Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für Strahlenschutz
Commission fédérale de radioprotection
Commissione federale della radioprotezione
Federal Commission on radiological protection

Positionspapier zur „Just Culture" im Strahlenschutz

Eidgenössische Kommission für Strahlenschutz (KSR)

Verabschiedet am 27. März 2025

Inhaltsverzeichnis

1 Begriffsdefinition 2

2 Ausgangslage 2
2.1 Postulat 20.3463 Jositsch / Kommission für Rechtsfragen des Ständerats . . . 2
2.2 Initiative ENSI / Gutachten Prof. Dr. Sonja Pflaum . . . 4
2.3 Teilrevision des Strahlenschutzgesetzes . . . 6

3 Seminar der KSR zum Thema vom 22. März 2024 7
3.1 Der menschliche Faktor . . . 7
3.2 Just Culture in anderen sicherheitsrelevanten Bereichen . . . 8
3.2.1 Zivile Aviatik . . . 8
3.2.2 Militäraviatik . . . 8
3.2.3 Gesundheitswesen . . . 9
3.3 Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für den Strahlenschutz . . . 9

4 Einordnung der verschiedenen Aspekte aus der Sicht der KSR 10
4.1 Verhältnis zum Strafrecht . . . 10
4.1.1 *Nemo-tenetur*-Prinzip . . . 10
4.1.2 Legalitätsprinzip . . . 11
4.1.3 Fahrlässigkeitstatbestände . . . 11
4.2 Position des Bundesrates . . . 12
4.3 Teilrevision des Strahlenschutzgesetzes . . . 13

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen der KSR 13

1 Begriffsdefinition

Der Begriff „just culture" wird im Deutschen mit Redlichkeits- oder Gerechtigkeitskultur übersetzt und bedeutet einen Paradigmenwandel, der in sicherheitsrelevanten Bereichen erreichen will, dass bei sicherheitsgefährdenden Vorfällen nicht primär ein zu bestrafender Schuldiger gesucht wird, sondern die oft unabsichtlich begangenen Fehler Anlass zu einer Diskussion über deren Entstehung geben, um dann sekundär Massnahmen zu ergreifen, die die Wiederholung des Fehlers für die Zukunft unwahrscheinlicher machen.

Dahinter steht der Gedanke, dass im Falle einer „blame culture" (dem Gegenteil einer „just culture"), die primär mit Schuldzuweisungen arbeitet, die Gefahr besteht, dass Fehler gar nicht gemeldet, sondern vertuscht werden. Die fehlbare Person hat Angst vor Sanktionen, weswegen sie versucht, ihre Fehler unter den Teppich zu kehren und nicht darüber zu reden. Im Ergebnis wird auf diese Weise ein Lernen aus Fehlern massiv erschwert, da sie entweder gar nicht bekannt sind, oder – falls sie auf andere Weise ans Licht kommen – nicht genug Informationen vorhanden sind, um adäquate Konsequenzen zu ziehen.

Das Konzept der Redlichkeitskultur ordnet sich nach James Reason in ein übergeordnetes Konzept einer Sicherheitskultur ein, die insgesamt vier Elemente umfasst:[1]

- *reporting culture:* Meldekultur
- *just culture:* Redlichkeitskultur
- *flexible culture:* Möglichkeit von Anpassungen
- *learning culture:* Lernkultur

Nur wenn alle vier Komponenten korrekt zusammenspielen und aufeinander abgestimmt sind, besteht die Chance, dass das Gesamtkonzept die reelle Möglichkeit bietet, aus Fehlern zu lernen.

2 Ausgangslage

Bislang besteht keine generelle systematische Verankerung einer Redlichkeitskultur im schweizerischen Strafrecht. Einzelne sektorielle Ansätze bestehen bereits; am fortgeschrittensten ist die Implementierung einer Redlichkeitskultur aktuell in der Militäraviatik, wie an dem unten erwähnten Seminar der KSR herausgearbeitet werden konnte.

