

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

ZHAW

School of Management and Law

Bachelorarbeit

Just Culture im schweizerischen Kernenergierecht

Vorgelegt von:

Danai Spiess

spiesda3@students.zhaw.ch

Matrikelnummer: 18678391

Betreut durch:

Dr. iur. Reto Patrick Müller

Abgabetermin:

22. Mai 2022

Management Summary

Sicherheit ist in Kernanlagen das oberste Ziel und muss bei Versagen der Technik oder bei menschlichen Fehlern stets gewährleistet sein. Dafür kombinieren Betreiberinnen der Kernanlagen bauliche, technische und organisatorische Sicherheitsmassnahmen, welche dauernd an der Entwicklung der Technik angepasst werden. Hierzu sind einerseits die gesetzlichen Grundlagen, insbesondere das Kernenergiegesetz sowie die Kernenergieverordnung zu beachten. Andererseits geben die Safety Standards der IAEA sowie die Richtlinien des ENSI den aktuellen Stand der Wissenschaft und Technik wieder und müssen ebenfalls berücksichtigt werden. Zur Fehlervermeidung ist das Lernen aus Vorfällen und Beinaheunfällen zentral. Fehler werden aber nicht immer gemeldet, da die Meldenden sich der Gefahr aussetzen, aufgrund ihrer Meldung sanktioniert zu werden. Just Culture möchte diese Problematik lösen, indem Meldende für ihre unabsichtlich begangenen gemeldeten Fehler nicht sanktioniert werden sollen.

In den Bereichen Zivilluftfahrt und Kernenergie wird Just Culture bereits umgesetzt. Die Betreiberinnen der Kernanlagen werden in den Safety Standards der IAEA sowie in den Berichten und Richtlinien des ENSI dazu aufgefordert, eine Kultur des Vertrauens zu schaffen. Wie Mitarbeitende ermutigt werden zur Meldung von sicherheitsrelevanten Informationen, ist jeweils im Managementsystem umschrieben. Gewisse Meldepflichten der Bewilligungsinhaberinnen sind in den Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien geregelt. Im Gegensatz zum Luftfahrtrecht kennt das Kernenergierecht keine Bestimmungen zum Schutz der Meldenden. In der Zivilluftfahrt dürfen gewisse Akten und Beweismittel aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren nur mit Einwilligung der beschuldigten Person an die Strafbehörde weitergegeben werden. Zudem sind Angehörige der Meldestelle des BAZL, welche die Ereignismeldungen aufnehmen und analysieren, von der Anzeige- und Verfolgungspflicht befreit.

Das Schweizer Recht steht im Konflikt mit Just Culture: Die Meldepflichten des Kernenergierechts verstossen gegen den nemo-tenetur-Grundsatz, wenn der oder die Meldende damit rechnen muss, dass aufgrund der Meldung ein Strafverfahren eröffnet wird. Des Weiteren steht die Anzeigepflicht des ENSI an die Bundesanwaltschaft im Widerspruch zur Just Culture, denn das Kernenergierecht kennt keine Relativierung der Anzeigepflicht des ENSI. Das ENSI hat zudem die gesetzliche Verpflichtung, die Öffentlich-

keit über besondere Ereignisse zu informieren. Die Meldungen könnten aber aufgrund dieser Verpflichtung zurückgehen, weil unter Umständen die Publikationen des ENSI Rückschlüsse auf den Schuldigen oder die Schuldige geben könnten.

Um die Spannungsverhältnisse zu lösen, sind gesetzliche Änderungen notwendig. Dem ENSI soll bezüglich der Anzeigepflichten an die Bundesanwaltschaft ein Handlungsspielraum für leichte Fahrlässigkeit eingeräumt werden. Zudem soll sichergestellt sein, dass Ergebnisse und Akten des ENSI nicht im Strafverfahren verwendet werden können. Überdies soll die Möglichkeit bestehen, dass anstelle der Einzelperson die Bewilligungsinhaberinnen strafrechtlich verfolgt werden können.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	I
Literaturverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	XIV
Materialienverzeichnis und übrige Quellen	XX
Rechtsquellenverzeichnis	XXIII
I. Völkerrecht	XXIII
II. Europarecht	XXV
III. Nationales Recht	XXVI
Abbildungsverzeichnis	XXIX
1 Einleitung	1
2 Just Culture	2
2.1 Definition und Ziele	2
2.2 Anwendungsgebiete	4
2.3 Ausgestaltung des Meldewesens	5
2.4 Zwischenfazit	8
3 Grundlagen des Kernenergierechts	9
3.1 Nationale Rahmengesetzgebung	9
3.1.1 Bundesverfassung	9
3.1.2 Kernenergiegesetz und -verordnung	10
3.2 Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI	10
3.2.1 Organisation und Aufgaben	11
3.2.2 Erlass von Richtlinien	12
3.2.2.1 Kompetenz des ENSI zum Erlass von Richtlinien	12
3.2.2.2 Rechtliche Bedeutung der Richtlinien	13
3.2.3 Zwischenfazit	14
3.3 Internationale Grundlagen	14
3.3.1 International Atomic Energy Agency	15
3.3.2 IAEA Standards	15
3.3.2.1 Definition	16
3.3.2.2 Rechtliche Bindung der Standards	17
3.3.3 Zwischenfazit	18

4	Umsetzung der Just Culture im Kernenergierecht	19
4.1	Begriffsdefinition	19
4.1.1	Sicherheitskultur	19
4.1.2	Managementsystem.....	20
4.2	Ausgestaltung des Meldewesens	21
4.2.1	Internationale Vorgaben.....	21
4.2.2	Vorgaben der IAEA	21
4.2.3	Vorgaben des ENSI.....	24
4.3	Meldepflicht	25
4.3.1	Internationale Vorgaben.....	26
4.3.2	Vorgaben der IAEA	26
4.3.3	Rechtliche Vorgaben des KEG, der KEV und der VAPK.....	27
4.3.4	Vorgaben des ENSI.....	28
4.4	Zwischenfazit	30
5	Ausgestaltung der Just Culture im Luftfahrtrecht	32
5.1	Allgemeines.....	32
5.2	Meldesystem.....	33
5.2.1	Völkerrechtliche Vorgaben	33
5.2.2	Europarechtliche Vorgaben	34
5.2.3	Nationale Vorgaben und Umsetzung	35
5.3	Meldepflicht	35
5.3.1	Meldungen ans BAZL.....	36
5.3.2	Meldungen an die SUST	38
5.4	Schutz der Just Culture im Sicherheitsuntersuchungsverfahren	39
5.4.1	Völkerrechtliche Vorgaben	39
5.4.2	Europarechtliche Vorgaben	40
5.4.3	Nationale Vorgaben und Umsetzung	41
5.5	Exkurs: Whistleblowing-Richtlinie	43
5.6	Zwischenfazit	45
6	Vergleich der beiden Rechtsgebiete	47
6.1	Meldewesen und Meldepflichten	47
6.2	Implementierung der Just Culture	49

7	(Verwaltungs-)Strafbestimmungen.....	51
7.1	Begriffserklärung.....	51
7.1.1	Legalitätsprinzip und Verfolgungszwang	51
7.1.2	Vorsatz und Fahrlässigkeit.....	52
7.2	Widerhandlungen gegen das Kernenergiegesetz.....	54
7.2.1	Missachtung von Sicherheits- und Sicherungsmassnahmen	54
7.2.2	Verletzung der Meldepflicht.....	54
7.2.3	Zwischenfazit.....	55
7.3	Gefährdung durch Kernenergie, Radioaktivität und ionisierende Strahlen (Art. 226 ^{bis} StGB).....	55
7.3.1	Objektiver Tatbestand.....	55
7.3.2	Subjektiver Tatbestand.....	57
7.3.3	Konkurrenzen.....	57
7.3.4	Zwischenfazit.....	57
8	Spannungsverhältnisse.....	58
8.1	Verletzung des nemo-tenetur-Grundsatzes durch die Meldepflichten?	58
8.1.1	Der nemo-tenetur-Grundsatz im Allgemeinen.....	58
8.1.2	Verletzung durch die Meldepflichten des KEG?	63
8.1.2.1	Anwendbarkeit des nemo-tenetur-Grundsatzes	63
8.1.2.2	Verletzung des nemo-tenetur-Grundsatzes	64
8.1.3	Konsequenzen einer Verletzung	65
8.2	Konflikt im Kernenergierecht.....	66
8.2.1	Anzeigepflicht.....	66
8.2.1.1	Allgemeines	66
8.2.1.2	Widerspruch zur Just Culture	67
8.2.1.3	Mögliche Lösungsvorschläge	67
8.2.2	Informationspflicht	68
8.2.2.1	Allgemeines	68
8.2.2.2	Widerspruch zur Just Culture und möglicher Lösungsvorschlag	71
9	Schlussfolgerungen.....	72

Literaturverzeichnis

BIAGGINI GIOVANNI, Orell Füssli Kommentar (OFK), BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017 (zit. BIAGGINI, OFK).

DERS., Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht bei verselbständigten Aufsichtsbehörden – am Beispiel des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI), Rechtsgutachten im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Geschäftsprüfungskommissionen des Stände- und des Nationalrates), in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Droit public de l'organisation – responsabilité des collectivités publiques – fonction publique (Jahrbuch / Annuaire 2015), Bern 2016, S. 7 ff. (zit. Gutachten).

BIRNIE PATRICIA/BOYLE ALAN/REDGWELL CATHERINE, International Law and the Environment, 3rd ed., Oxford 2009.

BOSSHARD THOMAS/LANDSHUT NATHAN, Kommentar zu Art. 302 StPO, in: Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Schulthess Kommentar (SK), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung StPO, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2020.

BOYSEN PHILIP G., Just Culture: A Foundation for Balanced Accountability and Patient Safety, The Ochsner Journal 13 (2013) 400 ff.

CAPUS NADJA, Strafrecht und Souveränität: Das Erfordernis der beidseitigen Strafbarkeit in der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, Habil.-Schrift Basel, Bern 2010.

DEKKER SIDNEY, Just Culture, Balancing Safety and Accountability, 2nd ed., Boca Raton 2012 (zit. Balancing Safety).

DERS., Just Culture, Restoring Trust and Accountability in Your Organization, 3rd ed., Boca Raton 2016 (zit. Restoring Trust).

DERS., *Drift into Failure, From Hunting Broken Components to Understanding Complex Systems*, Farnham 2011 (zit. *Drift into Failure*).

DRENCKHAN HELKE, *Whistleblowing-System: Eine Bauanleitung für Schweizer Unternehmen*, in: Jusletter 21. Februar 2022, www.weblaw.ch > Jusletter > Chronologie > 21. Februar 2022, besucht am: 21. Mai 2022.

EGLI SAMUEL, *Anzeigepflichten, Grundlagen – Normkonzepte – Entwicklungsmöglichkeiten, am Beispiel der Anzeigepflichten für Umweltverwaltungsbehörden*, Diss. Luzern, Zürich/Basel/Genf 2020.

ENGLER MARC, *Kommentar zu Art. 113 StPO*, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), *Basler Kommentar (BSK), Schweizerische Strafprozessordnung, Jugendstrafprozessordnung*, 2. Auflage, Basel 2014.

FIOLKA GERHARD, *Kommentar zu Art. 90 SVG*, in: Niggli Marcel Alexander/Probst Thomas/Waldmann Bernhard (Hrsg.), *Basler Kommentar (BSK), Strassenverkehrsgesetz*, Basel 2014.

HELMREICH ROBERT L., *On error management: lessons from aviation*, *BMJ* 320 (2000) 781 ff.

JAGMETTI RICCARDO, *Energierrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht*, Bd. VII, Basel 2005.

KÄLIN WALTER/EPINEY ASTRID/CARONI MARTINA/KÜNZLI JÖRG, *Völkerrecht, Eine Einführung*, 4. Auflage, Bern 2016.

KERN MARKUS, *Kommentar zu Art. 90 BV*, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), *Basler Kommentar (BSK), Bundesverfassung*, Basel 2015.

KESSLER COENDET FRANZ/SCHEFER ANDREAS, *Kommentar zu Art. 1 KEG*, in: Kratz Brigitta/Merker Michael/Tami Renato/Rechsteiner Stefan/Föhse Kathrin (Hrsg.), *Kommentar zum Energierrecht, Band II: CO₂-Gesetz / KEG / ENSIG*, Bern 2016.

DIES., Kommentar zu Art. 5 KEG, in: Kratz Brigitta/Merker Michael/Tami Renato/Rechsteiner Stefan/Föhse Kathrin (Hrsg.), Kommentar zum Energierecht, Band II: CO₂-Gesetz / KEG / ENSIG, Bern 2016.

LAMM VANDA, Reflections on the development of international nuclear law, Nuclear Law Bulletin No. 99, Volume 1 (2017) 31 ff.

LIEBER VIKTOR, Kommentar zu Art. 113 StPO, in: Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Schulthess Kommentar (SK), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung StPO, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2020.

MACULA LAURA, Verwaltungs(aufsichts)rechtliche Mitwirkungspflichten und strafprozessuale Selbstbelastungsfreiheit, Zürich/Basel/Genf 2016.

MEIER INES, Der Dualismus von Verwaltungs- und Strafverfahren illustriert am Recht des Strassenverkehrs, der Finanzmarktaufsicht und der Heilmittelordnung, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2017.

MERKER MICHAEL/CONRADIN-TRIACA PHILIP, Kommentar zu Art. 11 KEG, in: Kratz Brigitta/Merker Michael/Tami Renato/Rechsteiner Stefan/Föhse Kathrin (Hrsg.), Kommentar zum Energierecht, Band II: CO₂-Gesetz / KEG / ENSIG, Bern 2016.

DIES., Kommentar zu Art. 70 KEG, in: Kratz Brigitta/Merker Michael/Tami Renato/Rechsteiner Stefan/Föhse Kathrin (Hrsg.), Kommentar zum Energierecht, Band II: CO₂-Gesetz / KEG / ENSIG, Bern 2016.

DIES., Kommentar zu Art. 72 KEG, in: Kratz Brigitta/Merker Michael/Tami Renato/Rechsteiner Stefan/Föhse Kathrin (Hrsg.), Kommentar zum Energierecht, Band II: CO₂-Gesetz / KEG / ENSIG, Bern 2016.

DIES., Kommentar zu Art. 74 KEG, in: Kratz Brigitta/Merker Michael/Tami Renato/Rechsteiner Stefan/Föhse Kathrin (Hrsg.), Kommentar zum Energierecht, Band II: CO₂-Gesetz / KEG / ENSIG, Bern 2016.

MESHKATI NAJMEDIN, The cultural context of nuclear safety culture: a conceptual model and field study, in: Misumi Jyuji/Wilpert Bernhard/Miller Rainer (Editors), Nuclear Safety: A Human Factors Perspective, London 1999, p. 61 ff.

MEYER CHRISTIAN, Die Mitwirkungsmaxime im Verwaltungsverfahren des Bundes, Ein Beitrag zur Sachverhaltsfeststellung als arbeitsteiligem Prozess, Diss. Luzern, Zürich/Basel/Genf 2019.

MÜLLER PETER, Just Culture im Strafrecht, Straffreiheit im Interesse der Sicherheit?, AJP 6 (2020) 761 ff. (zit. Just Culture).

MÜLLER PETER/ROCHERAY FRÉDÉRIC A., Straffloses Meldewesen in der Luftfahrt: Soll Sicherheitsdenken vor Strafe schützen?, ZLW 1 (2013) 1 ff.

MÜLLER RETO PATRICK, Anforderungen an die unabhängige Aufgabenerfüllung der Nuklearaufsicht, Gutachten im Auftrag des ENSI-Rats, erstattet am 9. Februar 2021, in: Abegg Andreas/Heselhaus Sebastian/Hettich Peter/Reich Johannes (Hrsg.), Schriften zum Energierecht, Band 21, Zürich 2021 (zit. Anforderungen Aufgabenerfüllung).

DERS., Nuklearaufsicht in der Schweiz, Die Ausgestaltung der Sicherheitsaufsicht über Kernanlagen im Wechselspiel zwischen helvetischem Pragmatismus und internationalen Erfahrungen und Empfehlungen, Sicherheit & Recht 3 (2015) 189 ff. (zit. Nuklearaufsicht).

DERS., Kommentar zu Art. 101 KEG, in: Kratz Brigitta/Merker Michael/Tami Renato/Rechsteiner Stefan/Föhse Kathrin (Hrsg.), Kommentar zum Energierecht, Band II: CO₂-Gesetz / KEG / ENSIG, Bern 2016 (zit. Kommentar zu Art. 101 KEG).

MÜLLER RETO PATRICK/ZECH HERBERT, Was ist Technikrecht? Herausforderungen der Rechtsordnung im Umgang mit einer «hybriden» Querschnittsmaterie, Sicherheit & Recht 2 (2019) 72 ff.

NIGGLI MARCEL ALEXANDER/MAEDER STEFAN, Kommentar zu Art. 12 StGB, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar (BSK), Strafrecht, Strafgesetzbuch, Jugendstrafgesetz, 4. Auflage, Basel 2019.

ODENDAHL KERSTIN, Völker- und europarechtliche Vorgaben für die militärische und friedliche Nutzung der Atomenergie, in: Odendahl Kerstin (Hrsg.), Internationales und europäisches Atomrecht, Die militärische und friedliche Nutzung der Atomenergie aus Sicht des Völker- und Europarechts, Berlin 2013, S. 15 ff.

OTT DOMINIQUE, Der Grundsatz «nemo tenetur se ipsum accusare» unter besonderer Berücksichtigung der strassenverkehrsrechtlichen Pflichten, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2012.

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

DERS., Are we casting the net too widely in our search for the factors contributing to errors and accidents?, in: Misumi Jyuji/Wilpert Bernhard/Miller Rainer (Editors), Nuclear Safety: A Human Factors Perspective, London 1999, p. 199 ff. (zit. Nuclear Safety).

RIKLIN FRANK, Orell Füssli Kommentar (OFK), StPO Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung mit JStPO, StBOG und weiteren Erlassen, 2. Auflage, Zürich 2014.

RIVA ENRICO/MÜLLER RETO PATRICK, Kosten eines vorzeitigen Ausstiegs aus der Atomenergie, Überlegungen im Spannungsfeld zwischen Kernenergie- und Entschädigungsrecht, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Droit public de l'organisation – responsabilité des collectivités publiques – fonction publique (Jahrbuch / Annuaire 2015), Bern 2016, S. 211 ff.

ROELLI BRUNO, Kommentar zu Art. 226^{bis} StGB, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtinger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar (BSK), Strafrecht, Strafgesetzbuch, Jugendstrafgesetz, 4. Auflage, Basel 2019.

ROTH SIMON, Die Geltung von nemo tenetur im Verwaltungsverfahren, in: Jusletter 17. Februar 2014, www.weblaw.ch > Jusletter > Chronologie > 17. Februar 2014, besucht am: 6. Mai 2022.

SCHAFFHAUSER RENÉ/UHLMANN FELIX, Kommentar zu Art. 90 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen und Zürich/Basel/Genf 2014.

SCHEFER ANDREAS, Kommentar zu Art. 1 ENSIG, in: Kratz Brigitta/Merker Michael/Tami Renato/Rechsteiner Stefan/Föhse Kathrin (Hrsg.), Kommentar zum Energierecht, Band II: CO₂-Gesetz / KEG / ENSIG, Bern 2016.

DERS., Kommentar zu Art. 2 ENSIG, in: Kratz Brigitta/Merker Michael/Tami Renato/Rechsteiner Stefan/Föhse Kathrin (Hrsg.), Kommentar zum Energierecht, Band II: CO₂-Gesetz / KEG / ENSIG, Bern 2016.

SCHIEWILLER YVONNE, Nukleare Aufsicht in der Schweiz – Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) ist seit dem 1.1.2009 die Aufsichtsbehörde über die Sicherheit und Sicherung der Kernanlagen der Schweiz, Sicherheit & Recht 2 (2009) 125 ff.

SCHMID NIKLAUS/JOSITSCH DANIEL, Handbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2017.

SCHNYDER THIERRY/STEINER FLURINA/PERRIG CHRISTIAN, Funktion und Verfahren des Walliser Polizeigerichts, Zeitschrift für Walliser Rechtsprechung (2019) 335 ff.

STASTNY PETER ET AL., A Roadmap to A Just Culture: Enhancing the Safety Environment, McLean 2004.

STOINER CARLTON/CHERF ABDELMADJID/TONHAUSER WOLFRAM/DE LOURDES VEZ CARMONA MARIA, Handbook on Nuclear Law, Implementing Legislation, Vienna 2010.

THURNHERR DANIELA, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen, Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die Aarhus-Konvention und deren Bedeutung für das schweizerische Recht, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2003.

TRECHSEL STEFAN/FATEH-MOGHADAM BIJAN, Kommentar zu Art. 12 StGB, in: Trechsel Stefan/Pieth Mark (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar (PK), 4. Auflage, Zürich/St. Gallen 2021.

TRECHSEL STEFAN/CONINX ANNA, Kommentar zu Art. 226^{bis} StGB, in: Trechsel Stefan/Pieth Mark (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar (PK), 4. Auflage, Zürich/St. Gallen 2021.

TROMANS STEPHEN, Nuclear Law, The Law Applying to Nuclear Installations and Radioactive Substances in its Historic Context, Oxford/Portland 2010.

TURBÉK ZOLTÁN, Global nuclear law in the making? Joint exercise of public powers in the nuclear field: the case of the revision of the International Basic Safety Standards, Nuclear Law Bulletin No. 89, Volume 1 (2012) 7 ff.

VEST HANS, Kommentar zu Art. 32 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen und Zürich/Basel/Genf 2014.

WACHTER ROBERT M./PRONOVOST PETER J., Balancing «no blame» with accountability in patient safety, The New England Journal of medicine 361 (2009) 1401 ff.

WEDER ULRICH, Kommentar zu Art. 226^{bis} StGB, in: Donatsch Andreas (Hrsg.), StGB Kommentar, Schweizerisches Strafgesetzbuch mit V-StGB-MStG und JStG, 21. Auflage, Zürich 2022.

WIDMER-KAUFMANN RAPHAEL, Die Flugunfalluntersuchung nach schweizerischem Recht, rechtshistorische Entwicklung – heutige verfahrensrechtliche Ausgestaltung – zukünftig anzugehende Probleme, Diss. St.Gallen, Zürich/St. Gallen 2022.

WILPERT B., Regulatory styles and their consequences for safety, Safety Science 46 (2008) 371 ff.

WOHLERS WOLFGANG/GODENZI GUNHILD/SCHLEGEL STEPHAN, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Handkommentar, 4. Auflage, Bern 2020.

WOHLERS WOLFGANG, Kommentar zu 3 StPO, in: Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlens Wolfgang (Hrsg.), Schulthess Kommentar (SK), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung StPO, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2020.

DERS., Kommentar zu 7 StPO, in: Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Schulthess Kommentar (SK), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung StPO, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2020.

ZIEGLER ANDREAS R./ODENDAHL KERSTIN, Bundesverfassung und Völkerrecht, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen und Zürich/Basel/Genf 2014.

Abkürzungsverzeichnis

Aarhus-Konvention	Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, SR 0.814.07
AB	Amtliches Bulletin der Schweizer Bundesversammlung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Schweizer Bundesrechts
AtG	Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie (Atomgesetz) vom 23. Dezember 1959, AS 1960 541
AVRE	Ambient Voice Recording Equipment
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt der Schweiz
BB AtG	Bundesbeschluss zum Atomgesetz vom 6. Oktober 1978, AS 1979 816
BBI	Schweizerisches Bundesblatt
BFE	Bundesamt für Energie
BGE	Leitentscheide des Bundesgerichts
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) vom 17. Dezember 2004, SR 152.3
BJ	Bundesamt für Justiz
BSK	Basler Kommentar
bspw.	beispielsweise

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BVGE	Amtliche Entscheidsammlung des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
Chicagoer Übereinkommen	Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944, SR 0.748.0
Ders.	Derselbe
Dies.	Dieselben
d. h.	das heisst
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992, SR 235.1
E.	Erwägung
EASA	European Union Aviation Safety Agency
ed.	Edition
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
ENSI-Personalreglement	Personalreglement des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats vom 17. Oktober 2008, SR 732.221
ENSIG	Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat vom 22. Juni 2007, SR 732.2
et al.	<i>et alii</i>
EU	Europäische Union
f.	folgend
ff.	fortfolgend

FFAC	Foundation for Aviation Competence
Fn.	Fussnote
Gebührenverordnung ENSI	Gebührenverordnung des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats vom 9. September 2008, SR 732.222
Habil.-Schrift	Habilitationsschrift
Hrsg.	Herausgeber
HSK	Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen
IAEA	International Atomic Energy Agency
IAEA-Statut	Statut der Internationalen Atomenergie-Agentur vom 26. Oktober 1956, SR 0.732.011
ICAO	Internationale Zivilluftorganisation
INES	International Nuclear and Radiological Event Scale
insb.	insbesondere
IRRS	Integrated Regulatory Review Service
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
KEG	Kernenergiegesetz vom 21. März 2003, SR 732.1
KEV	Kernenergieverordnung vom 10. Dezember 2004, SR 732.11
LFG	Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz) vom 21. Dezember 1948, SR 748.0
LFV	Verordnung über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung) vom 14. November 1973, SR 748.01
lit.	<i>litera</i>

LVA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen) vom 21. Juni 1999, SR 0.748.127.192.68
MTO	Mensch, Technik und Organisation
m. w. H.	mit weiteren Hinweisen
N	Note, Randnote
NEA	Nuclear Energy Agency
No.	Nummer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OFK	Orell Füssli Kommentar
PK	Praxiskommentar
PSPVK	Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen im Bereich Kernanlagen vom 9. Juni 2006, SR 732.143.3
resp.	respektive
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SK	Schulthess Kommentar
sog.	sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Schweizer Bundesrechts
StBOG	Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz) vom 19. März 2010, SR 173.71

StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung) vom 5. Oktober 2007, SR 312.0
StSG	Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991, SR 814.50
StSV	Strahlenschutzverordnung vom 26. April 2017, SR 814.501
SUST	Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958, SR 741.01
SVVOR	Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UNO	United Nations Organization
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2
ÜNS	Übereinkommen über nukleare Sicherheit vom 17. Juni 1994, SR 0.732.020
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VAPK	Verordnung über die Anforderungen an das Personal von Kernanlagen vom 9. Juni 2006, SR 732.143.1
VFSD	Verordnung über den Flugsicherungsdienst vom 18. Dezember 1995, SR 748.132.1
vgl.	vergleiche
VStrR	Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974, SR 313.0

VSZV	Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen vom 17. Dezember 2014, SR 742.161
z. B.	zum Beispiel
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht

Materialienverzeichnis und übrige Quellen

Botschaft zu einem Strahlenschutzgesetz (StSG) vom 17. Februar 1988, BBl 1988 II 181 ff. (zit. Botschaft StSG).

Botschaft betreffend das Übereinkommen über nukleare Sicherheit vom 18. Oktober 1995, BBl 1995 IV 1343 ff. (zit. Botschaft ÜNS).

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

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

Botschaft zu den Volksinitiativen «MoratoriumPlus – Für die Verlängerung des Atomkraftwerk-Baustopps und die Begrenzung des Atomrisikos (MoratoriumPlus)» und «Strom ohne Atom – Für eine Energiewende und die schrittweise Stilllegung der Atomkraftwerke (Strom ohne Atom)» sowie zu einem Kernenergiegesetz vom 28. Februar 2001, BBl 2001 2665 ff. (zit. Botschaft KEG).

Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005, BBl 2006 1085 ff. (zit. Botschaft StPO).

Botschaft zum Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat vom 18. Oktober 2006, BBl 2006 8831 ff. (zit. Botschaft ENSIG).

Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)» vom 4. September 2013, BBl 2013 7561 ff. (zit. Botschaft Energiestrategie).

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 18. Februar 1979 (Fuss- und Wanderwege; Senkung des Stimmrechtsalters; Volksinitiative «gegen Suchtmittelreklame»; Volksinitiative «zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen») vom 9. Mai 1979, BBl 1979 II 8 ff. (zit. Bundesratsbeschluss Atomanlagen).

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 23. September 1984 (Atom-Initiative; Energie-Initiative) vom 2. November 1984, BBl 1984 III 900 ff. (zit. Bundesratsbeschluss Atom-Initiative).

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 23. September 1990 (Initiative Stopp dem Atomkraftwerkbau; Energieartikel in der Bundesverfassung; Änderung des Strassenverkehrsgesetzes; Initiative Ausstieg aus der Atomenergie) vom 30. Januar 1991, BBl 1991 I 307 ff. (zit. Bundesratsbeschluss Ausstieg Atomenergie).

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003 (Armee XXI; Bevölkerungsschutz und Zivilschutz; Initiative «Ja zu fairen Mieten»; «Sonntags-Initiative»; «Gesundheitsinitiative»; Initiative «Gleiche Rechte für Behinderte»; Initiative «Strom ohne Atom»; Initiative «MoratoriumPlus»; «Lehrstellen-Initiative») vom 10. Juli 2003, BBl 2003 5164 ff. (zit. Bundesratsbeschluss MoratoriumPlus).

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Forschungsstudie zur Just Culture, Studie der Foundation for Aviation Competence (FFAC) im Auftrag vom Bundesamt für Justiz vom 18. Januar 2022, www.bj.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte, Gutachten und Verfügungen > Externe Berichte und Gutachten > Forschungsstudie zur Just Culture, besucht am: 31. März 2022 (zit. Forschungsstudie).

ENSI, Integrierte Aufsicht, ENSI-Bericht zur Aufsichtspraxis vom Mai 2021, ENSI-AN-8526 (zit. ENSI-AN-8526).

ENSI, Aufsichtskultur 2015: ENSI-Bericht zur Aufsichtspraxis, ENSI-AN-8707 (zit. ENSI-AN-8707).

ENSI, Aufsicht über die Sicherheitskultur von Kernanlagen, ENSI-Bericht zur Aufsichtspraxis vom Dezember 2016, ENSI-AN-8708 (zit. ENSI-AN-8708).

ENSI, Aufsichtsbericht 2020 zur nuklearen Sicherheit in den schweizerischen Kernanlagen vom Juli 2021, ENSI-AN-10960 (zit. ENSI-AN-10960).

