7846

## **Botschaft**

des

# Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (Flugunfalluntersuchungen)

(Vom 15. Mai 1959)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Änderung des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 vorzulegen. Der Entwurf befasst sich mit den Artikeln 23–26 des Gesetzes, d.h. jenem Teil des Gesetzes, der die Untersuchung von Flugunfällen ordnet.

#### I. Einleitung

Aus der Kompliziertheit des Luftfahrzeuges und seines Betriebes erwächst bei Unfällen vielfach eine im Vergleich zu andern Verkehrsmitteln erhöhte Vielschichtigkeit und Ungewöhnlichkeit der Ursachenzusammenhänge, deren Erforschung und Abklärung in der Regel besondere Fachkenntnisse und einen erheblichen Zeit- und Arbeitsaufwand erfordert. Aus der spurlosen und schnellen Bewegung im dreidimensionalen Raum und aus den energiebedingten Zerstörungswirkungen ergibt sich, dass verglichen mit andern Verkehrsunfällen die Erkenntnismittel eher spärlich sind. Wetterlage, Trümmerfeld und Zeugenbeobachtungen enthalten oft wichtigstes Beweismaterial, das aber schon durch blossen Zeitablauf gefährdet ist, und diese Gefährdung ist oft höher als bei andern Verkehrsunfällen.

Die Erkenntnis des einem Unfall zugrunde liegenden Ursachenzusammenhangs ermöglicht Vorkehren zur Verhütung künftiger ähnlicher Unfälle. Aus der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Luftfahrt, aus dem weiten Kreis der Gefährdeten und aus der ausserordentlichen Höhe der möglichen Schäden erwächst ein bedeutendes öffentliches Interesse an der Feststellung der Ursachen auch dann, wenn keine straf- oder zivilrechtlichen Gesichtspunkte mitspielen.

Diese Umstände erklären, weshalb die technische Untersuchung von Flugunfällen heute fast überall als Staatsaufgabe angesehen und besonders geeigneten Organen übertragen wird. Sie bilden auch die sachliche Grundlage für die gegenwärtige Ordnung in der Schweiz, nach welcher die Untersuchung in Verbindung mit der zuständigen kantonalen Behörde Aufgabe des Eidgenössischen Luftamtes und einer besonderen Eidgenössischen Untersuchungskommission ist (Art. 24–26 des Luftfahrtgesetzes, Art. 130–137 der Vollziehungsverordnung).

Die Grundsätze dieser Ordnung, die seit Mitte 1950 in Kraft steht, haben sich im allgemeinen nicht schlecht bewährt. Im einzelnen sind freilich viele Schwierigkeiten aufgetreten. In der Öffentlichkeit wurde vor allem beanstandet, dass das Eidgenössische Luftamt, das durch seine übrige Tätigkeit ohne weiteres in einen Ursachenzusammenhang verwickelt sein kann, in gewissen Fällen die ihm obliegende Untersuchung gewissermassen in eigener Sache zu führen habe, und es wurde auch auf die übermässig lange Dauer vieler Untersuchungen hingewiesen. Daneben bestehen andere Unklarheiten und Schwächen der gegenwärtigen Ordnung, so etwa mit Bezug auf die Beurteilung von Schuldfragen durch die Untersuchungskommission, auf das Verhältnis zwischen den beiden Untersuchungsbehörden, auf die Untersuchung von Unfällen schweizerischer Luftfahrzeuge im Ausland sowie auf die Rechte von Beteiligten und Parteien.

In den letzten zehn Jahren ereigneten sich in der Schweiz jedes Jahr durchschnittlich neun Flugunfälle, bei welchen Personen verletzt oder getötet wurden; dabei gab es Jahre mit nur fünf, andere Jahre mit bis zu fünfzehn solcher Unfälle. Diese Unfälle waren in der Folge von der Untersuchungskommission zu prüfen. Nicht mitgerechnet sind aber die vielen leichten Fälle ohne wesentliche Personenschäden sowie die Unfälle schweizerischer Luftfahrzeuge im Ausland, mit denen sich das Luftamt ebenfalls zu beschäftigen hatte. Die heutige Organisation der Unfalluntersuchungen ist nur für eine durchschnittliche Unfallzahl ausgebaut und damit waren Verzögerungen oft unvermeidlich. Durch Einstellung weiteren Personals und durch Beizug aussenstehender Experten ist es aber dem Luftamt in der letzten Zeit gelungen, Rückstände aus früheren Jahren weitgehend aufzuholen. In den Jahren 1957 und 1958 wurden fünfunddreissig Untersuchungen, darunter solche sehr komplizierter Art, abgeschlossen.