2.1 Postulat 20.3463 Jositsch / Kommission für Rechtsfragen des Ständerats

Am 20. Mai 2020 reichte die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) das Postulat 20.3463 ein, mit dem Auftrag an den Bundesrat, *„zu prüfen, wie in der Aviatik, im Gesundheitswesen oder in anderen hochsicherheitsrelevanten Bereichen das Prinzip der Redlichkeitskultur (‚Just Culture', ‚Fehlerkultur') im Schweizer Recht als generelles Prinzip eingeführt werden kann."*[2]

In der Antwort des Bundesrates[3] wird in der Zusammenfassung das Ziel des Bundesrates betont, eine Lernkultur in sicherheitsrelevanten Bereichen zu etablieren, die geeignet ist, potentiell gefährdende Fehler möglichst zu minimieren. Der Bundesrat bevorzugt dabei einen sektorspezifischen Ansatz gegenüber einer Verankerung entsprechender Regelungen im allgemeinen Strafrecht. Weiterhin betont er, dass eine Fehlerkultur nicht im Gegensatz zu berechtigten Interessen anderer, vor allem allfälliger Geschädigter stehen dürfe; insbesondere müsse gewährleistet sein, dass im Falle eines Schadens die Geschädigten nicht um einen angemessenen Ersatz für den erlittenen Schaden gebracht werden.

Als Voraussetzung sieht er dabei die Einführung einer niederschwelligen Meldekultur, um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden möglichst viele Meldungen erhalten, diese bearbeiten und auswerten können, um in einem zweiten Schritt den Aufsichtsbehörden die Möglichkeit zu geben, selber andere Beaufsichtigte auf die zugrundeliegenden Fehlerquellen hinweisen zu können.

[1] James Reason, Managing the Risks of Organizational Accidents, London 1997, S. 195f.
[2] https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203463
[3] https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2020/20203463/Bericht%20BR%20D.pdf

Der Bundesrat diskutiert in seiner Antwort verschiedene Wege, wie Elemente einer Redlichkeitskultur in der Systematik des Strafrechts verankert werden könnten:

1. *Ausnahmen vom Verfolgungszwang*

   Dieser ist in Artikel 7 der Strafprozessordnung (StPO)[4] festgelegt und verpflichtet die Strafverfolgungsbehörden, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten im Regelfall ein Strafverfahren einzuleiten, wenn sie von einer Straftat oder dem Verdacht auf eine solche erfahren. Auch wenn die StPO im Bereich des Verwaltungsstrafrechts keine Anwendung findet und der Verfolgungszwang ausserhalb der StPO nicht explizit kodiert ist, sind Verwaltungsbehörden mit Strafverfolgungsfunktion an dieses Prinzip ebenfalls gebunden, was auch aus Artikel 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (Geltung der allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches auch im Verwaltungsstrafrecht)[5] hergeleitet werden kann. Die Aufsichtsbehörden im Bereich des Strahlenschutzes fallen unter diese Definition und sind somit verpflichtet, im Falle einer Straftat ein Strafverfahren entweder im Rahmen ihrer Zuständigkeit selber durchzuführen oder an übergeordnete Strafbehörden (etwa die Bundesanwaltschaft) weiterzuleiten.

   Einerseits ist dieses sogenannte „Legalitätsprinzip" wichtig, um Willkür auszuschliessen: es kann nicht sein, dass es im Belieben der beurteilenden Behörde ist, ein mit Strafe bedrohtes Verhalten zu sanktionieren oder nicht, das würde die verfassungsmässig garantierte Gleichbehandlung aller vor dem Gesetz (Art. 8 Abs. 1 Bundesverfassung)[6] tangieren. Andererseits senkt es die Motivation einer fehlbaren Person, ihren Fehler zu melden, wenn sie mit Bestrafung rechnen muss. Auch die Durchführung eines Strafverfahrens als solche, selbst wenn letzteres am Ende mit einer Einstellung endet, ist für die betroffene Person belastend und steht ebenfalls einer offenen Meldekultur entgegen.

   Der Bundesrat betont, dass Ausnahmen vom Legalitätsprinzip gemäss Art. 8 StPO[7] einer gesetzlich vorgesehenen Grundlage bedürfen, sieht aber die Gewährleistung eines funktionierenden Meldesystems in einem Hochrisikobereich als einen durchaus legitimen Grund an, eine solche Ausnahmeregelung zu schaffen. Auch diese Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für solche Ausnahmen ist ohne weiteres auf das Verwaltungsstrafrecht übertragbar.