ENSI, Erfahrungs- und Forschungsbericht 2020, Entwicklungen im Bereich der Grundlagen der nuklearen Aufsicht vom April 2021, ENSI-AN-11061 (zit. ENSI-AN-11061).

ENSI, Fukushima Daiichi: Menschliche und organisatorische Faktoren, Teil 3: Implikationen für die Aufsicht im Bereich von Mensch und Organisation vom März 2021, ENSI-AN-11071 (zit. ENSI-AN-11071).

ENSI, Meldungen der Kernanlagen, Erläuterungsbericht zur Richtlinie ENSI-B03 vom Juli 2021 (zit. ENSI-B03 Erläuterungsbericht).

IAEA, Report of Integrated Regulatory Review Service (IRRS), Follow-Up Mission to Switzerland, mission dates: 8 to 17 April 2015 (zit. IAEA-NS-2015/05).

IAEA, Report of the Integrated Regulatory Review Service (IRRS) Mission to Switzerland, mission dates: 18 to 29 October 2021 (zit. IAEA-NS-IRRS-2021/02).

IAEA, Safety Series, Safety Culture, a report by the international nuclear safety advisory group, No. 75-INSAG-4 from February 1991 (zit. Safety Series No. 75-INSAG-4).

IAEA, Key Practical Issues in Strengthening Safety Culture, a report by the international nuclear safety advisory group, INSAG-15 from September 2002 (zit. INSAG-15).

IAEA, Strengthening the Global Nuclear Safety Regime, a report by the international nuclear safety advisory group, INSAG-21 from September 2006 (zit. INSAG-21).

IAEA, Safety Reports Series No. 11, Developing Safety Culture In Nuclear Activities, Practical Suggestions to Assist Progress from December 1998 (zit. Safety Reports Series No. 11).

IAEA, INES, The International Nuclear and Radiological Event Scale, User's Manual, 2008 Edition, IAEA-INES-2009 from March 2013 (zit. IAEA-INES-2009).

IAEA, Safety Glossary, Terminology Used in Nuclear Safety and Radiation Protection, 2018 Edition from June 2019 (zit. Safety Glossary).

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

Rechtsquellenverzeichnis

I. Völkerrecht

Internationale Verträge

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, SR 0.101.

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2 (zit. UNO-Pakt II).

Statut der Internationalen Atomenergie-Agentur vom 26. Oktober 1956, SR 0.732.011 (zit. IAEA-Statut).

Übereinkommen über nukleare Sicherheit vom 17. Juni 1994, SR 0.732.020 (zit. ÜNS).

Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944, SR 0.748.0 (zit. Chicagoer Übereinkommen).

Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) vom 25. Juni 1998, SR 0.814.07.

Rechtsakte der ICAO

Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation, Aircraft Accident and Incident Investigation, 12th ed., July 2020 (zit. Anhang 13 des Chicagoer Übereinkommens).

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

Soft law der IAEA

IAEA, Safety Standards for protecting people and the environment, Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety, General Safety Requirements No. GSR Part 1 (Rev. 1) from February 2016 (zit. GSR Part 1 [Rev. 1]).

IAEA, Safety Standards for protecting people and the environment, Leadership and Management for Safety, General Safety Requirements No. GSR Part 2 from June 2016 (zit. GSR Part 2).

IAEA, Safety Standards for protecting people and the environment, Safety of Nuclear Power Plants: Commissioning and Operation, Specific Safety Requirements No. SSR-2/2 (Rev. 1) from February 2016 (zit. SSR-2/2 [Rev. 1]).

IAEA, Safety Standards for protecting people and the environment, Application of the Management System for Facilities and Activities, Safety Guide No. GS-G-3.1 from July 2006 (zit. GS-G-3.1).

IAEA, Safety Standards for protecting people and the environment, The Management System for Nuclear Installations, Safety Guide No. GS-G-3.5 from September 2009 (zit. GS-G-3.5).

IAEA, Safety Standards for protecting people and the environment, Organization, Management and Staffing of the Regulatory Body for Safety, General Safety Guide No. GSG 12 from September 2018 (zit. GSG-12).

IAEA, Safety Standards for protecting people and the environment, Functions and Processes of the Regulatory Body for Safety, General Safety Guide No. GSG-13 from September 2018 (zit. GSG-13).

IAEA, Safety Standards for protecting people and the environment, Operating Experience, Feedback for Nuclear Installations, Specific Safety Guide No. SSG-50 from June 2018 (zit. SSG-50).

II. Europarecht

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen, LVA) vom 21. Juni 1999, SR 0.748.127.192.68.

Rechtsakte der Europäischen Union

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 (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 (zit. Verordnung [EU] Nr. 376/2014).

Durchführungsverordnung (EU) 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 (zit. Durchführungsverordnung [EU] 2015/1018).

Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, ABl. L 305 vom 26. November 2019 (zit. Richtlinie [EU] 2019/1937).

Soft law der Europäischen Union

Guidance Material, Regulation (EU) No 376/2014 and its implementing rules, Version 1, December 2015 (zit. GM Regulation [EU] No 376/2014).

III. Nationales Recht

Aktuelle Bundesgesetze

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

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

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

Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG) vom 19. März 2010, SR 173.71.

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

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

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

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

Kernenergiegesetz (KEG) vom 21. März 2003, SR 732.1.

Kernenergieverordnung (KEV) vom 10. Dezember 2004, SR 732.11.

Verordnung über die Anforderungen an das Personal von Kernanlagen (VAPK) vom 9. Juni 2006, SR 732.143.1.

Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen im Bereich Kernanlagen (PSPVK) vom 9. Juni 2006, SR 732.143.3.

Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSIG) vom 22. Juni 2007, SR 732.2.

Personalreglement des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI-Personalreglement) vom 17. Oktober 2008, SR 732.221.

Gebührenverordnung des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (Gebührenverordnung ENSI) vom 9. September 2008, SR 732.222.

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

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

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

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

Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD) vom 18. Dezember 1995, SR 748.132.1.

Strahlenschutzgesetz (StSG) vom 22. März 1991, SR 814.50.

Strahlenschutzverordnung (StSV) vom 26. April 2017, SR 814.501.

Frühere Erlasse

Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie (Atomgesetz, AtG) vom 23. Dezember 1959, AS 1960 541.

Bundesbeschluss zum Atomgesetz (BB AtG) vom 6. Oktober 1978, AS 1979 816.

Richtlinien des ENSI

ENSI, Meldungen der Kernanlagen, Richtlinie für die schweizerischen Kernanlagen vom 1. Oktober 2021, ENSI-B03 (zit. ENSI-B03).

ENSI, Organisation von Kernanlagen, Richtlinie für die schweizerischen Kernanlagen vom 21. Juni 2013, ENSI-G07 (zit. ENSI-G07).

ENSI, Betriebsdokumentation, Richtlinie für die schweizerischen Kernanlagen vom 30. Juni 2014, ENSI-G09 (zit. ENSI-G09).

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vorgehen bei der Meldung von Vorkommnissen (Anhang 3 der Richtlinie ENSI-B03)	29
Abbildung 2: Meldefluss im Meldesystem für besondere Ereignisse.....	37
Abbildung 3: Grafik aus IAEA-INES-2009 (Titelbild)	70

1 Einleitung

Im Kernenergiebereich ist Sicherheit von zentralster Bedeutung. Fehler von Menschen können zu Katastrophen führen, die Menschenleben kosten. Eine schlechte Sicherheitskultur erhöht zudem das Unfallrisiko. Dies zeigt das Beispiel in der Nuklearindustrie im japanischen Kernkraftwerk Fukushima im Jahr 2011. Zur Vermeidung solcher Unfälle ist es wichtig, dass aus Fehlern gelernt werden kann. Fehler bleiben aber oft im Verborgenen: Wer damit rechnen muss, dass auf gemeldete Vorfälle rechtliche oder disziplinarische Konsequenzen folgen, wird wohl meistens von einer Meldung absehen. Just Culture möchte dieser Problematik begegnen: Von einer Sanktionierung sollte abgesehen werden, wenn Personen ihre unabsichtlich begangenen Fehler melden.

In den letzten Jahren wurde Just Culture in diversen Sachgebieten eingeführt. Im Luftfahrtrecht ist die Implementierung der Just Culture am weitesten. Aus diesem Grund wird in der vorliegenden Arbeit der Rechtsbereich der Kernenergie mit demjenigen der Zivilluftfahrt verglichen.

Ziele dieser Arbeit sind die Identifikation und Bewertung der Just Culture im Kernenergierecht. Im Kapitel 2 wird der Begriff «Just Culture» allgemein beleuchtet und dargelegt, wie das Meldewesen idealerweise ausgestaltet ist. Im Kapitel 3 werden die allgemeinen Grundlagen des Kernenergierechts eruiert. Zu diesem Zweck werden insbesondere das ENSI und die IAEA erläutert sowie die Bedeutung der ENSI Richtlinien und der IAEA Safety Standards dargelegt. In den Kapiteln 4 und 5 wird beschrieben, wie Just Culture im Kernenergierecht und im Luftfahrtrecht umgesetzt wurde. Hierzu werden die internationalen und nationalen Vorgaben in Bezug auf das Meldewesen, die Meldepflichten sowie den Schutz der Just Culture analysiert. Ferner werden im Kapitel 6 die beiden Rechtsgebiete verglichen. Weiter wird im Kapitel 7 aufgezeigt, wann die (Verwaltungs-)Strafbestimmungen zur Anwendung gelangen. Schliesslich wird im Kapitel 8 untersucht, ob im Bereich der Kernenergie Konflikte zwischen Just Culture und dem schweizerischen Recht bestehen. Zudem werden mögliche Lösungsvorschläge aufgezeigt. Mit den Schlussfolgerungen in Kapitel 9 wird die Arbeit abgerundet.

2 Just Culture

2.1 Definition und Ziele

Just Culture setzt sich mit der wissenschaftlichen Frage auseinander, wie Sicherheit in einer Organisation geschaffen werden kann.¹ In deutschen Texten wird Just Culture auch mit «Kultur des gerechten Umgangs»² oder «Redlichkeitskultur»³ übersetzt.

Als einer der ersten Autorinnen und Autoren setzte sich REASON dafür ein, dass Just Culture ein wesentlicher Bestandteil der Sicherheitskultur einer Organisation wird. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen durch eine Vertrauenskultur einerseits bekräftigt werden, sicherheitsrelevante Informationen zu melden und diese dafür zu belohnen. Andererseits soll ihnen eindeutig aufgezeigt werden, wo die Grenze zwischen akzeptablem und inakzeptablem Verhalten liegt.⁴

Nach REASON beinhaltet die Sicherheitskultur vier Elemente: Erstens enthält die Sicherheitskultur ein Meldewesen (*Reporting Culture*), in dem Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen bereit sind, ihre Fehler zu melden. Zweitens hängt eine wirksame Meldekultur davon ab, wie die Organisation mit Fehlermeldungen umgeht (*Just Culture*). Für das Funktionieren eines Meldewesens ist Just Culture eine notwendige Voraussetzung. Drittens braucht es eine Sicherheitskultur, die genügend flexibel ist (*Flexible Culture*), um bei einem Vorfall zu einer professionellen, flacheren Struktur überzugehen. Viertens braucht die Sicherheitskultur eine Lernkultur (*Learning Culture*), die aus den Informationen die richtigen Schlüsse zieht und die notwendigen Änderungen umsetzt. Gemeinsam führen alle Elemente zu einer *Informed Culture*.⁵

¹ BJ, Forschungsstudie, S. 34.

² MÜLLER/ROCHERAY, S. 1.

³ Vgl. insbesondere E. 34 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 (zit. Verordnung [EU] Nr. 376/2014).

⁴ REASON, *Managing risks*, S. 195; MÜLLER/ROCHERAY, S. 2 f.

⁵ REASON, *Managing risks*, S. 195 f.

DEKKER hat dieses Konzept in den letzten Jahren weiterentwickelt. Just Culture soll nach DEKKER im ganzen System – also z. B. in sämtlichen Bereichen der Kernenergie – bestehen und nicht nur innert einer Organisation. Insbesondere soll Just Culture auch die Strafbehörden beinhalten, welche von einer strafrechtlichen Untersuchung Abstand nehmen sollen.⁶ Just Culture soll eine Kultur des Vertrauens, der Verantwortlichkeit und des Lernens sein.⁷

Die Bekanntheit der Just Culture ist aufgrund der Bedenken gegenüber dem Systemansatz gestiegen. Dieser Ansatz besagt, dass Erfolg und Misserfolg des Systems das Ergebnis vieler einzelner Faktoren ist und das Ergebnis nicht auf je einzelnen Faktoren beruht. Es braucht also eine gemeinsame Zusammenarbeit, eine Organisation und ein System.⁸ Einige bestritten die Effektivität dieses Ansatzes. Sie befürchteten, dass bei aufgetretenen Fehlern nur noch dem System die Schuld zugewiesen wird und die verantwortlichen Personen nicht zur Rechenschaft gezogen werden können. Dies führte zu einer no-blame-Kultur.⁹ Infolgedessen wurde ein schärferes Vorgehen gegen Personen verlangt, die gegen Regeln verstossen. Jedoch zeigte sich, dass unreflektierte oder willkürliche Sanktionen das Meldewesen zerstören, weil aus Angst vor Sanktionen oder Entlassungen keine Sicherheitsprobleme gemeldet werden. Aus diesem Grund wurde ein neuer Ansatz erforderlich. Es soll eine Politik oder ein Programm der gerechten Kultur, die sog. Just Culture, eingeführt werden.¹⁰

Das primäre Ziel der Just Culture besteht darin, innerhalb eines ganzen Sachgebiets oder einer Organisation ein effektives System zur Meldung sicherheitsrelevanter Vorkommnisse zu implementieren. Personen, die sicherheitsrelevante Informationen an ihren Betrieb oder an die Aufsichtsbehörde mitteilen, sollen annehmen können, dass die Empfängerin oder der Empfänger der Meldungen nicht darauf abzielt, sie zu sanktionieren.¹¹ Nichtsdestotrotz beabsichtigt Just Culture keine umfassende Sanktionsfreiheit.¹²

⁶ DEKKER, *Balancing Safety*, S. 11.

⁷ DEKKER, *Restoring Trust*, S. IX.

⁸ DEKKER, *Restoring Trust*, S. X.

⁹ DEKKER, *Restoring Trust*, S. X f. Die Effektivität des Systemansatzes bestritten u. a. REASON, *Nuclear Safety* und WACHTER/PRONOVOST.

¹⁰ DEKKER, *Restoring Trust*, S. X ff.

¹¹ DEKKER, *Restoring Trust*, S. IX; MÜLLER, *Just Culture*, S. 762.

¹² DEKKER, *Balancing Safety*, S. 15; MÜLLER/ROCHERAY, S. 3.

Grobfahrlässiges und vorsätzlich schädigendes Verhalten wird explizit von der Sanktionsfreiheit ausgeschlossen.¹³

Zu den Vorteilen einer Just Culture gehört erstens der Anstieg an Meldungen von Vorkommnissen, die bisher nicht gemeldet wurden, sowie die Möglichkeit zur Behebung von entdeckten Sicherheitsproblemen. Zweitens fördert das gemeinsame Verständnis darüber, wo die Grenze zwischen akzeptablem und sanktionierbarem Verhalten liegt, das Vertrauen, welches das zentrale Element der Just Culture ist. Drittens wird die Effektivität der Organisation gesteigert, indem die Vorstellungen an die Arbeitsleistungen der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen klar definiert, die Konsequenzen für die Abweichung von den Verfahren in Richtlinien aufgestellt und die bestehenden Verfahren und Vorgaben regelmäßig kontrolliert werden. Als letzter Vorteil bringt die Schaffung einer Gerechtigkeitskultur viele unterschwellige Vorteile mit sich, welche insgesamt die Sicherheitskultur einer Organisation beeinflussen.¹⁴

Aus den obigen Ausführungen lassen sich zwei wesentliche Elemente der Just Culture herauslesen: Erstens muss eine Vertrauensbasis geschaffen werden, in der Mitarbeitende bereit sind, sicherheitsrelevante Informationen zu melden. Zweitens muss den Mitarbeitenden klar sein, welches Verhalten noch akzeptiert wird und welches nicht.

2.2 Anwendungsgebiete

Just Culture wird vor allem in risikoreichen Sachgebieten umgesetzt. Nachfolgend werden drei Rechtsgebiete kurz beschrieben, die Just Culture umsetzen.

In der Aviatik erfolgte die erste Umsetzung der Just Culture auf rechtlicher Ebene.¹⁵ Die kommerzielle Luftfahrt hebt sich von den anderen Rechtsgebieten dahingehend ab, weil sie weltweit vereinheitlicht und standardisiert ist.¹⁶ Wie die Aviatik das Meldewesen eingeführt hat, wird unten näher erläutert.¹⁷

¹³ MÜLLER/ROCHERAY, S. 3.

¹⁴ STASTNY ET AL., S. 13 f.

¹⁵ BJ, Forschungsstudie, S. 35.

¹⁶ REASON, Managing risks, S. 191.

¹⁷ Siehe unten Ziff. 5.2.

Im Gesundheitswesen hat Just Culture in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen.¹⁸ Sicherheit ist dabei – wie in der Aviatik und anderen Bereichen – das oberste Ziel.¹⁹ Wie die Zivilluftfahrt geht auch das Gesundheitswesen davon aus, dass durch ein Fehlermeldewesen aus Zwischenfällen gelernt und somit die Sicherheit der Patienten und Patientinnen gesteigert werden kann. Aus diesem Grund wurde das Critical Incident Reporting System eingeführt. Auf Bundesebene bestehen keine Bestimmungen betreffend dieses Meldewesens.²⁰ Verschiedene kantonale Gesundheitsgesetze kennen aber Meldepflichten, jedoch sehen diese Gesetze keine Bestimmung zur Strafflosigkeit von eingegangenen Meldungen vor.²¹

Der Kernenergiebereich setzte Just Culture ebenfalls um. Wie die Umsetzung erfolgte, wird unten umschrieben.²²

2.3 Ausgestaltung des Meldewesens

Grundlegende Voraussetzung der Just Culture ist, dass Personen sicherheitsrelevante Vorkommnisse melden, ohne Angst vor Konsequenzen zu haben.²³ Dass Menschen solche Ereignisse überhaupt melden, sind zwei wesentliche Punkte erforderlich: Maximierung der Zugänglichkeit der Rapportierung und Minimierung des Misstrauens.²⁴ Kernstück eines Meldewesens ist die Bestimmung, bestimmte sicherheitsrelevante Ereignisse zu melden.²⁵ Zur Vermeidung von Unfällen und anderen Störungen in der Zukunft sollen dann diese Vorkommnisse analysiert werden.²⁶

¹⁸ BOYSEN, S. 401.

¹⁹ BOYSEN, S. 401; HELMREICH, S. 781.

²⁰ BJ, Forschungsstudie, S. 64 f.

²¹ BJ, Forschungsstudie, S. 65; MÜLLER, Just Culture, S. 763.

²² Siehe unten Ziff. 4.

²³ Siehe oben Ziff. 2.1.

²⁴ DEKKER, Restoring Trust, S. 63 f.

²⁵ BJ, Forschungsstudie, S. 35; WIDMER-KAUFMANN, S. 175.

²⁶ BJ, Forschungsstudie, S. 35; WIDMER-KAUFMANN, S. 4.

Die Sicherheitsbranche nimmt an, dass Meldungen von Vorkommnissen zur erhöhten Lernfähigkeit beitragen, und die Lernfähigkeit wiederum die Sicherheit erhöht.²⁷ Das Meldewesen sollte im Idealfall freiwillig, sanktionsfrei und geschützt sein.²⁸ Nachfolgend wird auf diese drei Punkte näher eingegangen:

- In einem obligatorischen Meldewesen muss die Organisation – im Gegensatz zu einem *freiwilligen Meldewesen* – vorgeben, welche Vorfälle die Mitarbeitenden melden müssen. Solche Vorgaben sind aber häufig entweder zu spezifisch oder zu ungenau formuliert. Einerseits führen allgemeine Bestimmungen dazu, dass die Mitarbeitenden selbst entscheiden, welche Vorfälle meldepflichtig sind. Andererseits kann eine spezifische Meldepflicht Lücken aufweisen. Meldende entscheiden also eigenständig, dass ihr Ereignis aufgrund einiger kleineren Abweichungen nicht mit dem meldepflichtigen Tatbestand übereinstimmt. Die Meldepflicht ist daher zu detailliert geworden, um noch als wertvoll zu gelten. Zu detaillierte oder zu allgemeine Meldelisten führen insofern häufig dazu, dass die Entscheidung bei den Meldenden liegt und das Meldewesen eher freiwillig als obligatorisch wird. Des Weiteren braucht ein obligatorisches Meldewesen Mittel zu Sanktionen, falls meldepflichtige Tatsachen nicht gemeldet werden, was aber der nicht-sanktionierenden Komponente des Systems zuwiderläuft.²⁹ Sanktionen könnten dazu führen, dass Mitarbeitende Beweise vernichten, damit sie nicht wegen unterlassener Meldung verurteilt werden. Ein zwingendes Meldewesen kann paradoxerweise bewirken, dass weniger Vorfälle gemeldet werden.³⁰
- *Sanktionsfrei* im Kontext des Meldewesens drückt aus, dass der oder die Meldende für die Mitteilung seiner resp. ihrer Verstösse oder anderem schuldhaften Verhalten sanktioniert wird. Vereinfacht ausgedrückt sollen Meldungen zu versehentlich begangenen Fehlern nicht sanktioniert werden.³¹

²⁷ DEKKER, Restoring Trust, S. 61.

²⁸ DEKKER, Restoring Trust, S. 67.

²⁹ Siehe unten Ziff. 7.2.2 und Ziff. 8.1.

³⁰ DEKKER, Restoring Trust, S. 68.

³¹ DEKKER, Restoring Trust, S. 68 f.

- In einem *geschützten Meldewesen* kommen keine anonymen Meldungen in Frage, sondern nur vertrauliche. Anonymität und Vertraulichkeit differenzieren sich darin, dass bei einer anonymen Meldung der oder die Meldende niemals bekannt ist. Hin-gegen müssen die Berichterstattenden bei vertraulichen Meldungen ihren Namen so-wie die organisatorische Zugehörigkeit dem Meldungsempfänger oder der Mel-dungsempfängerin angeben. Die Identität des Meldenden oder der Meldenden darf aber nicht darüber hinaus weitergegeben werden. Anonyme Berichterstattungen kön-nen zwei Nachteile mit sich bringen: Erstens könnte das Meldewesen für alle Arten von Beleidigungen gegenüber der Organisation oder anderen Mitarbeitenden genutzt werden und sicherheitsrelevante Informationen könnten aufgrund der Vielzahl von Meldungen untergehen. Zweitens könnte die Meldestelle die Berichterstattenden nicht kontaktieren, falls Fragen zu Meldungen bestehen. Zudem können die Melden-den nicht direkt über die getroffenen Massnahmen informiert werden. Aus diesem Grund soll die Identifikation des Meldenden oder der Meldenden vom gemeldeten Vorkommnis getrennt werden.³²

Des Weiteren muss die Grenze zwischen akzeptablem und inakzeptablem Verhalten be-schrieben sein. Ältere Definitionen akzeptieren einen vorsätzlichen Regelverstoss nicht, aber einen sog. *honest mistake*³³ schon.³⁴ Just Culture schützt Menschen vor Verurteilung für solche unabsichtlich begangenen, menschlichen Fehlern, nicht jedoch für vorsätzliche Verstösse. Eine vollständige Sanktionsfreiheit ist somit weder machbar noch wünschens-wert.³⁵ Es stellt sich aber die Frage, wo diese Grenze verlaufen soll.³⁶ Just Culture hat nicht die Aufgabe, die Grenze aufzuzeigen. Sie soll vielmehr bestimmen, wer die Grenze

³² DEKKER, *Restoring Trust*, S. 70.

³³ Ein *honest mistake* bedeutet ein unabsichtlich begangener, menschlicher Fehler.

³⁴ DEKKER, *Balancing Safety*, S. 15.

³⁵ DEKKER, *Balancing Safety*, S. 15; REASON, *Managing risks*, S. 205.

³⁶ MÜLLER/ROCHERAY spricht von Vorsatz und grobfahrlässigem Verhalten (auf S. 3). Die EU verwendet für den Luftfahrtbereich für die Umschreibung der Grenze zwischen akzeptablem und inakzeptablem Verhalten nicht juristische Begriffe: Nach Art. 16 Abs. 10 lit. b Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ist ein Verhalten inakzeptabel, «wenn es zu einer offenkundigen, schwerwiegenden und ernststen Missachtung eines offensichtlichen Risikos gekommen ist und ein gravierender Mangel an beruflicher Verantwortung hinsichtlich der Wahrnehmung der unter den Umständen ersichtlich erforderlichen Sorgfalt vor-liegt, wodurch eine Person oder Sache vorhersehbar geschädigt oder die Flugsicherheit ernsthaft beein-trächtigt wird.»

festlegen darf. Zudem soll Just Culture darlegen, welche Vorschriften, Traditionen, Werte, Sprachen und Legitimation diese Person dafür zu verwenden hat.³⁷

Die Organisation sollte folgendes Vorgehen nach dem Eintritt einer Ereignismeldung anwenden: Erstens soll der Vorfall nicht als Krise oder Versagen angesehen werden, sondern als Chance, daraus zu lernen. Zweitens sollen die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen nicht als Versager resp. Versagerinnen oder als Gefahr für die Arbeit gelten.³⁸ Drittens soll der Vorfall intern überprüft werden, aber nicht zwingend eine Untersuchung durchgeführt werden. Es soll nicht untersucht werden, wer verantwortlich war, sondern was den Vorfall auslöste. Auf Vorurteile ist bei der Überprüfung zu verzichten.³⁹ Viertens muss untersucht werden, ob Personen verletzt wurden, welche Interessen diese Person hat und inwieweit diese Interessen erfüllt werden müssen.⁴⁰

2.4 Zwischenfazit

Just Culture gewinnt zunehmend in den risikoreichen Sachgebieten an Bedeutung. Die Lernfähigkeit wird durch Meldungen von Vorkommnissen erhöht, was wiederum allgemein die Sicherheit im Sachgebiet steigert. Aus diesem Grund ist Just Culture ein wesentlicher Bestandteil der Sicherheitskultur einer Organisation.

Innerhalb eines gesamten Systems und Organisation schafft Just Culture eine Umgebung des Vertrauens. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden durch diese Kultur ermutigt, sicherheitsrelevante Ereignisse zu melden. Weiter soll Just Culture Meldende vor negativen Konsequenzen schützen. Just Culture statuiert aber keine gänzliche Sanktionsfreiheit. Sanktionsfrei sind nur unabsichtlich begangene, menschliche Fehler, nicht aber vorsätzliche Verstöße.

³⁷ DEKKER, Balancing Safety, S. 24.

³⁸ DEKKER, Restoring Trust, S. 128.

³⁹ Die Überprüfung fokussiert sich auf eine vorwärtsgerichtete Rechenschaftspflicht. Dies bedeutet, dass auf sog. hindsights bias zu verzichten ist. Bei rückwärtsgerichteter Anschauung des Vorfalls kann sich ein differenzierteres Bild der Situation ergeben, als sie von den involvierten Personen erkannt wurde. Es soll aber die Wahrnehmung eingenommen werden, welche die involvierten Personen im Zeitpunkt des Vorfalls hatten. DEKKER, Restoring Trust, S. 129; DEKKER, Balancing Safety, S. 18.

⁴⁰ DEKKER, Restoring Trust, S. 129.

3 Grundlagen des Kernenergierechts

Nachfolgend werden die allgemeinen Grundlagen des Kernenergierechts erörtert. Das erste Unterkapitel beleuchtet allgemein die nationale Rahmengesetzgebung. Anschliessend analysiert das zweite Unterkapitel das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (im Folgenden: ENSI) und die Kompetenz des ENSI zum Erlass von Richtlinien. Zum Schluss wird im dritten Unterkapitel die International Atomic Energy Agency (im Folgenden: IAEA) und ihre Safety Standards im Allgemeinen erläutert.

3.1 Nationale Rahmengesetzgebung

Nachfolgend wird zuerst auf die verfassungsrechtliche Bestimmung eingegangen. Anschliessend behandelt das zweite Unterkapitel das für die vorliegende Arbeit relevante nationale Gesetz und die wesentliche Verordnung.

3.1.1 Bundesverfassung

Der Bundesrat hat aufgrund des Einsatzes von Atomwaffen im Zweiten Weltkrieg eine Verfassungsgrundlage für eine bundesrechtliche Gesamtordnung im Bereich der Kernenergie vorgeschlagen und in Art. 24^{quinquies} aBV⁴¹ umgesetzt.⁴² Dieser Artikel findet sich in der geltenden Bundesverfassung⁴³ in Art. 90 wieder.⁴⁴ Beide Bestimmungen waren mehrfach Gegenstand von Volksinitiativen.⁴⁵

Gemäss Art. 90 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Kernenergie Sache des Bundes. Dieser Artikel beinhaltet eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit nachträglich derogatorischer Wirkung.⁴⁶ In der Lehre ist umstritten, ob die Kompetenz des Bundes ausschliesslich sei.⁴⁷ Der Bund ist nicht nur für die Gesetzgebung in

⁴¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (aBV) vom 29. Mai 1874.

⁴² KERN, BSK, Art. 90 BV N 1; SCHAFFHAUSER/UHLMANN, St. Galler Kommentar, Art. 90 BV N 1.

⁴³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101.

⁴⁴ KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 11; RIVA/MÜLLER, S. 214.

⁴⁵ Bundesratsbeschluss Atomanlagen, S. 13; Bundesratsbeschluss Atom-Initiative, S. 901; Bundesratsbeschluss Ausstieg Atomenergie, S. 307 ff.; Bundesratsbeschluss MoratoriumPlus, S. 5164 ff.; Botschaft Energiestrategie, S. 7561 ff.; KERN, BSK, Art. 90 BV N 3.

⁴⁶ Botschaft BV, S. 269; KERN, BSK, Art. 90 BV N 4.