Schon am 18. Juni 1953 reichte die nationalrätliche Kommission für die Behandlung des Berichtes über die Luftverkehrspolitik ein Postulat ein, in welchem der Bundesrat eingeladen wurde, zu berichten, ob mit der Durchführung der Untersuchungen nicht eine neutrale, von der Verwaltung unabhängige Stelle beauftragt werden sollte. In den Jahren 1956 und 1958 wurden in den eidgenössischen Räten weitere Vorstösse im Sinne dieses Postulats unternommen. Inzwischen waren, neben den bereits angeführten Massnahmen zur Aufholung von Rückständen, die Vorarbeiten für eine Neuordnung seit längerer Zeit aufgenommen worden, unter Auswertung eigener und ausländischer Erfahrungen und unter Beizug entsprechender ausländischer Erlasse. Aus diesen Vorarbeiten ging der vorliegende Entwurf hervor, dem auch die Eidgenössische Luftfahrtkommission zugestimmt hat.

#### II. Der Zweck der Unfalluntersuchung

Der primäre, im öffentlichen Interesse liegende Zweck der Flugunfalluntersuchung wurde bereits angedeutet: Er liegt darin, durch genaue Abklärung der Umstände und Ursachen die Erkenntnisgrundlage zur Vermeidung künftiger ähnlicher Unfälle zu schaffen. «Die Unfallursache, deren Erkenntnis Voraussetzung ist für vorbeugende Massnahmen gegen weitere Unfälle, muss als Fehler oder Gefahrenquelle ermittelt werden. Je nach dem Ergebnis der Untersuchung muss dann etwa die Zulassung eines Flugzeugs oder einer Flugzeugtype zurückgezogen, die Erlaubnis eines Besatzungsmitglieds zur Ausübung seiner Tätigkeit in der Luftfahrt entzogen, die Organisation des Betriebes geändert oder besser überwacht werden» (Oppikofer, Die aktuellen Probleme des Luftrechts, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, NF Bd.65, S.204a).

Die im Untersuchungsergebnis liegenden Sachverhalte bilden aber oft auch die Grundlage für andere Verfahren, insbesondere für Strafprozesse und zivilrechtliche Auseinandersetzungen, die aus einem Unfall erwachsen, und es bestehen daher erhebliche öffentliche und private Interessen daran, die Untersuchung in gewissem Umfange auch solchen Verfahren dienstbar zu machen. Die Vielschichtigkeit der Ursachenzusammenhänge erfordert in vielen Fällen einen grossen Arbeitsaufwand technisch geschulter Leute. Da diese aber verhältnismässig selten sind, ist schon aus wirtschaftlichen Gründen ein konzentrierter und koordinierter Einsatz erforderlich. Ferner führt die Spärlichkeit und die Gefährdung des Beweismaterials dazu, dass einzelne Elemente, deren Bedeutung erst nachträglich zutage tritt, später oft nur schwer und mit grossem Mehraufwand oder überhaupt nicht mehr zuverlässig festgestellt werden können. Es erscheint also angebracht, die in der Abklärung der massgebenden Sachverhalte liegenden Untersuchungsergebnisse solchen anderen Verfahren grundsätzlich zur Verfügung zu stellen und als sekundären Untersuchungszweck auch die Sicherstellung von weiterem Beweismaterial, das durch Zeitablauf gefährdet ist, für solche anderen Verfahren zuzulassen. Welcher Einschränkungen dieser Grundsatz bedarf, wird noch aufzuzeigen sein.

#### III. Die Organisation

## 1. Allgemeines

Die Organisation ist in einem kleinen Land mit besonderen Schwierigkeiten verbunden, denn das Personal, welches die notwendigen technischen Kenntnisse besitzt, steht nur in sehr beschränktem Umfange zur Verfügung, und auch der schwankende Arbeitsanfall erschwert die Bildung einer ausserhalb der eigentlichen Luftfahrtverwaltung stehenden Sonderbehörde, wie sie sich in grossen Staaten findet. Ganz auf aussenstehende Fachleute abzustellen empfiehlt sich deshalb nicht, weil dadurch die notwendige Kontinuität gefährdet und ohne eine gewisse Zentralstelle ohnehin nicht auszukommen wäre.

Die für unsere Verhältnisse zweckmässigste Lösung dürfte sich dann ergeben, wenn man die Möglichkeit des Beizuges aussenstehender Fachleute offenlässt, aber im übrigen an der bisherigen zweistufigen Organisation grundsätzlich festhält; dabei soll nun allerdings die erste Stufe vom Eidgenössischen Luftamt abgetrennt und die Untersuchungskommission als zweite Stufe besser ausgebaut werden.