   Einige Behörden haben mehrere Funktionen: einerseits sind sie Aufsichtsbehörde mit der Kompetenz zur Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren, andererseits sind sie aber gleichzeitig auch Meldestelle für sicherheitsrelevante Ereignisse. Im Themenfeld Strahlenschutz zählen hierzu das Eidgenössiche Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) im Bereich der Kernenergie und das Bundesamt für Gesundheit (BAG) im Bereich der medizinischen Strahlenanwendungen. Insofern unterliegen diese Behörden auch dem Legalitätsprinzip und sind verpflichtet, Strafverfahren durchzuführen, wenn ihnen eine potentiell strafbare Handlung gemeldet wird. Das kann zu schwierigen Abgrenzungsproblemen führen, da einerseits eine Meldung von Vorkommnissen an diese Stellen obligat ist, wie im Kernenergiegesetz (KEG) in Artikel 11[8] oder im Strahlenschutzgesetz (StSG) in Artikel 35[9] festgelegt ist, andererseits aber auch niemand gezwungen werden darf, an einer ihn selbst belastenden Untersuchung teilzunehmen (sogenanntes *„nemo tenetur"*-Prinzip). Letzteres besitzt in der Schweiz Verfassungsrang; bislang wurde noch nicht bundesgerichtlich geklärt, inwieweit sich ein Meldepflichtiger auf dieses Prinzip berufen kann, wenn er sich mit der Meldung selbst belasten müsste. Gesetzlich vorgesehene Ausnahmen vom Verfolgungszwang können ein Mittel sein, diesen Widerspruch aufzulösen.

2. *Nichtanhandnahme / Einstellung des Verfahrens gemäss Art. 52 StGB (Fehlendes Strafbedürfnis)*[10]

   Diese Vorschrift ist dazu gedacht, in Bagatellfällen, in denen sowohl die Schuld als auch die Tatfolgen gering sind, von einem Strafverfahren abzusehen oder es einzustellen. Einerseits dient diese Regelung

[4] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2010/267/de#art_7
[5] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1974/1857_1857_1857/de#art_2
[6] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de#art_8
[7] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2010/267/de#art_8
[8] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2004/723/de#art_11
[9] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1994/1933_1933_1933/de#art_35
[10] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de#book_1/part_1/tit_3/chap_1/sec_4/lvl_1/lvl_u1

dazu, die endlichen Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden auf die schwereren Fälle zu konzentrieren, um eine Verjährung letzterer zu verhindern. Andererseits ist sie aber nicht dazu gedacht, bestimmte Bagatelldelikte generell von der Strafverfolgung auszunehmen; vielmehr ist der Einzelfall zu beurteilen und ein Vergleich zu ähnlich gelagerten Fällen anzustellen.

Der Bundesrat merkt ebenfalls noch an, dass die Vorschrift nicht bedeutet, dass gar kein Strafverfahren eingeleitet wird. Diese ziehen sich nicht selten über Monate, wenn nicht Jahre hin. Wenn man den Standpunkt vertritt, dass bereits die Angst vor letzterem Motivation genug ist, den Vorfall nicht zu melden, müsste man davon ausgehen, dass die Regelung für die Etablierung einer Redlichkeitskultur nicht ausreicht.

3. *Nichtanhandnahme / Einstellung des Verfahrens gemäss Art. 53 StGB (Wiedergutmachung)*[11]

   Nach Ansicht des Bundesrates ist diese Vorschrift für die Implementierung einer Redlichkeitskultur noch weniger geeignet als die Anwendung von Art. 53 StGB. Einerseits leidet dieser Ansatz unter demselben Manko wie bereits erwähnt, nämlich dass gleichwohl ein Strafverfahren durchgeführt wird, mit denselben Auswirkungen auf die Senkung der Motivation, den eigenen Fehler zu melden. Andererseits ist die Bestimmung auch von ihrer Entstehungsgeschichte her eher für die Förderung des individuellen Täter-Opfer-Ausgleichs gedacht[12] und zielt weniger auf die Etablierung einer Fehlerkultur ab, die nicht mehr dem Opfer zugutekommt, sondern eine zukünftige Wiederholung der Fehler und somit weitere Opfer verhindern möchte.

