



61. Deutscher Verkehrsgerichtstag

25. bis 27. Januar 2023 in Goslar

Presse – Information

AK VIII Der schmale Grat zwischen Fehler und Verstoß im Luftverkehr („Just Culture“)

- Umgang mit Fehlern in der Luftfahrt – Ist das deutsche Recht up to date?
- Warum Fehler für die Verbesserung der Flugsicherheit auch gut sein können
- Stehen Flugsicherheit und Strafverfolgungsinteresse tatsächlich im Widerspruch?

Leitung **Birgit Heß**, Leitende Oberstaatsanwältin, Staatsanwaltschaft Kiel
Referent **Sebastian Kloth**, Arbeitsgruppenleiter Aircraft Analysis and Prevention, Vereinigung Cockpit, Frankfurt a.M.
Referent **Andreas Korb**, Brigadegeneral, General Flugsicherheit in der Bundeswehr, Luftfahrtamt der Bundeswehr, Köln
Referentin **Corinna Bleienheuft**, Rechtsanwältin (Syndikusrechtsanwältin), BFU, Braunschweig
Referent **Raimund Kamp**, Ministerialrat, Leiter des Referates LF18 (Luftfahrtpersonal, Luftfahrttechnik, Flugbetrieb, Luftverkehrssicherheit, LBA), BMDV, Bonn

In Kürze:

In der internationalen Zivilluftfahrt werden neue Ansätze des Sicherheitsdenkens unter dem Begriff „Safety Management“ diskutiert. Das Konzept der „Just Culture“ (Redlichkeitskultur) etabliert auf EU- Ebene den Umgang mit der Meldung von Fehlern, der der Flugsicherheit dienen soll. Der Arbeitskreis VIII stellt schwerpunktmäßig das Spannungsfeld zwischen dem Schutz sensibler Informationen der sog. „Frontrunner“ (z.B. Piloten, Fluglotsen) und dem Strafverfolgungsinteresse des Staates dar und gibt Empfehlungen zu Anpassungen des deutschen Rechts.

Im Einzelnen:

„Safety First“ ist ohne Frage das wichtigste Gebot in der Luftfahrt. Dabei gilt es, den gerade in der EU bereits festgelegten hohen Standard weiter zu erhöhen. Neben der Auswertung von Flugunfällen sind neue technische Möglichkeiten dabei nur ein Aspekt. Anhang 19 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt beschreibt neue Ansätze des Sicherheitsdenkens unter dem Begriff „Safety Management“. Verantwortliche innerhalb der Unternehmen, aber auch in den Zivilluftfahrtbehörden erkennen relevante Entwicklungen auf Grundlage der Berichte und Meldungen der „Frontrunner“ zeitnah und können so rechtzeitig gegensteuern. Aus Sicht dieser „Frontrunner“ gibt es aber Gründe, zurückhaltend zu sein; es besteht die Sorge, dass die Informationen, die sie für das Safety Management oder für die Unfalluntersuchung bereitstellen, nicht ausreichend geschützt sind. Zudem besteht das Risiko, dass sie sich selbst oder die Kollegenschaft belasten, verbunden mit arbeits-, lizenz-, ordnungs- oder sogar strafrechtlichen Konsequenzen. Wertvolle Informationen drohen dadurch verloren zu gehen. Hier bedarf es des Austausches zwischen den für die Zivilluftfahrt zuständigen Behörden, allen voran den Flugunfalluntersuchungsstellen und den Justizbehörden auf praktischer und akademischer Ebene. Ermittelt werden soll, wie sich ein ausreichender Schutz herstellen und ein interessensgerechter Ausgleich der Belange der Flugsicherheit sowie der Strafverfolgung erreichen lässt. Dieser Ausgleich kann und sollte dem Konzept der „Just Culture“ folgen, bei dem Sicherheitsinformationen umfassend zu schützen sind, sofern es sich nicht um vorsätzliches oder grob fahrlässiges Verhalten handelt. Der Arbeitskreis VIII will einen Beitrag leisten, Lösungen zu finden, die mit dem deutschen Recht vereinbar sind, aber auch neuere Entwicklungen und Ansätze berücksichtigen.