## 2. Das Büro für Flugunfalluntersuchungen

Diesem Büro soll in Zukunft die bisher vom Eidgenössischen Luftamt geführte «administrative Untersuchung» unter der neuen Bezeichnung «Voruntersuchung» obliegen. Wir sehen vor, es der Abteilung Rechtswesen und Sekretariat des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartements anzugliedern. Damit dürften die Gefahren einer Untersuchung in eigener Sache, auf die in den letzten Jahren wiederholt hingewiesen wurde, bereits in der ersten Stufe behoben sein. Man darf allerdings nicht übersehen, dass die Abtrennung vom Luftamt auch mit gewissen Nachteilen verbunden ist. Insbesondere wird einerseits dem Untersuchungsbeamten der Zugang zur fachtechnischen Dokumentation erschwert, und das Luftamt wird der unmittelbaren praktischen Erfahrungen und Erkenntnisse, die aus den Untersuchungen erwachsen und für Aufbau und Ausübung der Aufsicht nicht ohne Bedeutung sind, wenigstens teilweise verlustig gehen. Wir glauben aber, dass diese Nachteile nach einer gewissen Anlaufzeit durch enge Zusammenarbeit zwischen dem Büro für Flugunfalluntersuchungen und dem Luftamt erträglich gestaltet werden können.

Mit einem Bestand von etwa drei bis fünf Untersuchungsbeamten, die zum Teil aus dem Eidgenössischen Luftamt übernommen werden können, wird dieses Büro einem einigermassen normalen Arbeitsanfall gewachsen sein. Darüber hinaus ist vorgesehen, durch das Eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement eine angemessene Anzahl aussenstehender Fachleute bezeichnen zu lassen, die je nach der Art des Unfalls und nach der jeweiligen Arbeitslast als ausserordentliche Untersuchungsbeamte mit der Führung von Voruntersuchungen beauftragt werden können. Soweit dies durch organisatorische Vorkehren überhaupt möglich ist, dürfte damit auch die durchschnittliche Dauer der Untersuchungen auf ein annehmbares Mass heruntergesetzt werden können.

Die allgemeine Aufsicht über die Tätigkeit des Büros und seiner Angehörigen wird im Rahmen der gegebenen Verwaltungshierarchie ausgeübt. Was aber die Führung der einzelnen Untersuchung anbelangt, so wird der Präsident der Flugunfall-Untersuchungskommission zur Aufsichts- und Beschwerdeinstanz gemacht. Dies rechtfertigt sich schon aus der Aufgabe dieser Untersuchungskommission.

## 3. Die Eidgenössische Flugunfall-Untersuchungskommission

Klarer als bisher soll die Aufgabe der Kommission nun dahin umschrieben werden, dass sie, auf der zweiten Stufe der Organisation und des Verfahrens, den Untersuchungsbericht auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit zu prüfen und zuhanden des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartements den endgültigen Untersuchungsbericht zu erstellen hat. Damit wird die Kommission funktionell in einen klaren Zusammenhang zum Büro für Flugunfalluntersuchungen gebracht.

Daneben wird nun der Kommission die Aufgabe zugedacht, dem Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartement in Fällen, in welchen dies angebracht und zweckmässig erscheint, Empfehlungen zur Verbesserung der Flugsicherheit zu unterbreiten. Diese Aufgabe ist neu. Sie ergibt sich aus dem primären Untersuchungszweck und entspricht dem praktischen Bedürfnis nach ausdrücklicher Formulierung solcher Empfehlungen durch eine ausserhalb der Luftfahrtverwaltung stehende Stelle.

Nach der bisherigen Ordnung hatte die Kommission bei schweren Unfällen auch zu prüfen, ob ein Mitglied der Besatzung des Luftfahrzeugs den Schaden verschuldet hatte (Art.131 der Vollziehungsverordnung). Diese Vorschrift, die auf gewisse seerechtliche Normen des Auslandes zurückgeht, wird nun grundsätzlich fallen gelassen. Ganz abgesehen von den nicht unerheblichen Schwierigkeiten, die daraus entstanden sind, dass die Verschuldensfrage auf Besatzungsmitglieder beschränkt war, während doch auch andere Angehörige des Luftfahrtpersonals ein Verschulden treffen kann, wird mit solchen Schuld- und Freisprüchen nachfolgenden anderen Verfahren, insbesondere straf- und zivilrechtlichen Charakters, in unerwünschter und überflüssiger Weise vorgegriffen.

Nach der bisherigen Ordnung (Art. 25 LFG) setzte sich die Kommission zusammen aus einem vom Bundesgericht aus seiner Mitte (Art. 132 Vollziehungsverordnung) ernannten Präsidenten, einem Vertreter des Eidgenössischen Luftamtes und einem Vertreter des Kantons des Unfallortes.

Nach der neuen Ordnung wird sich die Kommission aus fünf ständigen Mitgliedern zusammensetzen, was sowohl die erforderliche Kontinuität gewährleistet als auch die fachliche Zusammensetzung erleichtert. Indem die Beschlussfähigkeit an ein Quorum von drei Mitgliedern gebunden wird, soll genügender Spielraum für zeitweilige Ausfälle geschaffen werden.