4. *Optionale Aufhebung der Fahrlässigkeitsstrafbarkeit*

   Im Strafrecht ist die Strafbarkeit einer fahrlässigen Tatbegehung die Ausnahme und nicht die Regel (Art. 12 Abs. 1 StGB)[13]. Gerade in sicherheitsrelevanten Bereichen wie dem Strahlenschutz wird häufig auch die Fahrlässigkeit pönalisiert, siehe Kapitel 6 StSG[14] respektive Kapitel 9 KEG[15]. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass einerseits in sicherheitsrelevanten Bereichen ein hohes Interesse der Öffentlichkeit an der Einhaltung der einschlägigen Vorschriften besteht, welchem der Gesetzgeber mit Unterstellung unter Aufsichtsbehörden, entsprechenden Kontrollen und dem Strafrecht begegnet. Andererseits besteht aber auch ein gewichtiges öffentliches Interesse an einer funktionierenden Meldekultur zur Erhöhung der Sicherheit. Er empfiehlt daher, bei künftigen Gesetzgebungsprojekten sorgfältig zu prüfen, ob und unter welchen Umständen zugunsten des letzteren Aspektes auf die Strafbarkeit fahrlässiger Handlungen verzichtet werden könnte.

2.2 Initiative ENSI / Gutachten Prof. Dr. Sonja Pflaum

Am 10. Januar 2024 fand beim Bundesamt für Gesundheit eine Sitzung auf Initiative des ENSI statt, bei der Möglichkeiten der Umsetzung einer Redlichkeitskultur im Strahlenschutz diskutiert wurden. Dem ENSI ist es ein wichtiges Anliegen, Elemente einer Redlichkeitskultur im Kernenergierecht zu verankern, zumal da es dahingehende Empfehlungen internationaler Partner bekommen hat. So hatte etwa die Internationale Atomenergiebehörde IAEA im Rahmen der IRRS-Mission 2011 eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen, die aber bislang noch nicht Eingang in das schweizerische Recht gefunden hat.

Das ENSI begrüsst dabei den im Abschnitt 2.1 referenzierten Bericht des Bundesrates ausdrücklich und schlägt folgende Änderungen vor:

1. *Verzicht auf die Bestrafung von Fahrlässigkeitsdelikten*

   Das ENSI würde die Abschaffung der Fahrlässigkeitstatbestände sowohl im KEG als auch im StSG begrüssen. Es ist der Ansicht, dass dies das effektivste Mittel zur Stärkung einer Meldekultur wäre, da

[11] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de#book_1/part_1/tit_3/chap_1/sec_4/lvl_1/lvl_u2
[12] https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20100519
[13] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de#book_1/part_1/tit_2/lvl_2
[14] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1994/1933_1933_1933/de#chap_6
[15] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2004/723/de#chap_9

auch einem potentiell Meldepflichtigen von vornherein klar wäre, dass er kein Strafverfahren und keine Bestrafung erwarten muss. Bei Übertretungen möchte das ENSI dabei ganz auf eine Strafbarkeit fahrlässig begangener Delikte verzichten; bei schwerwiegenderen Delikten wie Vergehen und Verbrechen die Strafbarkeit auf grobe Fahrlässigkeit beschränken, auch wenn es nicht definiert, wo hier die Grenze gezogen werden soll.

2. *Einschränkung des Verfolgungszwangs*

   Das ENSI bezieht sich hier auf die sich aktuell im parlamentarischen Verfahren befindliche Teilrevision des Strahlenschutzgesetzes (siehe Abschnitt 2.3), die eine Opportunitätsnorm (Art. 44 Abs. 4) einführen möchte, die besagt, dass „in leichten Fällen auf Strafanzeige, Strafverfolgung und Bestrafung verzichtet werden kann"[16]. Es wünscht sich eine analoge Regelung im Kernenergiegesetz (Art. 93)[17]. Es merkt zudem an, dass derartige Opportunitätsnormen vorzugsweise nicht als „Kann-Vorschriften" ausgestaltet sein sollten, da in diesem Falle es doch wieder von der – unter Umständen vom subjektiven Eindruck der Aufsichtsperson abhängigen – Beurteilung der Behörde abhinge, ob nun ein Strafverfahren eingeleitet wird oder nicht. Das ENSI würde es bevorzugen, wenn die Voraussetzungen, unter denen auf eine Strafverfolgung zu verzichten wäre, klar im Gesetz festgelegt wären, um den Meldepflichtigen als Leitplanke zu dienen.

