwerderecht und Rechtsweggarantie

Im zweiten Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen wurde aufgezeigt, dass gegen den Schlussbericht der SUST **kein Rechtsmittel** gegeben ist.[2449] Vielmehr bestimmt Art. 26 Abs. 1 Satz 2 LFG im Wortlaut, dass der Schlussbericht «keine Verfügung» darstellt und «nicht angefochten werden» kann. Mit anderen Worten fällt also die SUST durch die Publikation des Schlussberichts ein abschliessendes Urteil über die für einschlägig befundenen Ursachen und Umstände eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses.

Diese fehlende Möglichkeit, ein Rechtsmittel einzulegen, hat vereinzelt zu **Kritik** geführt. So verlangten Vertreterinnen und Vertreter der Luftfahrtbranche im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes[2450], dass eine Möglichkeit der Anfechtung des Schlussberichts geschaffen werden solle. Konkret forderten sie, dass «[d]en Betroffenen [.] eine Möglichkeit offen stehen [müsse], die Richtigkeit insbesondere von Schlussberichten einer neutralen Überprüfung unterziehen zu können».[2451]

Eine Norm, welche bezweckt, dass zumindest die rechtliche Korrektheit staatlichen Handelns einer neutralen Überprüfung unterzogen werden kann, ist die Rechtsweggarantie. Mit dieser gerät die Bestimmung in Art. 26 Abs. 1 Satz 2 LFG, welche den Rechtsweg explizit ausschliesst, *prima vista* in Konflikt. Nachfolgend wird daher geprüft, ob die durch das Luftfahrtgesetz vorgenommene Einschränkung im Lichte der Rechtsweggarantie zulässig ist. Dazu wird in einem ersten Unterkapitel die Rechtsweggarantie im Allgemeinen erörtert. Das zweite Unterkapitel fragt anschliessend danach, inwiefern das fehlende Beschwerderecht mit der Rechtsweggarantie vereinbar ist.

[2449] Vgl. hiervor S. 364 f.

[2450] Vgl. zur Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes hiervor S. 111.

[2451] Botschaft LFG Teilrevision 1+, BBl. 2016 7133 ff., 7146.

I. Rechtsweggarantie

Ziel der Rechtsweggarantie ist es, «dem Rechtssuchenden in grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Zugang zu einem unabhängigen Gericht» zu gewähren.[2452] Ihre Rechtsgrundlage findet die Rechtsweggarantie einerseits im Völkerrecht in **Art. 6 Abs. 1 EMRK**, gemäss dem jede Person das Recht geniesst, «dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage» vor einem Gericht verhandelt wird. Ebenso ist **Art. 14 Abs. 1 IPBPR** dasselbe Recht zu entnehmen. Andererseits bestimmt im schweizerischen Recht **Art. 29*a* BV**, dass jede Person «bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde» hat. Zudem sind neben dieser allgemeinen Rechtsweggarantie in der Bundesverfassung weitergehende Rechtsschutzansprüche insbesondere im Zusammenhang mit Strafverfahren verankert.[2453]

Allerdings ermöglicht die Rechtsweggarantie dem Rechtssuchenden nicht bei jeder Streitigkeit den uneingeschränkten Zugang zu einem Gericht. Vielmehr ist die Rechtsweggarantie auf **Rechtsstreitigkeiten** beschränkt. Eine solche Rechtsstreitigkeit liegt nur dann vor, «wenn ein Sachverhalt vom Verfassungs-, Gesetzes-, Verordnungs-, öffentlichem Vertrags- und zugehörigem Rechtsprechungsrecht erfasst wird oder dieser Umstand in plausibler und nachvollziehbarer Weise von einer Partei behauptet werden kann».[2454] Zu den Rechtsstreitigkeiten gehören somit nicht nur privat-, straf- oder öffentlich-rechtliche Auseinandersetzungen, sondern auch sämtliche Verwaltungsrechtsstreitigkeiten.[2455] Damit gewährt die Rechtsweggarantie nicht nur die Möglichkeit, die Rechtmässigkeit von Verfügungen oder öffentlich-rechtlichen Verträgen gerichtlich überprüfen zu lassen. Vielmehr stellt die Garantie sicher, dass auch behördliche Realakte einer gerichtlichen Kontrolle hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit dem Recht unterzogen werden können.[2456]

[2452] Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl. 2001 4202 ff., 4215.

[2453] Vgl. z.B. Art. 31 Abs. 2 und 4 sowie Art. 32 Abs. 3 BV.

[2454] KLEY, in: St.Galler Kommentar, Art. 29*a* BV Rz. 9.

[2455] Vgl. BIAGGINI, OFK-Kommentar BV, Art. 29*a* Rz. 4, sowie Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl. 1997 I 1 ff., 523.

[2456] Vgl. SCHINDLER, Rechtsschutz im Polizeirecht, S. 218 f.

Nichtsdestotrotz lässt Art. 29*a* Satz 2 BV zu, dass «Bund und Kantone [.] durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen». Voraussetzung dieser **Ausnahme der Rechtsweggarantie** ist einerseits eine Regelung in einem formellen Gesetz.[2457] Andererseits ist die Verweigerung einer gerichtlichen Kontrolle nur «in Ausnahmefällen» möglich. Die Anforderungen dieser Voraussetzung sind allerdings sehr vage und konkretisierungsbedürftig.[2458] Gemäss der Botschaft «müssen spezifische Gründe [.] vorliegen», damit ein Ausnahmefall gegeben ist. Solche Gründe können namentlich in einer «mangelnde[n] Justiziabilität» liegen.[2459] An einer solchen Justiziabilität fehlt es gemäss dem Bundesgericht insbesondere den «actes gouvernementaux qui soulèvent essentiellement des questions politiques, lesquelles ne se prêtent pas au contrôle du juge».[2460] Ihre Grenzen finden die Ausnahmen der Rechtsweggarantie allerdings in Art. 6 Abs. 1 EMRK. Dort, wo diese völkerrechtliche Bestimmung den Zugang zu einem Gericht sicherstellt, nämlich bei Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche und bei strafrechtlichen Anklagen, bleibt auch eine in Übereinstimmung mit Art. 29*a* Satz 2 BV statuierte Ausnahme ohne Wirkung.

II. Verletzung der Rechtsweggarantie durch das fehlende Beschwerderecht?

Der zweite Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen hat ergeben, dass bei der Sicherheitsuntersuchung nicht rechtliches, sondern **tatsächliches Verwaltungshandeln** vorliegt. Dieses Verwaltungshandeln hat allerdings in einer ganz bestimmten, durch die VSZV festgelegten Form zu ergehen. Seinen Abschluss findet dieses Verwaltungshandeln im Schlussbericht der SUST.[2461] Dieser ist in keiner Weise auf eine Rechtswirkung ausgerichtet. Namentlich begründet er weder Rechte noch Pflichten.[2462]

2457 Vgl. auch KLEY, in: St.Galler Kommentar, Art. 29*a* BV Rz. 19.

2458 Vgl. BIAGGINI, OFK-Kommentar BV, Art. 29*a* BV Rz. 9.

2459 Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl. 1997 I 1 ff., 524.

2460 BGE 134 V 443 E. 3.1 S. 446.

2461 Vgl. zum Schlussbericht hiervor S. 361 f.

2462 Vgl. zum Ganzen hiervor S. 443 f.

Aus diesem Grund ist es, wie hiervor ebenso festgestellt wurde,[2463] richtig, wenn Art. 26 Abs. 1 Satz 2 LFG dem Schlussbericht den Verfügungscharakter abspricht. Auch wenn solche spezialgesetzliche Qualifizierungen rein deklaratorischer Natur sind,[2464] muss nämlich festgestellt werden, dass der Schlussbericht nicht die Strukturmerkmale einer Verfügung nach Art. 5 VwVG besitzt. Soweit sodann sämtliches verfügungsfreies Verwaltungs- oder Staatshandeln als Realakt bezeichnet wird,[2465] liegt auch mit dem Schlussbericht ein solcher **Realakt** vor.

Aus diesem Grund wäre es *prima vista* naheliegend, dass im Nachgang zu einem Schlussbericht über diesen nach Massgabe von Art. 26 Abs. 3 Satz 1 LFG – in Analogie zu **Art. 25*a* VwVG**[2466] – eine Verfügung verlangt werden kann. Allerdings verhält es sich so, dass der Anspruch auf eine Verfügung nach Art. 25*a* VwVG gerade dann nicht besteht, wenn der Gesetzgeber den Rechtsschutz gegenüber dem Realakt bewusst ausgeschlossen hat,[2467] was sodann auch für Art. 26 Abs. 3 Satz 1 LFG gelten muss. Ein solcher gesetzlicher Ausschluss liegt mit Art. 26 Abs. 1 Satz 2 LFG vor. Damit ist es – ohne auf die weiteren Voraussetzungen des Anspruchs gemäss Art. 26 Abs. 3 Satz 1 LFG bzw. Art. 25*a* VwVG eingehen zu müssen – von vornherein ausgeschlossen, dass ein solcher Anspruch besteht.