Auf die Vertretung des Eidgenössischen Luftamtes in der Kommission wird verzichtet, um die Untersuchung auch auf dieser Stufe vollständig frei auch nur vom Schein einer Bindung an die Luftfahrtverwaltung zu halten. Ebenso wird auf die bisherige Vertretung des Kantons des Unfallortes verzichtet. Abgesehen davon, dass die personellen Möglichkeiten vieler Kantone sehr beschränkt sind, besteht ein Interesse der Kantone am Untersuchungsergebnis vor allem dann, wenn sie in irgendeiner Form im Ursachenzusammenhang stehen, was aber eher ein Parteiinteresse ist, das auf andere Art und Weise als durch die Einräumung einer Vertretung in der Kommission berücksichtigt werden muss.

Dem Wesen der Sache entspricht es besser, wenn anstelle des Bundesgerichts der Bundesrat zur Wahlbehörde gemacht wird, und eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Kommission ist auch bei dieser Lösung nicht zu befürchten. Um die ohnehin sehr engen Auswahlmöglichkeiten bezüglich des Präsidenten der Kommission nicht noch mehr zu beschränken, wird auch die Vorschrift fallengelassen, dass dieser aus der Mitte des Bundesgerichts zu wählen sei.

Das Sekretariat der Kommission, einschliesslich Protokollführung bei Verhandlungen, soll dem Büro für Flugunfalluntersuchungen übertragen werden.

#### IV. Das Verfahren

### 1. Allgemeines

Entsprechend der vorgesehenen Organisation ist das Verfahren auch nach der neuen Ordnung zweistufig: Der durch den Untersuchungsbeamten des Büros für Flugunfalluntersuchungen geführten Voruntersuchung folgt das Verfahren vor der Untersuchungskommission. Die Vollziehungsverordnung wird die notwendigen Detailvorschriften im Sinne der nachfolgenden Ausführungen enthalten.

Hinsichtlich des Anwendungsbereiches wird dabei vor allem klarzustellen sein, dass die Untersuchungskommission grundsätzlich auch dann in Funktion zu treten hat, wenn ein schweizerisches Zivilluftfahrzeug im Ausland verunfallt ist und die Voruntersuchung von einer ausländischen Behörde durchgeführt wurde. Für Flugunfälle ausländischer Luftfahrzeuge in der Schweiz werden gewisse Sonderbestimmungen über die Beteiligung und Orientierung der interessierten ausländischen Amtsstellen zu erlassen sein.

Gewisse Schwierigkeiten können sich im Fall eines Zusammenstosses zwischen einem zivilen und einem schweizerischen Militärluftfahrzeug ergeben. Da nicht zum vornherein feststeht, dass die ausschliessliche Übertragung der Untersuchung an die zivile oder an die militärische Untersuchungsbehörde den Umständen besser entsprechen würde, ist es wohl zweckmässiger, von einer starren Ordnung abzusehen und die notwendige Koordination je nach den Umständen des konkreten Falles dem gesunden Menschenverstand der zivilen und der militärischen Untersuchungsorgane zu überlassen. Formell werden dann zwei Untersuchungen geführt werden; praktisch werden sie aber in den wichtigsten und vor allem in den teuersten Untersuchungshandlungen weitgehend zusammenfallen.

Unfälle ausländischer Militärluftfahrzeuge in der Schweiz, wie sie sich in den letzten Jahren verschiedentlich ereignet haben, wurden bisher vom Eidgenössischen Luftamt untersucht. Es empfiehlt sich, solche Unfälle auch in Zukunft durch die zivile Behörde untersuchen zu lassen, da der militärische Charakter des verunfallten Luftfahrzeuges meist erst durch die Untersuchung selbst festgestellt wird. In Ergänzung der bisherigen Ordnung soll sich in Zukunft auch die Untersuchungskommission mit solchen Unfällen beschäftigen.

## 2. Die Voruntersuchung

Im Rahmen des vorgesehenen zweistufigen Verfahrens liegt der Zweck der Voruntersuchung darin, durch vollständige Erfassung und Verarbeitung des Beweismaterials die Grundlage für das abschliessende Verfahren vor der Untersuchungskommission zu schaffen.

Der Untersuchungsleiter, der nach Eingang der Unfallmeldung vom Büro für Flugunfalluntersuchungen bestimmt wird, organisiert die Untersuchung, indem er je nach deren Art und Bedeutung weitere Mitarbeiter oder Sachverständige beizieht, und nimmt sämtliche zur Erfüllung des Untersuchungszweckes notwendigen Untersuchungshandlungen vor.

Klarer als bisher soll in den Vollziehungsvorschriften ausgeführt werden, dass sich Form und Zulässigkeit von Untersuchungshandlungen grundsätzlich

nach den Vorschriften richten, die für Strafuntersuchungen gelten.