3. *Einschränkung der Anzeigepflicht*

   Es wird vorgeschlagen, die Anzeige**pflicht** des Legalitätsprinzips durch ein Anzeige**recht** der Behörde zu ersetzen, um den Anreiz für eine offene Melde- und Fehlerkultur zu erhöhen. Ob dieses Anzeigerecht ebenfalls klaren Bedingungen analog zur Einschränkung des Verfolgungszwanges unterliegen soll, dazu äussert sich das ENSI nicht.

4. *Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen*

   Zuletzt wird angeregt, anstelle von Sanktionen gegen das einzelne Individuum Verwaltungssanktionen gegen das Unternehmen zu prüfen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass in vielen Fällen nicht das – oft geringe – Verschulden des einzelnen Mitarbeiters als Hauptursache für den eingetretenen Zwischenfall zu sehen ist, sondern der Betreiber der Anlage respektive der Bewilligungsinhaber letztverantwortlich für den Strahlenschutz ist und somit ein Organisationsverschulden postuliert werden muss oder zumindest vertieft zu prüfen ist. Eine solche Regelung gäbe der Aufsichtsbehörde noch ein zusätzliches Instrument in die Hand, die Konformität mit bestehenden Vorschriften wirksam einzufordern.

Das ENSI hat bei Prof. Dr. Sonja Pflaum, Leiterin der Fachstelle für Wirtschaftsstrafrecht und Professorin an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW ein Gutachten in Auftrag gegeben, um die Optionen einer Umsetzung der Redlichkeitskultur zu prüfen. Sie teilt die bereits oben formulierten Bedenken gegen die Anwendung der Art. 52/53 StGB zu diesem Zweck. Im Falle von Art. 52 argumentiert das Gutachten, dass der Anwendungsbereich aufgrund der eher engen Grenzen (der Einzelfall muss weit weniger schwer wiegen als der Durchschnittsfall) wohl relativ klein wäre. Aber auch Art. 53 erschiene wegen der zurückhaltenden Anwendung durch die Strafverfolgungsbehörden nicht prädestiniert, da eine exzessive Anwendung dieser Vorschrift zur Etablierung einer Redlichkeitskultur das Verhältnis von Legalitätsprinzip als Regelfall zum Opportunitätsprinzip als Ausnahme umkehrte. Zudem werden beide Vorschriften nicht als geeignet angesehen, das für eine offene Kommunikationskultur zwischen Aufsicht und Beaufsichtigtem notwendige Vertrauensverhältnis zu befördern, da immer noch die potentielle Einleitung eines Strafverfahrens im Raum steht. Die darüberhinaus diskutierte Anwendung von Art. 54 StGB (Betroffenheit des Täters durch seine Tat)[18] dürfte regelmässig daran scheitern, dass es an einer entsprechenden negativen Folge für den Täter mangelt.

Folgende Lösungsmöglichkeiten werden sodann diskutiert:

[16] https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/str/ura/Strahlenschutzgesetz/StSG%20DE.pdf.download.pdf/StSG%20DE.pdf

[17] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2004/723/de#art_93

[18] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de#book_1/part_1/tit_3/chap_1/sec_4/lvl_1/lvl_u3

1. *Partielle Abkehr vom Legalitätsprinzip*

   Eine grundsätzliche Abkehr vom Legalitätsprinzip zugunsten eines generellen Opportunitätsprinzips sieht das Gutachten eher kritisch. Diese Variante wäre mit einem relativ ausgedehnten Paradigmenumbruch im Schweizer Strafrecht verbunden und würde somit wahrscheinlich weit über das angestrebte Ziel hinausschiessen. Als Möglichkeit wird aber diskutiert, ob das Opportunitätsprinzip nicht partiell in den Geltungsbereichen des StSG und des KEG eingeführt werden könnte. Dies würde eine Strafverfolgung in das pflichtgemässe Ermessen der Aufsichtsbehörde stellen, wobei es auch denkbar wäre, die Anwendung dieses Prinzips auf leichte Straftaten (Übertretungen) oder fahrlässiges Handeln zu beschränken. Ebenfalls eine Möglichkeit wäre es, die Strafverfolgung an eine Ermächtigung der Aufsichtsbehörde zu knüpfen, wie dies teilweise für politische Straftaten bereits realisiert ist.