Damit verbleibt zu prüfen, ob der Rechtsschutz im Zusammenhang mit einem Schlussbericht der SUST nicht aus der hiervor beschriebenen **Rechtsweggarantie gemäss Art. 29*a* Satz 2 BV** hergeleitet werden kann. Dazu ist nochmals zu erwähnen, dass die Rechtsweggarantie nur für Rechtsstreitigkeiten besteht. Eine solche Rechtsstreitigkeit liegt, wie erörtert, dann vor, wenn ein Sachverhalt vom Recht erfasst wird oder dies zumindest geltend gemacht werden kann. Gerade im Zusammenhang mit Verwaltungshandlungen ist es also nötig, dass «ein Einzelner die Rechtmässigkeit von behördlichem Handeln

---

2463 Vgl. dazu hiervor S. 364.

2464 Vgl. MÜLLER, in: VwVG-Kommentar, Art. 5 VwVG Rz. 16.

2465 Vgl. WEBER-DÜRLER/KUNZ-NOTTER, in: VwVG-Kommentar, Art. 25*a* VwVG Rz. 7.

2466 Vgl. zum Verhältnis von Art. 25*a* VwVG und Art. 26 Abs. 3 Satz 1 LFG hiervor S. 344.

2467 Vgl. BGE 140 II 315 E. 3.1 S. 322.

bestreitet, welches sich auf individuell schützenswerte Rechtspositionen auswirkt».[2468]

Macht nun ein Einzelner geltend, ein Schlussbericht sei nicht richtig, liegt m.E. gerade **keine Rechtsstreitigkeit** im hiervor genannten Sinne vor. Der Schlussbericht der SUST ist nämlich eine Feststellung von Tatsachen – konkret den Umständen eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses – mit der anschliessenden Interpretation dieser Tatsachen im Hinblick auf die Ursachen des Vorkommnisses. Schuld und Haftung dürfen bspw. gerade nicht Thema der Untersuchung sein.[2469] Selbstredend sind auch Tatsachen nicht objektiv gegeben und zur Feststellung der Ursachen eines Vorkommnisses bedarf es der Würdigung der erhobenen Beweise. Nichtsdestotrotz ist die Richtigkeit der festgestellten Unfallursachen keine Frage des Rechts. Vielmehr wird der Sachverhalt, wie hiervor gezeigt wurde,[2470] mittels der Normen der Logik, der Physik oder der Psychologie gewürdigt und so auf die Unfallursachen geschlossen. Ob der Schlussbericht korrekt ist, kann somit nicht am Massstab des Rechts beurteilt werden. Ebenso wenig greift die im Schlussbericht vorgenommene Sachverhaltsfeststellung in die individuell schützenswerten Rechtspositionen der an einem Vorkommnis beteiligten Personen ein. So legt der Schlussbericht, wie erwähnt, weder Rechte und Pflichten fest, noch entzieht oder beeinträchtigt er irgendwelche Rechte der an einem Vorkommnis beteiligten Personen. Gerade auch deshalb, weil der Schlussbericht anonymisiert verfasst wird, zeitigt er schlicht keine Auswirkungen auf die Rechte einer in ein Vorkommnis involvierten Person. Damit ergibt sich, dass eine an einem Vorkommnis beteiligte Person den Schlussbericht gerade deshalb nicht anfechten und sich nicht auf die Rechtsweggarantie berufen kann, weil – auch wenn die Person die Richtigkeit des Berichtes bestreitet – keine Rechtsstreitigkeit vorliegt.

Selbst dann, wenn die gegenteilige Meinung vertreten wird, es liege eine Rechtsstreitigkeit vor, greift die Rechtsweggarantie dennoch nicht. Wie erwähnt, erlaubt Art. 29*a* Satz 2 BV dem Bund, durch eine entsprechende Bestimmung in einem formellen Gesetz Ausnahmen zur Rechtsweggarantie

---

[2468] KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 200.

[2469] Vgl. dazu den Verfahrenszweck hiervor S. 288 ff.

[2470] Vgl. dazu hiervor S. 444 f.

vorzusehen. Art. 26 Abs. 1 Satz 2 LFG, der besagt, dass der Schlussbericht «nicht angefochten werden» kann, stellt eine solche **formalgesetzliche Ausnahme** dar. Zusätzlich bestehen spezifische Gründe, aus denen sich ergibt, dass diese Ausnahme zulässig ist: So stellt die Sicherheitsuntersuchung mit ihrem Schlussbericht, wie erwähnt, eine reine Sachverhaltserhebung mit anschliessender Beweiswürdigung dar, während der, wie gezeigt, es zu keiner Anwendung des Rechts kommt. Nicht anhand der Normen des Rechts, sondern mittels der Logik, der Physik oder der Psychologie wird auf die Ursachen eines Vorkommnisses geschlossen. Ein Gericht – das sich zwar mit der Würdigung von Beweisen auskennt, dies aber insbesondere im Lichte des auf den Sachverhalt anwendbaren Rechts – würde sich äusserst schwertun, die Sachverhaltsfeststellung und die Schlussfolgerung der SUST auf ihre inhaltliche Richtigkeit zu überprüfen. Damit zeigt sich, dass die Frage, ob der Schlussbericht korrekt ist – um es mit den Worten des Bundesgerichts zu sagen –, *ne se prête pas au contrôle du juge*. Anders ausgedrückt fehlt es den Schlussberichten an Justiziabilität. Zudem ist zu beachten, dass die Verweigerung des Rechtsweges nur eine teilweise ist. So hat nämlich der Untersuchungsdienst, wenn er während des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens in die Rechte und Pflichten der am Verfahren beteiligten Personen eingreift, gemäss Art. 26 Abs. 3 Satz 1 LFG eine Verfügung gemäss Art. 5 VwVG zu erlassen.[2471] Damit ist sichergestellt, dass zumindest dann, wenn während des Verfahrens eine Rechtsstreitigkeit – die z.B. in einem Verfahrensfehler liegt – besteht oder zumindest geltend gemacht wird, ein taugliches Anfechtungsobjekt gegeben ist.[2472] Gegen dieses kann sodann nach Massgabe von Art. 26 Abs. 4 LFG Einsprache erhoben werden.[2473] Des Weiteren steht, wenn der Sachverhalt eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses aus rechtlicher Sicht gewürdigt wird, was in einem Straf- oder Administrativverfahren der Fall ist, der Rechtsweg offen. So kann bereits während dieser Verfahren die Mangelhaftigkeit der Sachverhaltsfeststellung durch die SUST geltend gemacht werden. Die Akten und der Schluss-

[2471] Vgl. dazu hiervor S. 344.

[2472] Wie hiervor auf S. 344 erwähnt wurde, muss eine in ihren Verfahrensrechten verletzte Person allenfalls beim Untersuchungsdienst – in Analogie zu Art. 25*a* VwVG, aber nach wie vor gestützt auf Art. 26 Abs. 3 Satz 1 LFG – selbst beantragen, er solle eine anfechtbare Verfügung erlassen.

[2473] Vgl. dazu hiervor S. 346 ff.

bericht der SUST stellen nämlich, wie gezeigt, sachliche Beweismittel bzw. Amtsberichte dar, welche der freien Beweiswürdigung unterliegen und denen kein höherer Beweiswert als anderen Beweismitteln zukommt.[2474] Zudem können sowohl die Entscheide der Straf- als auch jene der Administrativbehörde in jedem Fall bei einem Gericht angefochten werden.

Insgesamt zeigt sich damit, dass der Ausschluss des Rechtsweges nach der Eröffnung des Schlussberichts **mit der Rechtsweggarantie vereinbar** ist. So stellt erstens die Beschwerde, der Schlussbericht sei nicht korrekt, gemäss der hier vertretenen Ansicht keine Rechtsstreitigkeit dar. Zweitens ist es auch bei einer gegenteiligen Argumentation aufgrund stichhaltiger Gründe zulässig, den Rechtsweg im Zusammenhang mit dem Schlussbericht auszuschliessen.

Nichtsdestotrotz sind – mit Blick auf die **EMRK** – Ausnahmen denkbar, gemäss denen trotz des hiervor Erörterten der Weg an ein Gericht möglich sein muss. Dies ist erstens dann der Fall, wenn die SUST in der Erstellung ihres Schlussberichts gegen das Recht verstösst, indem sie bspw. entgegen Art. 54 Abs. 1 VSZV im Schlussbericht die Namen von natürlichen Personen nennt oder unter Verletzung von Art. 24 Abs. 2 Satz 2 LFG über Schuld und Haftung befindet. Solche **Rechtsverletzungen des Schlussberichts** tangieren die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen. Dabei zählen die Persönlichkeitsrechte zu dem, was der EGMR in seiner Rechtsprechung unter die zivilen Ansprüche gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK subsumiert,[2475] womit der Gang an ein Gericht gestützt auf die EMRK möglich sein muss. Mögliches Anfechtungsobjekt ist m.E. in diesem Fall nicht nur der Schlussbericht, sondern auch der Genehmigungsentscheid[2476] der Kommission der SUST. Die Kommission hätte nämlich aufgrund der formalen Fehler im Bericht erkennen müssen, dass dieser nicht genehmigt werden darf.

Zweitens muss ausnahmsweise eine Anfechtung des Schlussberichts möglich sein, wenn sich dieser erheblich negativ auf eine im Bericht genannte juristische Person auswirkt. So ist es nämlich, wie hiervor erläutert, der SUST gestattet, im Bericht Fehler zu benennen. Im Regelfall wird die Nennung solcher

---

[2474] Vgl. dazu hiervor S. 561 bzw. 579.

[2475] Vgl. dazu MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG, in: EMRK Handkommentar, Art. 6 EMRK bei FN 97.

[2476] Vgl. zu diesem hiervor S. 354 ff.