Presse – Information

Arbeitskreis VIII

VIII / 1

Kurzfassung des Referats

Just Culture in der Zivilluftfahrt – warum wir von Fehlern lernen müssen

Sebastian Kloth

Arbeitsgruppenleiter Flugunfalluntersuchung und -Prävention, Vereinigung Cockpit,
Frankfurt am Main

-
- ***Just Culture, Einordnung und Begriffsbestimmung***
Eine Just Culture ist eine Unternehmenskultur, bei der ein gerechter (Just) Umgang mit Fehlern etabliert werden soll. Als gerecht wird dabei der Verzicht von disziplinarischen Maßnahmen im Nachgang zu einer Selbstoffenbarung von gemachten Fehlern angesehen, solange die Handlung nicht grob fahrlässig oder gar vorsätzlich begangen wurde. Für die deutsche Luftfahrt ist hierbei die 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 maßgeblich. Grundsätzlich wird anerkannt, dass es im hochkomplexen und dynamischen Arbeitsumfeld der Luftfahrt zu Fehlern kommt. Um die Sicherheit des Systems aufrecht zu erhalten oder frühzeitig, präventiv zu verbessern bedarf es die Kenntnis über Gefahrenquellen
 - ***Der Umgang mit Fehlern in der Zivilluftfahrt***
Durch die Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 haben Fluggesellschaften eine Just Culture zu etablieren. In Verbindung mit dem Safety Management System ist ein Meldesystem einzuführen, welches das Melden von freiwilligen- oder Pflichtmeldungen beinhaltet. Die Vorgaben sind dabei eindeutig und beinhalten unter anderem das Absehen von Bestrafung nach erfolgtem Melden. Die Wichtigkeit und das höhere Gut, die Sicherheit über Kenntnisnahme von Vorfällen zu verbessern ist branchenweit anerkannt. Unternehmen sind verantwortlich für die Einführung und das Etablieren dieser positiven Sicherheitskultur. Mittels eines Kurzbeispiel soll veranschaulicht werden, welche Fehler passieren können und wie wir im Gesamtsystem aus Fehlern lernen.
 - ***Meldesystem und Vertrauen fördern***
Die Bereitschaft Fehler zuzugeben bedarf das Vertrauen in die eigene Unternehmenskultur. Dabei ist das Vertrauen nur langsam aufzubauen und durch Fehlritte, wie beispielsweise Sanktionen in Folge einer Selbstoffenbarung, in kurzer Zeit zerstört. Es wird dargestellt, wie Unternehmen ihr Berichtswesen aufgesetzt haben und mit welchen Maßnahmen eine lernende Sicherheitskultur gefördert wird.

Durch die fehlende Rechtsicherheit in Bezug zur Just Culture und der freiwilligen Meldung von Ereignissen bedarf es eine Anpassung. Die genannten Punkte dienen dem Verständnisaufbau der Notwendigkeit, eine Just Culture im deutschen Rechtsrahmen zu verankern.

Presse – Information

Arbeitskreis VIII

VIII / 2

Kurzfassung des Referats

Fehlerkultur im Flugbetrieb der Bundeswehr

Andreas Korb

Brigadegeneral General Flugsicherheit in der Bundeswehr, Luftfahrtamt der Bundeswehr, Köln