⁴⁷ BIAGGINI, OFK, Art. 90 BV N 2; JAGMETTI, Rz. 5201; KERN, BSK, Art. 90 BV Fn. 13; SCHAFFHAUSER/UHLMANN, St. Galler Kommentar, Art. 90 BV N 5.

diesem Bereich befugt, sondern er kann auch die Anwendung des Rechts zur Bundesaufgabe erklären.⁴⁸

Zudem ist der Bund aufgrund seiner Kompetenz in auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 Abs. 1 BV) für den Abschluss internationaler Abkommen zuständig. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil die Schweiz im Kernenergiebereich auf völkerrechtlicher Ebene eine Vielzahl von Abkommen abgeschlossen hat,⁴⁹ wie unten näher erläutert wird.⁵⁰

3.1.2 Kernenergiegesetz und -verordnung

Gestützt auf Art. 90 BV wurde das Kernenergiegesetz⁵¹ am 21. März 2003 verabschiedet.⁵² Es trat am 1. Februar 2005 in Kraft und ersetzte formell sowohl das Atomgesetz⁵³ als auch den Bundesbeschluss zum Atomgesetz⁵⁴.⁵⁵ Das KEG regelt die friedliche Nutzung der Kernenergie und bezweckt insbesondere den Schutz von Mensch und Umwelt vor ihren Gefahren.⁵⁶

Gemäss Art. 101 Abs. 1 KEG erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen zum KEG. Gestützt darauf hat der Bundesrat die Kernenergieverordnung⁵⁷ erlassen.

3.2 Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI

Zuerst wird näher auf das ENSI eingegangen. Anschliessend werden die Richtlinien des ENSI behandelt.

⁴⁸ SCHAFFHAUSER/UHLMANN, St. Galler Kommentar, Art. 90 BV N 5.

⁴⁹ KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 24.

⁵⁰ Siehe unten Ziff. 3.3.

⁵¹ Kernenergiegesetz (KEG) vom 21. März 2003, SR 732.1.

⁵² BIAGGINI, OFK, Art. 90 BV N 2; KERN, BSK, Art. 90 BV N 5.

⁵³ Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie (Atomgesetz, AtG) vom 23. Dezember 1959, AS 1960 541.

⁵⁴ Bundesbeschluss zum Atomgesetz (BB AtG) vom 6. Oktober 1978, AS 1979 816.

⁵⁵ BIAGGINI, OFK, Art. 90 BV N 2; RIVA/MÜLLER, S. 217.

⁵⁶ Art. 1 KEG. Vgl. auch KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 57.

⁵⁷ Kernenergieverordnung (KEV) vom 10. Dezember 2004, SR 732.11.

3.2.1 Organisation und Aufgaben

Das ENSI ist in Bezug auf die nukleare Sicherheit und Sicherung die Aufsichtsbehörde.⁵⁸ Zudem übt das ENSI die Aufsichtstätigkeit in Bereichen des Strahlenschutzes aus.⁵⁹ Das Bundesamt für Energie (im Folgenden: BFE) ist für alle übrigen Bereiche ausserhalb der Zuständigkeit des ENSI beim Vollzug des KEG zuständig.⁶⁰ Die vorliegende Arbeit fokussiert sich auf den Kernenergiebereich. Wie Just Culture im Strahlenschutzbereich umgesetzt wird, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Art. 70 KEG enthielt anfänglich eine reine Delegationsnorm statt einer namentlichen Nennung der Aufsichtsbehörden.⁶¹ Diese Bestimmung wurde im Rahmen des Erlasses des Bundesgesetzes über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat⁶² angepasst und das ENSI explizit als Aufsichtsbehörde bezeichnet.⁶³

Das ENSI ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit und eine verwaltungsunabhängige Aufsichtsbehörde.⁶⁴ Das ENSI ist aus der Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (im Folgenden: HSK) entstanden⁶⁵ und untersteht der Aufsicht des ENSI-Rates.⁶⁶

Mit dem ENSIG und dem KEG setzt die Schweiz das Übereinkommen über nukleare Sicherheit⁶⁷ um.⁶⁸ Völkerrechtlich wurde gefordert, dass die Nuklearaufsicht von den

⁵⁸ Art. 70 Abs. 1 lit. a KEG. Vgl. auch MERKER/CONRADIN-TRIACA, Kommentar zum Energierecht, Art. 70 KEG N 8.

⁵⁹ Art. 37 Abs. 1 Strahlenschutzgesetz (StSG) vom 22. März 1991, SR 814.50 i. V. m. Art. 184 Abs. 3 lit. a Strahlenschutzverordnung (StSV) vom 26. April 2017, SR 814.501.

⁶⁰ Art. 70 Abs. 1 lit. b KEG i. V. m. Art. 6 lit. b KEV. Vgl. auch MERKER/CONRADIN-TRIACA, Kommentar zum Energierecht, Art. 70 KEG N 8.

⁶¹ MERKER/CONRADIN-TRIACA, Kommentar zum Energierecht, Art. 70 KEG N 3.

⁶² Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSIG) vom 22. Juni 2007, SR 732.2.

⁶³ Siehe Art. 25 ENSIG mit Verweis auf AS 2007 5635, 5641 f., Art. 25.

⁶⁴ Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 18 ENSIG; BIAGGINI, OFK, Art. 90 BV N 5a; SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 ENSIG N 1. Das ENSI ist eine Einheit der dezentralen Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 3 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG] vom 21. März 1997, SR 172.010).

⁶⁵ Art. 21 Abs. 1 ENSIG. Vgl. auch BGE 139 II 185, E. 9.2; SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 ENSIG N 1.

⁶⁶ Art. 6 Abs. 1 ENSIG.

⁶⁷ Übereinkommen über nukleare Sicherheit vom 17. Juni 1994, SR 0.732.020 (zit. ÜNS).

⁶⁸ Botschaft ENSIG, S. 8832 und S. 8835; BGE 139 II 185, E. 9.2; SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 ENSIG N 8.

anderen Stellen unabhängig ist, welche die Kernenergie fördern oder nutzen.⁶⁹ Aus diesem Grund erfolgte die Ausgliederung der bisherigen HSK aus dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (im Folgenden: UVEK) und ihre Umwandlung zum ENSI.⁷⁰

Im Organisationserlass werden die Aufgaben des ENSI umschrieben.⁷¹ Die spezialgesetzlichen Bestimmungen der im ENSIG erwähnten Sachbereiche definieren die Aufsichtstätigkeiten des ENSI.⁷² Für die Aufsicht über die Kernanlagen bildet das KEG den bedeutenden materiellen Erlass.⁷³ Die beiden Hauptaufgabenbereiche des ENSI sind in Art. 72 Abs. 1 KEG geregelt: Prüfung eingereicherter Projekte (Teilsatz 1) und Aufsicht (Teilsatz 2).⁷⁴

3.2.2 Erlass von Richtlinien

Das erste Unterkapitel behandelt die Frage, ob das ENSI die Kompetenz besitzt, Richtlinien zu erlassen. Das zweite Unterkapitel behandelt die rechtliche Bedeutung der Richtlinien.

3.2.2.1 Kompetenz des ENSI zum Erlass von Richtlinien

Der Bundesrat wird explizit als Verordnungsgeber im KEG genannt.⁷⁵ Diese Kompetenz hat er insbesondere mit dem Erlass der KEV sowie mit der Verordnung über die Anforderungen an das Personal von Kernanlagen⁷⁶ genutzt. Die Subdelegation wird in der Bundesverfassung nicht verboten und das KEG sieht in Art. 101 Abs. 2 die Möglichkeit einer Subdelegation an das Departement oder nachgeordnete Stelle vor. Somit können bestimmte Behörden Ausführungsbestimmungen erlassen. In jedem Fall sind das Legalitäts-

⁶⁹ Art. 8 Abs. 2 ÜNS. Siehe auch SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 ENSIG N 1.

⁷⁰ MERKER/CONRADIN-TRIANCA, Kommentar zum Energierecht, Art. 70 KEG N 17.

⁷¹ Art. 2 ENSIG. Vgl. SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 2 ENSIG N 1.

⁷² MÜLLER, Anforderungen Aufgabenerfüllung, S. 11; SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 2 ENSIG N 2.

⁷³ Art. 2 Abs. 1 ENSIG. Vgl. SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 2 ENSIG N 2.

⁷⁴ MERKER/CONRADIN-TRIANCA, Kommentar zum Energierecht, Art. 72 KEG N 6; SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 2 ENSIG N 5.

⁷⁵ Art. 101 Abs. 1 KEG. Vgl. MÜLLER, Kommentar zum Energierecht, Art. 101 KEG N 7.

⁷⁶ Verordnung über die Anforderungen an das Personal von Kernanlagen (VAPK) vom 9. Juni 2006, SR 732.143.1.

prinzip (Art. 5 Abs. 1 BV), die Tragweite einer Vorschrift (Art. 101 Abs. 2 KEG) sowie der Gesetzesvorbehalt (Art. 164 Abs. 1 BV) zu beachten.⁷⁷

Mit der nachgeordneten Stelle meinte der Bundesrat insbesondere das BFE.⁷⁸ Er hat aber vor allem in der KEV dem ENSI die Ausarbeitung von Richtlinien übertragen.⁷⁹ So bezeichnet der Bundesrat etwa die Tätigkeiten und Ereignisse, welche die Bewilligungsinhaberin unverzüglich der Aufsichtsbehörde melden muss (Art. 11 Abs. 1 KEG). Der Bundesrat hat diese Meldepflichten im Sicherheitsbereich in Art. 38 KEV definiert. Diese Bestimmung delegiert weitere Regelungen an das ENSI (Art. 38 Abs. 5 KEV). Das ENSI kann auch weitere Richtlinien gestützt auf die Verordnung des UVEK oder gestützt auf andere Bundesgesetze erlassen.⁸⁰ Gemäss Art. 6 Abs. 6 lit. f ENSIG erlässt der ENSI-Rat die dem ENSI vom Bundesrat delegierten Ausführungsbestimmungen.

3.2.2.2 Rechtliche Bedeutung der Richtlinien

Die Richtlinien des ENSI sind zu verstehen als «Vollzugshilfen, die rechtliche Anforderungen konkretisieren und eine einheitliche Vollzugspraxis erleichtern. Sie konkretisieren zudem den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik».⁸¹ Das ENSI lässt Abweichungen zu, wenn «die vorgeschlagene Lösung in Bezug auf die nukleare Sicherheit und Sicherung mindestens gleichwertig ist» wie diejenige gemäss Richtlinienvorgabe.⁸²

Seine Richtlinien sind keine hoheitlichen Erlasse. Sie stellen vielmehr Transparenz her und zeigen auf, wie das ENSI als Aufsichtsbehörde ihre Aufgaben erfüllt. Zudem führen sie zu einer Selbstbindung der Behörde und damit zur Vorhersehbarkeit, wie das ENSI seine Entscheide trifft.⁸³

⁷⁷ MÜLLER, Kommentar zum Energierecht, Art. 101 KEG N 12 f.

⁷⁸ Botschaft KEG, S. 2799; MÜLLER, Kommentar zum Energierecht, Art. 101 KEG N 15.

⁷⁹ MÜLLER, Kommentar zum Energierecht, Art. 101 KEG N 15.

⁸⁰ MÜLLER, Kommentar zum Energierecht, Art. 101 KEG N 16.

⁸¹ Vgl. statt vieler ENSI, ENSI-B03, Ziff. 1; KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 5 KEG N 5; MÜLLER, Kommentar zum Energierecht, Art. 101 KEG N 17.

⁸² Vgl. statt vieler ENSI, ENSI-B03, Ziff. 1; MÜLLER, Kommentar zum Energierecht, Art. 101 KEG N 17.

⁸³ MÜLLER, Kommentar zum Energierecht, Art. 101 KEG N 17; MÜLLER, Nuklearaufsicht, S. 202.

3.2.3 Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Richtlinien des ENSI keine generell-abstrakten Anordnungen sind. Sie geben vielmehr Hinweise an die Betreiberinnen der Kernanlagen, wie sie die Sicherheit der Kernanlagen gewähren können.⁸⁴ Die Richtlinien konkretisieren den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik. Wenn das ENSI eigentliche Rechtsvorschriften erlässt – was nur vereinzelt vorkommt – werden diese in den Rechtssammlungen des Bundes publiziert.⁸⁵

3.3 Internationale Grundlagen

Das schweizerische Kernenergierecht ist international angelegt: In diesem Rechtsgebiet hat die Schweiz mehrere Abkommen abgeschlossen, welche bei der Auslegung der KEG-Bestimmungen hinzugezogen werden.⁸⁶

Die meisten multilateralen, rechtssetzenden Abkommen in diesem Gebiet beruhen auf Verhandlungen im Rahmen der United Nations Organization (im Folgenden: UNO) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (im Folgenden: OECD). Die Schweiz ist Mitglied der beiden internationalen Organisationen.⁸⁷

Die Kernenergie-Agentur der OECD, die sog. Nuclear Energy Agency (im Folgenden: NEA), fördert die friedliche Nutzung der Kernenergie und die Harmonisierung der diesbezüglichen nationalen Massnahmen. Die Mitgliedstaaten werden bei der Weiterentwicklung der wissenschaftlichen, rechtlichen und technischen Grundlagen von der NEA unterstützt.⁸⁸ Auf die NEA wird im Folgenden nicht näher eingegangen.

Die Reaktorkatastrophe in Tschernobyl zeigte, dass auf internationaler Ebene wesentlich einzuhaltende Sicherheitsprinzipien notwendig waren. Im Jahr 1996 hatte die Schweiz

⁸⁴ MÜLLER, Nuklearaufsicht, S. 202.

⁸⁵ BIAGGINI, Gutachten, S. 16; MÜLLER, Nuklearaufsicht, S. 202. Beispiele hierfür sind die Gebührenverordnung des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (Gebührenverordnung ENSI) vom 9. September 2008, SR 732.222 oder das Personalreglement des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI-Personalreglement) vom 17. Oktober 2008, SR 732.221.

⁸⁶ KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 24.

⁸⁷ KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 25.

⁸⁸ Botschaft KEG, S. 2688; ENSI, ENSI-AN-11061, S. 115; KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 25.

deshalb das Übereinkommen über nukleare Sicherheit ratifiziert. Das Übereinkommen basiert auf den von der IAEA geschaffenen, anerkannten und grundlegenden Prinzipien für die Sicherheit von Kernanlagen.⁸⁹ Völkerrechtlich wurde mit diesem Übereinkommen verbindliche Mindestvoraussetzungen für die Sicherheit von zivilen Kernkraftwerken geschaffen.⁹⁰ Die Normen dieses Übereinkommens sind nicht direkt anwendbare rechtssetzende Bestimmungen. Sie wurden aber in der nationalen Gesetzgebung umgesetzt. In der Schweiz setzt das KEG die völkerrechtlichen Mindestanforderungen um.⁹¹

3.3.1 International Atomic Energy Agency

Die UNO hat im Jahre 1957 die IAEA als Sonderorganisation mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet.⁹² Der IAEA obliegt insbesondere die Überwachung der Einhaltung des Atomsperrvertrages.⁹³ Ihr Fokus liegt auf der nuklearen Sicherheit und Sicherung und der Überwachung spaltbarer Kernmaterialien.⁹⁴

Die Schweiz ist seit 1957 Mitglied dieser Organisation.⁹⁵ Die Befugnisse der Agentur werden im IAEA-Statut⁹⁶ festgehalten.⁹⁷ Die IAEA darf u. a. Safety Standards aufstellen.⁹⁸

3.3.2 IAEA Standards

Die IAEA Safety Standards werden im ersten Unterkapitel definiert. Im zweiten Unterkapitel wird aufgezeigt, ob diese Standards rechtlich verbindlich sind.

⁸⁹ Botschaft ÜNS, S. 1344.

⁹⁰ Botschaft ÜNS, S. 1344; Botschaft KEG, S. 2691.

⁹¹ MÜLLER, Nuklearaufsicht, S. 198.

⁹² Botschaft KEG, S. 2688; ENSI, ENSI-AN-11061, S. 112; JAGMETTI, Rz. 5129.

⁹³ Botschaft KEG, S. 2688 f.; KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 25.

⁹⁴ ENSI, ENSI-AN-11061, S. 112; KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 25; JAGMETTI, Rz. 5129.

⁹⁵ JAGMETTI, Rz. 5129.

⁹⁶ Statut der Internationalen Atomenergie-Agentur vom 26. Oktober 1956, SR 0.732.011 (zit. IAEA-Statut).

⁹⁷ Art. III. lit. A IAEA-Statut.

⁹⁸ Art. III lit. A Ziff. 6 IAEA-Statut.

3.3.2.1 Definition

International werden drei sicherheitsrelevante Begriffe auseinandergehalten: Nuclear Safety, Nuclear Security und Nuclear Safeguards. Die IAEA definierte diese drei Begriffe. *Nuclear Safety* bezeichnet den Schutz von Mensch und Umwelt vor Strahlenrisiken.⁹⁹ *Nuclear Security* bezweckt die Sabotage, den Diebstahl, den unberechtigten Zugang, das illegale Handeln von Kernmaterial zu verhindern, aufzudecken und zu bestrafen.¹⁰⁰ *Nuclear Safeguards* sind Abkommen zwischen der IAEA und einem oder mehreren Mitgliedstaaten, welche die Verpflichtung beinhalten, bestimmte Güter nicht für militärische Zwecke zu verwenden und zudem der IAEA das Recht einräumen, diese Einhaltung zu überwachen.¹⁰¹

Die IAEA erlässt Standards gemäss Art. III lit. A Ziff. 6 IAEA-Statut. Art. 5 Abs. 1 KEG verweist mit der Bezeichnung «international anerkannten Grundsätzen» auf diese Standards.¹⁰² Die IAEA Standards in den Bereichen Security und Safety bilden ein hierarchisch gestuftes Regelwerk.¹⁰³

International soll ein vergleichbar hohes Sicherheitsniveau von Kernanlagen bestehen. Die IAEA erarbeitet dieses Niveau und umschreibt es in den Safety Standards. Somit reflektieren diese Standards den Stand von Wissenschaft und Technik.¹⁰⁴ Sobald neue Erkenntnisse aus Erfahrung oder Forschung bestehen, werden die Standards angepasst.¹⁰⁵

Die Safety Standards sind dreistufig aufgebaut: Die *Fundamental Safety Principles* beinhalten die 10 Grundprinzipien für die nukleare Sicherheit. Die *Safety Requirements* konkretisieren diese Grundprinzipien. Zur Sicherheitsgewährleistung bestimmen die

⁹⁹ IAEA, Safety Glossary, S. 205; KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 28; SCHEIWILLER, S. 139.

¹⁰⁰ IAEA, Safety Glossary, S. 155; KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 28; SCHEIWILLER, S. 139.

¹⁰¹ IAEA, Safety Glossary, S. 205; KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 28.

¹⁰² KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 5 KEG N 11.

¹⁰³ KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 39.

¹⁰⁴ ENSI, ENSI-AN-11061, S. 113; IAEA, INSAG-21, Ziff. 26 S. 11; MÜLLER, Anforderungen Aufgabenerfüllung, S. 43 f.

¹⁰⁵ ENSI, ENSI-AN-11061, S. 113.

Requirements zudem die themenspezifischen Forderungen.¹⁰⁶ Auf dieser Stufe sind die Empfehlungen als «Soll-Bestimmungen» verfasst.¹⁰⁷ Es gibt zwei Arten von Requirements: querschnittsbezogene (general) und anlagespezifische (specific).¹⁰⁸ Die Safety Requirements werden wiederum durch die *Safety Guides* konkretisiert. Diese zeigen Verfahren und Methoden auf, wie die Safety Requirements eingehalten werden können.¹⁰⁹ Diese Empfehlungen sind als «Sollten-Bestimmungen» formuliert.¹¹⁰ Zudem beinhalten die Safety Guides den Konsens innerhalb der IAEA über die good practices.¹¹¹

3.3.2.2 Rechtliche Bindung der Standards

Bindende Wirkungen haben rechtssetzende Abkommen zwischen Staaten. Jedoch bleibt zu klären, was dies für das nationale Recht – insbesondere bei der Rechtsanwendung – bedeutet: Können die völkerrechtlichen Regelungen direkt auf den Einzelfall angewendet oder müssen sie zuerst noch in staatliches Recht umgesetzt werden?¹¹² In der Schweiz gilt das monistische System, nach welchem sich nationales und internationales Recht grundsätzlich direkt auf den Einzelfall anwenden lassen.¹¹³ Völker- und Landesrecht bilden eine Rechtsordnung.¹¹⁴ Die internationale Regelung wirkt aber nur unmittelbar anwendbar, d. h. self-executing, wenn sie genügend bestimmt und hinreichend klar ist.¹¹⁵ Wenn die Vertragsstaaten ein grosses Ermessen haben oder die Vorschriften blosse Leitgedanken enthalten und diese sich zudem an den Gesetzgeber richten, handelt es sich dabei nicht um self-executing Vorschriften.¹¹⁶

Sog. völkerrechtliches soft law ist nur relativ rechtsverbindlich. Soft law kann bspw. ein Beschluss einer internationalen Organisation, der Empfehlungen beinhaltet, sein.¹¹⁷ Aus

¹⁰⁶ ENSI, ENSI-AN-11061, S. 113; KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 40; TROMANS, S. 44.

¹⁰⁷ ENSI, ENSI-AN-11061, S. 113.

¹⁰⁸ KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 40; TROMANS, S. 44.

¹⁰⁹ ENSI, ENSI-AN-11061, S. 113; KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 40.

¹¹⁰ ENSI, ENSI-AN-11061, S. 113.

¹¹¹ KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 40; TROMANS, S. 45.

¹¹² KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 26; JAGMETTI, Rz. 1402 f.

¹¹³ BGE 124 II 293, E. 4b; BGE 122 II 234, E. 4a; JAGMETTI, Rz. 1403.

¹¹⁴ ZIEGLER/ODENDAHL, St. Galler Kommentar, Bundesverfassung und Völkerrecht N 47.

¹¹⁵ BGE 140 II 185, E. 4.2; BGE 122 II 234, E. 4a; JAGMETTI, Rz. 1403.

¹¹⁶ BGE 126 I 240, E. 2b; JAGMETTI, Rz. 1403.

¹¹⁷ KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG N 27.

dem Vertrauensprinzip leitet sich für soft law die bindende Kraft ab. Soft law soll bei der Auslegung des nationalen Rechts herangezogen werden und als Richtlinie für den nationalen Gesetzgeber dienen. Dies jedoch nur so lange bis der Staat ausdrücklich darlegt, wieso er die Empfehlung nicht umsetzen kann.¹¹⁸ Soft law sind Quasi-Rechtsquellen, weil sie das Verhalten der Staaten beeinflussen, ohne aber verbindlich zu sein.¹¹⁹

Für die Mitgliedstaaten sind die Safety Standards nicht direkt rechtsverbindlich, d. h. sie stellen soft law dar.¹²⁰ Für die IAEA sind sie aber bindend.¹²¹ Sobald die Mitgliedstaaten mit der IAEA zusammenarbeiten, werden die Standards praktisch angewendet.¹²² Die Standards spiegeln den technischen und faktischen Konsens wider. Sie dienen den Mitgliedstaaten als Leitlinien für die Regulierung ihrer Anlagen.¹²³ Zudem können sie ins nationale Recht integriert werden.¹²⁴ Somit sind die IAEA Safety Standards Quasi-Rechtsquellen¹²⁵ und haben einen generell-abstrakten Charakter.¹²⁶

3.3.3 Zwischenfazit

Das Schweizer Kernenergierecht verweist auf die IAEA Safety Standards: Art. 22 Abs. 2 lit. h KEG nimmt mit der Verfolgung der «Entwicklung von Wissenschaft und Technik sowie die Betriebserfahrungen vergleichbarer Anlagen» auf diese Safety Standards Bezug, wenn die Standards technische, betriebliche und organisatorische Erfahrungen enthalten (Art. 5 Abs. 1 KEG).¹²⁷

Das ENSI sowie die Betreiberinnen der Kernanlagen müssen bei ihrer Aufgabenerfüllung diese Safety Standards berücksichtigen. Die Safety Standards spiegeln, wie die Richtlinien des ENSI, den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik wider.

¹¹⁸ KÄLIN/EPINEY/CARONI/KÜNZLI, S. 261; KESSLER COENDET/SCHEFER, Kommentar zum Energierecht, Art. 1 KEG Fn. 59.

¹¹⁹ JAGMETTI, Rz. 1410.

¹²⁰ IAEA, INSAG-15, IAEA safety related publications; MÜLLER, Nuklearaufsicht, S. 198; ODENDAHL, S. 28; TURBÉK, S. 25.

¹²¹ IAEA, INSAG-15, IAEA safety related publications; TURBÉK, S. 25.

¹²² TURBÉK, S. 25.

¹²³ BIRNIE/BOYLE/REDGWELL, S. 496; LAMM, S. 41; MÜLLER, Anforderungen Aufgabenerfüllung, S. 43 f.

¹²⁴ TURBÉK, S. 25.

¹²⁵ JAGMETTI, Rz. 1410 i. V. m. Rz. 5125; MÜLLER, Anforderungen Aufgabenerfüllung, S. 44.

¹²⁶ JAGMETTI, Rz. 5125.

¹²⁷ Botschaft KEG, S. 2771; MÜLLER, Anforderungen Aufgabenerfüllung, S. 44; MÜLLER, Nuklearaufsicht, S. 198.

4 Umsetzung der Just Culture im Kernenergierecht

Just Culture dient dazu, Personen, welche sicherheitsrelevante Ereignisse melden, vor Repressalien zu schützen. Hierzu müssen Normen identifiziert werden, welche die Einführung einer Just Culture fordern. Solche Normen sind nicht nur im nationalen Recht zu finden, sondern sie stammen auch aus dem Völkerrecht. Daher sind zuerst jeweils die internationalen Vorgaben zu untersuchen, bevor näher auf die nationalen Vorgaben eingegangen wird. Als Erstes werden Begriffe definiert, welche von Relevanz sind. Anschliessend wird allgemein auf das Meldewesen eingegangen. Zum Schluss wird erläutert, wann die Betreiberinnen der Kernanlagen meldepflichtig gegenüber dem ENSI werden.

4.1 Begriffsdefinition

Im Folgenden werden nun die für diese Arbeit relevanten Begriffe erläutert.

4.1.1 Sicherheitskultur

Für die Sicherheit von Kernanlagen spielen menschliche und organisatorische Faktoren eine entscheidende Rolle.¹²⁸ Aufgrund des Unfalls im Kernkraftwerk Tschernobyl wurde das Konzept der Sicherheitskultur offiziell in das Vokabular der nuklearen Sicherheit eingeführt.¹²⁹ Eine Expertengruppe der IAEA definierte Sicherheitskultur als «die Gesamtheit der Eigenschaften und Einstellungen von Organisationen und Einzelpersonen, die dafür sorgen, dass Fragen der Sicherheit von Kernkraftwerken die ihrer Bedeutung entsprechende Aufmerksamkeit erhalten».¹³⁰ Just Culture ist ein wesentlicher Bestandteil der Sicherheitskultur, diese wiederum ist Teil der Organisationskultur.¹³¹

Das ENSI zählt zur Sicherheitskultur Werte, Verhalten, Weltbilder und Umgebungsmerkmale, die zeigen oder bestimmen, wie Mitglieder der Organisation, beispielsweise Betreiberinnen der Kernanlagen, mit Sicherheit umgehen.¹³² Zur Verhinderung von mensch-

¹²⁸ ENSI, ENSI-AN-8526, S. 2; MESHKATI, S. 61.

¹²⁹ MESHKATI, S. 62.

¹³⁰ IAEA, Safety Series No. 75-INSAG-4, Ziff. 6 S. 4; IAEA, Safety Reports Series No. 11, Ziff. 2.1 S. 3.

¹³¹ ENSI, ENSI-AN-8708, S. 9; IAEA, GS-G-3.5, Ziff. 2.6 ff. S. 6.

¹³² ENSI, ENSI-AN-8708, S. 10. Das ENSI teilt die Auffassung der IAEA (vgl. IAEA, Safety Reports Series No. 11, Ziff. 2.1 S. 3).

lichem Versagen müssen Kernanlagenbetreiberinnen und alle anderen Organisationen, die für die Sicherheit verantwortlich sind, eine Sicherheitskultur entwickeln.¹³³

Für die Sicherheit und Sicherheitskultur einer Kernanlage ist die jeweilige Betreiberin verantwortlich.¹³⁴ Das ENSI nimmt mit seinem Aufsichtsansatz Einfluss auf die Sicherheitskultur der Betreiberin.¹³⁵ Das ENSI hat diese Abhängigkeit in seinen Aufsichtsgrundsätzen und -methoden zu beachten. Weiter prüft es, ob die Betreiberinnen der Kernanlagen die Verantwortung für die Sicherheit wahrnehmen. Falls die Betreiberinnen nicht die gebotene Verantwortung wahrnehmen, erlässt das ENSI Aufsichts- und Enforcementmassnahmen i. S. v. Art. 72 KEG.¹³⁶

4.1.2 Managementsystem

Das Managementsystem sowie die Sicherheitskultur sind wesentliche Faktoren für die Sicherheit und Effektivität der Kernanlagen.¹³⁷ In ihren Safety Standards fordert die IAEA ein Managementsystem, das die Förderung und Unterstützung einer guten Sicherheitskultur beinhaltet.¹³⁸ Die IAEA Safety Guides GS-G-3.1 und GS-G-3.5 geben weitergehende Hinweise, wie im Managementsystem und in der Organisation die Sicherheitskultur umzusetzen ist.¹³⁹ Die IAEA umschreibt das Managementsystem als eine Reihe von miteinander verbundenen oder interagierenden Elementen zur Festlegung von Grundsätzen und Zielen sowie zur Ermöglichung einer effizienten und effektiven Umsetzung dieser Ziele. Zum Bestandteil eines Managementsystems gehören die Organisationsstruktur, die Ressourcen sowie die organisatorischen Abläufe.¹⁴⁰

Das ENSI regelt die Anforderungen an das Managementsystem in der Richtlinie ENSI-G07. Alle sicherheitsrelevanten Zustände und Prozesse der Anlagen und des Betriebs sind klar, kohärent, angemessen detailliert und verbindlich im Managementsystem zu um-

¹³³ IAEA, Safety Series No. 75-INSAG-4, Ziff. 1 S. 3.

¹³⁴ Art. 22 Abs. 1 KEG.

¹³⁵ ENSI, ENSI-AN-8708, S. 21; IAEA, Safety Series No. 75-INSAG-4, Ziff. 22 S. 7.