Fehler keine Auswirkungen auf die an einem Vorkommnis beteiligten Organisationen der Zivilluftfahrt[2477] haben, denn die Schuld an diesen Fehlern ist, wie erwähnt, nicht Thema der Sicherheitsuntersuchung. Sollte sich ein Schlussbericht nichtsdestotrotz derart auf ein Unternehmen auswirken, dass dieses in seiner **wirtschaftlichen Betätigung erheblich beeinträchtigt** wird, muss eine Anfechtung möglich sein. In einem solchen Fall greift nämlich die SUST in die zivilrechtlichen Ansprüche – konkret in das durch die Wirtschaftsfreiheit geschützte Recht auf die freie Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit[2478] – der betroffenen juristischen Person ein, weswegen eine gerichtliche Beurteilung gestützt auf Art. 6 Abs. 1 EMRK verlangt werden kann.

III. Zwischenfazit

Die Ausführungen dieses Kapitels haben gezeigt, dass das **fehlende Beschwerderecht** im Zusammenhang mit dem Schlussbericht der SUST **mit der Rechtsweggarantie vereinbar** ist. So stellt gemäss der hier vertretenen Ansicht erstens die Rüge, der Schlussbericht sei inhaltlich nicht korrekt, keine Rechtsstreitigkeit dar. Zweitens bewegt sich die Einschränkung des Rechtswegs – auch dann, wenn die Meinung vertreten wird, dass eine Rechtsstreitigkeit vorliegt – innerhalb der Schranken von Art. 29*a* Satz 2 BV. Damit ist die Verweigerung des Rechtswegs zulässig. Schliesslich vermittelt auch die EMRK nur in seltenen Ausnahmen einen Zugang zu einem Gericht.

Allerdings bleibt eine an einem Vorkommnis beteiligte Person nicht ohne Rechtsschutz. So hat der Untersuchungsdienst immer dann, wenn er in die Rechte und Pflichten einer am Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligten Person eingreift, eine **Verfügung** zu erlassen, gegen die wiederum Einsprache erhoben werden kann. Ebenso stellt der Schlussbericht, auch wenn er in ein Straf- oder Administrativverfahren einfliesst, dort keine definitive Sachverhaltsfeststellung dar. Vielmehr kann seine Fehlerhaftigkeit gerügt und nötigenfalls ein **Rechtsmittel** ergriffen werden.

[2477] Vgl. zum Begriff hiervor S. 205.

[2478] Vgl. dazu VALLENDER, in: St.Galler Kommentar, Art. 27 Rz. 22 ff.

Abschliessend kann ergänzt werden, dass es zudem jeder Person stets möglich ist, eine **Aufsichtsbeschwerde im Sinne vom Art. 71 VwVG** beim UVEK einzulegen. Die Anhebung dieses Rechtsbehelfs[2479] kann z.B. dann angezeigt sein, wenn die SUST – bspw. durch den Inhalt eines Schlussberichts – gegen das Recht verstösst. Allerdings kommt der Aufsichtsbeschwerde, auf deren Behandlung kein Anspruch besteht,[2480] nur eine äusserst eingeschränkte Wirkung zu. Das UVEK wird sich nämlich aufgrund der weitgehenden Unabhängigkeit der SUST[2481] bei der Prüfung von deren Handlungen grosse Zurückhaltung auferlegen.[2482]

[2479] Vgl. zum Begriff des Rechtsbehelfs KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 678.

[2480] Vgl. Art. 71 Abs. 2 VwVG sowie KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, Rz. 2041.

[2481] Vgl. zu dieser Unabhängigkeit der SUST hiervor S. 271.

[2482] Zur Kognition der Aufsichtsbehörde gegenüber mit Autonomie ausgestatteten Verwaltungseinheiten vgl. ausführlich BURREN, Aufsichtsbeschwerde, S. 55 ff.

E. Zusammenfassung

Der dritte Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen hatte zum Ziel, die verfahrensrechtlichen Probleme der heutigen Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung zu analysieren. Dabei wurden als verfahrensrechtliche Probleme solche Konflikte betrachtet, in denen zwei verschiedene Rechtsvorschriften zueinander im Widerspruch stehen, indem die eine Norm den Verfahrensbeteiligten ein Verfahrensrecht zugesteht, das durch eine andere Norm nicht eingehalten wird. *Prima vista* wurden drei solche Konflikte erkannt: erstens ein Konflikt zwischen den Melde- bzw. den Mitwirkungspflichten und dem *nemo-tenetur*-Grundsatz, zweitens ein Konflikt zwischen der Amts- bzw. der Rechtshilfe und den Normen der *Just Culture* sowie drittens ein Konflikt zwischen dem fehlenden Beschwerderecht gegen den Schlussbericht und der Rechtsweggarantie. Die vertiefte Analyse dieser drei Konflikte brachte dabei folgendes Ergebnis:

Bei einer genauen Betrachtung als **konfliktlos** erwies sich das **Verhältnis zwischen dem fehlenden Beschwerderecht gegen den Schlussbericht und der Rechtsweggarantie**. So zeigte sich, dass in der Bestreitung der Richtigkeit des Schlussberichtes keine Rechtsstreitigkeit vorliegt, womit die Rechtsweggarantie nicht zum Tragen kommt. Selbst wenn die gegenteilige Meinung vertreten wird, dass eine Rechtsstreitigkeit gegeben ist, so ist die Ausnahme der Anfechtbarkeit des Schlussberichts dennoch mit der Rechtsweggarantie vereinbar, da diese Ausnahme erstens in einem Gesetz in einem formellen Sinn statuiert wird und zweitens stichhaltige Gründe für diese vorliegen.

Anders präsentierte sich hingegen das **Verhältnis zwischen den Melde- bzw. den Mitwirkungspflichten und dem *nemo-tenetur*-Grundsatz**. Während die Mitwirkungspflicht der Organisationen der Zivilluftfahrt, welche im Sicherheitsuntersuchungsverfahren gilt, noch keinen Verstoss gegen das Selbstbelastungsverbot darstellt, musste hingegen im Zusammenhang mit den **Meldepflichten** festgestellt werden, dass diese zu einer **Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes** führen können. So zeigte sich nämlich, dass dann, wenn eine Meldung aufgrund der Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens zur *conditio sine qua non* für ein nachfolgendes Strafverfahren wird, die Meldepflicht zu einer Pflicht zur Selbstanzeige verkommt. Ebenso

musste in der Pflicht zur Erstattung einer Meldung über das *Meldesystem für besondere Ereignisse*, welche eine ausführliche Rapportierung über das Ereignis mitumfasst, eine eigentliche Pflicht zur Aussage erblickt werden.

Eine abstrahierende Sichtweise auf diesen Konflikt zwischen den Meldepflichten und dem *nemo-tenetur*-Grundsatz zeigt, dass je drei Elemente der heutigen Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung die **Auslöser für diesen Konflikt** darstellen. Im Zusammenhang mit der **Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens** sind dabei folgende drei Elemente zu nennen:

- **Pflicht zur Meldung**: Grundvoraussetzung, dass sich ein Verstoss gegen den *nemo-tenetur*-Grundsatz ergibt, ist, dass eine mit Zwang durchgesetzte Pflicht zur Erstattung einer Meldung besteht. Eine solche Pflicht wird durch die Meldepflicht im Sicherheitsuntersuchungsverfahren statuiert.
- **Meldeobjekt**: Die Meldepflicht im Sicherheitsuntersuchungsverfahren verpflichtet dazu, sicherheitsrelevante Vorkommnisse der SUST anzuzeigen. Problematisch daran ist, dass sicherheitsrelevante Vorkommnisse erhebliche definitorische Überschneidungen mit diversen Tatbeständen im Strafrecht aufweisen.
- **Weiterleitung an die Strafbehörden**: Die Pflicht zur Meldung von sicherheitsrelevanten Vorkommnissen wäre an sich noch unproblematisch. Erst deshalb, weil die SUST von sich aus die Strafbehörden auf das Vorkommnis aufmerksam macht, wird die Meldepflicht *de facto* zu einer Selbstanzeigepflicht.

Um den Konflikt zwischen der Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens und dem *nemo-tenetur*-Grundsatz zu lösen, müsste nur eines der drei genannten Elemente umgestaltet werden: So würde der Konflikt beseitigt, wenn erstens der **Zwang zur Meldung aufgehoben** würde, was allerdings nicht im Sinne der Flugsicherheit wäre. Zweitens könnte der Konflikt vermieden werden, indem die zu meldenden Vorkommnisse keine weitgehenden definitorischen Überschneidungen mit Straftatbeständen mehr hätten. In diesem Sinne bereits viel erreicht wäre, wenn der **Straftatbestand der fahrlässigen Störung des öffentlichen Verkehrs gemäss Art. 237 StGB aufgehoben** würde. Drittens würde es ebenfalls zur Lösung des Konflikts führen, wenn die SUST die Strafbehörden nicht auf die durch sie untersuchten Vorkommnisse –

auch nicht über die Publikation der Berichte im Internet – aufmerksam machen würde. Da allerdings gerade die Veröffentlichung der Berichte der Verbesserung der Flugsicherheit dient, würde ein **absolutes Verwertungsverbot der Akten und Ergebnisse der Sicherheitsuntersuchung** zu demselben Resultat führen.

