

Der Abschied von der reinen «Law-and-Order»-Politik

Strafloses Meldewesen soll Sicherheit erhöhen helfen



Ein Automobilist ist auf schneebedeckter Strasse zu forsch unterwegs, der Wagen gerät vor einer Kreuzung ins Schleudern, und bei seinem Bemühen, das Fahrzeug wieder unter Kontrolle zu bekommen, überfährt der Lenker ein Rotlicht. Obwohl für andere Verkehrsteilnehmer keine Gefahr bestand, hat der Vorfall Konsequenzen: Der Fahrer erhält wegen eines Verstosses gegen das Strassenverkehrsgesetz und Nichtbeherrschens seines Vehikels eine Busse. Ähnlich funktionierte bisher das Sanktionswesen in der Luftfahrt. Piloten, die eines die Sicherheit beeinträchtigenden Verhaltens überführt werden konnten, erhielten eine Strafe aufgebürmt – sie wurden gebüsst und mussten je nach Schwere des Vorfalls ihre Lizenz temporär abgeben.

Je mehr Meldungen, je besser

In der aviatischen Fachwelt waren bereits vor längerer Zeit Zweifel an der Wirksamkeit dieser «Law-and-Order»-Politik aufgekommen. Sicherheit lässt sich nicht alleine durch das Androhen von Strafen erreichen. Erst recht nicht in einem System, in dem die Eigenverantwortung der Akteure seit jeher eine wichtige Rolle gespielt hatte und in dem während Jahrzehnten durch konsequentes Lernen aus begangenen Fehlern die Sicherheit markant verbessert worden war. Aus der Überlegung heraus, dass je mehr Informationen über Fehler, Missgeschicke und Unterlassungen verfügbar waren, je effektiver auf die weitere Erhöhung des Sicherheitsstandards

hingewirkt werden kann, entstand im angelsächsischen Raum in den 90er Jahren die Kultur des straflosen Meldewesens. Damit sollten Verursacher von potenziell die Sicherheit beeinträchtigenden Handlungen einen Anreiz erhalten, ihr Verhalten und damit Fälle zu melden, die sonst nicht bekannt würden.

Während der umfassenden Reorganisation stellte das BAZL 2004 die Weichen für einen Wechsel von einer reaktiven, auf punktuellen Kontrollen basierenden Aufsicht hin zu einem umfassenden Sicherheitsmanagement. Das entsprechende System erfasst und bewertet die vorhandenen Risiken nach einem einheitlichen Schema, um bei Bedarf die Sicherheit stützende Massnahmen ergreifen zu können, bevor es zu schweren Vorfällen oder gar Unfällen kommt. Für die Promotoren eines Sicherheitsmanagement-Systems war dabei von Anfang an klar, dass die gestützt auf die rechtlichen Grundlagen zwingend zu meldenden Ereignisse nicht ausreichen, um sich ein umfassendes Bild über den Sicherheitszustand des gesamten Luftfahrt-systems zu machen. Auch die Schweiz musste ein strafloses Meldewesen einführen, wollte sie die Sicherheitskultur in der hiesigen Aviatik vorwärts bringen – zumal die EU in der Zwischenzeit mit einer Verordnung den Weg in diese Richtung ebenfalls geebnet hatte. Die Argumentation verfiel mit Blick auf das im luftfahrtpolitischen Bericht des Bundesrates definierte Ziel eines im



europäischen Vergleich hohen Sicherheitsstandards: die politischen Instanzen schufen mit einer Revision des Luftfahrtgesetzes und der Luftfahrtverordnung den rechtlichen Rahmen, und am 1. April 2007 hat das BAZL das straflose Meldewesen auch für die Schweiz in Kraft gesetzt.

Vertrauen ja, generelle Absolution nein

Das straflose Meldesystem bedeutet jedoch nicht, dass Piloten, Mechaniker oder Fluglotsen mit genereller Absolution rechnen können, wenn sie sicherheitsrelevante Vorfälle, in die sie verwickelt waren, den Behörden zur Kenntnis bringen. Das straflose Meldewesen funktioniert vielmehr als Teil einer so genannten angemessenen Berichterstattungskultur, die in der Ursprungssprache des Begriffs als Just Culture bekannt ist. Just Culture ist gemäss der Definition des bekannten britischen Philosophen und Organisationsspezialisten James Reason «eine Atmosphäre des Vertrauens, in der Menschen ermutigt werden, wichtige sicherheitsbezogene Informationen zu melden, in der aber die Grenze zwischen akzeptablem und nicht mehr tolerierbarem Verhalten der Beteiligten klar gezogen wird».