Just Culture im Flugbetrieb der Bundeswehr – ein Exkurs

- ***Voraussetzungen für eine gute Fehlerkultur***
Ein Fehler im Flugbetrieb hat häufig das Potenzial für katastrophale Konsequenzen. Dort, wo ein Absturz fast unweigerlich das Leben von Menschen kosten kann, ist daher besondere Umsicht von entscheidender Bedeutung. Dass dennoch immer wieder Fehler passieren, ist unvermeidbar. Aber aus diesen Fehlern zu lernen, ist unabdingbar und notwendiger Bestandteil präventiver und proaktiver Flugsicherheitsarbeit.
- ***Der Umgang mit Fehlern im militärischen Flugbetrieb***
Auch im militärischen Flugbetrieb ist eine gute Fehlerkultur, eine „just culture“ von immenser Bedeutung. In einer guten oder auch „gesunden“ Fehlerkultur kann offen über Fehler gesprochen werden ohne Angst vor Repressalien und Sanktionen. Das bedeutet, Menschen trauen sich nicht nur, einen Fehler zuzugeben, sondern auch zum Wohle Anderer darüber zu berichten. Im Fall der Bundeswehr erfolgt dies idealerweise „vor der ganzen Truppe“, also beispielsweise im Staffel- oder Geschwaderrahmen. Im Einzelfall wird der Fehler eines Einzelnen so publik gemacht, z.B. durch die Abteilung General Flugsicherheit in der Bundeswehr, dass möglichst viele davon hören, lernen können und der gleiche Fehler nicht noch einmal passiert.
- ***Das freiwillige Meldesystem Flugbetrieb Bundeswehr***
Im Jahr 2011 hat die Bundeswehr speziell hierfür das „Fehlermeldesystem Flugbetrieb“ (heute „Freiwilliges Meldesystem Flugbetrieb“) etabliert. Ein System, in das jeder und jede am Flugbetrieb Beteiligte „seinen“ beziehungsweise „ihren“ Fehler sowie sonstige Beobachtungen, Besonderheiten und Vorkommnisse im Zusammenhang mit der sicheren Durchführung des Flugbetriebs melden kann. Eine solche Meldung kann auch anonym erfolgen, muss sie aber nicht.

Presse – Information

Arbeitskreis VIII

VIII / 3

Kurzfassung des Referats

Flugunfalluntersuchung - Anregungen für eine koordinierte Aufklärung

Corinna Bleienheuft

Syndikusrechtsanwältin, Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (BFU), Braunschweig

In der Schweiz wurden in den letzten Jahren einige Fluglotsen wegen fahrlässiger Gefährdung des Luftverkehrs verurteilt, andere freigesprochen. Es war jeweils zu Annäherungen zwischen Flugzeugen gekommen. In den Verfahren wurden bereits sehr früh die kompletten Akten der Schweizer Flugunfalluntersuchungsstelle (SUST) beigezogen sowie teilweise auch Gutachten der SUST angefordert.

Die BFU untersucht ebenso wie die SUST Unfälle und schwere Störungen ziviler Luftfahrzeuge. Einziges Ziel jeder Untersuchung durch die BFU ist die Ursachenermittlung und die Unfallprävention, nicht die Feststellung von Schuld, Haftung oder Ansprüchen. Die BFU ist dazu angewiesen auf einen vertrauensvollen Austausch mit den Beteiligten, auch über etwaige begangene Fehler. Die BFU schützt daher erhaltene Informationen größtmöglich; die engen Voraussetzungen für Akteneinsicht und Herausgabe sind über die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 sowie ergänzend das Flugunfalluntersuchungsgesetz (FIUUG) spezialgesetzlich geregelt. Der Schutz ist anders als im nationalen Schweizer Recht. Im Vergleich zu justiziellen Verfahren gewähren die StPO und die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) ebenfalls kein unbeschränktes Aktenherausgabe und -einsichtsrecht.

Gibt es Verbesserungsspielraum?

Die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 sieht sogenannte „advanced arrangements“, d.h. im Voraus getroffene Regelungen“ zwischen Justiz und BFU zur Zusammenarbeit vor. Das FIUUG deckt nicht alles ab. **Wünschenswert wäre daher eine einheitliche Praxis der Justiz** in der Zusammenarbeit mit der BFU für die Bereiche, die nicht national geregelt sind. Dies könnte für Straf- und Bußgeldverfahren über eine Ergänzung der Nr. 247 der RiStBV erfolgen.