Auch in Bezug auf die **Meldepflicht aus dem *Meldesystem für besondere Ereignisse*** sind es drei Elemente, welche die Auslöser für den Konflikt mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz darstellen:

- **Pflicht zur Meldung**: Grundvoraussetzung für die Verletzung des *nemo-tenetur*-Grundsatzes ist auch hier, dass eine Pflicht zur Meldung besteht, die mittels Zwang durchgesetzt wird. Mit der Meldepflicht des *Meldesystems für besondere Ereignisse* liegt eine solche Pflicht vor.
- **Inhalt der Meldung**: Die Meldepflicht des Meldewesens ist nicht eine reine Anzeige über den Umstand, dass sich ein Ereignis zugetragen hat. Vielmehr muss mit dieser Meldung ausführlich über den Hergang des Ereignisses berichtet werden.
- **Weiterleitung an die Strafbehörden**: Zu einer Pflicht zur Aussage wird die Meldepflicht allerdings nur, wenn die abgegebenen Ereignismeldungen in ein Strafverfahren gelangen. Dabei ist zu beachten, dass die Meldestelle des BAZL, welche die Ereignismeldungen entgegennimmt, diese den Strafbehörden nicht offenlegt. Allerdings leitet sie diese – zumindest in Einzelfällen – an die SUST weiter, über deren Rechtshilfe an die Strafbehörden sie zu Letzteren gelangen können.

Auch dieser Konflikt zwischen der Meldepflicht des Meldewesens und dem *nemo-tenetur*-Grundsatz könnte aufgelöst werden, wenn eines dieser drei Elemente entfiele. So könnte erstens erneut der **Zwang zur Meldung** abgeschafft werden, was allerdings der Flugsicherheit nicht förderlich wäre. Zweitens könnte der zu meldende Inhalt so umgestaltet werden, dass **keine eigentliche Rapportierungspflicht mehr** bestünde. Dies schmälerte allerdings den Nutzen des Meldesystems erheblich. Drittens könnte der Konflikt dadurch beseitigt werden, dass die SUST die Ereignismeldungen nicht an die Strafbehörden weiterleiten dürfte oder dass diese zumindest mit einem **absoluten Verwertungsverbot** belegt würden.

Da solche Verwertungsverbote Teil der *Just Culture* sind, ist es vor einer weiteren Erörterung der Problematik nötig, einen Blick auf das hiervor analysierte **Verhältnis zwischen der Amts- bzw. der Rechtshilfe und den Normen der *Just Culture*** zu werfen. Diesbezüglich hat die hiervor angestellte Analyse nämlich gezeigt, dass zwischen der Amtshilfe und der *Just Culture* grundsätzlich kein Konflikt besteht, da die Normen der *Just Culture* der Amtshilfe vorgehen und diese entsprechend einschränken. Allerdings musste ein **Konflikt zwischen den Bestimmungen der *Just Culture* und den Schweizer Strafprozessnormen** festgestellt werden. Letztere verlangen nämlich von der SUST eine umfassende rechtshilfeweise Offenlegung ihrer Akten. Dieser stehen jedoch die Normen der *Just Culture* entgegen. Der Konflikt konnte schliesslich dadurch aufgelöst werden, dass die entscheidenden Bestimmungen der *Just Culture* ihre Verankerung im Europarecht finden und daher Vorrang vor den Schweizer Strafprozessnormen geniessen. Infolgedessen führt die *Just Culture* dazu, dass die SUST nur in eingeschränktem Masse ihre Akten offenlegen muss. Die Entscheidung, welche Akten den Straf- bzw. der Administrativbehörde ausgehändigt werden, liegt dabei alleine bei der SUST, weshalb sie hiervor auch als die Hüterin der *Just Culture* bezeichnet wurde.

Nach diesen Ausführungen ist nochmals auf den Konflikt zwischen den Meldepflichten und dem *nemo-tenetur*-Grundsatz zurückzukommen. Das hiervor Erörterte zeigt nämlich, dass es – zumindest teilweise – in der Hand der SUST liegt, diesen Konflikt zu lösen. So werden nämlich die **Ereignismeldungen**, welche über das Meldewesen eingegangen sind, **durch die *Just Culture* geschützt**. Infolgedessen liegt es in der Kompetenz der SUST, zu entscheiden, die Meldungen nicht offenzulegen, womit sie durch die Strafbehörden nicht verwertet werden können. Mit anderen Worten bietet die heutige Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung eine **effektive Möglichkeit**, den hiervor aufgezeigten **Konflikt zwischen der Meldepflicht des *Meldesystems für besondere Ereignisse* und dem *nemo-tenetur*-Grundsatz zu lösen**.

Anders verhält es sich hingegen mit dem **Konflikt zwischen der Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens und dem *nemo-tenetur*-Grundsatz**. Hier hat die SUST keine Handhabe, zu verhindern, dass eine Meldung aufgrund der Meldepflicht zur *conditio sine qua non* für ein nachfolgendes Strafverfahren wird. Eröffnet die SUST nämlich eine Sicherheitsuntersuchung, auch wenn sie nur aufgrund einer Meldung vom Vorkommnis Kenntnis

erlangt hat, so werden die Strafbehörden spätestens mit der Publikation des Schlussberichts von diesem erfahren. Dies versetzt die Strafbehörden wiederum in die Lage, selbst eine Strafuntersuchung an die Hand zu nehmen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Problematik nicht auf die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens beschränkt ist. Vielmehr können auch Meldungen des Meldewesens oder andere spezifische Meldepflichten[2483] zur *conditio sine qua non* für ein Strafverfahren werden. Einzige Bedingung für einen Konflikt mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz ist diesfalls, dass eine Meldung an die SUST weitergeleitet wird und diese eine Sicherheitsuntersuchung eröffnet. Nur so werden auch die Strafbehörden aufgrund einer Meldung vom Vorkommnis erfahren. Insgesamt stehen damit **sämtliche Meldepflichten**, die zu einer Eröffnung einer Sicherheitsuntersuchung führen können, in einem **potentiellen Konflikt mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz**. Dabei stellt dieser Konflikt ein Problem dar, das **im Rahmen der heutigen Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung nicht gelöst werden kann**. Und wie hiervor gezeigt wurde, würde wohl auch das Bundesgericht oder der EGMR kaum zur Lösung dieses Problems Hand bieten.

Insgesamt ergibt sich damit, dass sich praktisch alle Probleme der Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung bei genauerer Betrachtung entweder auflösen oder zumindest lösbar sind. Zur ersten Gruppe der aufgelösten Probleme gehören der Konflikt zwischen der Mitwirkungspflicht und dem *nemo-tenetur*-Grundsatz, der Konflikt zwischen der Amtshilfe und der *Just Culture* sowie der Konflikt zwischen dem fehlenden Beschwerderecht und der Rechtsweggarantie. Zur zweiten Gruppe der lösbaren Probleme zählen der Konflikt zwischen der Meldepflicht des Meldewesens und dem *nemo-tenetur*-Grundsatz sowie der Konflikt zwischen der Rechtshilfe und der *Just Culture*. Unlösbar bleibt hingegen ein Problem: Dann nämlich, wenn eine an einem Vorkommnis beteiligte Person – aufgrund welcher Meldepflicht auch immer – eine Meldung erstattet und diese zur *conditio sine qua non* eines nachfolgenden Strafverfahrens wird, besteht ein Konflikt mit dem *nemo-tenetur*-Grundsatz, der durch die heutige Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung nicht gelöst werden kann.

[2483] Vgl. zu den spezifischen Meldepflichten hiervor S. 146.

Fazit

A. Rückblick

Die vorangehenden Ausführungen haben die verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung – also sämtlicher staatlicher Massnahmen zur Bewältigung eines sicherheitsrelevanten Vorkommnisses mit dem Zweck der Verbesserung der Flugsicherheit – in vielerlei Facetten untersucht. Dabei wurden folgende **drei Forschungsfragen** zum Gegenstand der angestellten Untersuchungen erhoben:

1. *Wie hat sich die Flugunfalluntersuchung in der Schweiz aus ideengeschichtlicher und rechtshistorischer Perspektive entwickelt?*
2. *Wie ist heute die Flugunfalluntersuchung aus verfahrensrechtlicher Sicht ausgestaltet?*
3. *Welchen verfahrensrechtlichen Problemen der Flugunfalluntersuchung muss zukünftig begegnet werden?*

Die Beantwortung der ersten Forschungsfrage zeigte, dass es in der Schweiz die militärischen Behörden waren, welche während des Ersten Weltkriegs begonnen hatten, Flugunfälle von Militärflugzeugen zu untersuchen. Nach Beendigung des Krieges wurde die Flugunfalluntersuchung auf die zivile Luftfahrt ausgedehnt, die in der Zwischenkriegszeit langsam am Entstehen war. Ihre erste Rechtsgrundlage fand die Flugunfalluntersuchung allerdings erst nach dem Zweiten Weltkrieg, als das Luftfahrtgesetz sowie die dazugehörige Verordnung erlassen wurden. Diese legten ausdrücklich fest, was seit der Entstehung der Flugunfalluntersuchung gängige Praxis war: Aufgabe der Flugunfalluntersuchung war es, neben den Unfallursachen ebenso aufzudecken, wer die Schuld am Unfall trug. Im Jahr 1960 kam es allerdings zu einem Paradigmenwechsel. So wurde festgelegt, dass sich die Flugunfalluntersuchung jeglicher rechtlichen Würdigung des Sachverhaltes zu enthalten hatte. Nichtsdestotrotz war es nach wie vor der **Nebenzweck der Flugunfalluntersuchung, den Sachverhalt für ein nachfolgendes Straf- oder Administrativverfahren zu erheben**. Dies änderte sich auch mit den verschiedenen Anpassungen am Untersuchungsmodell, die bis heute folgten, nicht.