¹³⁶ ENSI, ENSI-AN-8708, S. 22.

¹³⁷ STOIBER/CHERF/TONHAUSER/ DE LOURDES VEZ CARMONA, Ziff. 6.2 S. 61.

¹³⁸ IAEA, GSR Part 2, Ziff. 1.5 S. 2.

¹³⁹ ENSI, ENSI-AN-8708, S. 15.

¹⁴⁰ IAEA, Safety Glossary, S. 136.

schreiben.¹⁴¹ Dazu gehören auch Verfahren zur Fehlervermeidung sowie Verfahren zum Lernen aus Erfahrungen. Des Weiteren soll im Managementsystem festgehalten werden, wie eine gute Sicherheitskultur beobachtet, beurteilt und gefördert werden kann.¹⁴²

Die Kernanlage ist als ein soziotechnisches System darzustellen, welches die Systemteile Mensch, Technik und Organisation beinhaltet. In einem Leitbild zur Sicherheitskultur oder in einem Grundsatzdokument, welches für das gesamte Personal verbindlich ist, ist festzuhalten, a) wie der Begriff der Sicherheitskultur in der Kernanlage verstanden wird, b) welches die Grundsätze der angestrebten Sicherheitskultur sind, c) wie das Sicherheitsbewusstsein gefördert wird und d) wie die Wirksamkeit der Massnahmen beurteilt wird.¹⁴³ Das Managementsystem beeinflusst somit die Sicherheitskultur einer Organisation.

4.2 Ausgestaltung des Meldewesens

In diesem Kapitel wird erläutert, was für Anforderungen an das Meldewesen bestehen.

4.2.1 Internationale Vorgaben

International besteht nur die gesetzliche Verpflichtung, dass die Inhaberin der Bewilligung der staatlichen Stelle sicherheitsrelevante Störfälle meldet.¹⁴⁴ Wie das Meldewesen ausgestaltet sein soll, hat die IAEA genauer bestimmt.

4.2.2 Vorgaben der IAEA

Die IAEA verlangt ein Meldewesen, welches auf Vertrauen beruht und frei von Angst und Schuldzuweisung ist.¹⁴⁵ Jedes sicherheitsrelevante Ereignis muss als wertvolle Möglichkeit angesehen werden, die Sicherheit in einem Betrieb durch Erfahrungsrückfluss

¹⁴¹ ENSI, ENSI-G07, Ziff. 4.2.

¹⁴² ENSI, ENSI-G07, Ziff. 4.4; ENSI, ENSI-AN-8708, S. 5.

¹⁴³ ENSI, ENSI-G09, Ziff. 5.5.

¹⁴⁴ Art. 19 Ziff. vi ÜNS. Vgl. Botschaft ÜNS, S. 1357. Wie bereits erwähnt (Ziff. 3.3), ist das ÜNS nicht direkt anwendbar, sondern umsetzungsbedürftig.

¹⁴⁵ IAEA, Safety Reports Series No. 11, Ziff. 5.3 S. 20; IAEA, Safety Series No. 75-INSAG-4, Ziff. 49 S. 11; IAEA, INSAG-15, Ziff. 3.4 S. 8.

und gewonnene Lehre zu verbessern.¹⁴⁶ Eine gute Sicherheitskultur muss folgende Punkte beinhalten:

- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen ermutigt werden, Vorkommnisse sowie Beinaheunfälle zu melden, ohne Angst vor Schuldzuweisungen.¹⁴⁷ Beinaheunfälle haben keine konkreten Folgen, können aber potenzielle Auswirkungen haben. Zudem führen sie zu keinen Personen-, Sach- oder Umweltschäden.¹⁴⁸ Grundvoraussetzungen für eine effektive Organisation sind Offenheit, Vertrauen und wechselseitige Kommunikation.¹⁴⁹ Offenheit dient dem Erfahrungsaustausch, der wiederum ein Grundpfeiler für die Lernfähigkeit und Verbesserung einer Organisation ist.¹⁵⁰ Beteiligte Personen am Vorkommnis sollen zudem ermutigt werden, Korrektur- und Präventivmassnahmen vorzuschlagen. Die Betreiberinnen der Kernanlagen müssen deutlich machen, dass die Sicherheitskultur keine «Null-Fehler-Kultur», sondern ein Lernprozess ist.¹⁵¹
- Meldungen sollen priorisiert, untersucht und bearbeitet werden.¹⁵² Wichtiger ist zu verstehen, was passiert ist, als einen Schuldigen zu finden.¹⁵³ Fehler und Beinaheunfälle werden als Lehre, die zur Verhinderung schwerwiegender Ereignisse genutzt werden kann, erachtet.¹⁵⁴ Zur Verhinderung einer Wiederholung der Ereignisse erlassen die verantwortlichen Führungskräfte geeignete Massnahmen.¹⁵⁵ Die gewonnenen Erkenntnisse verbessern zudem die Prozessabläufe.¹⁵⁶ Ergebnisse der Untersuchung sollen den meldenden Personen sowie anderen Unternehmen im Rechts-

¹⁴⁶ IAEA, Safety Reports Series No. 11, Ziff. 5.3 S. 20; IAEA, Safety Series No. 75-INSAG-4, Ziff. 49 S. 11; IAEA, GSG-12, Ziff. 5.55 S. 47; IAEA, SSG-50, Ziff. 2.13 S. 8; IAEA, SSR-2/2 (Rev. 1), Ziff. 4.33 S. 14.

¹⁴⁷ IAEA, Safety Reports Series No. 11, Ziff. 5.3 S. 20; IAEA, Safety Series No. 75-INSAG-4, Ziff. 49 S. 11; IAEA, INSAG-15, Ziff. 3.4 S. 8; IAEA, GS-G-3.1, Ziff. 2.18 S. 5.

¹⁴⁸ IAEA, Safety Reports Series No. 11, Ziff. 5.4 S. 20.

¹⁴⁹ IAEA, Safety Reports Series No. 11, Ziff. 4 S. 14.

¹⁵⁰ IAEA, Safety Reports Series No. 11, Ziff. 4.3 S. 16.

¹⁵¹ IAEA, Safety Reports Series No. 11, Ziff. 5.4 S. 21.

¹⁵² IAEA, INSAG-15, Ziff. 3.4 S. 8.

¹⁵³ IAEA, Safety Reports Series No. 11, Ziff. 3.3 S. 8 und Ziff. 5.4 S. 20; IAEA, Safety Series No. 75-INSAG-4, Ziff. 49 S. 11.

¹⁵⁴ IAEA, INSAG-15, Ziff. 3.4 S. 8.

¹⁵⁵ IAEA, SSR-2/2 (Rev. 1), Ziff. 5.30 S. 27; IAEA, GSR Part 1 (Rev. 1), Ziff. 3.4 S. 17.

¹⁵⁶ IAEA, Safety Reports Series No. 11, Ziff. 3.3 S. 8 und Ziff. 5.4 S. 20; IAEA, Safety Series No. 75-INSAG-4, Ziff. 49 S. 11.

gebiet, welche ebenfalls von diesem Problem betroffen sein könnten, weitergegeben werden.¹⁵⁷ Die Berichterstattung über Unfälle und der Nutzung dieser Informationen muss ehrlich, objektiv und umfassend erfolgen.¹⁵⁸ Die internen und externen Kommunikationswege für den sicheren Betrieb einer Kernanlage sind eindeutig schriftlich festzulegen.¹⁵⁹

- Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen melden Fehler und Beinaheunfälle nur, wenn sie keine Sanktionen erwarten.¹⁶⁰ Es muss ein Verständnis bestehen, wo die Grenze zwischen akzeptablem und inakzeptablem Verhalten liegt.¹⁶¹ Es gibt keine gänzliche Sanktionsfreiheit: Vorsätzliche Handlungen und Verstöße, Unterlassungen von Meldungen sowie erhebliche, wiederholte Kompetenzmängel ziehen ein Straf- und/oder Disziplinarverfahren nach sich. Sanktionen sollen aber nicht so angewendet werden, dass sie das Verschweigen von Fehlern fördern.¹⁶²

Die Erfahrung hat gezeigt, dass mit der Einführung der Just Culture die Anzahl der gemeldeten Ereignisse steigen kann. Grund hierfür ist das höhere Sicherheitsbewusstsein, welches zu einer besseren Erkennung und Meldung führt. Dieser Ansatz wird aber nicht auf Disziplinarmaßnahmen angewendet, wenn vorsätzliche oder kriminelle Vernachlässigung vorliegt.¹⁶³ Die Aufsichtsbehörden sollen eine ausgewogene Sichtweise einnehmen, weil eine Überreaktion der Aufsichtsbehörde einen Rückgang von Meldungen verursachen könnte.¹⁶⁴ Die Verantwortlichkeit, dass das Betriebspersonal dazu ermutigt wird, sicherheitsrelevante Ereignisse zu melden, liegt bei der Betriebsorganisation.¹⁶⁵

¹⁵⁷ IAEA, INSAG-15, Ziff. 3.4 S. 8; IAEA, GSR Part 1 (Rev. 1), Ziff. 3.5A S. 18; IAEA, SSG-50, Ziff. 2.29 f. S. 11.

¹⁵⁸ IAEA, Safety Reports Series No. 11, Ziff. 5.4 S. 21.

¹⁵⁹ IAEA, SSR-2/2 (Rev. 1), Ziff. 3.8 S. 7.

¹⁶⁰ IAEA, INSAG-15, Ziff. 3.4 S. 8; IAEA, Safety Series No. 75-INSAG-4, Ziff. 50 S. 11.

¹⁶¹ IAEA, INSAG-15, Ziff. 3.4 S. 8 f.

¹⁶² IAEA, INSAG-15, Ziff. 3.4 S. 8; IAEA, Safety Series No. 75-INSAG-4, Ziff. 50 S. 11.

¹⁶³ STASTNY ET AL., S. 5; IAEA, Safety Reports Series No. 11, Ziff. 5.3 S. 20.

¹⁶⁴ IAEA, INSAG-15, Ziff. 3.4 S. 8.

¹⁶⁵ IAEA, SSR-2/2 (Rev. 1), Ziff. 5.31 S. 27.

4.2.3 Vorgaben des ENSI

Das ENSI erachtet ein Arbeitsklima, welches zu Vertrauen, offener Kommunikation und Zusammenarbeit ermutigt, als ein Merkmal einer guten Sicherheitskultur. Weiter sollen Meldungen von Problemen wertgeschätzt werden.¹⁶⁶ Alle Mitarbeitende müssen sich ihres Einflusses, ihrer Verantwortung und ihrer Vorbildfunktion hinsichtlich der Sicherheit klar sein. Bindende Vorschriften sind eindeutig bestimmt und allen bewusst.¹⁶⁷

Fehler und Vorfälle sollen die Organisation nicht blockieren, vielmehr soll die Organisation aus den Fehlern lernen und das Gelernte schnell umsetzen. Die Betreiberinnen der Kernanlagen schaffen ein Klima des Vertrauens, in welchem ihre Mitarbeitenden ermutigt werden, Fehler, Beinaheunfälle, Störungen, Abweichungen und andere sicherheitsrelevante Hinweise zu melden.¹⁶⁸ In einem Umfeld, in welchem ein Fehler zu einer Sanktion führt, ist die Meldebereitschaft kleiner.¹⁶⁹ Die Betreiberinnen der Kernanlagen sind bemüht, auf jede erhaltene Meldung eine Rückmeldung zu geben. Jede Massnahme, welche die Sicherheit erhöht, wird von den Unternehmen der Kernanlagen sowie von der Aufsichtsbehörde als positiv angesehen.¹⁷⁰ Ergebnisse aus den Vorkommnissen sind zu analysieren. Falls Verbesserungspotenzial besteht, sollen verhältnismässige Massnahmen getroffen und deren Wirksamkeit geprüft werden. Schlussendlich ist der Erkenntnisgewinn in der Organisation zu kommunizieren.¹⁷¹ Betreiberinnen, Aufsichtsbehörden und Gesetzgeber müssen die Grenze zwischen akzeptablem Verhalten und nicht tolerierbarem bzw. zu sanktionierendem Verhalten festlegen.¹⁷² Nicht toleriert werden Grobfahrlässigkeit und Vorsatz.¹⁷³ Zur Klärung der Herausforderung ist eine Diskussion mit den Mitarbeitern nötig.¹⁷⁴

¹⁶⁶ ENSI, ENSI-G07, Ziff. 4.4; ENSI, ENSI-AN-8708, S. 5 und S. 13.

¹⁶⁷ ENSI, ENSI-AN-8708, S. 17.

¹⁶⁸ ENSI, ENSI-AN-8708, S. 18 f.

¹⁶⁹ ENSI, ENSI-AN-8708, S. 13.

¹⁷⁰ BJ, Forschungsstudie, S. 152 f.

¹⁷¹ ENSI, ENSI-G07, Ziff. 7.7; ENSI, ENSI-AN-8526, S. 17 f.

¹⁷² ENSI, ENSI-AN-8708, Fn. 31.

¹⁷³ ENSI, ENSI-AN-8708, S. 22.

¹⁷⁴ BJ, Forschungsstudie, S. 154.

Innerhalb des ENSI wacht die Sektion MEOS¹⁷⁵ über die Befolgung der sicherheitsrelevanten Aspekte des Zusammenwirkens von Mensch, Technik und Organisation in einer Kernanlage.¹⁷⁶ Die Aufsichtstätigkeit der Sektion MEOS umfasst u. a. die Kontrolle von Meldungen der Beaufsichtigten.¹⁷⁷ Dabei wendet die Sektion MEOS zwei Aufsichtsmethoden an, und zwar die Methode des «Soll-Ist-Vergleichs» (Aufsicht im engeren Sinne) oder die Methode zum «Anstoss der (Selbst-)Reflexion» über die Sicherheit (Aufsicht im weiteren Sinne).¹⁷⁸ Der «Soll-Ist-Vergleich» ist der klassische «Compliance»-Ansatz. Die Sektion MEOS prüft dabei, ob die internen Anordnungen der Bewilligungsinhaberinnen und die erledigten Arbeiten den gesetzlichen Vorgaben entsprechen.¹⁷⁹ Somit werden mit dem «Soll-Ist-Vergleich» Aufgaben überwacht, für die eindeutige messbare Bestimmungen bestehen.¹⁸⁰ Der «Anstoss der (Selbst-)Reflexion» geschieht durch spezifische Gesprächsführungen durch das ENSI. Die (Selbst-)Reflexion ist eine erforderliche Voraussetzung, um aus Erfahrungen zu lernen.¹⁸¹ Eine «compliance»-orientierte Aufsicht für komplexe MTO-Systeme ist ungeeignet.¹⁸² Die Sicherheitskultur ist ein Lernprozess, weshalb eine standardisierte, festgelegte Aufsichtsstrategie und -methodik nicht möglich ist. Aufsicht impliziert eine Sensibilität für Wechselwirkung, Vernetzung, Diversität und Lernen.¹⁸³

4.3 Meldepflicht

Wie im Folgenden zu sehen ist, gibt es umfassende rechtliche Vorgaben und eine Richtlinie, welche die Meldepflichten der Bewilligungsinhaberinnen an das ENSI regeln.

¹⁷⁵ Die Sektion MEOS des ENSI besteht aus einer interdisziplinär zusammengesetzten Gruppe. Sie besteht aus Arbeits- und Organisationspsychologen/-innen sowie Ingenieuren/-innen. Vgl. ENSI, ENSI-AN-11071, S. 8.

¹⁷⁶ ENSI, ENSI-AN-11071, S. 8.

¹⁷⁷ ENSI, ENSI-AN-11071, S. 9.

¹⁷⁸ ENSI, ENSI-AN-8708, S. 10; ENSI, ENSI-AN-11071, S. 9.

¹⁷⁹ Zu dieser Kategorie von Aufsichtsmethoden gehören insbesondere Inspektionen, die Kontrolle von Meldungen der Beaufsichtigten und die Beurteilung meldepflichtiger Vorkommnisse. Vgl. dazu ENSI, ENSI-AN-8526, S. 17 f.; ENSI, ENSI-AN-11071, S. 9.

¹⁸⁰ ENSI, ENSI-AN-11071, S. 9.

¹⁸¹ Zu dieser Kategorie von Aufsichtsmethoden gehören insbesondere Fachgespräche. In diesen Gesprächen werden Themengebiete mit abstrakt und allgemein formulierten gesetzlichen Regelungen geprüft. Siehe dazu ENSI, ENSI-AN-11071, S. 9.

¹⁸² DEKKER, *Drift into failure*, S. 17; WILPERT, S. 373.

¹⁸³ ENSI, ENSI-AN-11071, S. 18 f.

4.3.1 Internationale Vorgaben

Das Übereinkommen über nukleare Sicherheit fordert von den Vertragsparteien, dass diese geeignete Massnahmen treffen, um sicherzustellen, dass die für die Sicherheit bedeutsamen Ereignisse von der Inhaberin der Bewilligung der staatlichen Behörde rechtzeitig gemeldet werden.¹⁸⁴

4.3.2 Vorgaben der IAEA

Die Specific Safety Requirements No. SSR-2/2 (Rev. 1) postuliert gewisse Meldepflichten. Unter anderem müssen die Betreiberinnen der Kernanlagen der Aufsichtsbehörde gemäss den festgelegten Kriterien und den staatlichen Vorschriften Meldungen von Ereignissen einreichen.¹⁸⁵ Die Betreiberinnen haben der Aufsichtsbehörde jede Unterstützung zu gewähren, damit diese ihre Aufgaben wahrnehmen kann. Insbesondere haben die Betreiberinnen der Aufsichtsbehörde in Übereinstimmung mit den behördlichen Anforderungen alle erforderlichen Unterlagen und Informationen offenzulegen und zur Verfügung zu stellen.¹⁸⁶ Des Weiteren müssen die Betreiberinnen der Kernanlagen die Aufsichtsbehörde benachrichtigen, wenn die Grenzwerte und Bedingungen vom Normalbetrieb abweichen.¹⁸⁷ Zudem müssen Geräte im schlechten Zustand (z. B. aufgrund von Leckagen, Korrosionsflecken oder beschädigter Wärmedämmung) identifiziert und gemeldet werden.¹⁸⁸ Die Betreiberinnen der Kernanlagen sollen Richtlinien entwickeln, welche die Art der Meldekriterien enthalten und mit den nationalen Vorschriften übereinstimmen.¹⁸⁹

¹⁸⁴ Art. 19 Ziff. vi ÜNS. Vgl. Botschaft ÜNS, S. 1357. Das ÜNS ist nicht direkt anwendbar (siehe oben Ziff. 3.3).

¹⁸⁵ IAEA, SSR-2/2 (Rev. 1), Ziff. 3.7 S. 7 und Ziff. 4.13 S. 11.

¹⁸⁶ IAEA, SSR-2/2 (Rev. 1), Ziff. 3.7 S. 7.

¹⁸⁷ IAEA, SSR-2/2 (Rev. 1), Ziff. 4.13 S. 11 und Ziff. 4.14 S. 11.

¹⁸⁸ IAEA, SSR-2/2 (Rev. 1), Ziff. 7.10 S. 32.

¹⁸⁹ IAEA, SSG-50, Ziff. 2.25 S. 10.

4.3.3 Rechtliche Vorgaben des KEG, der KEV und der VAPK

Die Meldepflichten für die Betreiberinnen der Schweizer Kernanlagen sind im KEG, der KEV, der VAPK sowie in der Richtlinie ENSI-B03 geregelt. Zuerst werden die rechtlichen Grundlagen erläutert. Im nächsten Kapitel folgt eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der relevanten Richtlinie des ENSI.

Die Bewilligungsinhaberin muss besondere Tätigkeiten und Ereignisse im Umgang mit nuklearen Gütern, welche die nukleare Sicherheit oder die Sicherung beeinträchtigen können, unverzüglich der Aufsichtsbehörde melden.¹⁹⁰ Diese Meldepflicht erleichtert die behördliche Kontrolle und dient der staatsvertraglichen Verpflichtung der Schweiz.¹⁹¹

Der Bundesrat bezeichnet die meldepflichtigen Tätigkeiten und Ereignisse.¹⁹² Er ist diesem Auftrag in Art. 21, Art. 38 und Art. 39 KEV nachgekommen. Art. 21 KEV zählt bestimmte Ereignisse und Befunde aus dem Sicherheits- und Sicherungsbereich auf, welche unverzüglich dem ENSI zu melden sind. Art. 38 KEV nennt die Meldepflichten im Sicherheitsbereich der Inhaberin einer Betriebsbewilligung an das ENSI. Insbesondere sind dem ENSI Ereignisse, welche die Sicherheit beeinträchtigen oder beeinträchtigen können, zu melden.¹⁹³ Die Meldepflichten der Inhaberin einer Betriebsbewilligung im Sicherungsbereich sind in Art. 39 KEV geregelt. Zu jedem Ereignis oder Befund ist ein Bericht dem ENSI einzureichen.¹⁹⁴ Der Bundesrat beauftragt das ENSI, das Vorgehen bei Meldungen sowie die Einstufung der Ereignisse und Befunde im Sicherheitsbereich zu regeln.¹⁹⁵ Das ENSI hat diesen Auftrag mit der Richtlinie ENSI-B03 umgesetzt. Diese Richtlinie wird im nachfolgenden Kapitel analysiert.

¹⁹⁰ Art. 11 Abs. 1 KEG.

¹⁹¹ Botschaft KEG, S. 2763; MERKER/CONRADIN-TRIACA, Kommentar zum Energierecht, Art. 11 KEG N 2.

¹⁹² Art. 11 Abs. 1 KEG.

¹⁹³ Art. 38 Abs. 3 lit. a KEV.

¹⁹⁴ Art. 21 Abs. 3, Art. 38 Abs. 4 und Art. 39 Abs. 3 KEV.

¹⁹⁵ Art. 38 Abs. 5 KEV. Dies entspricht auch der Anforderung der IAEA (IAEA, SSG-50, Ziff. 3.14 S. 24).

In Art. 38 VAPK sind ebenfalls Meldepflichten der Bewilligungsinhaberin geregelt. Dem ENSI sind unverzüglich Straftaten von zulassungspflichtigem Betriebspersonal und anderem Personal, die zu einer negativen Risikoverfügung nach Art. 4 PSPVK¹⁹⁶ führen können, zu melden.¹⁹⁷ Das Vorgehen beim Melden regelt das ENSI in einer Richtlinie.¹⁹⁸

Das ENSI hat sicherzustellen, dass die Bewilligungsinhaberin den gesetzlichen Pflichten nachkommt.¹⁹⁹ Zudem ordnet es die sich daraus ergebenden Massnahmen zur Gewährleistung der nuklearen Sicherheit an (Art. 72 Abs. 2 KEG).²⁰⁰

4.3.4 Vorgaben des ENSI

Das ENSI hat die Meldekriterien für Tätigkeiten und Vorkommnisse nach Art. 38 KEV in der Richtlinie ENSI-B03 präzisiert.²⁰¹ Diese Richtlinie stützt sich auf Art. 38 Abs. 5 KEV, Art. 38 Abs. 4 VAPK sowie Art. 70 Abs. 1 lit. a KEG.²⁰² Diese Richtlinie setzt alle oben genannten Meldepflichten der IAEA um.²⁰³

Vorkommnisse sind meldepflichtig, wenn sie mindestens eines der Kriterien gemäss Kap. 5.1–5.4 der Richtlinie ENSI-B03 erfüllen. Ebenfalls meldepflichtig sind Notfälle nach Anhang 6 KEV.²⁰⁴ Ein Vorkommnis stellt in einer Kernanlage ein Ereignis oder ein Befund dar.²⁰⁵ Gemäss KEV ist ein meldepflichtiges Vorkommnis ein Ereignis oder ein Befund mit Bedeutung für die nukleare Sicherheit, welches aber keinen Notfall darstellt.²⁰⁶ U. a. sind Missachtungen von Sicherheits- oder Sicherungsmassnahmen²⁰⁷ zu

¹⁹⁶ Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen im Bereich Kernanlagen (PSPVK) vom 9. Juni 2006, SR 732.143.3.

¹⁹⁷ Art. 38 Abs. 3 VAPK.

¹⁹⁸ Art. 38 Abs. 4 VAPK.

¹⁹⁹ Art. 72 Abs. 1 KEG; Botschaft ÜNS, S. 1352; MERKER/CONRADIN-TRIACA, Kommentar zum Energie-recht, Art. 72 KEG N 3.

²⁰⁰ ENSI, ENSI-AN-8526, S. 17.

²⁰¹ ENSI, ENSI-B03, Ziff. 2.

²⁰² ENSI, ENSI-B03, Ziff. 2.

²⁰³ Siehe oben Ziff. 4.3.2 und Anhang 1 ENSI-B03 Erläuterungsbericht.

²⁰⁴ ENSI, ENSI-B03, Ziff. 5.

²⁰⁵ ENSI, ENSI-B03, Anhang 1.

²⁰⁶ Anhang 6 KEV.

²⁰⁷ Art. 88 KEG.

melden.²⁰⁸ In Anhang 3 dieser Richtlinie ist das Vorgehen bei der Meldung von Vorkommnissen umschrieben (siehe Abbildung 1).²⁰⁹

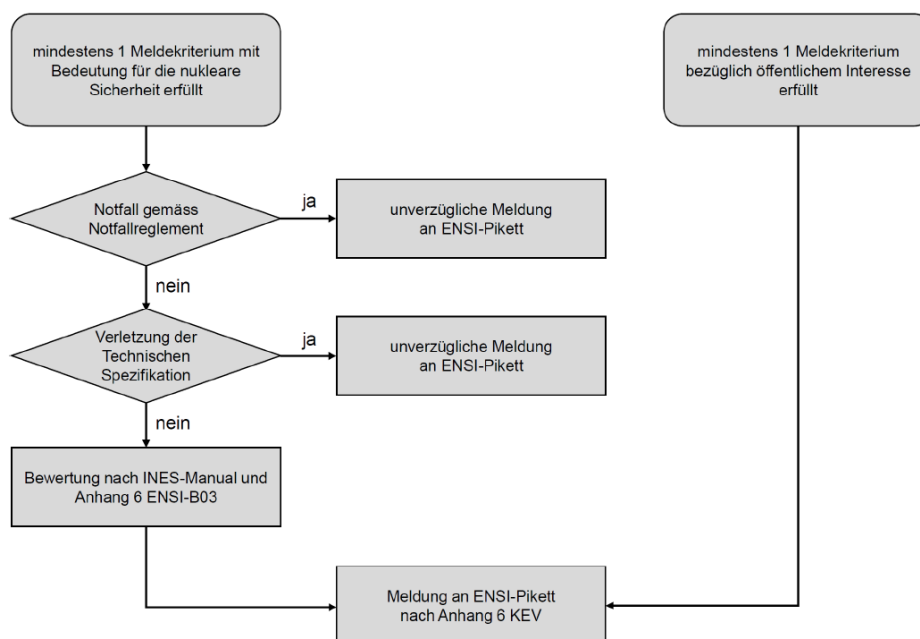


Abbildung 1: Vorgehen bei der Meldung von Vorkommnissen (Anhang 3 der Richtlinie ENSI-B03)

Sofern es keinen Notfall darstellt und technische Spezifikationen nicht verletzt sind, ist eine Bewertung des Vorkommnisses nach INES-Manual und Anhang 6 der Richtlinie ENSI-B03 vorzunehmen und eine Meldung an das ENSI-Pikett nach Anhang 6 KEV einzureichen. Wenn mindestens ein Meldekriterium bezüglich öffentlichem Interesse erfüllt ist, ist direkt eine Meldung an das ENSI-Pikett nach Anhang 6 KEV einzureichen.²¹⁰

Die telefonische Erstmeldung und die schriftliche Bestätigung müssen die im Anhang 4 genannten Inhalte beinhalten.²¹¹ Die Frist für Meldungen sind in Anhang 6 KEV geregelt.²¹² Meldungen müssen unverzüglich telefonisch gemeldet werden. Davon ausgenommen ist das meldepflichtige Vorkommnis, welches innert 24 Stunden telefonisch zu melden ist.²¹³

²⁰⁸ ENSI, ENSI-B03, Ziff. 5.1.2.1 lit. f und Ziff. 5.2.2.1 lit. e.

²⁰⁹ ENSI, ENSI-B03, Ziff. 5.5 lit. a.

²¹⁰ ENSI, ENSI-B03, Anhang 3.

²¹¹ ENSI, ENSI-B03, Ziff. 5.6 lit. a.

²¹² ENSI, ENSI-B03, Ziff. 5.8.

²¹³ Anhang 6 KEV.

4.4 Zwischenfazit

Das ENSI erachtet Just Culture als einen wesentlichen Bestandteil der Sicherheitskultur. Die Sicherheitskultur, d. h. auch die Ausgestaltung der Just Culture wird im Managementsystem umschrieben.

Das Übereinkommen über nukleare Sicherheit verlangt von den Mitgliedstaaten, dass diese geeignete Massnahmen treffen, damit sicherheitsrelevante Ereignisse gemeldet werden. Das Übereinkommen über nukleare Sicherheit ist zwar nicht direkt anwendbar, das KEG setzt es aber um. Das ENSI verlangt von den Betreiberinnen der Kernanlagen, dass sie die good practices der IAEA umsetzen.²¹⁴

Betreiberinnen der Kernanlagen sollen Mitarbeitende dazu ermutigen, sicherheitsrelevante Informationen zu melden. Das Meldewesen soll auf Vertrauen basieren und frei von Schuldzuweisungen und Angst sein. Weiter sollen nicht nur Vorkommnisse, sondern auch Beinaheunfälle gemeldet werden. Die Sicherheitskultur ist als ständiger Lernprozess anzusehen. Meldungen werden analysiert, um in Zukunft ebensolche gemeldeten Fehler zu verhindern. Nicht nur die meldende Person wird über das Ergebnis der Untersuchung informiert, sondern auch andere Unternehmen, welche von der gleichen Problematik betroffen sein könnten, weil die Sicherheit im Bereich der Kernenergie ein wichtiges und übergeordnetes Ziel ist. Vorkommnisse und Beinaheunfälle werden nur gemeldet, wenn die meldende Person nicht sanktioniert wird. Gänzliche Sanktionsfreiheit soll es im Bereich der Kernenergie dennoch nicht geben. Den Mitarbeitenden muss klar sein, wo die Grenze zwischen nicht sanktionierbarem und sanktionierbarem Verhalten liegt.