Folgende Punkte könnten für eine Ergänzung bzw. Berücksichtigung von EU-Recht diskutiert werden:

- Benennung der einschlägigen Rechtsgrundlagen wie in Nr. 247 Abs.1-3 RiStBV zum Seeunfall
- Hinweis auf das Entscheidungsrecht der BFU zum ob und Umfang einer Aktenherausgabe/-einsicht nach Verordnung (EU) Nr. 996/2010 und FIUUG. Dies wäre zudem eine Anerkennung einer „just culture“ und mit Blick auch auf in RiStBV und StPO vorgesehene Schranken einer Akteneinsicht sachgerecht
- Hinweis auf die gesetzliche Schweigepflicht der BFU Mitarbeiter und Beauftragten und Anerkennung eines Zeugnisverweigerungsrechts
- frühzeitige Hinzuziehung eines eigenen Luftfahrtsachverständigen durch die Justiz. Dies dient der vom EU-Recht geforderten Trennung der Verfahren Justiz - BFU.

Presse – Information

Arbeitskreis VIII

VIII / 4

Kurzfassung des Referats

Redlichkeitskultur – Ist das deutsche Recht up to date?

Raimund Kamp

Leiter des Referats Flugsicherheit im Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Bonn

Just Culture und das deutsche Recht

Während der Mehrwert der Redlichkeitskultur für die Verbesserung der Flugsicherheit außer Zweifel steht, rückt die Frage nach deren Verhältnis zum deutschen Recht in den Mittelpunkt des Interesses. Von besonderer Bedeutung scheint hier ein mögliches Spannungsverhältnis zum Strafprozessrecht. Bei genauerer Betrachtung sind aber die vermeintlichen Gegensätze weniger ausgeprägt und der Weg zu einer für alle Beteiligten vernünftigen Lösung weniger steinig als angenommen.

Bedarf es Anpassungen am nationalen Recht?

Die Verordnungen (EU) Nr. 996/2010 und Nr. 376/2014 adressieren die Redlichkeitskultur, insbesondere die letztgenannte Verordnung enthält konkrete Pflichten für Unternehmen, nach der Redlichkeitskultur intern zu verfahren, sowie für die Luftfahrtbehörden der EU-Mitgliedstaaten, die Einhaltung dieser Vorgaben zu überwachen und – ein wichtiger Aspekt – Verstöße dagegen auch zu sanktionieren. Aber verpflichtende Vorgaben, die neben den Luftfahrtbehörden auch die Justizbehörden betreffen, enthalten diese Verordnungen mangels EU-Zuständigkeit nicht. Bevor aber Sonderregelungen für die Luftfahrt entworfen werden, stellt sich die Frage, ob über das EU-Recht hinausgehende nationale Vorgaben z. B. in der Strafprozessordnung erforderlich oder zumindest sinnvoll sind. Schließlich legt der Begriff der Kultur die Vermutung nahe, dass eine Einführung *de lege ferenda* nicht den nächstliegenden Weg darstellt. Wünschenswert erscheint eher, dass sich die Redlichkeitskultur aus einer „geübten Überzeugung“ heraus entwickelt.

Welches Instrumentarium steht zur Verfügung?

Das Europäische Recht gibt vor, dass die Luftfahrtbehörden sich in Form einer Art Verwaltungsvereinbarung mit den Justizbehörden zur Redlichkeitskultur verständigen. Dies eröffnet den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum, um zur „geübten Überzeugung“ zu gelangen. Welchen Inhalt sollten die angesprochenen Vereinbarungen haben? Und zwischen wem sollten solche Vereinbarungen mit Blick auf den föderalen Aufbau der Rechtspflege in Deutschland geschlossen werden? Welcher Grad der Institutionalisierung ist erstrebenswert? Die in der Luftfahrt gefundenen Lösungen werden auch in anderen sicherheitssensiblen Bereichen mit Interesse verfolgt und möglicherweise als Vorbild dienen.