Diese Verweisung ist auch deshalb angebracht, weil grundsätzlich an der Mitwirkung der zuständigen Behörden des Kantons des Unfallortes festgehalten werden soll. Abgesehen davon, dass deren Beamte regelmässig zuerst an Ort und Stelle eintreffen werden, empfiehlt sich dies vor allem aus zwei Gründen: Während der Untersuchungsbeamte des Büros für Flugunfalluntersuchungen häufig ein Ingenieur sein wird, wird der kantonale Beamte regelmässig ein Jurist sein und mit seinen Kenntnissen und Erfahrungen, namentlich für Zeugeneinvernahmen, die Untersuchung in wünschbarer Weise ergänzen. Ferner kann auf diese Art und Weise das strafpolizeiliche Ermittlungsverfahren, das ohnehin ganz in der Zuständigkeit der Kantone verbleibt, erleichtert und können Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Eine gewisse Parteiöffentlichkeit ist schon für die Voruntersuchung vorgesehen: Wer am Ausgang der Untersuchung ein rechtliches Interesse glaubhaft zu machen vermag, soll beim Büro für Flugunfalluntersuchungen Untersuchungshandlungen beantragen und Akteneinsicht verlangen können, sofern dadurch der Gang der Voruntersuchung nicht verzögert und der Untersuchungszweck nicht gefährdet wird. Damit werden nicht nur private Interessen geschützt, sondern eine solche Bestimmung liegt auch im Interesse einer möglichst vollständigen und umfassenden Abklärung aller massgebenden Sachverhalte.

Vielfach weisen die Untersuchungsergebnisse schon früh auf die Notwendigkeit von Sofortmassnahmen zur Unfallverhütung hin. Unter diesem Gesichtspunkt – und zur Vororientierung des Präsidenten der Untersuchungskommission – soll dem Untersuchungsbeamten die Erstattung von Vor- und Zwischenberichten, die gegebenenfalls mit entsprechenden Empfehlungen zu verbinden sind, vorgeschrieben werden.

Die Voruntersuchung findet ihren Abschluss mit der Erstattung des Untersuchungsberichtes, der mit den Akten an den Präsidenten der Untersuchungskommission geht. Ein Doppel soll dem Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartement zugestellt werden, und wer ein rechtliches Interesse glaubhaft zu machen vermag, soll auf Begehren ebenfalls eine Ausfertigung erhalten können.

## 3. Das Verfahren vor der Untersuchungskommission

## a. Grundlagen

Für die Gestaltung der zweiten Verfahrensstufe, die zum Schlussbericht der Untersuchungskommission führen soll, sind die folgenden Gesichtspunkte grundlegend:

- Einerseits drängt sich die zweitinstanzliche Überprüfung der Tätigkeit des Untersuchungsbeamten nicht nur für die wirklich schweren und komplizierten Fälle auf, sondern sie ist auch in jenen Fällen angebracht, deren Bedeutung und Schwierigkeit gering erscheint und bei denen daher gewisse Gefahren routinemässiger Behandlung bestehen.
- Anderseits sind die Unterschiede doch irgendwie zu berücksichtigen, die beispielsweise bestehen zwischen einem in den Ursachen eindeutigen und in den Folgen leichten Sportflugunfall, an dessen Hintergründen die Öffentlichkeit nicht interessiert ist, und einer Katastrophe im Linienverkehr, mit welcher sich Presse und Öffentlichkeit wochenlang beschäftigen.

Diesen Umständen soll dadurch Rechnung getragen werden, dass das ordentliche Verfahren der Untersuchungskommission, das auf Unfälle durchschnittlicher Schwere und Bedeutung zugeschnitten ist, in besonders schweren Fällen öffentlich durchgeführt und dass daneben ein summarisches Verfahren für besonders leichte Fälle vorgesehen wird.

#### b. Das ordentliche Verfahren

Zur Überprüfung des Untersuchungsberichtes auf seine Vollständigkeit und Schlüssigkeit führt die Kommission im ordentlichen Verfahren eine Beweisverhandlung durch, an welcher unter Mitwirkung des Untersuchungsbeamten die wesentlichsten Beweise nochmals abgenommen werden können (Einvernahme der wichtigsten Zeugen und Sachverständigen, Vorlegung wichtiger Trümmerstücke usw.).

Bei Unfällen, an deren Abklärung ein besonders grosses öffentliches Interesse besteht, wird das Verfahren öffentlich durchgeführt. In andern Fällen ist es nicht öffentlich, aber wer am Ausgang der Untersuchung ein rechtliches Interesse glaubhaft machen kann, soll neben dem Eidgenössischen Luftamt und der zuständigen Behörde des Unfallkantons grundsätzlich berechtigt sein, Anträge zur Ergänzung der Voruntersuchung zu stellen, an der Beweisverhandlung teilzunehmen und ausnahmsweise auch Ergänzungsfragen an Zeugen und Sachverständige zu richten. Parteivorträge werden jedoch nicht zugelassen.