Die Schweizer Kernkraftwerke haben alle ein internes Meldewesen, welches auf klar strukturierten Prozessen beruht, eingeführt. Die Meldungen können mündlich, schriftlich oder elektronisch erfolgen. Das ENSI stellt die externe Meldestelle dar.²¹⁵ Innerhalb des ENSI prüft die Sektion MEOS die eingereichten Meldungen, wenn es um die Einhaltung

²¹⁴ Die Betreiberinnen der Kernanlagen sowie das ENSI müssen die Safety Standards der IAEA bei ihrer Aufgabenerfüllung beachten (Art. 22 Abs. 2 lit. h i. V. m. Art. 5 Abs. 1 KEG). Siehe oben Ziff. 3.3.3.

²¹⁵ BJ, Forschungsstudie, S. 151.

der sicherheitsrelevanten Aspekte des Zusammenwirkens von Mensch, Technik und Organisation in einer Kernanlage geht.

Die IAEA umschreibt im Specific Safety Requirements No. SSR-2/2 (Rev. 1) gewisse Meldepflichten der BewilligungsinhaberIn. Im Schweizer Recht lassen sich Meldepflichten der BewilligungsinhaberIn an das ENSI im KEG, in der KEV sowie in der VAPK finden. Die Richtlinie des ENSI, ENSI-B03, präzisiert die Meldekriterien für Tätigkeiten und Vorkommnisse nach Art. 38 KEV. Das Vorgehen bei der Meldung von Vorkommnissen ist in der obigen Abbildung 1 dargestellt.

5 Ausgestaltung der Just Culture im Luftfahrtrecht

Das Luftfahrtrecht ist wie das Kernenergierecht international ausgerichtet. In einem ersten Kapitel wird das internationale Recht allgemein umschrieben. Das zweite Kapitel umfasst die Ausgestaltung des Meldesystems, während das dritte Kapitel die verschiedenen Meldepflichten behandelt. Kapitel vier befasst sich mit dem Schutz der Just Culture. Abgeschlossen wird dieses Kapitel mit den daraus gewonnenen rechtlichen Feststellungen.

5.1 Allgemeines

Die Zivilluftfahrt wird auf völkerrechtlicher Ebene durch das Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt²¹⁶ (im Folgenden: Chicagoer Übereinkommen) geregelt.²¹⁷ Durch das Übereinkommen wurde eine Organisation, die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (im Folgenden: ICAO), gebildet.²¹⁸ Die ICAO vereinheitlicht das internationale Luftfahrtrecht mit sog. Anhängen.²¹⁹ Einerseits beinhalten diese Anhänge verbindliche Standards und andererseits unverbindliche Recommended Practices.²²⁰ Als Standards werden jene Bestimmungen bezeichnet, die einheitlich von den Vertragsstaaten umgesetzt werden sollen.²²¹ Mit den Recommended Practices wird lediglich der Wunsch ausgedrückt, dass die Mitgliedstaaten die Normen einheitlich umsetzen sollen.²²² Standards haben innerstaatliche Geltung und wenn sie inhaltlich klar und bestimmt sind, sind sie direkt anwendbar. Hingegen haben Recommended Practices im innerstaatlichen Recht

²¹⁶ Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944, SR 0.748.0 (zit. Chicagoer Übereinkommen).

²¹⁷ BJ, Forschungsstudie, S. 38; WIDMER-KAUFMANN, S. 17.

²¹⁸ Art. 43 Chicagoer Übereinkommen.

²¹⁹ Art. 54 lit. 1 i. V. m. Art. 90 lit. a Chicagoer Übereinkommen. Das BAZL publiziert auf seiner Webseite die aktuellen Fassungen der Anhänge: www.bazl.admin.ch > Für Fachleute > Regulation und Grundlagen > Rechtliche Grundlagen, nationales und internationales Recht > Anhänge zur Konvention der ICAO, besucht am: 14. Mai 2022.

²²⁰ Vgl. Art. 51 lit. 1 aus der englischen Fassung des Chicagoer Übereinkommens: «[The Council shall] [a]dopt, in accordance with the provisions of Chapter VI of this Convention, international standards and recommended practices.» Siehe auch BJ, Forschungsstudie, S. 39.

²²¹ WIDMER-KAUFMANN, S. 19. Die schweizerische Gesetzgebung und Rechtsprechung bezeichnen Standards als Normen (vgl. BVGE 2009/62, E. 4.2 m. w. H.).

²²² WIDMER-KAUFMANN, S. 19. Recommended Practices werden in der schweizerischen Gesetzgebung als Verfahren bezeichnet, während die Rechtsprechung das Wort «Empfehlung» verwendet (vgl. BVGE 2009/62, E. 4.2 m. w. H.).

keine bindende Wirkung.²²³ Für die vorliegende Arbeit sind die Anhänge 13 und 19 des Chicagoer Übereinkommens von Bedeutung.

Die Schweiz unterzeichnete im Rahmen der Bilateralen Abkommen I das Luftverkehrsabkommen²²⁴. Die europarechtlichen Bestimmungen sind für die Schweiz verbindlich. Die Schweiz wird den EU-Mitgliedstaaten in diesem Bereich gleichgestellt. Die durch die EU erlassenen Normen im Luftfahrtrecht gelten für die Schweiz, sofern sie im Anhang des Luftverkehrsabkommens aufgenommen worden sind.²²⁵ Alle relevanten Verordnungen (EU) Nr. 376/2014, (EU) Nr. 996/2010²²⁶ und Durchführungsverordnung (EU) 2015/1018²²⁷ sind im Anhang des Luftverkehrsabkommens aufgeführt.

Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 definiert Just Culture 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».²²⁸

5.2 Meldesystem

Nachfolgend werden die internationalen und nationalen Vorgaben an das Meldesystem beleuchtet.

5.2.1 Völkerrechtliche Vorgaben

Die ICAO verankerte im Jahr 1994 im Anhang 13 des Chicagoer Übereinkommens, dass die Mitgliedstaaten ein allgemeines Meldesystem zur Einreichung von sicherheits-

²²³ BVGE 2009/62, E. 4.3.2 f.; WIDMER-KAUFMANN, S. 20.

²²⁴ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen, LVA) vom 21. Juni 1999, SR 0.748.127.192.68.

²²⁵ Botschaft Abkommen CH/EG, S. 6259; BGE 138 II 42, E. 3.1; WIDMER-KAUFMANN, S. 27. Folglich bedürfen Verordnungen der EU, die hinreichend bestimmt sind, um im Einzelfall direkt angewendet werden zu können, keiner besonderen Umsetzung mehr im nationalen Recht (BGE 138 II 42, E. 3.1).

²²⁶ 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 (zit. Verordnung [EU] Nr. 996/2010).

²²⁷ Durchführungsverordnung (EU) 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 (zit. Durchführungsverordnung [EU] 2015/1018).

²²⁸ Art. 2 Ziff. 12 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

relevanten Vorkommissen einrichten sollen – dies jedoch nur im Sinne einer Recommended Practice.²²⁹ Eine internationale Verpflichtung zur Schaffung eines Meldesystems wurde erst im Jahr 2001 eingeführt.²³⁰ Die Mitgliedstaaten haben ein obligatorisches und ein freiwilliges Meldesystem zu errichten.²³¹

5.2.2 Europarechtliche Vorgaben

Das Meldesystem wird auf europäischer Ebene in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 konkretisiert. Für die Unfallprävention sollen Daten über Ereignisse, welche die Zivillaviation gefährden, erfasst, gespeichert, international ausgetauscht und ausgewertet werden.²³² Das Meldesystem umfasst zwei Bereiche: Zum einen das obligatorische Meldesystem, dessen Kern die Meldepflicht sicherheitsrelevanter Ereignisse ist.²³³ Zum anderen müssen Staaten ein freiwilliges Meldesystem einführen, welches dem Sammeln von Sicherheitsdaten von Ereignissen, «die möglicherweise nicht unter das System zur Erfassung meldepflichtiger Ereignisse fallen»²³⁴, sowie von «andere[n] sicherheitsbezogene[n] Informationen»²³⁵ dient. Das freiwillige Meldesystem kennt somit keine Meldepflicht.

Die European Union Aviation Safety Agency (im Folgenden: EASA) hat – bevor die Mitgliedstaaten jeweils ein Meldesystem eingeführt haben – ein Onlineportal²³⁶ errichtet, über das Meldungen eingereicht werden können. Viele Mitgliedstaaten verzichteten daraufhin auf ein eigenes Meldesystem. Meldungen, welche über das Onlineportal der EASA eingereicht werden, werden an die zuständigen nationalen Meldestellen übermittelt.²³⁷

²²⁹ WIDMER-KAUFMANN, S. 175.

²³⁰ WIDMER-KAUFMANN, S. 175.

²³¹ Ziff. 5.1.2 und Ziff. 5.1.3 Anhang 19 des Chicagoer Übereinkommens. Vgl. auch MÜLLER/ROCHERAY, S. 4.

²³² Art. 1 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

²³³ Art. 4 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

²³⁴ Art. 5 Abs. 1 lit. a Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

²³⁵ Art. 5 Abs. 1 lit. b Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

²³⁶ Das Onlineportal heisst European Aviation Safety Reporting Portal und ist auf der Webseite <https://e2.aviationreporting.eu/reporting> (besucht am: 14. Mai 2022) zu finden.

²³⁷ BJ, Forschungsstudie, S. 42; WIDMER-KAUFMANN, S. 206.

Auch Organisationen der Zivilluftfahrt²³⁸ mit Sitz in der EU müssen je ein internes Meldesystem einführen.²³⁹ Eingegangene Meldungen müssen innert 72 Stunden an die nationale Meldestelle weitergeleitet werden.²⁴⁰ Die nationale Meldestelle sammelt alle Meldungen und speichert sie im Europäischen Zentralspeicher der EASA.²⁴¹ Interessierten Kreisen stehen die gewonnenen Informationen und Daten zur Auswertung zur Verfügung.²⁴²

5.2.3 Nationale Vorgaben und Umsetzung

Auf nationaler Stufe wird das Meldesystem durch Normen des Luftfahrtgesetzes²⁴³ sowie der Verordnung über die Luftfahrt²⁴⁴ umgesetzt. Der Bundesrat hat ein Meldesystem für besondere Ereignisse in der Luftfahrt zur Verbesserung der Flugsicherheit einzurichten und orientiert sich dabei am Recht der EU.²⁴⁵

Der Bundesrat ist diesem Auftrag in den Art. 77 ff. LFV nachgekommen. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (im Folgenden: BAZL) hat eine interne Meldestelle zu errichten, welche die Meldungen des Meldesystems entgegennimmt, auswertet und schliesslich im Europäischen Zentralspeicher ablegt.²⁴⁶ Die Meldestelle muss organisatorisch unabhängig von den mit der Aufsichtstätigkeit betrauten Einheiten des BAZL sein²⁴⁷ und die Meldungen vertraulich behandeln.²⁴⁸

5.3 Meldepflicht

In der Schweiz bestehen zwei parallel nebeneinander existierende Meldepflichten: einerseits die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens und andererseits die Meldepflicht gemäss dem Meldesystem für besondere Ereignisse. Das nachfolgende erste Kapitel erläutert, wie das BAZL Meldungen erhält, woraufhin das zweite Kapitel auf-

²³⁸ Beispielsweise Fluggesellschaften oder Flughafenbetreibende.

²³⁹ Art. 4 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

²⁴⁰ Art. 4 Abs. 8 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

²⁴¹ Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

²⁴² BJ, Forschungsstudie, S. 42; WIDMER-KAUFMANN, S. 207 f.

²⁴³ Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG) vom 21. Dezember 1948, SR 748.0.

²⁴⁴ Verordnung über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung, LFV) vom 14. November 1973, SR 748.01.

²⁴⁵ Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 LFG.

²⁴⁶ Art. 77d Abs. 1 LFV; WIDMER-KAUFMANN, S. 209.

²⁴⁷ Art. 77d Abs. 2 LFV.

²⁴⁸ Art. 77d Abs. 3 LFV.

zeigt, wann Meldungen auch der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle (im Folgenden: SUST) einzureichen sind.

5.3.1 Meldungen ans BAZL

Wie oben bereits erläutert, wird auf völkerrechtlicher Ebene ein obligatorisches und freiwilliges Meldesystem verlangt.²⁴⁹ Das obligatorische Meldesystem umfasst die Meldung von Zwischenfällen.²⁵⁰ Was explizit darunterfällt, ist im unverbindlichen Safety Management Manual umschrieben. Es soll Störungen und Unfälle erfassen.²⁵¹

Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 konkretisiert die Meldepflicht von Ereignissen der Akteurinnen und Akteure der Zivilluftfahrt.²⁵² Das Ereignis wird definiert als ein «sicherheitsbezogenes Vorkommnis, das ein Luftfahrzeug, seine Insassen oder Dritte gefährdet bzw. – bei Ausbleiben von Abhilfemaßnahmen oder bei Nichtbeachtung – gefährden könnte», wobei hierzu «insbesondere Unfälle oder schwere Störungen» zählen.²⁵³ Als Ergänzung ist die Durchführungsverordnung (EU) 2015/1018 zu beachten, welche die meldepflichtigen Ereignisse auflistet.²⁵⁴ Aufgrund des unklaren Wortlautes der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 hat die Kommission eine Anleitung für diese Verordnung erlassen.²⁵⁵ Meldepflichtig sind grundsätzlich nur natürliche Personen, die eine bestimmte Aufgabe innerhalb der europäischen Zivilluftfahrt ausüben.²⁵⁶ Diese Personen sind jedoch nur meldepflichtig, wenn sie vom zu meldenden Ereignis Kenntnis erhalten.²⁵⁷ Ereignisse müssen innert 72 Stunden seit Kenntnisnahme gemeldet werden, falls aussergewöhnliche Bedingungen dies nicht verunmöglichen.²⁵⁸

²⁴⁹ Ziff. 5.1.2 und Ziff. 5.1.3 Anhang 19 des Chicagoer Übereinkommens.

²⁵⁰ Ziff. 5.1.2 Anhang 19 des Chicagoer Übereinkommens.

²⁵¹ ICAO, Safety Management Manual, Ziff. 5.2.5.1 S. 5-5.

²⁵² Art. 4 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

²⁵³ Art. 2 Ziff. 7 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

²⁵⁴ In den Anhängen I bis V dieser Verordnung sind die meldepflichtigen Ereignisse abschliessend aufgelistet. Vgl. Art. 77 Abs. 4 LFV; WIDMER-KAUFMANN, S. 187.

²⁵⁵ GM Regulation (EU) No 376/2014.

²⁵⁶ Art. 4 Abs. 6 Verordnung (EU) Nr. 376/2014; WIDMER-KAUFMANN, S. 189.

²⁵⁷ Art. 4 Abs. 7 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

²⁵⁸ Art. 4 Abs. 7 Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

Das Schweizer Meldesystem richtet sich nach der Verordnung (EU) Nr. 376/2014.²⁵⁹ Daher können meldepflichtige Personen, welche einer Organisation angehören, Ereignisse innert 72 Stunden vorrangig über das interne Meldesystem der Organisation melden.²⁶⁰ Die in der Schweiz niedergelassenen Organisationen leiten die erhaltenen Meldungen innert gleicher Frist an das BAZL weiter.²⁶¹ Organisationen, die durch das EASA zugelassen oder zertifiziert wurden, leiten auch innert 72 Stunden die Meldungen an die EASA weiter.²⁶² Personen, welche keiner Organisation zugehören oder das Meldesystem nicht benutzen können oder wollen, können das Ereignis über das European Aviation Safety Reporting Portal der Meldestelle des BAZL melden.²⁶³ Angehörige einer Organisation, welche durch die EASA zertifiziert oder zugelassen wurde, können das Ereignis innert 72 Stunden über das European Aviation Safety Reporting Portal der EASA melden.²⁶⁴ Innert 30 Tagen müssen das BAZL sowie die EASA die erhaltenen Meldungen im Europäischen Zentralspeicher erfassen.²⁶⁵

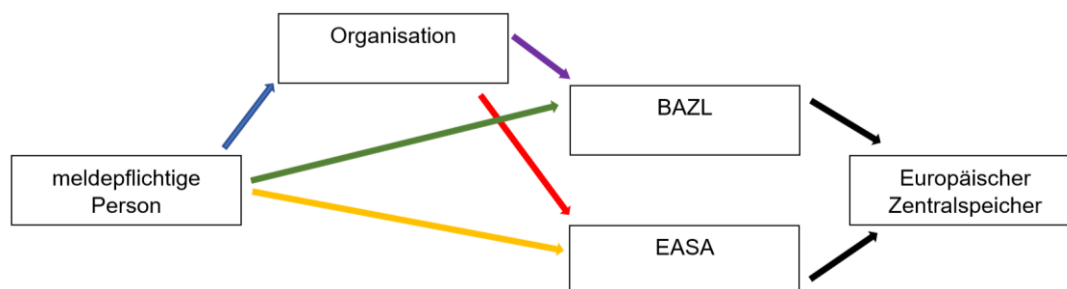


Abbildung 2: Meldefluss im Meldesystem für besondere Ereignisse

²⁵⁹ Art. 20 Abs. 2 LFG i. V. m. Art. 77 Abs. 1 LFV.

²⁶⁰ Siehe blauer Pfeil in der Abbildung 2.

²⁶¹ Art. 4 Abs. 8 Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Siehe violetter Pfeil in der Abbildung 2.

²⁶² Art. 4 Abs. 9 Verordnung (EU) Nr. 376/2014; WIDMER-KAUFMANN, S. 209. Siehe roter Pfeil in der Abbildung 2.

²⁶³ Art. 4 Abs. 8 Verordnung (EU) Nr. 376/2014; WIDMER-KAUFMANN, S. 209. Siehe grüner Pfeil in der Abbildung 2.

²⁶⁴ Art. 4 Abs. 9 Verordnung (EU) Nr. 376/2014; WIDMER-KAUFMANN, S. 209. Siehe gelber Pfeil in der Abbildung 2.

²⁶⁵ Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Verordnung (EU) Nr. 376/2014; WIDMER-KAUFMANN, S. 209. Siehe schwarze Pfeile in der Abbildung 2.

5.3.2 Meldungen an die SUST

In einem Sicherheitsuntersuchungsverfahren untersucht die SUST Unfälle und gefährliche Ereignisse. Ziel dieser Untersuchung ist, mit den gewonnenen Erkenntnissen künftige Gefahrensituationen und Unfälle zu verhindern. Die Ergebnisse sollen nicht zur Klärung von Schuld- und Haftungsfragen dienen.²⁶⁶ Dies entspricht den Grundsätzen der Just Culture. Wie der Schutz der Just Culture im Sicherheitsuntersuchungsverfahren wirkt, wird nachfolgend dargelegt.²⁶⁷

Die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens ist völkerrechtlich nicht geregelt. Dies aus dem Grund, dass Anhang 19 des Chicagoer Übereinkommens ein allgemeines Meldesystem für sämtliche Störungen vorsieht. Auf europarechtlicher Ebene gibt es aber eine Meldepflicht im Sicherheitsuntersuchungsverfahren. Art. 9 Abs. 1 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 unverzüglich darüber Meldung zu erstatten» hat. Die Verordnung ist in der Schweiz direkt anwendbar.²⁶⁸ Als Unfall wird ein Ereignis im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Luftfahrzeugs verstanden, bei dem eine Person schwer oder tödlich verletzt worden ist, das Luftfahrzeug einen Schaden erlitten hat, der für die Flugeigenschaften beeinträchtigend ist, oder das Luftfahrzeug vermisst wird.²⁶⁹ Eine schwere Störung liegt vor, wenn die Verhältnisse darauf hinweisen, dass eine hohe Unfallwahrscheinlichkeit bestand, welche mit dem Luftfahrzeugbetrieb verbunden ist.²⁷⁰

²⁶⁶ SUST, SUST Startseite, www.sust.admin.ch > Startseite, besucht am: 14. April 2022.

²⁶⁷ Siehe unten Ziff. 5.4.

²⁶⁸ Die Verordnung ist im Anhang des Luftverkehrsabkommens aufgeführt und somit verbindlich für die Schweiz.

²⁶⁹ Art. 2 Ziff. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010; Chapter 1 S. 1-1 Anhang 13 des Chicagoer Übereinkommens.

²⁷⁰ Art. 2 Ziff. 16 Verordnung (EU) Nr. 996/2010; Chapter 1 S. 1-3 Anhang 13 des Chicagoer Übereinkommens.

Das Luftfahrtgesetz wiederholt trotz der europäischen Bestimmung die Meldepflicht des Sicherheitsuntersuchungsverfahrens in Art. 23 Abs. 1 LFG.²⁷¹ Art. 17 VSZV²⁷² konkretisiert die Meldepflicht, indem er die meldepflichtigen Personen auflistet. Meldepflichtig sind Personen, die erstens eine Funktion, welche mit der Luftfahrt zusammenhängt, wahrnehmen, zweitens am meldepflichtigen Ereignis beteiligt gewesen sind und drittens vom Ereigniseintritt Kenntnis haben.²⁷³ Im Gegensatz zur Meldung ans BAZL müssen der SUST nur Unfälle und schwere Störungen mitgeteilt werden.²⁷⁴

5.4 Schutz der Just Culture im Sicherheitsuntersuchungsverfahren

Damit Teilnehmerinnen und Teilnehmer Meldungen über Ereignisse einreichen, sollen sie sowie die Inhalte ihrer Meldungen geschützt werden. Eine Sicherheitsuntersuchung wird grundsätzlich durch eine Meldung über einen Unfall oder schwere Störung ausgelöst. Wie Just Culture Meldende in solch einem Verfahren schützt, wird in den folgenden Unterkapiteln untersucht.²⁷⁵

5.4.1 Völkerrechtliche Vorgaben

In den Rechtsquellen der ICAO wird nicht der Begriff «Just Culture», sondern die Bezeichnung «protection of safety data and safety information» benutzt.²⁷⁶ Einschlägige Normen zur Umsetzung der Just Culture im Sicherheitsuntersuchungsverfahren sind im Anhang 13 des Chicagoer Übereinkommens verankert. Verschiedene Beweismittel und Akten werden in Ziff. 5.12 des Anhangs 13 des Chicagoer Übereinkommens aufgelistet, die unter einem speziellen Schutz stehen.²⁷⁷ Die Beweismittel und Akten dürfen nur zu

²⁷¹ Die Norm 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.

²⁷² Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen (VSZV) vom 17. Dezember 2014, SR 742.161.

²⁷³ WIDMER-KAUFMANN, S. 152.

²⁷⁴ Art. 3 lit. b VSZV; WIDMER-KAUFMANN, S. 145.

²⁷⁵ Nicht vertieft behandelt wird der Schutz der Just Culture im Meldewesen des BAZL. Die Just Culture richtet sich hier an die Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Relevant für die Umsetzung der Just Culture ist auch Art. 77d LFV. Haben die Mitgliedstaaten ausschliesslich aufgrund einer Meldung nach Art. 4 (zur Meldepflicht) und Art. 5 (freiwillige Meldung) Kenntnis von einem Rechtsverstoss erhalten, sollen sie in Fällen eines nicht vorsätzlichen oder versehentlichen Verstosses auf eine Einleitung eines Strafverfahrens verzichten (Art. 16 Abs. 6 Verordnung [EU] Nr. 376/2014). Dieser Schutz gilt aber nicht absolut. Siehe Art. 16 Abs. 10 Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Die Schweiz setzt die Bestimmung nicht identisch um, siehe unten Fn. 332.

²⁷⁶ ICAO, Safety Management Manual, Ziff. 7.1.1 S. 7-1; WIDMER-KAUFMANN, S. 219.

²⁷⁷ Ziff. 5.12 Anhang 13 des Chicagoer Übereinkommens.

Zwecken der Sicherheitsuntersuchung verwendet werden.²⁷⁸ Dies hat zur Folge, dass in einem Straf- und/oder Administrativverfahren diese Beweise nicht verwendet werden dürfen.²⁷⁹ Diese Bestimmung enthält damit ein Beweisverwertungsverbot. Dieser Schutz ist als Standard definiert, weshalb alle Mitgliedstaaten der ICAO diesen im innerstaatlichen Recht zu verwirklichen haben. Der Schutz hat keine Wirkung, wenn ein Mitgliedstaat ausdrücklich notifiziert, dass er dem Standard nicht folgen möchte.²⁸⁰

5.4.2 Europarechtliche Vorgaben

Auf europäischer Ebene ist das Sicherheitsuntersuchungsverfahren in der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 geregelt. Nationale Behörden untersuchen in solch einem Verfahren Flugunfälle und schwere Störungen.²⁸¹ Zum Schutz der beteiligten Personen bestimmt Art. 14 dieser Verordnung, dass diverse Informationen, Akten und Beweismittel nur zu Zwecken der Verbesserung der Flugsicherheit verwendet werden dürfen. Diese Norm dient der Just Culture, da Personen mit der Behörde kooperieren können, ohne mit negativen Konsequenzen rechnen zu müssen. Die in Abs. 1 dieses Artikels genannten Beweismittel, Akten und Informationen dürfen insbesondere nicht an andere Behörden oder Private offengelegt werden.²⁸² Die in Abs. 2 bezeichneten Unterlagen dürfen auch ausserhalb der Sicherheitsuntersuchung verwendet werden, solange sie dort zur Verbesserung der Flugsicherheit dienen. Dies hat zur Folge, dass sie nicht für Schuld- oder Haftungsfragen verwendet werden dürfen. Die Daten sind zurückhaltend und vertraulich zu verwenden.²⁸³ In Art. 14 Abs. 1 und 2 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 wird somit die Just Culture umgesetzt.

²⁷⁸ Ziff. 5.12 Anhang 13 des Chicagoer Übereinkommens.

²⁷⁹ Note 1 und Ziff. 4.1 Appendix 2 Anhang 13 des Chicagoer Übereinkommens; WIDMER-KAUFMANN, S. 370. Dieser Schutz kann aber aufgehoben werden, wenn die national zuständige Behörde feststellt, dass die Weitergabe oder Verwendung die wahrscheinlichen nachteiligen innerstaatlichen und internationalen Auswirkungen, die eine solche Massnahme auf diese oder künftige Ermittlungen haben kann, überwiegt. Vgl. Ziff. 5.12 Anhang 13 des Chicagoer Übereinkommens.

²⁸⁰ Art. 38 Chicagoer Übereinkommen; BJ, Forschungsstudie, S. 40; WIDMER-KAUFMANN, S. 20 f.

²⁸¹ Art. 5 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010; BJ, Forschungsstudie, S. 46.

²⁸² U. a. fallen darunter Aussagen von Personen, welche die Sicherheitsuntersuchungsstelle während der Sicherheitsuntersuchung erhielt. Vgl. Art. 14 Abs. 1 lit. a Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

²⁸³ BJ, Forschungsstudie, S. 47; WIDMER-KAUFMANN, S. 384 f.

Der in Abs. 1 und 2 von Art. 14 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 genannte Schutz wirkt aber nicht absolut. Die nationalen Behörden können den Schutz aufheben, wenn der «Nutzen einer Weitergabe [...] die nachteiligen inländischen und internationalen Auswirkungen überwiegt, die eine solche Offenlegung für diese oder künftige Sicherheitsuntersuchungen haben kann».²⁸⁴ Die zuständige nationale Behörde hat somit eine Interessenabwägung vorzunehmen.²⁸⁵

5.4.3 Nationale Vorgaben und Umsetzung

Die Schweiz hat gegenüber der ICAO notifiziert, dass sie der Ziff. 5.12 des Anhangs 13 des Chicagoer Übereinkommens nicht folgen möchte.²⁸⁶ Dies hat zur Folge, dass diese Ziffer für die Schweiz keine Wirkung hat.²⁸⁷ Die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 statuiert aber einen Schutz, welcher der Ziff. 5.12 des Anhangs 13 des Chicagoer Übereinkommens im Wesentlichen entspricht.²⁸⁸ Dieser Schutz gilt aber wie erwähnt nicht absolut, da die zuständigen Behörden nach einer Abwägung der Interessen entscheiden können, für bestimmte Beweise den Schutz aufzuheben.²⁸⁹

In der Schweiz führt die SUST die Sicherheitsuntersuchung in der Zivilaviatik durch.²⁹⁰ Auf nationaler Stufe enthalten die VSZV sowie die Verordnung über den Flugsicherungsdienst²⁹¹ Normen, welche dem Schutz der an Sicherheitsuntersuchungsverfahren beteiligten Personen dienen.

Art. 24 VSZV schränkt die Verwertung der Akten der SUST durch die Strafbehörde ein, weil «[d]ie von einer Person im Rahmen einer Sicherheitsuntersuchung erteilten Auskünfte [...] in einem Strafverfahren nur mit deren Einverständnis verwendet werden»

²⁸⁴ Art. 14 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Diese Norm entspricht ebenfalls Ziff. 5.12 Anhangs 13 des Chicagoer Übereinkommens.

²⁸⁵ Die Behörde darf den Schutz aufheben, wenn der Nutzen der Offenlegung bestimmter Beweise höher zu gewichten ist als der in Zukunft zu erwartende Rückgang an Meldungen.

²⁸⁶ Urteil des Bundesstrafgerichts, CA.2021.5 vom 17. September 2021, E. 1.2.1.4.

²⁸⁷ Urteil des Bundesstrafgerichts, SK.2016.42 vom 12. Januar 2017, E. 2.3.5; Urteil des Bundesstrafgerichts, BB.2017.180 vom 15. März 2018, E. 4.3; Urteil des Bundesstrafgerichts, SK.2020.38 vom 18. Dezember 2020, E. 1.4.1.3.

²⁸⁸ BJ, Forschungsstudie, S. 59; WIDMER-KAUFMANN, S. 372.

²⁸⁹ Siehe oben Ziff. 5.4.2. Vgl. zudem Art. 14 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

²⁹⁰ Diese Behörde ist administrativ dem UVEK zugeordnet (Art. 25 Abs. 3 Satz 2 LFG). Sie untersucht nicht nur Unfälle und schwere Störungen in der Zivilaviatik, sondern auch im Bereich der Eisenbahn und Schifffahrt (Vgl. Art. 1 Abs. 1 VSZV).