2. *Schaffung spezifischer Opportunitätsnormen*

   Analog zu den oben erwähnten Vorschlägen des ENSI könnten Opportunitätsnormen in den betroffenen Gesetzen eingeführt werden, die Strafverfolgung und Bestrafung in leichten Fällen ausschliessen. Das Gutachten schlägt dabei – ähnlich dem ENSI – vor, die entsprechenden Normen nicht als „Kann-Vorschriften" auszugestalten. Diskutiert wird auch die Möglichkeit, die Strafbefreiung an weitere Voraussetzungen zu koppeln, etwa an eine Selbstanzeige, worunter im Strahlenschutzbereich wohl am ehesten die Erfüllung einer Meldepflicht zu verstehen wäre. Letzteres hätte darüberhinaus den Vorteil, die Meldefreudigkeit aktiv zu steigern. Weitere potentielle Randbedingungen könnten die Einschränkung auf fahrlässige Begehungsvarianten oder Übertretungen sein.

3. *Abschaffung von Strafbestimmungen*

   Als optimale Voraussetzung zur Etablierung einer Redlichkeitskultur sieht das Gutachten die Abschaffung der Strafbarkeit fahrlässiger Handlungsweisen an. Zwar gibt die Definition der Redlichkeitskultur nicht vor, grob fahrlässiges Verhalten unsanktioniert zu lassen, aber handkehrum wäre die Einführung einer Kategorie der Grobfahrlässigkeit ein Novum im Schweizer Strafrecht, und zudem wären Abgrenzungsprobleme zwischen „leichter" und „grober" Fahrlässigkeit zu erwarten, fällt doch im juristischen Alltag oft nicht einmal die Unterscheidung zwischen bedingtem Vorsatz und Fahrlässigkeit leicht. Mit dem Verzicht auf die Strafbarkeit fahrlässigen Verhaltens wäre die Rechtslage hingegen klar; ob allerdings eine derart weitgehende Änderung zur Förderung einer Fehlermeldekultur im Gesetzgebungsverfahren konsensfähig wäre, wird in Frage gestellt. Insofern wären auch andere Einschränkungen denkbar, etwa die Begrenzung auf Übertretungen.

4. *Primäre / ausschliessliche Bestrafung der juristischen Person*

   Dies deckt sich weitgehend mit dem obgenannten Vorschlag des ENSI. Es wird konstatiert, dass eine solche Regelung aber auch eine Abkehr vom zentralen Prinzip der individuellen Verantwortlichkeiten im Strafrecht darstellte und somit eine Umsetzung nicht ganz einfach erscheint. Zur Einführung müsste somit die Ausnahme der subsidiären Unternehmensstrafbarkeit, wie sie in Art. 102 StGB[19] skizziert ist, zur Regel werden, und die individuelle Strafbarkeit dahinter zurücktreten.

2.3 Teilrevision des Strahlenschutzgesetzes

Im Parlament ist aktuell unter der Geschäftsnummer 24.090 eine Teilrevision des Strahlenschutzgesetzes hängig[20]. Diese möchte im Strahlenschutzgesetz den Artikel 44 ändern, um der Aufsichtsbehörde mehr Freiheiten bei der Beurteilung allfälliger strafwürdiger Verhaltensweisen zu lassen. Konkret sind folgende Änderungen vorgesehen:

[19] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de#book_1/part_1/tit_7
[20] https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20240090

Absatz	*alte Fassung*	*neue Fassung*
1	Mit Busse wird bestraft, ...	Mit Busse **bis 40'000 Franken** wird bestraft, ...
2	Der Bundesrat kann ... Busse bis 20'000 Franken vorsehen.	Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse bis zu 20'000 Franken.
3	—	Die Strafverfolgung einer Übertretung verjährt in fünf Jahren.
4	—	In leichten Fällen kann auf Strafanzeige, Strafverfolgung und Bestrafung verzichtet werden.