Nach durchgeführtem Beweisverfahren führt die Kommission ihre Verhandlungen unter Ausschluss der am Ausgang der Untersuchung interessierten Amtsstellen und Privatpersonen, aber unter beratender Teilnahme des Untersuchungsbeamten zu Ende.

Wenn irgendwelche wesentlichen Tatsachen erst nachträglich bekannt werden, so hat die Kommission die Wiederaufnahme des Verfahrens anzuordnen. Im übrigen sind keine Rechtsmittel gegen ihre Feststellungen vorgesehen. Die Behandlung und rechtliche Würdigung der Untersuchungsergebnisse in nachfolgenden Zivil- und Strafprozessen bleibt ohnehin vorbehalten.

#### c. Das summarische Verfahren

Das summarische Verfahren findet Anwendung auf Vorfälle ohne Unfallcharakter (Art. 24, Abs. 2) sowie auf Unfälle, deren Bedeutung gering und deren Abklärung eindeutig und einfach ist. Die Beschlussfassung der Kommission erfolgt grundsätzlich auf dem Zirkularweg und geht auf blosse Genehmigung des Untersuchungsberichtes, der dadurch zum Schlussbericht wird, und der allenfalls damit verbundenen Empfehlungen zur Verbesserung der Flugsicherheit.

Nach den bisherigen Erfahrungen darf damit gerechnet werden, dass ein grosser Teil aller Unfälle in diesem summarischen Verfahren erledigt werden kann, so dass jedenfalls die Arbeitsbelastung der Kommission gegenüber dem heutigen Zustand nicht übermässig ansteigen sollte.

#### V. Der Entwurf

Entsprechend dem allgemeinen Charakter des Luftfahrtgesetzes beschränkt sich auch der vorliegende Revisionsentwurf auf die wichtigsten Rahmenbestimmungen, auf Grund welcher Organisation und Verfahren durch die Vollziehungsvorschriften in den notwendigen Einzelheiten geregelt werden können. Dafür sehen wir – unter Aufhebung der bisherigen Bestimmungen der Vollziehungsverordnung zum Luttfahrtgesetz – eine besondere Verordnung vor.

Die neuen Bestimmungen können unter den bisherigen Artikelziffern ins Gesetz eingefügt werden, wenn für zwei Artikel ein etwas längerer Text in Kauf genommen wird.

Im übrigen ist zu den einzelnen Bestimmungen in Ergänzung des bereits Gesagten noch folgendes auszuführen.

Artikel 23 enthält gegenüber der bisherigen Fassung vor allem eine Ausdehnung der Meldepflicht auf die an einem Unfall beteiligten Angehörigen des Luftfahrtpersonals.

In Artikel 24 wird in Absatz 1 neu eine allgemeine Zweckbestimmung der Flugunfalluntersuchung aufgenommen, weil sich Organisation und Verfahren nach dieser Zweckbestimmung zu richten haben, die dann in der Verordnung noch etwas genauer zu umschreiben sein wird.

Absatz 2 enthält neben der allgemeinen Delegationsnorm die besondere Ermächtigung des Bundesrates, dem Untersuchungsverfahren auch schwerwiegende Vorfälle zu unterwerfen, die nicht zu einem Unfall geführt haben. Es liegt nämlich im offenkundigen Interesse der Unfallverhütung, akut werdende Gefahren genauer untersuchen zu können, auch wenn sie für einmal noch nicht zu einem Unfall geführt haben. Wir gedenken allerdings, von dieser Ermächtigung vorerst keinen generellen Gebrauch zu machen, sondern die Untersuchung solcher Fälle wie bisher dem Eidgenössischen Luftamt zu überlassen; in der Vollziehungsverordnung soll aber der Vorsteher des Eidgenössischen Postund Eisenbahndepartements ermächtigt werden, das Büro für Flugunfalluntersuchungen mit der Untersuchung bestimmter einzelner Vorfälle ohne Unfallcharakter zu beauftragen, deren Abklärung von erheblicher Bedeutung für die allgemeine Flugsicherheit sein kann.

Absatz 3 verweist für Form und Zulässigkeit von Untersuchungshandlungen auf die Vorschriften über die Bundesstrafrechtspflege. Um Schwierigkeiten mit mitwirkenden kantonalen Behörden zu vermeiden, bleibt für diese ihr eigenes Recht vorbehalten. Die Bestimmung schliesst die im bisherigen Absatz 1 ausgesprochene umfassende Befugnis der Untersuchungsorgane zur Vornahme aller notwendig werdenden Untersuchungshandlungen in sich.