²⁹¹ Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD) vom 18. Dezember 1995, SR 748.132.1.

dürfen.²⁹² Dies hat zur Folge, dass die Protokolle der Aussagen nur im Strafverfahren verwertet werden dürfen, wenn die betroffene Person dem zugestimmt hat.²⁹³ Die SUST untersucht nicht Schuld und Haftung (Art. 24 Abs. 2 LFG). Weitere Normen, welche Personen vor negativen Auswirkungen ihrer Mitwirkung schützen, sind Art. 19 Abs. 2, Art. 51 Abs. 2 und Art. 54 Abs. 1 VSZV. Auf diese Bestimmungen wird hier nicht näher eingegangen.²⁹⁴

Zur Klärung von Unfällen und schweren Vorfällen im Flugverkehr werden Hintergrundgespräche und -geräusche aufgezeichnet.²⁹⁵ Diese Aufzeichnung erfolgt mit einem Ambient Voice Recording Equipment (im Folgenden: AVRE) an den Arbeitsplätzen der Fluglotsinnen und Fluglotsen. Diese Aufzeichnungen dürfen nur von der SUST ausgewertet werden.²⁹⁶ Die aus der Auswertung gewonnenen Informationen und Erkenntnisse dürfen nur zur Verbesserung der Flug- oder Betriebssicherheit verwendet werden.²⁹⁷ Auch aus diesem Artikel lässt sich ein Beweisverwertungsverbot herauslesen. Die Flugsicherungsunternehmen dürfen die Aufzeichnungen nicht zur Klärung von Schuld oder Haftung verwenden²⁹⁸ und sie müssen mit den Informationen aus dem AVRE vertraulich umgehen.²⁹⁹

Übrigens können aus dem Datenschutzgesetz³⁰⁰ gewisse Schutzgehalte hergeleitet werden, die der Umsetzung der Just Culture dienen.³⁰¹ Auf diese Schutzgehalte wird hier nicht weiter eingegangen.

²⁹² Art. 24 VSZV statuiert ein Beweisverwertungsverbot. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung geht hervor, dass sie im Administrativverfahren keine Anwendung findet.

²⁹³ Urteil des Bundesstrafgerichts, SK.2016.42 vom 12. Januar 2017, E. 2.4.1 f.; Urteil des Bundesstrafgerichts, BB.2017.180 vom 15. März 2018, E. 5.3.2; Urteil des Bundesstrafgerichts, SK.2020.38 vom 18. Dezember 2020, E. 1.4.2.3.

²⁹⁴ Art. 51 Abs. 2 VSZV beschränkt das Akteneinsichtsrecht. Art. 54 Abs. 1 VSZV bestimmt, dass die Berichte der SUST zu anonymisieren sind. Falls die SUST Meldungen an eine ausländische Behörde erstatten muss, darf die Meldung keine besonders schützenswerten Personendaten enthalten (Art. 19 Abs. 2 VSZV).

²⁹⁵ Art. 40a Abs. 1 VFSD und Art. 107a Abs. 4 LFG.

²⁹⁶ Art. 40a Abs. 3 und Art. 40f Abs. 1 Satz 1 VFSD.

²⁹⁷ Art. 40f Abs. 5 VFSD.

²⁹⁸ BJ, Forschungsstudie, S. 60; WIDMER-KAUFMANN, S. 393.

²⁹⁹ Art. 40h VFSD.

³⁰⁰ Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992, SR 235.1.

³⁰¹ Insb. Art. 4 Abs. 3 DSG.

5.5 Exkurs: Whistleblowing-Richtlinie

Die Whistleblowing-Richtlinie der EU³⁰² hat ebenfalls Einfluss auf die Ausgestaltung der Just Culture. Ziel der Richtlinie (EU) 2019/1937 ist, meldende Personen vor Repressalien aufgrund ihrer Meldung zu schützen. Als Whistleblower oder Hinweisgeber werden jene Personen genannt, welche eine Verletzung des Rechts mitteilen.³⁰³

Die Richtlinie (EU) 2019/1937 stellt ein hohes Schutzniveau für Personen sicher, die Verstösse gegen das Unionsrecht melden.³⁰⁴ Gemäss Wortlaut dieser Norm sind sämtliche Rechtsverstösse zu melden. Im oben beschriebenen Meldesystem³⁰⁵ müssen hingegen nur bestimmte Ereignisse gemeldet werden. Hier entsteht eine Überschneidung, sodass Meldungen gewisser Vorkommnisse sowohl unter das bestimmte Meldesystem als auch unter das Whistleblowing fallen können.

Die Richtlinie (EU) 2019/1937 gilt für verschiedene Bereiche, beispielsweise im Bereich der Verkehrssicherheit.³⁰⁶ Die Richtlinie gelangt zur Anwendung, falls ein Verstoß gegen ein Akt der Union gemeldet wird, der im Teil I des Anhangs der Whistleblowing-Richtlinie aufgeführt ist. Die sektorspezifischen Rechtsakte der Union, die im Teil II des Anhangs aufgeführt sind, gehen der Whistleblowing-Richtlinie vor. Die genannte Richtlinie kommt daher nur zur Anwendung, wenn die sektorspezifischen Rechtsakte der Union die Meldung von Verstössen nicht regeln.³⁰⁷

Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014, welche wesentlich ist für die Zivilluftfahrt, wird im Teil II der Richtlinie (EU) 2019/1937 genannt. Im Bereich des Meldesystems der Zivilluftfahrt kommt die Whistleblowing-Richtlinie nicht zur Anwendung. Nur wenn die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 eine Frage nicht wirksam klärt, kann subsidiär die Richtlinie (EU) 2019/1937 angewendet werden. Wie oben ausgeführt, ist die Verordnung (EU)

³⁰² Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstösse gegen das Unionsrecht melden, ABl. L 305 vom 26. November 2019 (zit. Richtlinie [EU] 2019/1937).

³⁰³ BJ, Forschungsstudie, S. 48.

³⁰⁴ Art. 1 Richtlinie (EU) 2019/1937; BJ, Forschungsstudie, S. 48.

³⁰⁵ Siehe oben Ziff. 5.2.

³⁰⁶ Art. 2 Abs. 1 lit. a Ziff. iv Richtlinie (EU) 2019/1937.

³⁰⁷ Art. 3 Abs. 1 Satz 2 Richtlinie (EU) 2019/1937.

Nr. 376/2014 offen formuliert,³⁰⁸ weshalb zur Auslegung die Schutzbestimmungen der Whistleblowing-Richtlinie angewendet werden könnte. Hingegen ist die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 im Teil I des Anhangs genannt. Dies hat zur Folge, dass Whistleblower, die Verstöße gegen die Regeln der Sicherheitsuntersuchung melden, den Schutz der Whistleblowing-Richtlinie genießen.

Sofern die Whistleblowing-Richtlinie zur Anwendung kommt, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass juristische Personen interne Systeme zur Meldung von Verstößen gegen das Unionsrecht schaffen.³⁰⁹ Nicht dieser Pflicht unterstehen juristische Personen im privaten Sektor mit weniger als 50 Mitarbeitenden.³¹⁰ Die internen Meldekanäle müssen die Identität des Meldenden oder der Meldenden und Dritter, die in der Meldung genannt werden, vertraulich behandeln und nicht berechtigten Mitarbeitenden den Zugriff darauf verwehren.³¹¹ Weiter müssen die Mitgliedstaaten Behörden bezeichnen, die externe Meldewesen bereitstellen,³¹² welche ebenfalls die Vertraulichkeit der Meldenden schützen müssen.³¹³

Die Whistleblowing-Richtlinie sieht diverse Schutzmassnahmen vor: Mitgliedstaaten müssen Massnahmen ergreifen, um jegliche Form von Repressalien zu untersagen.³¹⁴ Des Weiteren müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Massnahmen vornehmen, damit sich die meldende Person nicht aufgrund ihrer Meldung strafbar macht und für die Meldung zivilrechtlich nicht verantwortlich gemacht werden kann.³¹⁵

Die Richtlinie (EU) 2019/1937 gilt nur für die Mitgliedstaaten der EU und somit nicht für die Schweiz. Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften von Schweizer Unternehmen mit Sitz in der EU sind aber an diese Richtlinie gebunden.³¹⁶ Die Frist zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 ist am 17. Dezember 2021 abgelaufen. Hin-

³⁰⁸ Siehe oben Ziff. 5.3.1.

³⁰⁹ Art. 8 Abs. 1 Richtlinie (EU) 2019/1937.

³¹⁰ Art. 8 Abs. 3 Richtlinie (EU) 2019/1937.

³¹¹ Art. 9 Abs. 1 lit. a sowie Art. 16 Richtlinie (EU) 2019/1937.

³¹² Art. 11 Abs. 1 Richtlinie (EU) 2019/1937.

³¹³ Art. 12 Abs. 1 lit. a sowie Art. 16 Richtlinie (EU) 2019/1937.

³¹⁴ Art. 19 Richtlinie (EU) 2019/1937. Verbotene Repressalien sind beispielsweise die Kündigung, die Aufgabenverlagerung, Disziplinarmaßnahmen oder der Entzug einer Lizenz. Vgl. Art. 19 lit. a – o Richtlinie (EU) 2019/1937.

³¹⁵ Art. 21 Richtlinie (EU) 2019/1937; BJ, Forschungsstudie, S. 50.

³¹⁶ BJ, Forschungsstudie, S. 50; DRENCKHAN, Rz. 14.

gegen haben Mitgliedstaaten noch bis zum 17. Dezember 2023 Zeit, verbindliche Regeln für juristische Personen des privaten Sektors zu schaffen.³¹⁷

5.6 Zwischenfazit

International besteht die Verpflichtung, dass die Mitgliedstaaten der ICAO sowie die Mitgliedstaaten der EU sowohl ein obligatorisches als auch ein freiwilliges Meldesystem einzurichten haben. Die EASA hat deshalb ein Meldeportal geschaffen. In der Schweiz sind dem BAZL die Meldungen von Ereignissen gemäss Verordnung (EU) Nr. 376/2014 einzureichen. Hierzu kann eine Meldung über eine ECCAIRS-Schnittstelle oder über das von der EASA zur Verfügung gestellte Meldeportal³¹⁸ abgesetzt werden.³¹⁹

Sofern es sich um einen Unfall oder eine schwere Störung handelt, muss die meldepflichtige Person zwei Meldungen einreichen, und zwar separat dem BAZL und der SUST. Liegt hingegen nur eine leichte Störung vor, genügt eine Meldung ans BAZL. Die Meldepflichten ans BAZL sind abschliessend in der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1018 geregelt. Innert 72 Stunden nach Kenntnissnahme müssen Ereignisse gemeldet werden. Im Gegensatz zur Meldepflicht gemäss dem Meldesystem für besondere Ereignisse muss die meldende Person im Sicherheitsuntersuchungsverfahren am Ereignis beteiligt gewesen sein.

Just Culture wird im Sicherheitsuntersuchungsverfahren umgesetzt: Völkerrechtlich wird verlangt, dass die Beweismittel und Akten aus dem Sicherheitsuntersuchungsverfahren nicht an andere Behörden weitergegeben werden. Die Schweiz hat aber gegenüber der ICAO notifiziert, dass sie diesem Schutz nicht folgen möchte. Folglich hat Ziff. 5.12 des Anhangs 13 des Chicagoer Übereinkommens keine Wirkung für die Schweiz. Das Europäische Recht schützt – wie auch das Völkerrecht – grundsätzlich eher die gesammelten Beweismittel und Informationen als den Meldenden oder die Meldende. Art. 14 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 996/2010 hält fest, dass bestimmte Beweismittel, Akten und Infor-

³¹⁷ Art. 26 Abs. 1 und 2 Richtlinie (EU) 2019/1937.

³¹⁸ EASA, Meldeportal, <https://e2.aviationreporting.eu/reporting>, besucht am: 30. April 2022.

³¹⁹ BAZL, Ereignismeldung, www.bazl.admin.ch, > Startseite > Für Fachleute > Sicherheits- und Risikomanagement > Ereignismeldungen > Meldung von Ereignissen gemäss Verordnung (EU) Nr. 376/2014, besucht am: 30. April 2022.

mationen nicht an andere Behörden oder Private weitergegeben werden dürfen. Abs. 2 dieses Artikels besagt, dass gewisse Unterlagen zur Verbesserung der Flugsicherheit weitergegeben werden dürfen. Der Schutz des oder der Meldenden gilt nicht absolut. Zusätzlich kann die Whistleblowing-Richtlinie Meldende im Sicherheitsuntersuchungsverfahren schützen.

In der Schweiz dürfen Auskünfte, die im Rahmen einer Sicherheitsuntersuchung erteilt wurden, nur mit Zustimmung der aussagenden Person an die Strafbehörden weitergegeben werden. Des Weiteren dürfen Flugsicherungsunternehmen die Aufzeichnungen des AVRE nicht zur Klärung von Schuld- oder Haftungsfragen verwenden, und die aus der Auswertung gewonnenen Erkenntnisse nur zur Verbesserung der Flug- oder Betriebssicherheit nutzen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Luftfahrtrecht wesentliche Elemente der Just Culture umsetzt. Die Ausgestaltung der Just Culture in der Schweiz ist aber sehr komplex und umfangreich. Es müssen nicht nur nationale Vorgaben beachtet werden, sondern auch internationales Recht.

6 Vergleich der beiden Rechtsgebiete

Im Luftfahrtrecht ist – bis anhin – Just Culture am weitesten verankert. Aus diesem Grund wurde vorgehend die Implementierung der Just Culture in diesem Rechtsgebiet umfassend beleuchtet.³²⁰ In diesem Kapitel erfolgt ein Vergleich zwischen dem Kernenergie-recht und dem Luftfahrtrecht. Es wird darauf eingegangen, in welchem Rechtsgebiet die Rechtsunterworfenen mehr Spielraum haben.

6.1 Meldewesen und Meldepflichten

Das Luftfahrtgesetz fordert explizit den Bundesrat auf, ein Meldesystem zu errichten.³²¹ Im Kernenergierecht lässt sich solch eine Norm weder im internationalen noch im nationalen Recht finden. Dennoch haben alle Schweizer Kernkraftwerke ein internes Melde-wesen geschaffen. Das ENSI ist die externe Meldestelle. Nach Ansicht der Verfasserin dieser Arbeit sollte das ENSI im Gegensatz zur Meldestelle des BAZL nicht unabhängig sein, denn das ENSI hat die Aufgabe, zu überprüfen, ob die Bewilligungsinhaberinnen ihre Pflichten einhalten (Art. 72 Abs. 1 KEG). Dies kann das ENSI aber nur tun, wenn es Kenntnis von Vorfällen und Beinaheunfällen hat. Somit wäre eine unabhängige Melde-stelle im Bereich der Kernenergie nicht sinnvoll.³²²

Sowohl der Bereich der Zivilluftfahrt als auch das Gebiet der Kernenergie kennen umfas-sende Meldepflichten. Die beiden Rechtsgebiete unterscheiden sich aber dahingehend, dass die Meldepflichten an das BAZL in der Zivilluftfahrt abschliessend gesetzlich gere-gelt sind,³²³ während die detaillierten meldepflichtigen Ereignisse und die Anforderungen der Ereignismeldungen im Kernenergiebereich in einer Richtlinie des ENSI (ENSI-B03) enthalten sind. Die KEV enthält zwar eine Aufzählung der meldepflichtigen Ereignisse, überträgt aber dem ENSI die Aufgabe, das Vorgehen bei Meldungen in einer Richtlinie zu regeln.³²⁴ Wie oben bereits erwähnt, sind die Richtlinien des ENSI keine hoheitlichen

³²⁰ Siehe oben Ziff. 5.

³²¹ Siehe oben Ziff. 5.2.3.

³²² Siehe unten Ziff. 9.

³²³ Siehe oben Ziff. 5.3.

³²⁴ Siehe oben Ziff. 4.3.3 f.

Erlasse. Sie konkretisieren vielmehr den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik.³²⁵

Der hier vertretenen Ansicht nach haben die Rechtsunterworfenen bezüglich der Meldepflichten im Bereich der Kernenergie einen grösseren Handlungsspielraum als im Bereich der Zivilluftfahrt. Denn zu spezifische Bestimmungen können Lücken aufweisen. Mitarbeitende entscheiden schlussendlich selbst, dass ihr Ereignis aufgrund einiger kleineren Abweichungen nicht mit einem meldepflichtigen Tatbestand übereinstimmt. Dies führt zu einem Rückgang von Meldungen.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass das KEG mit dem Verweis in Art. 22 Abs. 2 lit. h KEG eine Selbstregulierung der Bewilligungsinhaberinnen zulässt: Bewilligungsinhaberinnen müssen die Entwicklungen von Wissenschaft und Technik sowie die Betriebserfahrungen vergleichbarer Anlagen verfolgen. Der Verweis auf Wissenschaft und Technik bezieht sich auf die IAEA Safety Standards sowie auf die Richtlinien des ENSI. Die Selbstregulierung ist zulässig, weil es dem Bundesgesetzgeber zusteht, den Sachbereich der Kernenergie innert den Schranken der Bundesverfassung zu normieren.³²⁶ Zu beachten ist aber, dass für jedes staatliche Handeln eine gesetzliche Grundlage notwendig ist (Art. 5 Abs. 1 BV). Des Weiteren müssen im Bund alle wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes erlassen werden (Art. 164 Abs. 1 BV). Die Bundesbestimmungen können aber Verweisungs-, Flexibilisierungs- und Delegationsfunktion enthalten.³²⁷ Der Verweis auf Stand der Wissenschaft und Technik trägt der Implementierung der Erkenntnisse der Wissenschaft Rechnung.³²⁸ Bewilligungsinhaberinnen können schnell und flexibel neue Erkenntnisse in ihren Prozessen einfügen.

³²⁵ Siehe oben Ziff. 3.2.2.2.

³²⁶ Art. 90 BV.

³²⁷ MÜLLER/ZECH, S. 89 f.

³²⁸ MÜLLER/ZECH, S. 93.

6.2 Implementierung der Just Culture

Beide Rechtsgebiete wollen eine Kultur des Vertrauens schaffen, setzen aber Just Culture unterschiedlich um. Nur im Bereich der Zivilluftfahrt ist Just Culture gesetzlich verankert.

Im Sicherheitsuntersuchungsverfahren dürfen die Beweismittel nicht zur Klärung von Schuld- und Haftungsfragen verwendet werden. Zudem darf die SUST nur jene Beweise der Strafverfolgungsbehörde weitergeben, die der Meldende oder die Meldende zugestimmt hat. Die SUST hat weiter die Berichte zu anonymisieren.³²⁹ Nicht nur werden Meldende im Sicherheitsuntersuchungsverfahren geschützt, sondern auch bei der Einreichung einer Meldung bei der Meldestelle des BAZL. Die Meldestelle des BAZL hat die Meldungen vertraulich zu behandeln.³³⁰ Zudem sind Angehörige der Meldestelle, die mit der Erfassung und Auswertung von Ereignismeldungen betraut sind, im Rahmen dieser Tätigkeiten von ihrer Anzeige- und Verfolgungspflicht entbunden.³³¹ Die Strafbehörde erhält somit allein aufgrund einer Meldung an das BAZL keine Kenntnis von einem Vorfall.³³² Die Strafbehörden werden aber durch den Vorbericht der SUST auf einen Vorfall aufmerksam.³³³ Der Schlussbericht darf in einem Strafverfahren verwendet werden, nicht aber die Protokolle der Einvernahmen.³³⁴

Hingegen hält das Kernenergierecht keine Normen bereit, welche die Meldenden schützen. Die IAEA sowie das ENSI halten fest, dass nicht jedes Verhalten sanktioniert und weiterverfolgt werden soll.³³⁵ Wie aber oben bereits ausgeführt, sind die Safety Standards rechtlich nicht verbindlich sowie handelt es sich beim Bericht des ENSI zur Aufsichtspraxis lediglich um eine Empfehlung. Dies bedeutet, dass die Strafbehörden aufgrund des

³²⁹ Siehe oben Ziff. 5.4.3.

³³⁰ Art. 77d Abs. 3 LFV.

³³¹ Art. 77d Abs. 4 LFV. Siehe zum Konflikt der Anzeigepflicht gemäss KEG unten Ziff. 8.2.1.

³³² Damit setzt die Schweiz weitgehend die Vorgaben von Art. 16 Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 um. Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 fordert, dass das gemässigte Opportunitätsprinzip eingeführt wird. Vgl. hinten Ziff. 7.1.1.

³³³ Art. 23 Abs. 3 VSZV. Die Strafbehörden müssen folglich alle Straftaten bei genügenden Verdachtsgründen verfolgen und aburteilen. Vgl. unten Ziff. 7.1.1.

³³⁴ Urteil des Bundesstrafgerichts, SK.2020.38 vom 18. Dezember 2020, E. 1.4.1.5 und E. 1.4.2.4.

³³⁵ Siehe oben Ziff. 4.2.

Legalitätsprinzips – bei genügenden Verdachtsgründen – die Straftat zu verfolgen haben. Dies steht aber im Widerspruch zur Just Culture.³³⁶

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die Rechtsunterworfenen im Bereich der Zivilluftfahrt besser gesetzlich geschützt sind als im Bereich der Kernenergie. Bei der konkreten Ausgestaltung der Vertrauenskultur haben hingegen die Rechtsunterworfenen im Gebiet der Kernenergie mehr Handlungsspielraum. Bewilligungsinhaberinnen können in ihren Managementsystemen festhalten, wie sie ihre Mitarbeitenden dazu ermutigen, Fehler zu melden. Jedoch steht Just Culture in beiden Rechtsgebieten im Spannungsverhältnis zum schweizerischen Recht.³³⁷

³³⁶ Siehe zum Widerspruch zwischen Just Culture und der Anzeigepflicht unten Ziff. 8.2.1.

³³⁷ Betroffen sind insbesondere das Legalitätsprinzip, das Opportunitätsprinzip, der nemo-tenetur-Grundsatz sowie die Anzeigepflichten. Vgl. unten Ziff. 7.1.1, Ziff. 8.1 sowie Ziff. 8.2.1. Folgend wird nur näher auf den Konflikt zwischen dem KEG und der Just Culture eingegangen.

7 (Verwaltungs-)Strafbestimmungen

Das Strafrecht umfasst eine materielle und formelle Seite. Das materielle Strafrecht beinhaltet Rechtssätze, die konkretes menschliches Verhalten unter Strafe stellen. Das materielle Strafrecht wird sodann durch das Strafprozessrecht resp. das formelle Strafrecht durchgesetzt.³³⁸ Nicht nur im schweizerischen Strafgesetzbuch³³⁹ bestehen Strafbestimmungen, sondern auch in Verwaltungsgesetzen. Sie bilden das Nebenstrafrecht.³⁴⁰

Nachfolgend werden strafrechtliche Begriffe und Prinzipien verwendet, weshalb sie zuerst definiert werden. Im Anschluss werden die Verwaltungsstrafbestimmungen erläutert. Schlussendlich wird die für die vorliegende Arbeit relevante Norm des Strafgesetzbuches genauer beleuchtet.

7.1 Begriffserklärung

Im Folgenden werden nun die für diese Arbeit relevanten Begriffe beschrieben.

7.1.1 Legalitätsprinzip und Verfolgungszwang

Art. 7 Abs. 1 StPO³⁴¹ beinhaltet das strafprozessuale Legalitätsprinzip. Es verpflichtet die Strafbehörden von Amtes wegen zur Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs. Die Strafbehörden müssen folglich alle Straftaten bei genügenden Verdachtsgründen verfolgen und beurteilen.³⁴² Unbeachtlich ist, wie die Strafverfolgungsbehörden von den Verdachtsgründen Kenntnis erhalten.³⁴³ Das Legalitätsprinzip gewährleistet erstens die Durchsetzung des materiellen Strafrechts, zweitens die Verwirklichung der Rechtsgleichheit und drittens die Verhinderung von Willkür bei der Ausübung der Strafrechtspflege.³⁴⁴ Der Verfolgungszwang kann eingeschränkt werden (sog. gemässigttes Opportunitätsprinzip):³⁴⁵ Eine Strafbefreiung kann bei fehlendem Strafbedürfnis,³⁴⁶ durch Wiedergut-

³³⁸ CAPUS, S. 311; SCHNYDER/STEINER/PERRIG, S. 337.

³³⁹ Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

³⁴⁰ EGLI, N 41. Siehe dazu unten Ziff. 7.2.

³⁴¹ Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007, SR 312.0.

³⁴² Urteil des Bundesgerichts, 1C_63/2017 vom 22. Mai 2017, E. 2.1; RIKLIN, OFK, Art. 7 StPO N 1; WOHLERS, SK, Art. 7 StPO N 1.

³⁴³ BGE 114 IV 78, E. 1b; WOHLERS, SK, Art. 7 StPO N 4.

³⁴⁴ WOHLERS, SK, Art. 7 StPO N 2.

³⁴⁵ Art. 8 StPO; RIKLIN, OFK, Art. 7 StPO N 2; WOHLERS, SK, Art. 7 StPO N 2 f.

³⁴⁶ Art. 52 StGB. Dies ist der Fall, wenn Schuld und Tatfolgen geringfügig sind.

machung,³⁴⁷ bei Betroffenheit des Täters resp. der Täterin erfolgen³⁴⁸ oder wenn das Bundesrecht sie vorsieht.³⁴⁹

7.1.2 Vorsatz und Fahrlässigkeit

Aus Art. 12 Abs. 1 StGB kann angenommen werden, dass im Strafrecht grundsätzlich nur vorsätzliche Taten strafbar sind.³⁵⁰ Aber auch Fahrlässigkeit wird bestraft, wenn das Gesetz es ausdrücklich bestimmt.³⁵¹ Dies gilt gemäss Art. 104 StGB auch für Übertretungen des StGB. Bei Übertretungen, welche in anderen Bundesgesetzen geregelt sind, genügt nach Art. 333 Abs. 7 StGB grundsätzlich Fahrlässigkeit.³⁵²

Vorsatz ist eine Kombination von Wissen und Wollen.³⁵³ Wissen bedeutet, dass der Täter oder die Täterin die wesentlichen Umstände im Sinne eines Begleitwissens mitbewusst hat.³⁵⁴ Der Wille, d. h. die innere Kraft, steuert das eigene Verhalten. Nicht von Relevanz für den Vorsatz ist der blosser Wunsch, etwas möge geschehen. Der Umsetzungswille muss auf die Realisierung aller Tatbestandselemente gerichtet sein.³⁵⁵ Wer die Verwirklichung der Tat für möglich hält und die Erfüllung der Tat in Kauf nimmt, sich damit abfindet, mag sie ihm auch unerwünscht sein, handelt bereits vorsätzlich (sog. Eventualvorsatz).³⁵⁶ Der Eventualvorsatz dient insbesondere als Beweishilfe zum Schluss von Wissen auf Wollen, «wenn sich dem Täter der Eintritt des Erfolges als so wahrscheinlich aufdrängte, dass sein Handeln vernünftigerweise nicht anders denn als Billigung dieses Erfolges ausgelegt werden kann», sofern nicht «Gegenindizien diesen Schluss entkräften».³⁵⁷

³⁴⁷ Art. 53 StGB. Der Täter oder die Täterin hat den Schaden gedeckt oder alle zumutbaren Anstrengungen unternommen, das von ihm resp. ihr bewirkte Unrecht auszugleichen.

³⁴⁸ Art. 54 StGB. Eine Strafe wäre durch die unmittelbaren Folgen seiner resp. ihrer Tat unangemessen.

³⁴⁹ Art. 8 Abs. 1 StPO.

³⁵⁰ NIGGLI/MAEDER, BSK, Art. 12 StGB N 11; TRECHSEL/FATEH-MOGHADAM, PK, Art. 12 StGB N 1.

³⁵¹ Art. 12 Abs. 1 StGB. Vgl. auch NIGGLI/MAEDER, BSK, Art. 12 StGB N 11.

³⁵² TRECHSEL/FATEH-MOGHADAM, PK, Art. 12 StGB N 1; WOHLERS/GODENZI/SCHLEGEL, Handkommentar, Art. 12 StGB N 1.

³⁵³ Art. 12 Abs. 2 Satz 1 StGB.

³⁵⁴ BGE 125 IV 242, E. 3e; NIGGLI/MAEDER, BSK, Art. 12 StGB N 25; TRECHSEL/FATEH-MOGHADAM, PK, Art. 12 StGB N 4.

³⁵⁵ TRECHSEL/FATEH-MOGHADAM, PK, Art. 12 StGB N 12.

³⁵⁶ Art. 12 Abs. 2 Satz 2 StGB; BGE 137 IV 1, E. 4.2.3; BGE 133 IV 222, E. 5.3; BGE 130 IV 58, E. 8.2.

³⁵⁷ BGE 69 IV 75, E. 5; BGE 137 IV 1, E. 4.2.3; TRECHSEL/FATEH-MOGHADAM, PK, Art. 12 StGB N 15.

Fahrlässigkeit setzt bezüglich der Tatbestandsverwirklichung eine pflichtwidrige Unvorsichtigkeit des Täters oder der Täterin voraus.³⁵⁸ Fahrlässiges Handeln liegt zum einen vor, wenn der Täter oder die Täterin die Folgen seines resp. ihres Verhaltens nicht bedenkt (unbewusste Fahrlässigkeit).³⁵⁹ Zum anderen kann der Täter oder die Täterin fahrlässig handeln, wenn er resp. sie die Folgen für möglich hält, aber darauf vertraut, dass der vorausgesehene Erfolg nicht eintrete (bewusste Fahrlässigkeit).³⁶⁰ Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss zudem die adäquate Kausalität bei der Fahrlässigkeit gegeben sein.³⁶¹ Weiter muss der Täter resp. die Täterin eine Sorgfaltspflicht verletzt haben.³⁶² Als Grundlage für die Sorgfaltspflicht können Gesetze, Verordnungen, Reglemente oder soft law dienen.³⁶³

Grobfahrlässigkeit liegt vor, wenn der Täter oder die Täterin nicht die Sorgfalt anwendet, die «jedem verständigen Menschen in gleicher Lage und unter gleichen Umständen als beachtlich hätte einleuchten müssen».³⁶⁴ Das Strafgesetzbuch kennt die grobe Fahrlässigkeit nicht.³⁶⁵ Demgegenüber enthält beispielsweise das Strassenverkehrsgesetz³⁶⁶ die Definition einer groben Missachtung von Verkehrsregeln. Nach Art. 90 Abs. 2 SVG liegt ein grober Verstoss gegen die Verkehrsregeln vor, wenn sich einerseits der Täter oder die Täterin rücksichtslos oder schwerwiegend regelwidrig verhält. Dies setzt schweres Verschulden, mindestens aber grobe Fahrlässigkeit voraus. Andererseits muss objektiv eine wichtige Verkehrsvorschrift in gravierender Weise betroffen sein.³⁶⁷

³⁵⁸ Art. 12 Abs. 3 StGB.