Die Beantwortung der zweiten Forschungsfrage zeigte nämlich, dass die heutige Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung Schnittstellen zu einem allfällig nachfolgenden Straf- oder Administrativverfahren aufweist, über welche

die Ergebnisse einer Sicherheitsuntersuchung in letztere beide Verfahren einfliessen können. Voraussetzung, dass die SUST zu diesen Ergebnissen gelangt, ist vielfach, dass die am Vorkommnis beteiligten Personen dieses der Sicherheitsuntersuchungsbehörde melden. Aus diesem Grund trifft diese Personen eine doppelte Meldepflicht. So haben sie einerseits sämtliche sicherheitsrelevanten Ereignisse über das *Meldesystem für besondere Ereignisse* der Meldestelle des BAZL anzuzeigen. Andererseits sind Flugunfälle und schwere Störungen ebenfalls der SUST zu melden. Letztere eröffnet daraufhin ihr Sicherheitsuntersuchungsverfahren, welches die Umstände und Ursachen eines Vorkommnisses abklärt und diese im Schlussbericht festhält. Bei der Führung dieser Sicherheitsuntersuchung hat sich die SUST an die Verfahrensordnung zu halten, welche ihr die VSZV vorgibt. Diese vermittelt auch den am Verfahren beteiligten Personen diverse Rechte, währenddem sie ihnen praktisch keine Pflichten auferlegt. Des Weiteren bestimmt die VSZV, dass **die SUST den Straf- sowie der Administrativbehörde Rechts- bzw. Amtshilfe zu leisten hat**. Diesem Auftrag kommt die SUST nach, indem sie diesen Behörden ihre Ergebnisse sowie insbesondere ihre Akten überlässt.

Gerade diese Rechts- bzw. Amtshilfe führt zu diversen Problemen, wie die Beantwortung der dritten Forschungsfrage zeigte. Aufgrund der so gebildeten Schnittstellen geraten nämlich die an einem Vorkommnis beteiligten Personen in ein Dilemma: Wirken sie bei der Aufdeckung der Flugunfalluntersuchung mit, riskieren sie, dass die gewonnenen Resultate später in einem Strafverfahren gegen sie verwendet werden. Dabei schwächen allerdings die Normen der *Just Culture* dieses Dilemma erheblich ab, indem sie der SUST ermöglichen, sensible Akten vom Aktenaustausch mit den Straf- bzw. der Administrativbehörde auszunehmen. Ein grundsätzliches Problem verbleibt allerdings: Die durch die heutige Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung statuierten Meldepflichten können dazu führen, dass die Strafverfolgungsbehörden nur deshalb ein Verfahren eröffnen können, weil eine am Vorkommnis beteiligte Person dieses der SUST gemeldet hat. Damit verkommen die **Meldepflichten zu einer Pflicht zur Selbstanzeige**, wogegen die SUST im Rahmen ihrer Möglichkeiten nichts unternehmen kann. Infolgedessen stellen diese selbstbelastenden Meldepflichten ein Problem dar, das zukünftig anzugehen ist.

B. Lösungsvorschläge

Entscheidend dafür, wie hoch die Gefahr ist, dass sich eine Person durch ihre Mitwirkung bei der Aufdeckung der Unfallursachen selbst belastet, ist die Ausgestaltung der erwähnten Schnittstellen zwischen der Sicherheitsuntersuchung und dem Straf- bzw. dem Administrativverfahren. Im Grundsatz sind **drei Ansätze** denkbar, wie diese Schnittstellen geformt werden können:

Den ersten Ansatz stellt die **strikte Verfahrenstrennung** zwischen der Sicherheitsuntersuchung und dem Straf- bzw. dem Administrativverfahren dar.[2484] Eine solche Verfahrenstrennung bedeutet, dass die Sicherheitsuntersuchungsbehörde ihr Verfahren – von der unausweichlichen Koordination der Beweiserhebung abgesehen – völlig unabhängig von den übrigen Untersuchungen führt. In der Folge stellt die Sicherheitsuntersuchungsbehörde ihre Ergebnisse und Akten den anderen Behörden auch nicht zur Verfügung und belegt ihre Publikationen mit einem absoluten Verwertungsverbot. Dies verunmöglicht es den Straf- bzw. der Administrativbehörde, diese für ihre Verfahren heranzuziehen.

Der zweite, gegenteilige Ansatz ist die **umfassende Verfahrenskooperation** zwischen der Sicherheitsuntersuchungsstelle und den Straf- bzw. der Administrativbehörde. Gemäss diesem Ansatz erforscht die Sicherheitsuntersuchungsstelle – allenfalls im Auftrag der anderen Behörden – den Sachverhalt umfassend, indem sie ebenso die Schuld oder die Haftung an einem Vorkommnis abklärt. Die so zutage geförderten Ergebnisse und die erstellten Akten stehen anschliessend den Straf- bzw. der Administrativbehörde vollumfänglich zur Verfügung.

Den dritten Ansatz stellt die **teilweise Verfahrenskooperation** dar. Hier führt die Sicherheitsuntersuchungsstelle ihr Verfahren grundsätzlich getrennt von den übrigen beiden Untersuchungen. Nichtsdestotrotz stellt sie der Straf- bzw. der Administrativbehörde – in mehr oder weniger eingeschränktem Ausmass – ihre Akten zur Verfügung. Damit können Letztere ihre Verfahren zumindest teilweise auf den Resultaten der Sicherheitsuntersuchung abstützen.

[2484] Einen solchen Ansatz verfolgen bspw. Australien und Neuseeland. Vgl. SCHUBERT, Droit aérien, S. 134. Vgl. auch CHASSOT, Responsabilité civile aérienne, S. 45, insbesondere FN 40 und 41.

Insgesamt ergibt sich, dass die denkbaren Ansätze, wie die Schnittstellen zwischen der Sicherheitsuntersuchung und dem Straf- bzw. dem Administrativverfahren ausgestaltet werden können, ein **Kontinuum** bilden. Flankiert wird dieses Kontinuum auf der einen Seite durch die strikte Verfahrenstrennung, auf der anderen Seite durch die umfassende Verfahrenskooperation. Dazwischen sind mannigfache Ausgestaltungen dieser Schnittstellen denkbar, die zu einer mehr oder weniger ausgeprägten Kooperation zwischen den Behörden führen.

Die **Schweiz** verfolgt heute den Ansatz der **teilweisen Verfahrenskooperation**. Dabei führt die SUST ihr Verfahren unabhängig von der Strafuntersuchung und vom Administrativverfahren. Ihre Resultate stellt die SUST den Straf- bzw. der Administrativbehörde allerdings rechts- bzw. amtshilfeweise zur Verfügung. Dennoch ist der damit verbundene Aktenaustausch nur ein teilweiser, da er insbesondere durch die Normen der *Just Culture* eingeschränkt wird. Ebenfalls wird die SUST nicht im Auftrag der anderen Behörden tätig und erstellt für diese keine Gutachten. Schliesslich sind Schuld oder Haftung ausdrücklich kein Thema der Sicherheitsuntersuchung.

Dieser Ansatz ist, wie im dritten Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen ausführlich gezeigt wurde, nicht ohne verfahrensrechtliche Probleme. Diese Probleme wurden auch hierzulande erkannt. Die **bisher durch Politik und Literatur vorgeschlagenen Lösungsansätze** gehen allesamt dahin, die jetzt herrschende teilweise Verfahrenskooperation zu optimieren, indem einzelne Elemente der Flugunfalluntersuchung umgestaltet und insbesondere die *Just Culture* gestärkt wird.

Einen solchen Lösungsvorschlag präsentiert bspw. **PETER MÜLLER**, ehemaliger Direktor des BAZL. In seiner Publikation zur *Just Culture* kommt er auf eine Idee zurück, welche schon die Expertenkommission zur Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches im Jahr 1993 – allerdings ohne spezifischen Bezug zur Zivilaviatik – präsentiert hat. So möchte MÜLLER den Allgemeinen Teil das Strafgesetzbuches dahingehend ergänzen, dass den Strafbehörden die Kompetenz verleiht wird, dann von einer Strafverfolgung abzusehen, «wenn das Unrecht oder die Schuld des Täters geringfügig ist».[2485]

[2485] MÜLLER, Just Culture, S. 764.

Ausgenommen von dieser Strafbefreiung bei fehlendem Strafbedürfnis sollen allerdings Straftaten mit Todesfolgen sein.[2486] Vorteil eines solchen Lösungsansatzes wäre, dass er nicht auf die Zivilaviatik beschränkt ist, sondern auch ähnlich gelagerte Probleme im Bereich der Medizin angehen könnte. Nichtsdestotrotz ist m.E. dieser Lösungsansatz wenig tauglich. Er legt es nämlich in die Kompetenz der Strafbehörden, zu entscheiden, wann eine Strafverfolgung an die Hand genommen werden soll und wann nicht, ohne griffige Kriterien festzulegen. Dies öffnet Tür und Tor für eine rechtsungleiche, ja willkürliche Behandlung verschiedener Vorkommnisse. Zudem bietet diese Lösung keine Garantie dafür, dass die Erfüllung der Meldepflicht nicht zu einer Selbstanzeige verkommt, was schliesslich das Kernproblem der heutigen Ausgestaltung der Flugunfalluntersuchung ist.