Da der Höchstbetrag der Busse bislang nicht explizit erwähnt war, richtete sich dieser nach der allgemeinen Regelung in Art. 106 Abs. 1 StGB und betrug 10'000 Franken[21], unabhängig von einer vorsätzlichen oder fahrlässigen Begehungsweise; im Endeffekt wird somit die Maximalbusse für Vorsatz auf das Vierfache und für Fahrlässigkeit auf das Doppelte angehoben. Begründet wird dies im Gesetzesentwurf mit einer Anpassung an andere Bundesgesetze, etwa Art. 13 des Bundesgesetzes über den Schutz vor Gefährdungen durch nichtionisierende Strahlung und Schall (NISSG)[22].

Gleichzeitig wird die Verjährungsfrist verlängert: diese war bislang ebenfalls nicht spezialgesetzlich geregelt und betrug somit nach der allgemeinen Regelung in Art. 11 Abs. 1 VStR vier Jahre[23]. Dies entspricht damit einer Verlängerung um 25%. Eingeführt wird mit Absatz 4 eine Opportunitätsbestimmung, nachdem „in leichten Fällen" auf die Strafverfolgung verzichtet werden kann. Eine Abgrenzung des leichten vom schweren Fall definiert die Revision nicht; es handelt es sich um eine „Kann-Bestimmung", die die Beurteilung der Aufsichtsbehörde überlässt.

3 Seminar der KSR zum Thema vom 22. März 2024

Am Freitag, den 22. März 2024 führte die KSR ihr alljährliches Strahlenschutz-Seminar durch. Mit dieser Veranstaltungsreihe kommt sie dem Auftrag des Artikels 198 Absatz 2 Buchstabe a der Strahlenschutzverordnung (StSV)[24] nach, die Öffentlichkeit regelmässig über die Situation des Strahlenschutzes in der Schweiz zu informieren. Die Veranstaltung in Bern beleuchtete das Thema „Just Culture" aus verschiedenen Perspektiven in drei Themenblöcken: Einordnung des Begriffes und Verhältnis zu einer Sicherheitskultur, Beispiele aus anderen Branchen sowie die aktuelle Situation im Bereich Strahlenschutz. Am Ende fand dann noch eine Diskussion statt, an der versucht wurde herauszuarbeiten, welche Erkenntnisse wir aus den verschiedenen Beiträgen wir für den Strahlenschutz gewinnen können. Sämtliche Vorträge sind auf der Webseite der KSR verfügbar und können von dort heruntergeladen werden[25].

3.1 Der menschliche Faktor

Prof. Frank Ritz von der Fachhochschule Nordwestschweiz beleuchtete zunächst den Beitrag des Menschen als protektiver Faktor in einer Sicherheitskultur. Er wies darauf hin, dass Redlichkeitskultur heutzutage zum guten Ton gehört, die betriebliche Wirklichkeit davon aber erheblich abweichen kann. Die Tendenz, den menschlichen Einfluss vor allem als potentielle Fehlerquelle zu sehen und die positive Wirkung des Menschen als korrigierenden Faktor zu übersehen, trage nicht zu einer rationalen Sicherheitskultur bei: oft seien es mitdenkende Menschen, die das Gesamtsystem gut verstanden haben, die bei technischen Fehlern in automatisierten Systemen die Sicherheit dadurch erhalten, dass sie den Fehler korrekt übersteuern. Das werde in grossen Organisationen zuwenig berücksichtigt; der Vortrag kondensiert dies in der pointierten Aussage *„Menschen als Manager schalten Operateure als Sicherheitserhaltende aus"* und illustriert das Gesagte an einem Beispiel aus der Luftfahrt[26]. Als Fazit plädiert der Vortrag dafür, protektive

[21] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de#book_1/part_2/lvl_u4
[22] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2019/182/de#art_13
[23] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1974/1857_1857_1857/de#art_11
[24] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/502/de#art_198
[25] https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/str/kommission-strahlenschutz/seminare-ksr/seminar2024.zip.download.zip/DE.zip
[26] https://democrats-transportation.house.gov/committee-activity/boeing-737-max-investigation

menschliche Faktoren besser zu erschliessen und menschliches Handeln nicht lediglich als Sicherheitsrisiko anzusehen.