Absatz 4 entspricht dem bisherigen Absatz 2 und bedarf keiner weiteren Bemerkungen.

Absatz 5 schafft Klarheit über die Kostenfrage. Dass der Bund die Untersuchungskosten trägt, soweit sie nicht von einem Kanton im Rahmen des von dessen Behörden geführten Ermittlungsverfahrens übernommen werden, entspricht der bisherigen Regelung. Neu ist der Vorbehalt eines Rückgriffsrechts bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit, das gegebenenfalls vor dem Zivilrichter geltend zu machen wäre.

Artikel 25 enthält in Absatz 1 die gesetzliche Grundlage für die Schaffung des Büros für Flugunfalluntersuchungen. Wie bereits ausgeführt, soll dieses bis auf weiteres der Abteilung Rechtswesen und Sekretariat des Post- und Eisenbahndepartements angegliedert werden.

In Absatz 2 wird die «administrative Untersuchung» in «Voruntersuchung» umbenannt; damit wird dem Verfahren seine Stellung als erste Stufe der ganzen Untersuchung zugewiesen. Die Verbindung mit der zuständigen Behörde des Kantons des Unfallortes bleibt wie bisher (Art. 24, Abs. 1) vorgeschrieben.

Absatz 3 enthält die gesetzliche Grundlage für die beabsichtigte Ergänzung der Organisation durch aussenstehende Fachleute, die je nach der Arbeitslast des Büros und je nach der besonderen Art des Unfalls als ausserordentliche Untersuchungsbeamte beigezogen werden können.

Artikel 26, Absatz 1, schafft die Grundlage für die Bestellung der Untersuchungskommission, nennt den Bundesrat als Wahlbehörde und gibt die Zusammensetzung an. Die Amtsdauer wird in der Verordnung auf vier Jahre festgesetzt werden.

Absatz 2 umschreibt die Aufgabe der Kommission, über die sich die bisherigen Artikel 25 und 26 ausschwiegen.

Durch Absatz 3 wird insbesondere die Grundlage dafür geschaffen, dass in der Verordnung der Präsident der Untersuchungskommission als zuständig für die Beurteilung von Beschwerden über die Abweisung von Anträgen auf bestimmte Untersuchungshandlungen oder von Begehren um Akteneinsicht während der Voruntersuchung erklärt werden kann. Der Präsident der Untersuchungskommission, der sich ohnehin mit jedem Unfall zu beschäftigen hat, ist dafür sachlich besser geeignet als eine andere Stelle. Abgesehen davon spielt auch hier der Grundsatz möglichst weitgehender Unabhängigkeit von der eigentlichen Luftfahrtverwaltung eine Rolle.

Absatz 4 umschreibt die Voraussetzungen, unter welchen die Kommission eine öffentliche Verhandlung durchzuführen hat; es sind die Fälle, an welchen ein besonders grosses öffentliches Interesse besteht. Für die Öffentlichkeit sprechen grundsätzlich dieselben Gründe, welche sie im Rechtsstaat auch auf anderen Gebieten haben durchsetzen lassen. Die Öffentlichkeit ist ein Mittel zur Stärkung des Vertrauens in die Unbefangenheit und Unvoreingenommenheit, mit welcher solche Verfahren durchgeführt werden. Für Beteiligte mag sie gelegentlich unangenehm sein, aber das darf um so eher in Kauf genommen werden, als doch auch bei ihnen ein Interesse an sachlicher Aufklärung der Öffentlichkeit über meist komplexe Verhältnisse besteht.

Absatz 5 übernimmt die Vorschrift auf Veröffentlichung der Berichte aus dem bisherigen Artikel 25, Absatz 2. Die Verordnung wird darüber die notwendigen Einzelheiten enthalten und dem Büro für Flugunfalluntersuchungen im Zusammenhang damit auch die Führung der Unfallstatistik übertragen. Darüber hinaus wird in diesem Artikel auch das grundsätzliche Akteneinsichtsrecht von Interessenten vorgesehen.

Absatz 6 ermächtigt den Bundesrat zur Einschränkung des Grundsatzes der Öffentlichkeit und des Akteneinsichtsrechts aus wichtigen Gründen. Dies bezieht sich vor allem auf die Einschränkung der Verhandlungsöffentlichkeit bei Gefährdung der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung, auf Akten über die Untersuchung von Vorfällen ohne Unfallcharakter, auf Aktenstücke, die aus militärischen Gründen geheimzuhalten sind, und auf solche, die sich nur auf Empfehlungen zur Verbesserung der Flugsicherheit oder auf interne Vorgänge im Rahmen des Büros für Flugunfalluntersuchungen oder der Untersuchungskommission beziehen.

Gestützt auf die vorstehenden Darlegungen empfehlen wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (Flugunfalluntersuchungen) zur Annahme.