Einen weiteren Vorschlag unterbreitet sodann Nationalrat **GREGOR RUTZ** in seiner parlamentarischen Initiative.[2487] Durch mannigfache Anpassungen am Strafgesetzbuch, am Luftfahrtgesetz sowie an der VSZV möchte er erreichen, dass der *Just Culture* in der Schweiz eine effektivere Umsetzung widerfährt. So möchte RUTZ erstens Art. 237 StGB sowie Art. 91 LFG dahingehend ergänzen, dass die Gerichte dann von einer Bestrafung absehen, wenn «der Staat lediglich aufgrund einer Meldung im Rahmen eines vom Gesetzgeber verankerten Meldeverfahrens zur Verbesserung der Sicherheit Kenntnis von einem Ereignis» erlangt. Voraussetzung wäre allerdings, dass «beim Ereignis keine Menschen verletzt oder getötet werden oder kein erheblicher Sachschaden entsteht und der Täter weder grobfahrlässig noch absichtlich handelt». Zweitens schränkt RUTZ den Aktenaustausch dahingehend ein, dass die SUST zwar weiterhin ihre Erhebungen und Analysen den Straf- bzw. der Administrativbehörde zur Verfügung stellt. Unterlagen und Aufzeichnungen, welche von Organisationen der Zivilluftfahrt oder von am Vorkommnis beteiligten Personen stammen, dürfen allerdings nur mit deren Zustimmung ins Strafverfahren einfliessen. Sollten die Strafbehörden dennoch auf solche edierten Beweismittel zugreifen wollen, könnten sie sich an die Meldestelle ROJCA[2488] wenden, welche mittels einer anfechtbaren Verfügung ausnahmsweise die Offenlegung dieser Akten genehmigen könnte.

[2486] Vgl. MÜLLER, Just Culture, S. 765.

[2487] Vgl. Parlamentarische Initiative RUTZ.

[2488] Vgl. zur Meldestelle ROJCA hiervor S. 219.

M.E. geht dieser **Vorschlag von Nationalrat RUTZ in die richtige Richtung**. In der Tat würden nämlich die von ihm vorgeschlagenen Anpassungen in vielen Fällen dazu führen, dass dann, wenn die Behörden nur aufgrund einer Meldung von einem Vorkommnis Kenntnis erhielten, keine Bestrafung erfolgte. Dies würde das hiervor genannte Hauptproblem, dass Meldungen zu einer Selbstanzeige verkommen können, zumindest teilweise lösen. Ebenso würde die dilemmatische Situation, in der sich am Untersuchungsverfahren beteiligte Personen befinden, noch stärker entschärft, indem diese Personen sämtliche durch sie edierten Akten von einer Weiterleitung an die Strafbehörden ausnehmen könnten.

Nichtsdestotrotz **löst** der Vorschlag von Nationalrat RUTZ **nicht sämtliche Probleme**. So müssen an einem Vorkommnis beteiligte Personen nach wie vor damit rechnen, dass aufgrund einer Meldung gegen sie ein Strafverfahren eingeleitet wird. Auch wenn es am Ende des Verfahrens – allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen – nicht zu einer Verurteilung kommt, so ist bereits die Eröffnung eines Strafverfahrens auf der Grundlage einer Meldung m.E. der Selbstbelastung zu viel. Zudem bleiben bei der Lösung von Nationalrat RUTZ noch einige Fragen unbeantwortet. So ist z.B. unklar, welche Folgen die Verweigerung der Weiterleitung der eigenen Akten an die Strafbehörden für die Verwertbarkeit des Schlussberichts hat und inwiefern es den Strafbehörden möglich ist, nicht weitergeleitete Akten bei den Organisationen der Zivilluftfahrt bspw. mittels Durchsuchungen und Beschlagnahmungen zu beschaffen.

Eine umfassende Lösung sämtlicher Probleme der Flugunfalluntersuchung kann **m.E.** nur eine **strikte Verfahrenstrennung** bringen. Eine solche Verfahrenstrennung müsste dabei folgende Elemente umfassen:

– **Unabhängigkeit der Sicherheitsuntersuchung**: Schon heute wird in der VSZV statuiert, dass die Sicherheitsuntersuchung unabhängig zu erfolgen hat. Dieser Grundsatz ist beizubehalten, indem die SUST auch in Zukunft für die Straf- bzw. die Administrativbehörde keine Verfahrenshandlungen vornimmt und alleine die Zwecke ihres Verfahrens verfolgt. Nichtsdestotrotz soll es der SUST selbstredend weiterhin erlaubt sein, die Beweisaufnahmen mit den anderen Behörden bspw. auf der Unfallstelle zu koordinieren.

- **Befreiung der SUST von der Anzeige- und Rechtshilfepflicht**: Des Weiteren wären die Mitarbeitenden der SUST – was heute nirgends explizit verankert ist – von der ansonsten für das Bundespersonal geltenden Anzeigepflicht zu befreien. Ebenso sollte die Pflicht zur Leistung von Rechts- bzw. Amtshilfe abgeschafft werden. Dies implizierte, dass weder die Straf- noch die Administrativbehörde ein Recht auf Akteneinsicht genössen. Ebenfalls entfiele so der heutige Aktenaustausch. Infolgedessen wäre es den Straf- bzw. der Administrativbehörde nicht mehr möglich, auf die Akten und Resultate der Sicherheitsuntersuchung zurückzugreifen. Die automatische Zustellung der ohnehin online verfügbaren Vor- und Schlussberichte erübrigte sich ebenso.
- **Absolutes Beweisverwertungsverbot für die Publikationen der SUST**: Damit die Verfahrenstrennung allerdings eine komplette wäre, müssten auch die von der SUST publizierten Berichte – also insbesondere der Schlussbericht – mit einem absoluten Beweisverwertungsverbot belegt werden. Nur so wäre es möglich, dass die online zugänglichen Resultate der Sicherheitsuntersuchung nicht doch noch in ein anderes Verfahren einflössen.

Diese Elemente betreffen alleine die SUST bzw. das durch sie geführte Sicherheitsuntersuchungsverfahren. Da allerdings gewisse **Aufzeichnungen**, welche insbesondere zu den Zwecken der Sicherheitsuntersuchung angelegt werden, ausserhalb der SUST lagern und unabhängig von einem Sicherheitsuntersuchungsverfahren vorhanden sind, müsste die hier skizierte Verfahrenstrennung um folgendes Element ergänzt werden:

- **Absolutes Beweisverwertungsverbot für sämtliche Aufzeichnungen, die zur Verbesserung der Flugsicherheit erhoben wurden**: Wie hiervor aufgezeigt wurde, verpflichtet das Luftrecht insbesondere die Organisationen der Zivilluftfahrt, verschiedene Aufzeichnungen anzulegen. Dazu gehören namentlich die Aufzeichnungen des *Cockpit Voice Recorders*, des *Airborne Image Recorders* oder des *Flight Data Recorders*.[2489] Diese Aufzeichnungen führen – ohne sich der Übertreibung schuldig zu machen – zu einer totalen Überwachung der Cockpit-Besatzung wie aber auch von Fluglotsinnen und Fluglotsen. Aus diesem Grund sollten derartige Auf-

[2489] Vgl. zu diesen Aufzeichnungen hiervor S. 318 f.

zeichnungen von einer Verwertung durch die Straf- und Administrativbehörde ausgenommen werden. Vorbild für eine entsprechende Regelung könnte Art. 40*f* VFSD sein, welcher bestimmt, dass die Aufzeichnungen des *AVRE*[2490] nur durch die SUST ausgewertet werden dürfen. Diese und weitere Aufzeichnungen, welche nur zum Zwecke der Verbesserung der Flugsicherheit angelegt werden, müssten m.E. mit einem absoluten Verwertungsverbot belegt werden, sodass sie von den Strafbehörden weder beschlagnahmt noch sonst wie verwertet werden könnten. Um Rechtssicherheit zu schaffen, wäre es wohl nötig, in einer beispielhaften Enumeration die zu schützenden Beweismittel zu erwähnen. Als Orientierung könnten dabei die Normen der *Just Culture* gelten, welche ebenfalls diverse dieser Aufzeichnungen schützen.

Schliesslich darf der Blick nicht nur auf die Sicherheitsuntersuchung und die für deren Zwecke erstellten Aufzeichnungen geworfen werden. Auch die **Meldepflichten**, welche primär nicht der Sicherheitsuntersuchung dienen, wie insbesondere jene des *Meldesystems für besondere Ereignisse*, müssen angegangen werden. Aus diesem Grund ist die Ergänzung des folgenden Elementes angezeigt:

- **Befreiung sämtlicher Meldestellen von der Anzeige- und Rechtshilfepflicht**: Neben der SUST sollten auch die Mitarbeitenden sämtlicher Meldestellen, insbesondere der Meldestelle des BAZL im Meldewesen, von der Anzeigepflicht befreit werden. Ebenso müssten diese Meldestellen explizit von der Pflicht zur Rechtshilfe befreit werden, sodass die Strafbehörden nicht gestützt auf Art. 194 StPO die Herausgabe eingegangener Meldungen verlangen könnten.