³⁵⁹ WOHLERS/GODENZI/SCHLEGEL, Handkommentar, Art. 12 StGB N 14.

³⁶⁰ BGE 69 IV 75, E. 5; BGE 96 IV 99, S. 101; WOHLERS/GODENZI/SCHLEGEL, Handkommentar, Art. 12 StGB N 14.

³⁶¹ BGE 129 IV 282, E. 2.1; BGE 135 IV 56, E. 2.2; TRECHSEL/FATEH-MOGHADAM, PK, Art. 12 StGB N 26. Die adäquate Kausalität wird bejaht, wenn das Verhalten des Täters oder der Täterin nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung geeignet ist, einen Erfolg wie den eingetretenen herbeizuführen oder zumindest zu begünstigen.

³⁶² Die Sorgfaltspflicht ist verletzt, wenn der Täter resp. die Täterin «zum Zeitpunkt der Tat aufgrund der Umstände sowie seiner/[ihrer] Kenntnisse und Fähigkeiten die damit bewirkte Gefährdung der Rechtsgüter des Opfers hätte erkennen können und müssen und wenn er/[sie] zugleich die Grenzen des erlaubten Risikos überschritten hat». Vgl. BGE 130 IV 7, E. 3.2; BGE 136 IV 76, E. 2.3.1; BGE 135 IV 56, E. 2.1.

³⁶³ TRECHSEL/FATEH-MOGHADAM, PK, Art. 12 StGB N 30.

³⁶⁴ BGE 108 V 199, E. 3a; BGE 111 II 89, E. 1a; TRECHSEL/FATEH-MOGHADAM, PK, Art. 12 StGB N 23.

³⁶⁵ TRECHSEL/FATEH-MOGHADAM, PK, Art. 12 StGB N 23.

³⁶⁶ Strassenverkehrsgesetz (SVG) vom 19. Dezember 1958, SR 741.01.

³⁶⁷ BGE 99 IV 279, E. 2; FIOLKA, BSK, Art. 90 SVG N 41.

7.2 Widerhandlungen gegen das Kernenergiegesetz

Durch Meldungen von Vorkommnissen der Betreiberinnen der Kernanlagen erhält das ENSI Kenntnis von Widerhandlungen gegen das KEG. Neben dem Strafgesetzbuch sieht auch das KEG Bestimmungen vor, die gewisse Vergehen, Verbrechen oder Übertretungen unter Strafe stellen.³⁶⁸ Die Strafbestimmungen sind in Art. 88 ff. KEG und Art. 78 KEV geregelt. Für die vorliegende Arbeit sind Art. 88 KEG (Missachtung von Sicherheits- und Sicherungsmassnahmen) sowie Art. 93 KEG (Verletzung der Meldepflicht) relevant. Auf diese wird nachfolgend näher eingegangen.

7.2.1 Missachtung von Sicherheits- und Sicherungsmassnahmen

Wer vorsätzlich beim Umgang mit Kernmaterialien, die für die nukleare Sicherheit oder Sicherung wesentlichen Schutzmassnahmen nicht beachtet, wird mit Gefängnis oder Busse bis zu CHF 500'000 bestraft.³⁶⁹ Nicht nur vorsätzliche Handlungen werden bestraft, sondern auch die fahrlässigen Taten. Die Strafe reduziert sich beim fahrlässigen Handeln auf Gefängnis oder Busse bis zu CHF 100'000.³⁷⁰ Wer wissentlich viele Menschen oder fremdes Eigentum von erheblichem Wert in Gefahr bringt, wird mit Zuchthaus bestraft. Damit kann eine Busse von bis zu CHF 500'000 verbunden werden.³⁷¹ Die Verfolgung und Beurteilung der Taten unterstehen der Bundesstrafgerichtsbarkeit.³⁷²

7.2.2 Verletzung der Meldepflicht

Wer eine Meldepflicht nach dem KEG oder einer Ausführungsverordnung vorsätzlich verletzt, wird mit Haft oder Busse bis zu CHF 100'000 bestraft.³⁷³ Wird die Tat fahrlässig begangen, so beträgt die Strafe eine Busse bis CHF 40'000.³⁷⁴ Bereits der Versuch und die Gehilfenschaft sind strafbar.³⁷⁵ Die Unterlassungen der Meldepflichten werden vom BFE verfolgt und beurteilt. Für das Verfahren gilt das Bundesgesetz über das Ver-

³⁶⁸ Art. 88 ff. KEG.

³⁶⁹ Art. 88 Abs. 1 lit. c KEG.

³⁷⁰ Art. 88 Abs. 3 KEG.

³⁷¹ Art. 88 Abs. 2 KEG.

³⁷² Art. 100 Abs. 1 KEG.

³⁷³ Art. 93 Abs. 1 lit. b KEG.

³⁷⁴ Art. 93 Abs. 3 KEG.

³⁷⁵ Art. 93 Abs. 2 KEG.

waltungsstrafrecht^{376,377} Die allgemeinen Bestimmungen des StGB gelten für Taten, die in der Verwaltungsgesetzgebung des Bundes mit Strafe bedroht sind, soweit das VStrR oder das einzelne Verwaltungsgesetz nichts anderes bestimmt.³⁷⁸

7.2.3 Zwischenfazit

Dem ENSI sind sicherheitsrelevante Vorkommnisse zu melden. Das KEG unterstellt nicht alle Widerhandlungen gegen dieses Gesetz der Bundesstrafgerichtsbarkeit. Während Missachtungen von Sicherheits- und Sicherungsmassnahmen der Bundesanwaltschaft anzuzeigen sind, unterstehen die Verletzungen von Meldepflichten dem Verwaltungsstrafrecht. Das ENSI muss die Missachtung der Meldepflicht nicht der Bundesanwaltschaft mitteilen, sondern dem BFE.

7.3 Gefährdung durch Kernenergie, Radioaktivität und ionisierende Strahlen (Art. 226^{bis} StGB)

Meldungen von sicherheitsrelevanten Vorkommnissen können nicht nur Widerhandlungen gegen das KEG aufdecken, sondern auch Verletzungen von Strafbestimmungen des StGB. Relevant für die vorliegende Arbeit ist Art. 226^{bis} StGB. Diese Norm wurde mit dem KEG ins Kernstrafrecht eingeführt.³⁷⁹ Wer vorsätzlich oder fahrlässig durch Kernenergie, radioaktive Stoffe oder ionisierende Strahlen eine Gefahr für das Leben oder die Gesundheit von Menschen oder fremdem Eigentum von erheblichem Wert verursacht, wird mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft.³⁸⁰

7.3.1 Objektiver Tatbestand

Der Täter oder die Täterin muss eine Gefahr für das Leben oder die Gesundheit von Menschen oder fremdem Eigentum von erheblichem Wert verursachen. Die Bestimmung ist als konkretes Gefährdungsdelikt ausgestaltet.³⁸¹ Des Weiteren handelt es sich um ein

³⁷⁶ Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) vom 22. März 1974, SR 313.0.

³⁷⁷ Art. 100 Abs. 2 KEG.

³⁷⁸ Art. 2 VStrR.

³⁷⁹ TRECHSEL/CONINX, PK, Art. 226^{bis} StGB N 1; WEDER, StGB Kommentar, Art. 226^{bis} StGB N 1.

³⁸⁰ Art. 226^{bis} Abs. 1 und 2 StGB.

³⁸¹ ROELLI, BSK, Art. 226^{bis} StGB N 9; WEDER, StGB Kommentar, Art. 226^{bis} StGB N 8.

gemeingefährliches Delikt.³⁸² Die konkrete Gefährdung einer einzelnen Person oder fremden Sache reicht nur, wenn sie im Sinne der Repräsentationstheorie vom Zufall ausgewählt erscheint.³⁸³ Eigentum von erheblichem Wert dürfte bei einem Schaden ab CHF 10'000 angenommen werden.³⁸⁴

Als Kernenergie gilt jede Art von Energie, die bei der Spaltung oder Verschmelzung von Atomkernen frei wird.³⁸⁵ Radioaktive Stoffe sind solche oder Stoffgemische, die Atomkernarten enthalten. Mit Radioaktivität wird die Eigenschaft gewisser Atomkernarten gemeint, durch spontanen Zerfall unter Freisetzung ionisierender Strahlung in eine Atomkernart überzugehen.³⁸⁶ Eine Strahlung ist ionisierend, wenn deren Energie zur Auslösung von Ionisation, d. h. zur Herauslösung von Elektronen aus Atomen ausreicht.³⁸⁷

Der objektive Tatbestand kann auch durch Unterlassung erfüllt sein, wenn beispielsweise die internationalen und/oder nationalen Sicherheits- und Schutzbestimmungen vorsätzlich oder fahrlässig nicht eingehalten werden.³⁸⁸

Die fahrlässige Strafbarkeit liegt vor, wenn die beschuldigte Person die ihr zumutbare Sorgfaltspflicht missachtet, die zu einer voraussehbaren Gefährdung führt und die bei pflichtgemäßem Handeln mit hoher Wahrscheinlichkeit abwendbar gewesen wäre.³⁸⁹

Die Sorgfaltspflicht wird in nationalen und völkerrechtlichen Erlassen und Richtlinien konkretisiert.³⁹⁰ Im Bereich der Kernenergie umschreiben das KEG, die KEV, die IAEA Safety Standards und die Richtlinien des ENSI die Sorgfaltspflicht.

³⁸² Botschaft KEG, S. 2802; ROELLI, BSK, Art. 226^{bis} StGB N 9; TRECHSEL/CONINX, PK, Art. 226^{bis} StGB N 3.

³⁸³ ROELLI, BSK, Art. 226^{bis} StGB N 9; TRECHSEL/CONINX, PK, Art. 226^{bis} StGB N 3.

³⁸⁴ WOHLERS/GODENZI/SCHLEGEL, Handkommentar, Art. 226^{bis} StGB N 1; TRECHSEL/CONINX, PK, Art. 226^{bis} StGB N 3. Die Rechtsprechung zu Art. 144 Abs. 3 StGB wird analog angewendet.

³⁸⁵ Art. 3 lit. e KEG; Botschaft KEG, S. 2757; TRECHSEL/CONINX, PK, Art. 226^{bis} StGB N 2.

³⁸⁶ Botschaft StSG, S. 232; WOHLERS/GODENZI/SCHLEGEL, Handkommentar, Art. 226^{bis} StGB N 1.

³⁸⁷ Botschaft StSG, S. 188. Beispielsweise gehört hierzu die Röntgenstrahlung. Botschaft StSG, S. 232.

³⁸⁸ ROELLI, BSK, Art. 226^{bis} StGB N 18.

³⁸⁹ Zum Beispiel handelt eine beschuldigte Person, die Zweifel über die Standards hat und die Behörden darüber nicht informiert, fahrlässig. Vgl. ROELLI, BSK, Art. 226^{bis} StGB N 25.

³⁹⁰ ROELLI, BSK, Art. 226^{bis} StGB N 26.

7.3.2 Subjektiver Tatbestand

Die Tat muss wissentlich und willentlich durch Kernenergie, radioaktive Stoffe oder ionisierende Strahlen eine Gefahr für Gesundheit oder Leben von Menschen oder von fremdem Eigentum verursacht haben, wobei Eventualvorsatz genügt.³⁹¹ Das Strafmass reduziert sich, wenn der Täter oder die Täterin fahrlässig handelt.³⁹²

7.3.3 Konkurrenzen

Führt die Tat zu einer Verletzung eines geschützten Rechtsgutes, stehen die Verletzungsdelikte in echter Idealkonkurrenz zu Art. 226^{bis} StGB. Art. 226^{bis} StGB ist lex specialis gegenüber der Gefährdung des Lebens (Art. 129 StGB) sowie der Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht (Art. 224 StGB).³⁹³ Art. 226^{bis} StGB geht den Straftatbeständen des KEG dann vor, wenn er die Tat nach dem Unrechtsgehalt und dem Verschulden abgilt.³⁹⁴ Die Strafbestimmungen des KEG haben einen eingeschränkten Täterkreis: Sie richten sich an Personen, die berufsmässig mit Kernenergie arbeiten.³⁹⁵

7.3.4 Zwischenfazit

Seit 2005 gab es keine Verurteilungen gemäss Art. 226^{bis} StGB.³⁹⁶ Die Strafbestimmungen des KEG kommen anstelle von Art. 226^{bis} StGB zur Anwendung, wenn die beschuldigte Person eine mit der Nutzung der Kernenergie zusammenhängende Funktion wahrnimmt.

³⁹¹ ROELLI, BSK, Art. 226^{bis} StGB N 24; TRECHSEL/CONINX, PK, Art. 226^{bis} StGB N 4.

³⁹² Art. 226^{bis} Abs. 2 StGB.

³⁹³ ROELLI, BSK, Art. 226^{bis} StGB N 28; TRECHSEL/CONINX, PK, Art. 226^{bis} StGB N 8.

³⁹⁴ ROELLI, BSK, Art. 226^{bis} StGB N 29.

³⁹⁵ Botschaft KEG, S. 2798; ROELLI, BSK, Art. 226^{bis} StGB N 29; TRECHSEL/CONINX, PK, Art. 226^{bis} StGB N 8.

³⁹⁶ ROELLI, BSK, Art. 226^{bis} StGB Kriminalstatistik.

8 Spannungsverhältnisse

Wie bereits die Standardwerke zur Just Culture zeigen, kann das Ziel der Just Culture im Konflikt mit dem nationalen Recht stehen.³⁹⁷ Ob und inwieweit im Bereich der Kernenergie ein Konflikt zwischen der Just Culture und dem schweizerischen Recht besteht, wird nachfolgend erläutert.

8.1 Verletzung des nemo-tenetur-Grundsatzes durch die Meldepflichten?

Aufgrund der Meldepflichten sind die involvierten Personen gehalten, sicherheitsrelevante Ereignisse zu melden. Da das ENSI alle Vergehen und Verbrechen nach Art. 88–92 KEG der Bundesanwaltschaft anzeigen muss, kommt die Meldung einer Selbstanzeige gleich. Somit besteht gegebenenfalls ein Konflikt mit dem Verbot des Selbstbelastungszwangs. Im ersten Unterkapitel wird der nemo-tenetur-Grundsatz allgemein erläutert. Anschliessend wird im zweiten Unterkapitel geprüft, ob die Meldepflichten des KEG zu einer Verletzung dieses Grundsatzes führen. Zum Schluss werden die möglichen Konsequenzen einer Verletzung dieses Grundsatzes aufgezeigt.

8.1.1 Der nemo-tenetur-Grundsatz im Allgemeinen

Gemäss dem Grundsatz *nemo tenetur se ipsum accusare* resp. dem Verbot des Selbstbelastungszwangs hat die angeklagte Person das Recht, sich nicht selbst belasten zu müssen.³⁹⁸ Insbesondere hat die beschuldigte Person keine Pflicht, das Verfahren durch ihre Aussagen, die Herausgabe von Beweismitteln oder ihr sonstiges Verhalten aktiv zu begünstigen und sich damit selbst zu belasten.³⁹⁹ Aus der Verweigerung der Aussage dürfen den Beschuldigten keine Nachteile erwachsen.⁴⁰⁰ Falls die beschuldigte Person im Verfahren aussagt, muss sie dulden, dass die gewonnenen Erkenntnisse aus ihrer Aussage als

³⁹⁷ DEKKER, *Restoring Trust*, S. 91 ff.; REASON, *Managing risks*, S. 206 f.

³⁹⁸ SCHMID/JOSITSCH, Rz. 671.

³⁹⁹ Botschaft StPO, S. 1168 f.; ENGLER, BSK, Art. 113 StPO N 2.

⁴⁰⁰ BGE 130 I 126, E. 2.1.

Beweismittel gegen sie verwendet werden.⁴⁰¹ Auf das Aussage- und Mitwirkungsverweigerungsrecht muss die beschuldigte Person zu Beginn der ersten Einvernahme hingewiesen werden, weil sonst die Unverwertbarkeit der Aussagen droht.⁴⁰²

Der nemo-tenetur-Grundsatz lässt sich zum einen im Völkerrecht finden. Art. 6 Ziff. 1 EMRK⁴⁰³ statuiert das Recht auf ein faires Verfahren.⁴⁰⁴ Sodann hält Art. 14 Abs. 3 lit. g UNO-Pakt II⁴⁰⁵ fest, dass eine Person, die wegen einer strafbaren Handlung angeklagt wurde, nicht gezwungen werden darf, gegen sich selbst als Zeuge auszusagen oder sich schuldig zu bekennen.⁴⁰⁶ Zum anderen ist das Verbot des Selbstbelastungszwangs im nationalen Recht verankert. Art. 113 Abs. 1 StPO hält fest, dass die beschuldigte Person sich nicht selbst belasten muss. Auf Verfassungsebene wird das Verbot des Selbstbelastungszwangs aus Art. 29, Art. 30 Abs. 1 oder Art. 32 Abs. 1 und 2 BV abgeleitet.⁴⁰⁷

In erster Linie ist dieser Grundsatz in Strafverfahren zu berücksichtigen.⁴⁰⁸ Eine Person kann sich auf den nemo-tenetur-Grundsatz berufen, wenn gegen sie eine strafrechtliche Anklage erhoben wurde.⁴⁰⁹ Der EGMR beurteilt anhand der Engel-Kriterien, ob eine strafrechtliche Anklage vorliegt.⁴¹⁰ Eine strafrechtliche Anklage liegt vor, «wenn alternativ entweder (1) das nationale Recht eine staatliche Massnahme dem Strafrecht zuordnet oder (2) die Natur des Vergehens bzw. dessen Art und Schwere (3) und/oder die Sanktion

⁴⁰¹ ENGLER, BSK, Art. 113 StPO N 8.

⁴⁰² Art. 158 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 StPO; BGE 138 IV 47, E. 2.6.1; OTT, S. 200; MACULA, S. 31 f.; ENGLER, BSK, Art. 113 StPO N 4; LIEBER, SK, Art. 113 StPO N 13.

⁴⁰³ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, SR 0.101.

⁴⁰⁴ Der Artikel nennt das Verbot des Selbstbelastungszwangs nicht ausdrücklich. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bestätigte aber, dass der Grundsatz als Teilgehalt eines fairen Verfahrens unter Art. 6 EMRK fällt. Vgl. EGMR vom 08.02.1996, John Murray gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 18731/91, § 45; EGMR vom 30.06.2008, Gäfgen gegen Deutschland, Nr. 22978/05, § 94; BGE 142 IV 207, E. 8.3; ENGLER, BSK, Art. 113 StPO N 3.

⁴⁰⁵ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2 (zit. UNO-Pakt II).

⁴⁰⁶ BGE 142 IV 297, E. 8.2.

⁴⁰⁷ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, B-7633/2009 vom 14. September 2015, E. 94; MEYER, N 444; OTT, S. 174 ff.

⁴⁰⁸ Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Vgl. auch MEYER, N 449.

⁴⁰⁹ Art. 6 Ziff. 1 Satz 1 EMRK.

⁴¹⁰ EGMR vom 08.06.1976, Engel u. a. gegen Niederlande, Nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, § 80. Diese Kriterien werden auch vom Bundesgericht angewendet. Urteil des Bundesgerichts, 2C_317/2020 vom 7. Oktober 2020, E. 4.2; MEYER, N 452.

für einen strafrechtlichen Charakter sprechen».⁴¹¹ Das erste Kriterium ist lediglich als Ausgangspunkt zu verstehen.⁴¹²

Der nemo-tenetur-Grundsatz ist auch auf staatliche Massnahmen anwendbar, die vor einer Anklage vorgenommen werden, nämlich dann, wenn die beschuldigte Person erwarten muss, dass zukünftig gegen sie ein Strafverfahren eröffnet wird.⁴¹³ Nach Lehre und Rechtsprechung ist der nemo-tenetur-Grundsatz unter bestimmten Bedingungen auch in einem Verwaltungsverfahren, welches zu einem Strafverfahren parallel läuft, zu beachten.⁴¹⁴ Denn der oder die Betroffene kann bereits in einem Verwaltungsverfahren wesentlich beeinträchtigt sein, wenn er oder sie befürchten muss, dass die aufgrund der Meldepflicht erlangten Informationen zur Eröffnung eines Strafverfahrens führen.⁴¹⁵ Zwischen dem Straf- und Verwaltungsverfahren muss aber ein hinreichender Zusammenhang bestehen.⁴¹⁶ Dieser liegt beispielsweise vor, wenn sich beide Verfahren auf den gleichen Sachverhalt stützen oder Informationen des einen Verfahrens im anderen Verfahren verwendet werden. Zudem besteht ein ausreichender Konnex, wenn die Behörde eine Rechtshilfepflicht hat.⁴¹⁷ Unbeachtlich ist, ob effektiv ein Strafverfahren eröffnet worden ist.⁴¹⁸ Das Verwaltungsverfahren kann auch vor dem Strafverfahren erfolgen.⁴¹⁹ Kann das Risiko einer Einleitung eines Strafverfahrens durch die Mitwirkung im Verwaltungsverfahren nicht mit Bestimmtheit ausgeschlossen werden, liegt ein genügender Zusammen-

⁴¹¹ EGMR vom 08.06.1976, Engel u. a. gegen Niederlande, Nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, § 80; BGE 140 II 384, E. 3.2.1; Urteil des Bundesgerichts, 2C_317/2020 vom 7. Oktober 2020, E. 4.2.

⁴¹² EGMR vom 08.06.1976, Engel u. a. gegen Niederlande, Nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, § 82; MACULA, S. 16.

⁴¹³ Die Situation gilt zum Zeitpunkt der Massnahmenergreifung als substantially affected. EGMR vom 27.02.1980, Deweer gegen Belgien, Nr. 6903/75, § 46; EGMR vom 13.09.2016, Ibrahim u. a. gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 50541/08, 50571/08, 50573/08, 40351/09, § 249; EGMR vom 06.10.2020, Agapov gegen Russland, Nr. 52464/15, § 32; MEIER, S. 238; OTT, S. 110.

⁴¹⁴ BGE 139 I 72, E. 2.2.2; LIEBER, SK, Art. 113 StPO N 14a; OTT, S. 187; VEST, St. Galler Kommentar, Art. 32 BV N 6.

⁴¹⁵ EGMR vom 29.06.2007, O'Halloran und Francis gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 15809/02, 25624/02, § 35; ROTH, N 15.

⁴¹⁶ MEIER, S. 240; ROTH, N 19; WIDMER-KAUFMANN, S. 486.

⁴¹⁷ MEYER, N 460.

⁴¹⁸ EGMR vom 05.04.2012, Chambaz gegen Schweiz, Nr. 11663/04, § 46; ROTH, N 21; MEIER, S. 240.

⁴¹⁹ MEIER, S. 241.

hang zwischen den beiden Verfahren vor,⁴²⁰ d. h. die betroffene Person ist substantially affected und der nemo-tenetur-Grundsatz ist anwendbar.

Ist in einem Verwaltungs- oder Strafverfahren der nemo-tenetur-Grundsatz zu beachten, muss geprüft werden, ob dessen Schutzgehalt verletzt wird. Der Grundsatz hat zwei Teilgehalte: das Recht zu schweigen und das Selbstbelastungsprivileg.⁴²¹ Das Recht zu schweigen umfasst insbesondere das Aussageverweigerungsrecht.⁴²² Der oder die Beschuldigte muss nach dem Selbstbelastungsprivileg der Strafbehörde kein belastendes Material herausgeben.⁴²³ Der nemo-tenetur-Grundsatz wirkt nicht absolut.⁴²⁴ Nach OTT kann anhand von drei Kriterien geprüft werden, ob der Grundsatz verletzt wurde.⁴²⁵ Erstens ist zu prüfen, ob eine *Selbstbelastung* einer Person gegeben ist.⁴²⁶ Zweitens ist zu fragen, ob der Staat die Person zu einer Selbstbelastung *zwingt*. Dabei wird zwischen formellem und informellem Zwang unterschieden.⁴²⁷ Formeller Zwang liegt vor, wenn eine Verweigerung der Mitwirkung durch gesetzlich vorgesehene Sanktionen bestraft wird.⁴²⁸ Hingegen muss beim informellen Zwang die Mitwirkungsverweigerung nicht mit rechtlichen Sanktionen bedroht sein. Das Schweigen der beschuldigten Person muss sich dennoch negativ auswirken.⁴²⁹ Drittens ist zu ermitteln, ob der staatliche Zwang *missbräuchlich* ist. Es gibt keine einheitliche Beurteilung der Missbräuchlichkeit des Zwangs.⁴³⁰ Die relevantesten Abgrenzungskriterien sind die Folgenden:

⁴²⁰ MEIER, S. 242; ROTH, N 23.

⁴²¹ EGMR vom 03.05.2001, J.B. gegen Schweiz, Nr. 31827/96, § 64; BGE 142 IV 2017, E. 8.3; OTT, S. 112 f.

⁴²² BGE 106 Ia 7, E. 4; BGE 109 Ia 166, E. 2b; ENGLER, BSK, Art. 113 StPO N 4; OTT, S. 112.

⁴²³ EGMR vom 17.12.1996, Saunders gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 19187/91, § 68; BGE 140 II 384, E. 3.3.2; OTT, S. 113.

⁴²⁴ EGMR vom 08.02.1996, John Murray gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 18731/91, § 47; MEIER, S. 245; OTT, S. 115 f.

⁴²⁵ OTT, S. 296 ff.

⁴²⁶ Die Person darf durch ihre Mitwirkung nicht zur strafrechtlichen Überführung ihrer selbst beitragen. WIDMER-KAUFMANN, S. 495.

⁴²⁷ OTT, S. 116; WIDMER-KAUFMANN, S. 496.

⁴²⁸ MEIER, S. 244; OTT, S. 116; WIDMER-KAUFMANN, S. 496.

⁴²⁹ MEIER, S. 244 f.; OTT, S. 117. Informeller Zwang liegt beispielsweise vor, wenn die Behörde aus dem Schweigen einer beschuldigten Person auf deren Schuld schliesst. Vgl. WIDMER-KAUFMANN, S. 497.

⁴³⁰ MEYER, N 474 ff; OTT, S. 249 ff.

- *Aktives Tun oder passives Erdulden*: Zulässig ist der Zwang zum passiven Erdulden von behördlichen Massnahmen. Hingegen steht die aktive Mitwirkung am Verfahren im Widerspruch zum nemo-tenetur-Grundsatz.⁴³¹ Gesetzlich vorgesehene Zwangsmassnahmen widersprechen aber dem Grundsatz nicht.⁴³² Praxis und Lehre halten sich aber nicht strikt an dieses Abgrenzungskriterium.⁴³³
- *Saunders-Formel*: Der Schutzbereich des nemo-tenetur-Grundsatzes darf sich nicht auf Beweismittel erstrecken, die unabhängig vom Willen der beschuldigten Person existieren.⁴³⁴ Solche Beweismittel dürfen in einem Strafverfahren verwendet werden.
- *Jalloh-Kriterien*: Der EGMR stellte die Missbräuchlichkeit eines Zwangs anhand von vier Kriterien fest: (1) die Art und das Ausmass des ausgeübten Zwangs, (2) das allfällige Bestehen von verfahrensrechtlichen Absicherungen, (3) die Verwendung der durch Zwang erlangten Beweismittel und (4) das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung.⁴³⁵ Es muss aber weiterhin im Einzelfall geprüft werden, ob die Kriterien reichen, um die Missbräuchlichkeit des Zwangs zu bejahen.⁴³⁶

Der EGMR hat keine einheitlichen Kriterien für die Feststellung der Missbräuchlichkeit des Zwangs entwickelt, die Abgrenzung erfolgt einzelfallbezogen.⁴³⁷ Nach Lehre und Rechtsprechung sollte sich der EGMR zur Klärung der Missbräuchlichkeit des Zwangs auf drei Jalloh-Kriterien abstützen: die Art und das Ausmass des ausgeübten Zwangs, die verfahrensrechtlichen Absicherungen und die Verwendung der Beweismittel.⁴³⁸

⁴³¹ MEIER, S. 246; MEYER, N 474; OTT, S. 187 f.

⁴³² BGE 140 II 384, E. 3.3.2; ENGLER, BSK, Art. 113 StPO N 8; SCHMID/JOSITSCH, Rz. 668.

⁴³³ MEYER, N 475; OTT, S. 256.

⁴³⁴ EGMR vom 17.12.1996, Saunders gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 19187/91, § 69. Darunter zählen insbesondere das Erlangen von Dokumenten aufgrund eines Durchsuchungsbefehls sowie Atem-, Blut-, Urin- oder Gewebeproben.

⁴³⁵ EGMR vom 11.07.2006, Jalloh gegen Deutschland, Nr. 64810/00, § 101; MEIER, S. 250; MEYER, N 481.

⁴³⁶ MEIER, S. 262.

⁴³⁷ MEIER, S. 252.

⁴³⁸ BGE 140 II 384, E. 3.3.3; BVGE 2011/32, E. 5.7.4.1; MEIER, S. 254; OTT, S. 273; WOHLERS, SK, Art. 3 StPO N 27.

8.1.2 Verletzung durch die Meldepflichten des KEG?

Das KEG verpflichtet die Bewilligungsinhaberinnen zur Meldung sicherheitsrelevanter Ereignisse und Tätigkeiten.⁴³⁹ Meldepflichtige haben diverse Informationen wie Ort, Zeit und den Hergang des Ereignisses mitzuteilen.⁴⁴⁰ Die Literatur hat sich mit der Frage, ob die Meldepflichten der Bewilligungsinhaberinnen gegenüber dem ENSI im Konflikt mit dem nemo-tenetur-Grundsatz stehen, nicht auseinandergesetzt. Bedingung für eine Verletzung dieses Grundsatzes ist, dass dieser überhaupt zur Anwendung gelangt. Daher ist zuerst zu klären, ob der nemo-tenetur-Grundsatz Anwendung findet. Anschliessend wird diskutiert, ob eine mögliche Verletzung dieses Grundsatzes vorliegt.