Mit anderen Worten: Die angemessene Berichterstattungskultur unterstützt Akteure, die einen aus Versehen entstandenen Fehler eingestehen, bietet aber Individuen, die absichtlich oder verantwortungslos Gefahren entstehen lassen oder durch ihr Verhalten gar aktiv fördern, keinen Schutz. Das BAZL als zuständige Stelle verzichtet in Zukunft unter zwei Bedingungen darauf, gegen Verantwortliche für Ereignisse, welche die Sicherheit tangieren, ein Strafverfahren einzuleiten:

1. Es handelt sich nicht um einen vorsätzlichen oder grobfahrlässigen Verstoss gegen Regeln und Normen.
2. Die Verursacher informieren das Amt innert 96 Stunden über den Vorfall.

Das bisherige Meldeobligatorium beschränkte sich auf Vorfälle, so genannte Occurrences. Mit dem neuen Meldesystem will das BAZL auch jene Ereignisse erfassen, die (noch) nicht zu einem Vorfall geführt haben, aber zumindest das Potenzial hatten, ein Luftfahrzeug oder dessen Insassen in Gefahr zu bringen. Im Sinne eines zusätzlichen Anreizes können die Verursacher solche sicherheitsrelevanten Vorkommnisse anonym mitteilen. Das Amt bietet im Internet unter dem Begriff «Swans – Swiss Aviation Notification System» ein spezielles Formular zur Meldung derartiger Ereignissen an.

Just Culture organisatorisch vom Strafwesen getrennt

Die Behandlung der Meldungen erfolgt im BAZL durch das Sicherheits- und Risikomanagement (SRM), das auch die zwingend zu meldenden Occurrences erfasst und auswertet. Durch die Ansiedlung der Meldestelle beim SRM ist eine ausreichende Trennung von den drei Abteilungen sichergestellt, welche die Aufsicht über die Zivilluftfahrt in der Schweiz ausüben und auch zuständig sind für das Ahnden von Regelverstössen. Kommt das SRM bei der Analyse

einer Meldung zum Schluss, dass dem Fall vor-sätzliches oder zumindest grobfahrlässiges Handeln zugrunde liegt, entfällt der Schutz vor Strafe. Das SRM leitet folglich die Meldung zur Beurteilung an die juristischen Stellen des Amtes weiter – allerdings in anonymisierter Form.

Nur so lässt sich sicherstellen, dass Piloten, Mechaniker oder Fluglotsen, die einen Fehler begangen haben, nicht aus Angst vor Strafverfolgung eine Meldung unterlassen. Erfahrungen verschiedenster Organisationen weltweit mit einem straflosen Meldewesen zeigen, dass etwa 10 Prozent aller die Sicherheit beeinträchtigenden Vorkommnisse als potenziell straffähig einzustufen sind und folglich genauer angeschaut werden müssen. Davon wiederum ist meist nur ein kleiner Teil tatsächlich strafrechtlich relevant. Die überwiegende Mehrheit der Fälle kann in einem Just-Culture-System ohne Furcht vor Konsequenzen gemeldet werden. Im Zweifelsfall ist der Sicherheit auf jeden Fall mehr gedient, wenn das BAZL Kenntnis von einem Vorfall erhält, auch wenn durch das Meldesystem in vereinzelt krassen Fällen die Bestrafung der Verursacher erschwert werden könnte.

Just Culture – nicht einfach so Realität

Eine funktionierende Berichterstattungskultur setzt voraus, dass alle involvierten Organisationen bereit sind, das neue Prinzip zu unterstützen. Der Bund und das BAZL als zuständige Behörde haben einen ersten organisatorischen Schritt getan. Das aufgebaute System alleine kann jedoch keine Wirkung erzielen. Aus diesem Grund hat das Amt seine Mitarbeitenden in speziellen Ausbildungsveranstaltungen mit der angemessenen Berichterstattungskultur vertraut gemacht und sie für den entsprechenden Wandel sensibilisiert. Das BAZL erwartet von den Luftfahrtunternehmen, dass sie ihre Ange-stellten nicht an der Teilnahme am Just-Culture-Prinzip hindern, sondern eine Partizipation vielmehr als Chance verstehen, durch gezielte Hinweise bei Bedarf Strukturen und Abläufe weiter verbessern zu können. Deshalb hat das Amt Verbände wie auch Industrie aufgefordert, in ihren Organisationen ebenfalls vertrauliche Meldesysteme einzurichten. Die neue Kultur braucht sicherlich Zeit, um sich voll entfalten zu können. Beweise dafür, dass sich die Anstrengungen für Just Culture letztendlich in Form von mehr Sicherheit auszahlen, gibt es rund um den Globus genug.