Ohne Zweifel ist die hier vorgeschlagene Lösung radikal und würde einen Paradigmenwechsel bringen. Um der Verfahrenstrennung die Spitze zu brechen, könnte allerdings auf die Idee von Nationalrat RUTZ zurückgegriffen werden, indem die Lösung um ein weiteres Element ergänzt würde:

- **Schaffung einer Stelle zur Beseitigung der Verwertungsverbote**: Wie durch Nationalrat RUTZ vorgeschlagen, könnte ein Stelle geschaffen werden, an welche sich die Straf- und die Administrativbehörde richteten, um

[2490] Vgl. zu *AVRE* hiervor S. 322.

Einsicht in die Akten der SUST zu begehren. Für ihre Entscheidung könnte sich diese Stelle der Kriterien bedienen, welche in den Ziff. 4.1 und 4.2 des Appendix 2 in Annex 13 für genau solche Erwägungen vorgesehen sind. In einer anfechtbaren Verfügung legte diese Stelle sodann fest, welche Analysen der SUST den Straf- bzw. der Administrativbehörde offengelegt und welche Akten von dem Verwertungsverbot, welches sie beschlägt, befreit würden.

Die Umsetzung einer so gestalteten Verfahrenstrennung **löste** auf der einen Seite sämtliche der im dritten Teil der hier vorgenommenen Untersuchungen aufgezeigten **Probleme**. Eine Meldung an eine der Meldestellen verkäme nämlich nicht mehr zu einer Selbstanzeige. Die gegenüber der SUST gemachten Aussagen wären zudem von einer Verwertung durch andere Behörden ausgeschlossen. Auch das Dilemma, welchem sich die an einem sicherheitsrelevanten Vorkommnis beteiligten Personen ausgesetzt sehen, wäre schliesslich beseitigt.

Auf der anderen Seite führte diese Lösung mitnichten dazu, dass dort, wo Straftaten begangen werden, die **Täterinnen und Täter** nicht mehr **zur Rechenschaft gezogen** werden könnten. Die Strafverfolgungsbehörden wären lediglich – was in anderen Gebieten den Normalfall darstellt – gezwungen, den Sachverhalt zur Gänze selbst zu erheben. Dazu wäre es nötig, dass sich diese Behörden eine bestimmte Fachkompetenz in der strafrechtlichen Untersuchung von Flugunfällen und anderen Störungen aneigneten. Um dies zu ermöglichen, wäre es sinnvoll, die strafrechtliche Zuständigkeit im Zusammenhang mit sicherheitsrelevanten Vorkommnissen dem Bund zu übertragen, wie es auf politischer Ebene bereits gefordert wurde.[2491]

Aus rechtlicher Sicht böte dieser Ansatz also verschiedene **Vorteile**. Die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden würde allerdings erschwert. Damit ist die Realisierung der hier vertretenen Lösung weniger eine juristische als eine politische Frage.

[2491] Vgl. dazu die angenommene Motion CANDINAS.

C. Weiteres Verbesserungspotential

Im Verlaufe der hier vorgenommenen Untersuchungen wurden diverse Punkte erkannt, die bei einer nächsten Revision der VSZV oder des Luftfahrtgesetzes zu verbessern wären. Die relevantesten dieser Punkte sollen hier nochmals zusammengefasst werden:

- **Gültigkeit der *Recommended Practices* aus Annex 13**: In Art. 15 Abs. 1 Satz 2 VFU 1994 wurde – im Gegensatz zur heutigen VSZV – explizit erwähnt, dass auch die *Recommended Practices* aus Annex 13 in der Schweiz anzuwenden seien. Da der Verordnungsgeber mit der Einführung der VSZV materiell nichts ändern wollte, gilt dies wohl noch heute. Entsprechend müsste ein Verweis in der VSZV angebracht werden.
- **Zwischenfälle**: In Art. 3 Bst. b VSZV werden Zwischenfälle als «Unfälle und Störungen» definiert. Damit wären auch leichte Störungen mitumfasst. Korrekter wäre eine Definition der Zwischenfälle als Unfälle und schwere Störungen.
- **Meldepflicht sämtlicher Mitarbeitenden eines Flugplatzes**: Art. 17 Abs. 1 Bst. f VSZV statuiert lediglich für die Flugplatzhalterin bzw. den Flugplatzhalter eine Pflicht zur Meldung eines Unfalls oder einer schweren Störung an die SUST. Gemäss europäischem Recht ist jedoch sämtliches Personal auf Flugplätzen, das Flughafendienste erbringt, meldepflichtig.
- **Anzeigepflicht**: Art. 22*a* BPG bestimmt, dass sämtliches Bundespersonal einer Anzeigepflicht unterliegt. Da die Mitarbeitenden der SUST von dieser Pflicht ausgenommen sind, sollte dies in Art. 13 VSZV entsprechend Erwähnung finden.
- **Art. 24 VSZV auch für Administrativverfahren**: Art. 24 VSZV schützt die Auskünfte von Personen gegenüber der SUST vor einer Verwendung im Strafverfahren. Es ist nicht ersichtlich, warum dieser Schutz nicht auch für das Administrativverfahren gilt.
- **Aufnahme der Personalien**: Art. 26 VSZV verpflichtet «die Verantwortlichen der beteiligten Unternehmen und gegebenenfalls die Flugplatzleitung [.] die Namen und Adressen von Personen fest[zuhalten], die sachdienliche Auskünfte geben könnten». Damit statuiert die VSZV eine

Verfahrenspflicht, die allerdings keine Grundlage in einem Gesetz findet. Das Luftfahrtgesetz sollte entsprechend ergänzt werden.

- **Einbezug von Ereignismeldungen**: Die SUST zieht in Einzelfällen Ereignismeldungen bei. Dafür besteht erstens keine Rechtsgrundlage. Zweitens sollte in der VSZV vermerkt werden, dass die SUST solche Meldungen nur nach dem Einverständnis der betroffenen Person beiziehen kann, damit es zu keiner Umgehung des Aussageverweigerungsrechts kommt.
- **Durchsuchung von Personen**: Art. 26 Abs. 2 Bst. b LFG erlaubt der SUST, Personen zu durchsuchen. In Art. 32 VSZV, welcher sich der Durchsuchungen durch die SUST annimmt, wird dies allerdings nicht weiter konkretisiert.
- **Gutachten sind keine Zwangsmassnahmen**: Art. 36 VSZV regelt das Einholen von Gutachten systematisch unter den Zwangsmassnahmen. Gutachten stellen in der Regel allerdings keine Zwangsmassnahmen dar.
- **Stellungnahmen zu Gutachten**: Art. 36 Abs. 2 VSZV regelt das Einholen von Gutachten mit Verweis auf die StPO. Dabei verweist die VSZV explizit nicht auf Art. 188 StPO, welcher die Möglichkeit zur Stellungnahme durch die Parteien regelt. Aufgrund des Anspruchs auf das rechtliche Gehör geniessen auch die an einer Sicherheitsuntersuchung beteiligten Personen ein Recht auf eine solche Stellungnahme, weshalb die VSZV ebenso auf Art. 188 StPO verweisen kann.
- **Akteneinsicht durch die Bundesanwaltschaft**: Art. 51 Abs. 1 Bst. c VSZV erwähnt lediglich «die kantonalen Strafbehörden» als zur Akteneinsicht berechtigt. Dabei ist kein Grund ersichtlich, warum der Bundesanwaltschaft dieses Recht nicht zukommen soll.
- **Statusbericht**: Art. 16 Abs. 7 der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 verpflichtet die SUST, einen Statusbericht zu publizieren. Die Publikation dieses Berichtes findet in der VSZV keine Erwähnung.
- **Kriterien zur Genehmigung des Schlussberichts**: In Art. 47 Abs. 6 VSZV wird festgelegt, dass die Kommission der SUST den Schlussbericht genehmigt. Allerdings ist unklar, nach welchen Kriterien diese Genehmigung erfolgt. Eine Präzisierung in der VSZV wäre angezeigt.

– **Einspracheverfahren**: Gegen Verfügungen des Untersuchungsdiensts kann gemäss Art. 26 Abs. 4 LFG Einsprache erhoben werden. Die Einzelheiten dieses Einspracheverfahrens werden allerdings nirgends konkretisiert.

Anhang

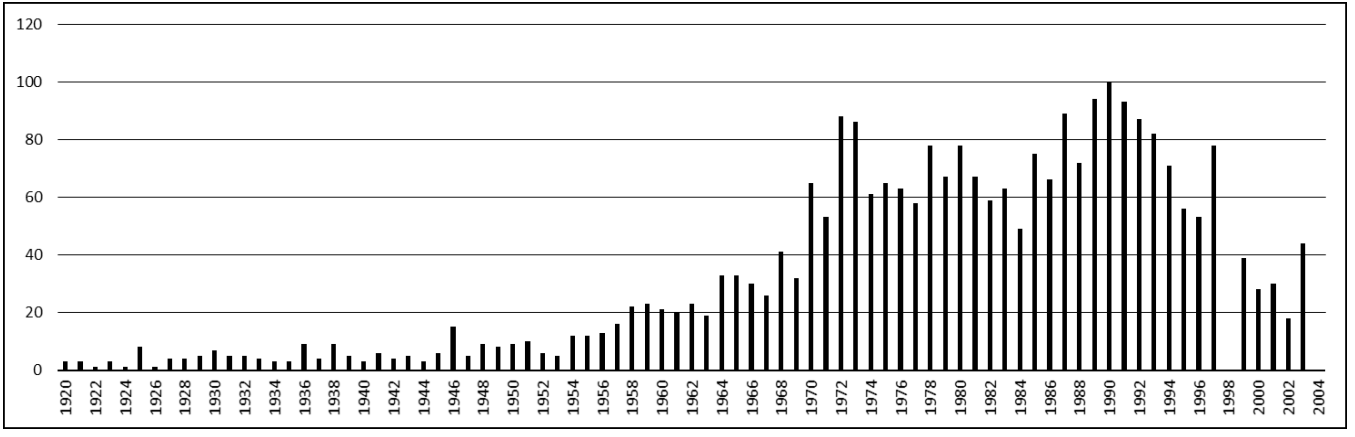


Abbildung 26: Anzahl Unfälle mit Luftfahrzeugen pro Jahr in der Schweiz

Quelle: EIDGENÖSSISCHES STATISTISCHES AMT, Statistische Jahrbücher der Schweiz von 1920 bis 2020, Bern/Basel/Zürich 1921 bis 2020. (Es wurden nur jene Daten verwendet, die vergleichbar sind.)