Durch diese Botschaft ist den Postulaten des Nationalrates Nr.6440 vom 18. Juni 1953 und Nr.6991 vom 28. September 1956 Folge gegeben. Wir beantragen Abschreibung der beiden Postulate.

Wir benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 15. Mai 1959.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

P. Chaudet

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

## Bundesgesetz

betreffend

# die Änderung des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (Flugunfalluntersuchungen)

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsichtnahme in eine Botschaft des Bundesrates vom 15. Mai 1959,

beschliesst:

I.

Das Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 1) über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz) wird wie folgt geändert:

#### Art. 23

- 2. Erste Massnahmen
- <sup>1</sup> Flugunfälle sind dem Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartement auf dem raschesten Wege zu melden; verpflichtet hierzu sind in erster Linie das beteiligte Luftfahrtpersonal, die Organe der Luftpolizei und die örtlichen Behörden.
- <sup>2</sup> Die Ortsbehörden sorgen dafür, dass, abgesehen von den notwendigen Rettungs- und Bergungsarbeiten, keine Veränderungen auf der Unfallstelle vorgenommen werden, welche die Untersuchung erschweren könnten.

#### Art. 24

- 3. Flugunfalluntersüchungen
- a. Allgemeines
- <sup>1</sup> Zur Abklärung der Umstände und Ursachen von Flugunfällen wird eine Flugunfalluntersuchung durchgeführt.
- <sup>2</sup> Der Bundesrat erlässt im Rahmen der nachfolgenden Bestimmungen die näheren Vorschriften über Organisation und Verfahren; er kann deren Anwendungsbereich auf schwerwiegende Vorfälle ausdehnen, die nicht zu einem Unfall geführt haben.
- <sup>3</sup> Form und Zulässigkeit von Untersuchungshandlungen richten sich sinngemäss nach den Vorschriften über die Bundesstrafrechtspflege, sofern sie nicht von kantonalen Behörden nach kantonalem Recht vorgenommen werden.

<sup>1)</sup> AS 1950, 471.

- <sup>4</sup> Für zivil- und strafrechtliche Verfahren bleibt die Zuständigkeit der Kantone vorbehalten.
- <sup>5</sup> Die Untersuchungskosten trägt der Bund; sein Rückgriffsrecht auf Personen, die einen Unfall vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht haben, bleibt vorbehalten.

#### Art. 25

<sup>1</sup> Beim Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartement wird ein Büro für Flugunfalluntersuchungen gebildet.

b. Büro für Flugunfalluntersuchungen

- <sup>2</sup> Das Büro für Flugunfalluntersuchungen führt in Verbindung mit der zuständigen Behörde des Kantons des Unfallortes die Voruntersuchung durch.
- $^3$  Das Bür<br/>o für Flugunfalluntersuchungen kann auch aussenstehende Fachleute mit der Führung von Voruntersuchungen beauftragen.

#### Art. 26

Der Bundesrat bestellt eine Eidgenössische Flugunfall-Untersuchungskommission, die sich aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und drei weiteren Mitgliedern zusammensetzt.

c. Untersuchungskommission

- <sup>2</sup> Die Kommission hat die Aufgabe, die Untersuchungsberichte des Büros für Flugunfalluntersuchungen auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit zu prüfen und den Schlüssbericht zuhanden des Eidgenössischen Postund Eisenbahndepartementes zu erstellen; sie kann dem letzteren Empfehlungen für die Verbesserung der Flugsicherheit unterbreiten.
- <sup>3</sup> Der Präsident der Kommission entscheidet über Beschwerden gegen Amtshandlungen und wegen Säumnis in der Führung von Voruntersuchungen.
- <sup>4</sup> Bei schweren Unfällen, die sich in der gewerblichen Personenbeförderung ereignen oder an deren Abklärung sonst ein besonders grosses öffentliches Interesse besteht, ist die Verhandlung der Kommission öffentlich.
- <sup>5</sup> Die endgültigen Untersuchungsberichte werden veröffentlicht; wer ein rechtliches Interesse glaubhaft machen kann, hat Anspruch auf Einsicht in die Akten abgeschlossener Unfalluntersuchungen.
- <sup>6</sup> Der Bundesrat bestimmt, in welchen Fällen der Grundsatz der Öffentlichkeit und das Akteneinsichtsrecht aus wichtigen Gründen eingeschränkt werden.

#### TT.

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

4460

# Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (Flugunfalluntersuchungen) (Vom 15. Mai 1959)

In Bundesblatt

Dans Feuille fédérale

In Foglio federale

Jahr 1959

Année Anno

Band 1

Volume Volume

Heft 22

Cahier

Numero

Geschäftsnummer 7846

Numéro d'affaire

Numero dell'oggetto

Datum 28.05.1959

Date

Data

Seite 1369-1381

Page

Pagina

Ref. No 10 040 595

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.