8.1.2.1 Anwendbarkeit des nemo-tenetur-Grundsatzes

Die Aufgabe des ENSI ist darüber zu wachen, dass die Inhaberinnen der Bewilligungen ihre Pflichten gemäss KEG erfüllen. Die Aufsichtsbehörde ordnet alle zur Einhaltung der nuklearen Sicherheit und Sicherung notwendigen Massnahmen an.⁴⁴¹ Das ENSI analysiert das Ereignis nicht im Sinne eines Delikts. Daraus folgt nach Auffassung der Verfasserin, dass das Aufsichtsverfahren eher verwaltungsrechtlicher Natur ist. Folglich liegt nach den Engel-Kriterien keine Verletzung des nemo-tenetur-Grundsatzes vor. Allerdings wirkt sich der nemo-tenetur-Grundsatz auf das Verwaltungsverfahren aus, weil das ENSI verpflichtet ist, Widerhandlungen gegen das KEG der Bundesanwaltschaft anzuzeigen.⁴⁴² Der betroffenen Person droht, dass aufgrund des Mitwirkungszwangs erhobene Beweise im Strafverfahren verwertet werden. Es kann somit nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund der Mitwirkung im Verwaltungsverfahren ein Strafverfahren eingeleitet wird. Des Weiteren wendet die Strafbehörde für die Prüfung, ob ein Strafverfahren zu eröffnen ist, den gleichen Sachverhalt an. Zudem wird das ENSI zur Rechtshilfe verpflichtet (Art. 44 StPO und Art. 102 KEG). Der oder die Meldende ist somit substantially affected, womit der nemo-tenetur-Grundsatz im Verwaltungsverfahren anwendbar ist.

⁴³⁹ Siehe oben Ziff. 4.3.

⁴⁴⁰ ENSI, ENSI-B03, Anhang 4.

⁴⁴¹ Art. 72 Abs. 2 KEG.

⁴⁴² Siehe unten Ziff. 8.2.1.

8.1.2.2 Verletzung des nemo-tenetur-Grundsatzes

Eine Person darf nicht mittels eines missbräuchlichen Zwangs zur Selbstbelastung gezwungen werden. Folgend werden die Selbstbelastung, der Zwang sowie die Missbräuchlichkeit des Zwangs geprüft.

- *Selbstbelastung*: Eine Meldepflicht bedarf der eigenen Mitwirkung. Bewilligungsinhaberinnen müssen Vorkommnisse selbst melden. Mit der Meldepflicht nach KEG wird eine ausführliche Dokumentation des oder der Meldenden bezüglich des Ereignisses gefordert.⁴⁴³ Die in der Meldung erhaltenen Informationen sind geeignet, eine Person strafrechtlich zu überführen. Die Informationen sind *conditio sine qua non* für das Strafverfahren: Hätte die meldepflichtige Person keine Meldung eingereicht, hätte das ENSI keine Anzeige an die Bundesanwaltschaft vorgenommen. Die geforderte Mitwirkung hat eine selbstbelastende Auswirkung. Somit kann die Selbstbelastung bejaht werden.
- *Zwang*: Wie bereits erwähnt, wird die Missachtung der Meldepflicht mit Haft oder Busse bis zu CHF 100'000 bestraft.⁴⁴⁴ Der EGMR hat bejaht, dass Bussen geeignet sind, Zwang auszuüben. Die Busse muss aber eine gewisse Höhe haben.⁴⁴⁵ Die Busseandrohung bei einer Missachtung der Meldepflicht kann als Zwang angesehen werden.
- *Missbräuchlichkeit des Zwangs*: Diese Voraussetzung wird anhand verschiedener Kriterien geprüft. Für die Missbräuchlichkeit sprechen der hier vertretenen Ansicht nach folgende Punkte: Erstens die Art und das Ausmass des ausgeübten Zwangs, denn die Verletzung der Meldepflicht des KEG wird mit Haft oder Busse bis zu CHF 100'000 bestraft – der Zwang ist somit erheblich. Durch den Zwang wird das Recht einer Person, zu schweigen, verwehrt. Zweitens bestehen keine verfahrensrechtlichen Sicherungen: Es lassen sich keine Normen finden, welche die strafprozessuale Verwertung von Aussagen verhindern würden. Drittens muss der oder die Meldende diverse Informationen, u. a. auch zur Ursache und des Hergangs des

⁴⁴³ ENSI, ENSI-B03, Anhang 4.

⁴⁴⁴ Siehe oben Ziff. 7.2.2.

⁴⁴⁵ EGMR vom 10.09.2002, Allen gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 76574/01, § 1.

Vorfalls, offenlegen. Dies führt dazu, dass die Meldung im konkreten Fall *conditio sine qua non* für die Eröffnung des Strafverfahrens sein kann. Die Meldepflicht stellt *de facto* eine Aussagepflicht gegenüber den Strafbehörden dar. Der hier vertretenen Ansicht könnte das regulatorische Regime gegen eine Missbräuchlichkeit des Zwangs sprechen. Der EGMR erachtet Zwänge im Strassenverkehr, welche sich aus einem der Sicherheit dienenden regulatorischen Regime ergeben, als nicht missbräuchlich.⁴⁴⁶ Personen im Bereich der Kernenergie unterstehen einem regulatorischen Regime, welches der Sicherheit dient. Das Kernenergierecht verlangt die Erfüllung verschiedener Pflichten, darunter zählt auch die Meldepflicht bei sicherheitsrelevanten Ereignissen und Tätigkeiten. Die Sicherheit im Bereich der Kernenergie ist ein grundlegendes Ziel und stellt ein öffentliches Interesse dar. Die Lehre und Rechtsprechung haben aber erkannt, dass ein öffentliches Interesse allein, nicht für die Zulässigkeit des Zwangs genügt.⁴⁴⁷ Nach Ansicht der Verfasserin dieser Arbeit überwiegen daher die Argumente, welche für eine Missbräuchlichkeit des Zwangs sprechen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Meldepflichten des KEG gegen den *nemo tenetur*-Grundsatz verstossen, wenn die oder der Meldende damit rechnen muss, dass es zu einem Strafverfahren kommen könnte.

8.1.3 Konsequenzen einer Verletzung

Die Verletzung des Verbots des Selbstbelastungszwangs hat gemäss Bundesgericht keine Vorwirkung auf das Verwaltungsverfahren, welches parallel zu einem Strafverfahren besteht.⁴⁴⁸ Dies bedeutet, dass die Meldepflichten des KEG nicht aufgehoben werden müssen. Zudem wäre eine ausgesprochene Busse nicht unzulässig. Die Strafbehörden dürfen vielmehr keine Untersuchung eröffnen, wenn sie allein aufgrund der Anzeige des ENSI von einem Vorfall erfährt. Falls die Strafbehörde ein Verfahren eröffnet, kann die beschuldigte Person vorbringen, dass es ohne Berücksichtigung dieser Informationen an

⁴⁴⁶ EGMR vom 29.06.2007, O'Halloran und Francis gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 15809/02, 25624/02, § 57; EGMR vom 10.01.2008, Lückhof und Spanner gegen Österreich, Nr. 58452/00, 61920/00, § 53.

⁴⁴⁷ EGMR vom 17.12.1996, Saunders gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 19187/91, § 74; OTT, S. 136 f.; ROTH, N 32.

⁴⁴⁸ Urteil des Bundesgerichts, 2C_288/2018 vom 1. Februar 2019, E. 2.4.

einem hinreichenden Tatverdacht fehle (Art. 309 Abs. 1 lit. a StPO), die Prozessvoraussetzungen daher nicht erfüllt seien und das Verfahren einzustellen sei (Art. 319 Abs. 1 lit. d StPO).

8.2 Konflikt im Kernenergierecht

Folgend werden die Anzeige- und Informationspflicht des ENSI behandelt.

8.2.1 Anzeigepflicht

Zuerst wird die Anzeigepflicht des ENSI an die Bundesanwaltschaft allgemein erläutert. Anschliessend wird der Konflikt zur Just Culture behandelt. Schlussendlich werden mögliche Lösungsvorschläge aufgezeigt.

8.2.1.1 Allgemeines

Der Bund und die Kantone regeln die Anzeigepflicht von Straftaten der Mitglieder der übrigen Behörden als die Strafbehörde.⁴⁴⁹ Die Anzeigepflicht des ENSI an die Bundesanwaltschaft von Widerhandlungen gegen das KEG ist in Art. 100 Abs. 3 KEG geregelt. Der Adressatenkreis,⁴⁵⁰ der berufliche Konnex,⁴⁵¹ die anzuzeigenden Delikte⁴⁵² und die Anzeigempfängerin⁴⁵³ werden in dieser Bestimmung explizit genannt. Das ENSI hat alle in ihrer dienstlichen Tätigkeit wahrgenommenen oder zur Kenntnis gelangten Widerhandlungen gegen das KEG der Bundesanwaltschaft anzuzeigen.⁴⁵⁴

Von der Anzeigepflicht ausgenommen sind Übertretungen: Nur Vergehen und Verbrechen nach den Artikeln 88–92 KEG unterstehen der Bundesstrafgerichtsbarkeit und fallen somit in die Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft.⁴⁵⁵ Übertretungen i. S. v. Art. 93 KEG

⁴⁴⁹ Art. 302 Abs. 2 StPO; BOSSHARD/LANDSHUT, SK, Art. 302 StPO N 15.

⁴⁵⁰ Adressaten sind die Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden, die Polizeiorgane der Kantone und Gemeinden sowie die Zollorgane.

⁴⁵¹ Entspricht der Bezeichnung «in ihrer dienstlichen Tätigkeit».

⁴⁵² Anzuzeigen sind Vergehen und Verbrechen nach den Art. 88–92 KEG.

⁴⁵³ Der Bundesanwaltschaft sind Widerhandlungen anzuzeigen.

⁴⁵⁴ Wahrnehmen wird im Duden umschrieben «(als Sinneseindruck) aufnehmen; bemerken; gewahren», während Kenntnis als «Kennen einer [Tat]sache, das [Fach]wissen, Sach- und Erfahrungswissen» verstanden wird. Vgl. www.duden.de > Suchen > Dudenonline > wahrnehmen und www.duden.de > Suchen > Dudenonline > Kenntnis, besucht am: 20. April 2022.

⁴⁵⁵ Siehe auch Art. 1 f. Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG) vom 19. März 2010, SR 173.71; EGLI, N 538.

werden vom Bundesamt⁴⁵⁶ verfolgt und unterliegen damit auch nicht der Anzeigepflicht nach Art. 100 Abs. 3 KEG.

8.2.1.2 Widerspruch zur Just Culture

Die Anzeigepflicht des ENSI widerspricht den Prinzipien der Just Culture: Die Lehre zur Just Culture fordert, dass nicht jedes Verhalten strafrechtliche Konsequenzen nach sich zieht. Die Grenze zwischen akzeptablem und inakzeptablem Verhalten muss festgelegt werden.⁴⁵⁷ Wie aber bereits ausgeführt, kann das ENSI aufgrund Meldungen der Betreiberinnen der Kernanlage Kenntnis einer Missachtung von Sicherungs- oder Sicherheitsmaßnahmen erlangen.⁴⁵⁸ Nach Kenntnisnahme muss das ENSI solche Widerhandlungen gegen das KEG der Bundesanwaltschaft anzeigen. Das KEG kennt keine Relativierung der Anzeigepflicht.

Die Expertengruppe der IAEA empfahl dem ENSI bereits im Jahr 2011 ihren Rechtsrahmen dahingehend zu ändern, dass die Schwelle für eine strafrechtliche Verfolgung angemessen sein sollte. Die Anzeigepflichten des ENSI können dazu führen, dass weniger Sicherheits- und Nichtkonformitätsfälle gemeldet werden.⁴⁵⁹

8.2.1.3 Mögliche Lösungsvorschläge

Das ENSI hat erkannt, dass es eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen braucht, dies jedoch in der Zuständigkeit der Regierung liegt. Das KEG muss überarbeitet werden, damit es mit den Sicherheitsstandards der IAEA übereinstimmt.⁴⁶⁰ Der Aufsichtsbehörde sollte ausdrücklich im Gesetz ein Handlungsspielraum für leichte Fahrlässigkeit eingeräumt werden. Der Bundesrat könnte in der KEV gewisse Indizien aufstellen, was unter leichte Fahrlässigkeit zu subsumieren ist. Zudem kam das IRRS-Team in ihrem

⁴⁵⁶ Zuständig ist das Bundesamt für Energie.

⁴⁵⁷ Siehe oben Ziff. 2.3.

⁴⁵⁸ Siehe oben Ziff. 7.2.1.

⁴⁵⁹ IAEA, IAEA-NS-2015/05, S. 25.

⁴⁶⁰ IAEA, IAEA-NS-2015/05, S. 25.

Schlussbericht zur IRRS-Mission 2021 zum Schluss, dass neu anstelle einer Einzelperson die Bewilligungsinhaberin strafrechtlich verfolgt werden kann.⁴⁶¹

Der Ständerat hat ein parlamentarisches Postulat zur Frage der «Redlichkeitskultur im Schweizer Recht» im Jahr 2020 angenommen. Der Bundesrat soll u. a. prüfen, wie Just Culture als allgemeiner Grundsatz im Schweizer Kernenergierecht eingeführt werden kann. Das Postulat wird derzeit von der Kommission für Rechtsfragen behandelt.⁴⁶² Somit gibt es aktuell Bestrebungen Just Culture ins Schweizer Recht zu integrieren.

8.2.2 Informationspflicht

Im folgenden Kapitel wird kurz die Informationspflicht gemäss Art. 74 KEG und den Konflikt zur Just Culture erläutert. Auf das BGÖ⁴⁶³, das DSG sowie auf die Aarhus-Konvention⁴⁶⁴ wird nicht eingegangen.

8.2.2.1 Allgemeines

Art. 74 Abs. 1 KEG statuiert eine Informationspflicht der zuständigen Behörden. Gegenstand der Information ist insbesondere der Zustand der Kernanlagen, Ereignisse oder Tätigkeiten im Zusammenhang mit nuklearen Gütern und die Entsorgung radioaktiver Abfälle.⁴⁶⁵ Die Behörden haben ein erhebliches Entschliessungs- und Auswahlermessen bezüglich Inhalt, Zeitpunkt und Art der zu enthüllenden Informationen sowie der an die Öffentlichkeit zu richtenden Empfehlungen.⁴⁶⁶

Wie jedes staatliche Handeln muss die behördliche Information den Verfassungsgrundsätzen gemäss Art. 5 BV entsprechen. Nach Art. 5 Abs. 2 BV muss ein öffentliches

⁴⁶¹ IAEA, IAEA-NS-IRRS-2021/02, S. 53 f. Dies fordert die IAEA in ihren Safety Standards: IAEA, GSR Part 1 (Rev. 1), Requirement 30 S. 31; IAEA, GSR Part 1 (Rev. 1), Ziff. 4.57 S. 31 f.; IAEA, GSG-13, Ziff. 3.305 S. 94. Für diese Anpassung ist eine Änderung des StGB notwendig.

⁴⁶² Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Redlichkeitskultur im Schweizer Recht, www.parlament.ch > Home > Ratsbetrieb > Suche CURIA VISTA > 20.3463 Redlichkeitskultur im Schweizer Recht, besucht am: 26. April 2022.

⁴⁶³ Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 17. Dezember 2004, SR 152.3.

⁴⁶⁴ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) vom 25. Juni 1998, SR 0.814.07.

⁴⁶⁵ Botschaft KEG, S. 2793; MERKER/CONRADIN-TRIACA, Kommentar zum Energierecht, Art. 74 KEG N 2.

⁴⁶⁶ MERKER/CONRADIN-TRIACA, Kommentar zum Energierecht, Art. 74 KEG N 7; THURNHERR, S. 188.

Interesse an der Information bestehen und die Verhältnismässigkeit gewahrt bleiben. Zudem hat die Information sachgerecht zu erfolgen, d. h. es gilt das Objektivitätsgebot.⁴⁶⁷

Das ENSI darf im Rahmen der Zweckbestimmung des KEG Personendaten bearbeiten (Art. 75 Abs. 1 KEG).⁴⁶⁸ Alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen, stellen Personendaten i. S. v. Art. 3 lit. a DSGVO dar. Bearbeiten umfasst jeden Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbesondere das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben, Archivieren oder Vernichten von Daten (Art. 3 lit. e DSGVO). Von den besonders schützenswerten Personendaten dürfen nur solche über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen bearbeitet werden (Art. 75 Abs. 2 KEG). Wenn es zur Behandlung des Einzelfalls unentbehrlich ist, dürfen weitere besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden (Art. 75 Abs. 2 KEG). Besonders schützenswerte Personendaten sind Daten über (1) die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten, (2) die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Rassenzugehörigkeit, (3) Massnahmen der sozialen Hilfe, (4) administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen (Art. 3 lit. c DSGVO).

Das ENSI setzt die Informationspflicht insbesondere mittels der jährlichen Aufsichtsberichte zur Sicherheit in den schweizerischen Kernanlagen (Art. 74 Abs. 1 KEG) sowie der zahlreichen Publikationen auf der Webseite des ENSI um.⁴⁶⁹ Im jährlichen Aufsichtsbericht werden sämtliche meldepflichtigen Vorkommnisse im Bereich der nuklearen Sicherheit aufgeführt.⁴⁷⁰ Art. 74 Abs. 2 KEG betrifft die Information über besondere

⁴⁶⁷ MERKER/CONRADIN-TRIACA, Kommentar zum Energierecht, Art. 74 KEG N 8; THURNHERR, S. 188. Das Bundesgericht hat entschieden, dass an den Informationen über gefährliche und potenziell schädliche Emissionen ein erhebliches öffentliches Interesse besteht und diese EMI-Daten offenzulegen sind. Urteil des Bundesgerichts, 1C_394/2016 vom 27. September 2017, E. 4.9. Des Weiteren hat das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde eines Journalisten gutgeheissen, der um den Zugang zum Rechtsgutachten mit dem Titel «Risikobeurteilung der Folgen einer allfälligen Insolvenz einer Kernkraftwerksbetreiberin oder deren Eigentümer für den Stilllegungs- und Entsorgungsfonds» ersucht hatte. Es bestanden überwiegende Informationsinteressen der Öffentlichkeit. Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, A-1096/2020 vom 19. Januar 2021.

⁴⁶⁸ Organe des Bundes dürfen Personendaten bearbeiten, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht (Art. 17 Abs. 1 DSGVO). Art. 75 KEG stellt die geforderte gesetzliche Grundlage dar.

⁴⁶⁹ Botschaft KEG, S. 2793; MERKER/CONRADIN-TRIACA, Kommentar zum Energierecht, Art. 74 KEG N 9.

⁴⁷⁰ ENSI, Vorkommnisse, www.ensi.ch > Home > Themen > Vorkommnisse, besucht am: 3. Mai 2022.

Ereignisse, welche die Öffentlichkeit interessieren.⁴⁷¹ Diese Pflicht wird in Art. 76 KEV näher definiert. Die Behörden sind an das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis gebunden.⁴⁷²

Um die Öffentlichkeit schnell und verständlich zu informieren, hat die IAEA zusammen mit der NEA die internationale INES-Skala zur Bewertung von Störfällen geschaffen. Diese Skala wird weltweit genutzt und umfasst sieben Stufen. Je höher die Stufe, desto schwerwiegender der Vorfall.⁴⁷³



Abbildung 3: Grafik aus IAEA-INES-2009 (Titelbild)

Mitgliedstaaten der IAEA können die INES-Skala verwenden, müssen es aber nicht.⁴⁷⁴ Die Schweiz wendet die Skala an.⁴⁷⁵ Das ENSI informiert die Öffentlichkeit laufend auf seiner Webseite⁴⁷⁶ über Vorkommnisse, die eines der folgenden Kriterien erfüllen:⁴⁷⁷

- INES-Stufe 1 oder höher;
- Auslösung von Sicherheitssystemen;

⁴⁷¹ Botschaft KEG, S. 2793.

⁴⁷² Art. 74 Abs. 3 KEV.

⁴⁷³ SWISSNUCLEAR, INES-Skala, www.kernenergie.ch > Home > Themen > Unfälle > INES-Skala, besucht am: 2. Mai 2022. Im Jahr 2020 kam es zu 29 meldepflichtigen Vorkommnissen. 28 der 29 Vorkommnisse ordnete das ENSI der Stufe 0 zu, d. h. sie hatten keine sicherheitstechnische Bedeutung. Vgl. ENSI, ENSI-AN-10960, S. 10.

⁴⁷⁴ IAEA, INES, www.iaea.org > Home > Resources > NUCLEUS information resources > International Nuclear and Radiological Event Scale, besucht am: 3. Mai 2022.

⁴⁷⁵ Vgl. Art. 76 Abs. 1 lit. a und b KEV, der auf die INES-Skala im Anhang 6 verweist.

⁴⁷⁶ ENSI, Vorkommnisse, www.ensi.ch > Home > Themen > Vorkommnisse, besucht am: 3. Mai 2022.

⁴⁷⁷ ENSI, Vorkommnisse, www.ensi.ch > Home > Themen > Vorkommnisse, besucht am: 3. Mai 2022.

- Vorkommnis, das mit einer Wahrscheinlichkeit von mehr als 1 zu 100 Millionen zu einem Kernschaden führt;
- Inkorporation radioaktiver Stoffe mit einer Folgedosis von mehr als 1 Millisievert.

Auf dem «information channel on nuclear and radiological events»⁴⁷⁸ der IAEA können Informationen über Ereignisse der Stufe 2 und darüber sowie Ereignisse von öffentlichem Interesse publiziert werden.⁴⁷⁹ Die Mitgliedstaaten sind nicht gezwungen, der IAEA die Vorkommnisse zu melden. Die IAEA empfiehlt aber, gewisse Ereignisse zu melden.⁴⁸⁰

8.2.2.2 Widerspruch zur Just Culture und möglicher Lösungsvorschlag

Es besteht ein potenzielles Spannungsfeld zwischen der Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit und dem Anspruch, eine möglichst offene Meldekultur der Betreiberinnen der Kernanlagen zu fördern. Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit entspricht einerseits einem gesetzlichen Auftrag und ist eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung und Aufrechterhaltung von Vertrauen der Bevölkerung in die Tätigkeiten des ENSI. Andererseits kann Transparenz die Meldekultur der beaufsichtigten Organisationen gegenüber der Aufsichtsbehörde beeinträchtigen. Beaufsichtigte Organisationen könnten nicht alle Vorfälle melden, weil die Öffentlichkeit darüber informiert wird, was sich schliesslich negativ auf die Sicherheit der Kernanlagen auswirken würde.⁴⁸¹

Um dieses Spannungsverhältnis zu lösen, könnte das ENSI die Äusserungen von Mitarbeitenden nur in entpersonalisierter Form verwenden. Des Weiteren sollten öffentliche Berichte nicht direkt Rückschlüsse auf die Mitarbeitenden geben, welche die Fehler verursacht haben.

⁴⁷⁸ IAEA, Events, www-news.iaea.org, besucht am: 3. Mai 2022.

⁴⁷⁹ IAEA, INES, www.iaea.org > Home > Resources > NUCLEUS information resources > International Nuclear and Radiological Event Scale, besucht am: 3. Mai 2022. Vgl. auch IAEA, IAEA-INES-2009, Ziff. 1.6.2 S. 10.

⁴⁸⁰ IAEA, IAEA-INES-2009, Ziff. 1.6.2 S. 20. Dies entspricht auch Art. VIII lit. A IAEA-Statut. Dieser Artikel besagt, dass den Mitgliedern empfohlen wird, alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die ihrer Ansicht nach für die Agentur von Nutzen sind. Meldungen von Ereignissen fördern die Sicherheit von Kernanlagen, was auch der IAEA nützt.

⁴⁸¹ ENSI, ENSI-AN-8707, S. 24.

9 Schlussfolgerungen

Im Bereich der Kernenergie ist die Just Culture ein wesentlicher Bestandteil der Sicherheitskultur, die im Managementsystem umschrieben wird. In der Zivilluftfahrt ist Just Culture gesetzlich verankert. Hingegen gibt es im Bereich der Kernenergie keine nationalen oder internationalen rechtlichen Bestimmungen, welche die Ausgestaltung des Meldewesens regeln. Dennoch fordern die IAEA und das ENSI die Betreiberinnen der Kernanlagen auf, wesentliche Elemente der Just Culture in ihrem Managementsystem umzusetzen.

Just Culture im Managementsystem zu umschreiben, hat Vor- und Nachteile. Ein Vorteil besteht darin, dass die Vertrauenskultur individuell für jede Kernanlage ausgestaltet werden kann. Betreiberinnen der Kernanlagen sind dafür verantwortlich, dass Mitarbeitende Fehler und Beinaheunfälle melden. Sie können am besten einschätzen, wie sie ihre Mitarbeitenden zur Meldung von Ereignissen motivieren können. Überdies können Änderungen von Wissenschaft und Technik schneller umgesetzt werden. Als Nachteil kann angeführt werden, dass es keine einheitliche Umsetzung gibt und somit keine Rechtssicherheit besteht.

Der hier vertretenen Auffassung nach wäre es dennoch zu begrüßen, wenn im KEG eine gesetzliche Grundlage eingeführt wird, wonach einerseits Betreiberinnen der Kernanlagen ein internes Meldewesen einzuführen haben und andererseits die Grundlagen des Meldewesens im jeweiligen Managementsystem zu regeln sind. Das ENSI soll weiterhin die externe Meldestelle sein. Es macht im Bereich der Kernenergie keinen Sinn, wenn – wie im Zivilluftfahrtgebiet – eine unabhängige Stelle die Meldungen prüft. Wie bereits erwähnt, hat das ENSI den gesetzlichen Auftrag darüber zu wachen, dass die Bewilligungsinhaberinnen die Pflichten nach KEG einhalten. Dies kann das ENSI nur erledigen, wenn es umgehend Kenntnis von Fehlern in den Kernanlagen hat. Falls unmittelbare Gefahr droht, muss das ENSI unverzüglich handeln (Art. 72 Abs. 3 KEG). Zur Gewährleistung der Aufsicht ist es somit zentral, dass das ENSI die Aufsichtsbehörde und zugleich die Meldestelle ist. Darüber hinaus würde die Schaffung einer zusätzlichen externen Meldestelle nicht sinnvoll sein, denn die externe Meldestelle müsste über das erforderliche Wissen verfügen, um überhaupt die Meldungen untersuchen zu können. Das ENSI als

Aufsichtsbehörde verfügt aber bereits über dieses Know-how. Somit braucht es keine zusätzliche Meldestelle.

Meldepflichtige Ereignisse werden ausführlich in der Richtlinie ENSI-B03 beschrieben. Die Richtlinie hält überdies fest, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt dem ENSI die Vorfälle zu melden sind. In der KEV werden die meldepflichtigen Ereignisse – im Gegensatz zum Bereich der Zivilluftfahrt – nicht abschliessend aufgezählt. Vorteilhaft daran ist, dass zu spezifische Bestimmungen Lücken aufweisen können und Mitarbeitende schlussendlich selbst entscheiden können, ob ihr Ereignis aufgrund einer Abweichung nicht mit einem meldepflichtigen Tatbestand übereinstimmt. Indem aber die Richtlinie ENSI-B03 die Anforderungen an die Meldungen der Bewilligungsinhaberinnen regelt, sind die Bestimmungen der KEV auch nicht zu offen formuliert. Die Richtlinie des ENSI dient den Betreiberinnen der Kernanlagen als Vollzugshilfe und gibt ihnen Hinweise zur Gewährleistung der Sicherheit der Kernanlagen. Zudem spiegeln sie den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik wider.

Zur Lösung der Spannungsverhältnisse zwischen dem Schweizer Recht und Just Culture sind gesetzliche Änderungen und aktive Handlungen der Behörden notwendig:

- Im KEG sollte eine Bestimmung eingeführt werden, wonach das ENSI seine Ergebnisse und Akten anderen Behörden nicht zur Verfügung stellen muss. Die Pflicht zur Leistung von Rechtshilfe nach Art. 44 ff. StPO sowie nach Art. 102 KEG soll also aufgehoben werden.
- Überdies soll eine Norm im KEG die Publikationen und Berichte des ENSI mit einem Verwertungsverbot belegen, wodurch u. a. die Strafbehörden in einem Strafverfahren die Ergebnisse des ENSI nicht verwenden können.
- Ferner sollte im KEG dem ENSI ein Handlungsspielraum bezüglich der Anzeigepflicht an die Bundesanwaltschaft für leichte Fahrlässigkeit eingeräumt werden.
- Art. 226^{bis} StGB sollte dahingehend geändert werden, dass neu die Möglichkeit bestehen soll, die Betreiberinnen der Kernanlagen anstelle der Einzelperson zu bestrafen.

- Zudem sollte das ENSI seine Publikationen anonymisieren, sodass keine Rückschlüsse auf die schuldige Person entstehen können.
- Ausserdem sollten die Strafbehörden Art. 52 StGB mehr Beachtung schenken. Sie sollten von einer Strafverfolgung absehen, wenn Tatfolgen und Schuld des Täters oder der Täterin geringfügig sind. Die Strafbehörden sollten diesen Artikel anwenden, falls der Täter oder die Täterin leicht fahrlässig handelt und niemand zu Schaden kam. Vorteil von dieser Bestimmung ist, dass sie nicht nur auf den Bereich der Kernenergie beschränkt ist, sondern auch im Bereich der Medizin oder der Luftfahrt angewendet werden könnte.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass der Bereich der Kernenergie die Grundzüge der Just Culture kennt und die Betreiberinnen der Kernanlagen dazu gehalten sind, im Managementsystem die Ausgestaltung der Vertrauenskultur zu bestimmen. Zum Schutz des Meldenden oder der Meldende sollten die formulierten Lösungsvorschläge umgesetzt werden.

Eigenständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig, ohne Mithilfe Dritter und nur unter der Benützung der angegebenen Quellen verfasst habe.

Gleichzeitig nehme ich zur Kenntnis, dass die ausschliesslichen Verwendungsbefugnisse dieser Arbeit bei der ZHAW liegen. Das Recht auf Nennung der Urheberschaft bleibt davon unberührt.

Adliswil, 22. Mai 2022


Danai Spiess