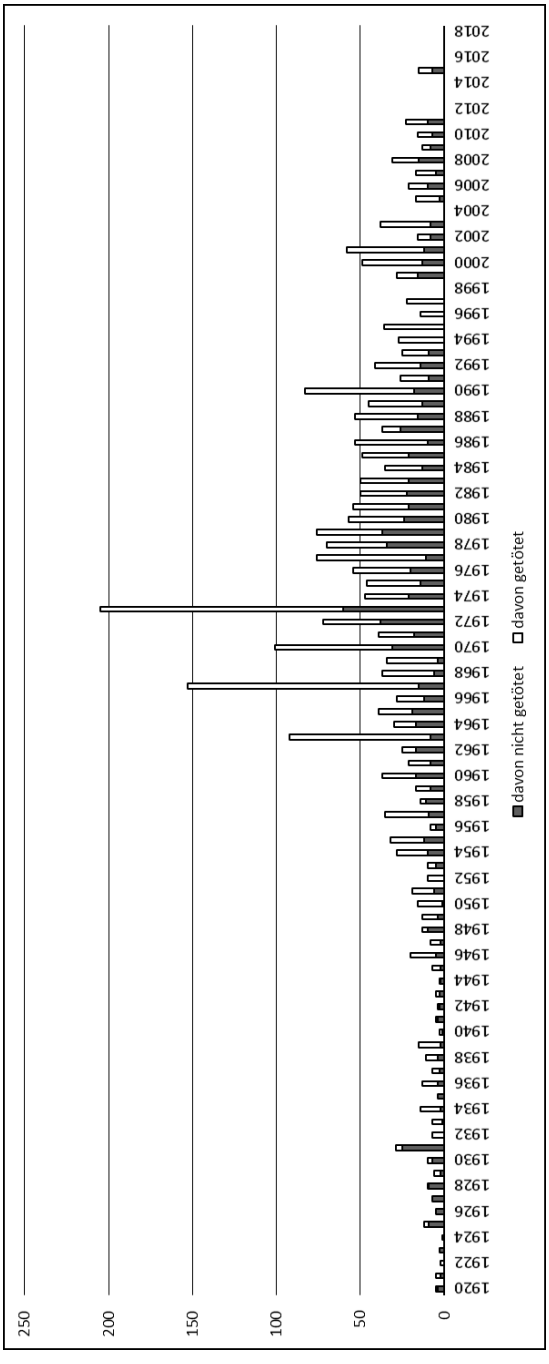
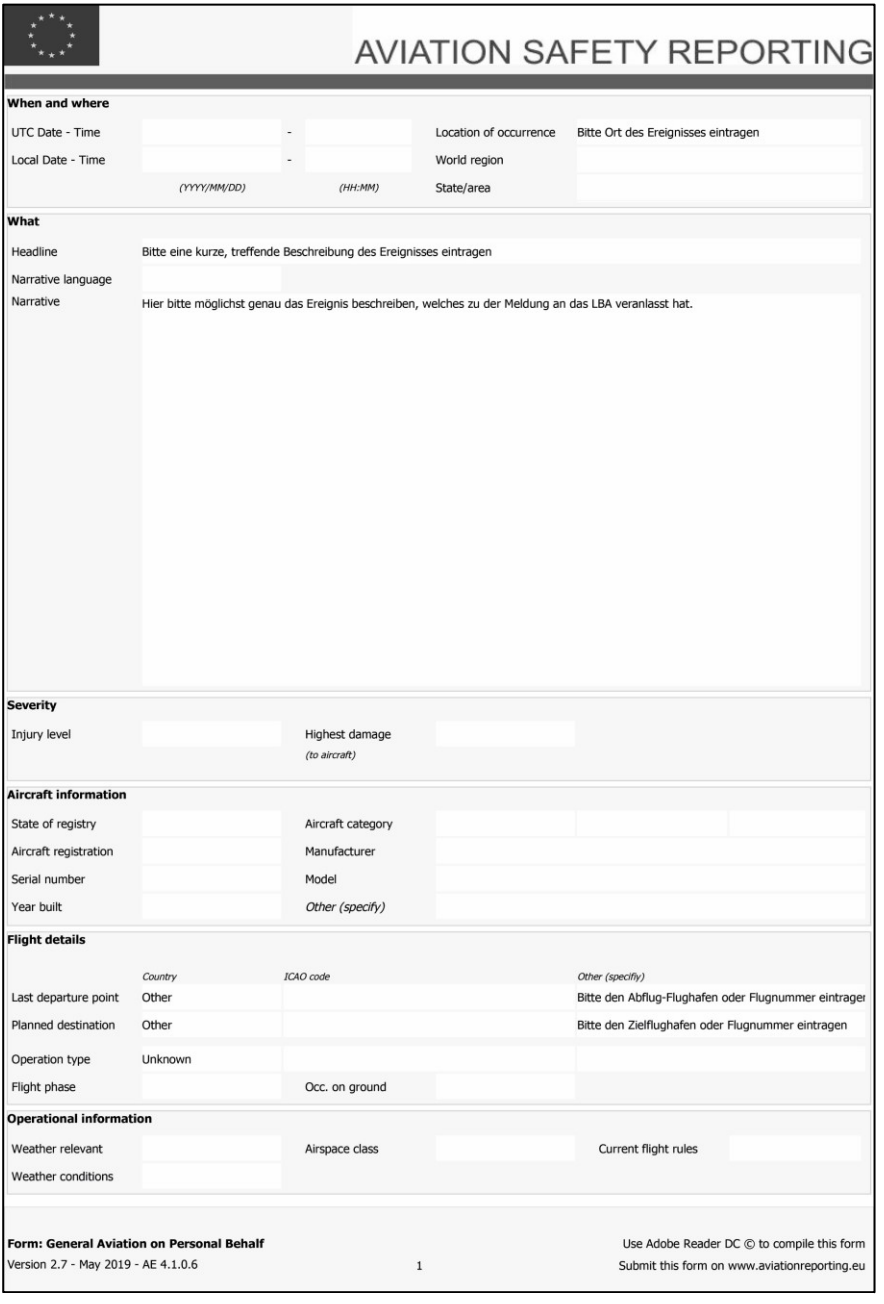


Abbildung 27: Anzahl aufgrund von Unfällen mit Luftfahrzeugen verletzter Personen pro Jahr in der Schweiz

Quelle: EIDGENÖSSISCHES STATISTISCHES AMT, Statistische Jahrbücher der Schweiz von 1920 bis 2020, Bern/Basel/Zürich 1921 bis 2020. (Es wurden nur jene Daten verwendet, die vergleichbar sind.)



AVIATION SAFETY REPORTING

When and where

UTC Date - Time		-	Location of occurrence	Bitte Ort des Ereignisses eintragen
Local Date - Time		-	World region	
	(YYYY/MM/DD)	*(HH:MM)*	State/area	

What

Headline	Bitte eine kurze, treffende Beschreibung des Ereignisses eintragen
Narrative language	
Narrative	Hier bitte möglichst genau das Ereignis beschreiben, welches zu der Meldung an das LBA veranlasst hat.

Severity

Injury level		Highest damage *(to aircraft)*	

Aircraft information

State of registry		Aircraft category		
Aircraft registration		Manufacturer		
Serial number		Model		
Year built		*Other (specify)*		

Flight details

	Country	*ICAO code*	*Other (specify)*
Last departure point	Other		Bitte den Abflug-Flughafen oder Flugnummer eintrager
Planned destination	Other		Bitte den Zielflughafen oder Flugnummer eintragen
Operation type	Unknown		
Flight phase		Occ. on ground	

Operational information

Weather relevant		Airspace class		Current flight rules	
Weather conditions					

Form: General Aviation on Personal Behalf
Version 2.7 - May 2019 - AE 4.1.0.6

1

Use Adobe Reader DC © to compile this form
Submit this form on www.aviationreporting.eu

Abbildung 28: EASA-Formular zur Erstattung einer Ereignismeldung des Meldesystems für besondere Ereignisse (Quelle: Webseite des europäischen Meldeportals)

Zum Autor

Raphael Widmer-Kaufmann hat an der Universität St.Gallen mit einem Master in Law and Economics abgeschlossen und ist als selbstständiger Rechtsanwalt mit Schwerpunkt Luftfahrtrecht in St.Gallen tätig. Er verfügt über eine Linienpilotenlizenz. Dazu engagiert er sich als Luftrechtsinstruktor bei der Motorfluggruppe Thurgau sowie als Präsident des Aero-Clubs Ostschweiz.