3.2 Just Culture in anderen sicherheitsrelevanten Bereichen

Der zweite Teil des Seminars war dem Blick über die Grenzen des eigenen Faches in andere sicherheitsrelevante Bereiche gewidmet. Die Bereiche Aviatik und Gesundheitswesen werden explizit auch in der Antwort des Bundesrates auf das Postulat Jositsch erwähnt (siehe Abschnitt 2.1), weswegen auf diese genauer eingegangen wurde.

3.2.1 Zivile Aviatik

Aufgrund des Luftverkehrsabkommens mit der Europäischen Union, das Teil der bilateralen Verträge I ist, untersteht die Schweiz im Bereich Zivilluftfahrt mehreren EU-Verordnungen. Zu nennen sind hier insbesondere die Verordnungen EU Nr. 376/2014[27] und EU Nr. 996/2010[28]. Erstere verpflichtet die Schweiz, ein Meldesystem für sicherheitsrelevante Vorfälle einzurichten, wobei der Gedanke der Redlichkeitskultur zu berücksichtigen ist; in Artikel 16 definiert die Verordnung entsprechende Schutzmassnahmen für die Meldenden (Anonymisierung, Verbot der Verwendung der Daten in Disziplinar- und Verwaltungsverfahren). Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit sind hingegen explizit vom Schutz ausgenommen. Die zweite Verordnung verpflichtet die Schweiz, eine unabhängige Untersuchungsstelle für Unfälle einzurichten; diese Aufgabe wird hierzulande von der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle SUST wahrgenommen.

Der Vortrag ging anhand eines Beispiels auf die Auswirkungen im Alltag ein: eine Beinahe-Kollision zweier Maschinen am Flughafen Zürich im Jahr 2011 zog ein Strafverfahren nach sich, welches bis in das Jahr 2019 reichte, bevor es vor Bundesgericht mit einem Freispruch abgeschlossen wurde. Die Aussicht auf ein solch langes, belastendes Verfahren könne die Motivation, Fehler proaktiv zu melden, deutlich mindern. Die in der EU-Verordnung geforderten Schutzmechanismen sind hingegen in der Schweiz nur schwach ausgeprägt: es existiert eine Ombudsstelle, bei der eine Verletzung der Schutzvorschriften gerügt werden kann, was aber nicht vor Sanktionen etwa von Seiten des Arbeitgebers schützt und auch kein Strafverfahren abwenden kann.

3.2.2 Militäraviatik

Weiter fortgeschritten ist die Implementation einer Redlichkeitskultur in der Militäraviatik. Aufsichts- und Untersuchungsbehörde sind in der Militäraviatik ähnlich wie in der Zivilluftfahrt getrennt: die Militärluftfahrtbehörde (*„military aviation authority"*, MAA) regelt die Aufsicht und ist somit das militärische Pendant zum Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, das *„defence aviation safety investigation board"* (DASIB) untersucht sicherheitsrelevante Vorfälle und nimmt somit im militärischen Bereich die Aufgaben der SUST wahr. Im Unterschied zur Zivilluftfahrt sind die Untersuchungsberichte des DASIB nicht öffentlich, zudem werden juristische Verfahren vor der Militärjustiz nicht aufgrund einer Meldung, sondern lediglich durch den Kommandanten eröffnet. Die Meldestelle für sicherheitsrelevante Vorfälle der MAA hat darüberhinaus explizit **keine** Anzeigepflicht gegenüber den Strafverfolgungsbehörden, zudem dürfen Angaben gegenüber dem DASIB ohne Einwilligung nicht in einem Strafverfahren verwendet werden.

Der Vortrag ging sodann noch auf die Auswirkungen ein und konnte zeigen, dass im langjährigen Verlauf sowie die Anzahl der Unfälle als auch die der Todesopfer seit den 80er-Jahren signifikant gesenkt werden konnte; seit 2017 wurde in der Militäraviatik kein Todesopfer mehr verzeichnet. Sicherheit sei ein kontinuierlicher Prozess, bei dem sicherheitsrelevante Meldungen eine Voraussetzung für das Erkennen von Gefahren und damit für das Ergreifen adäquater Massnahmen im Risikomanagement seien.

Die Grenze zwischen noch akzeptierten und nicht mehr tolerierten Verhaltensweisen wird dabei anhand mehrerer Kriterien gezogen:

[27] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0376-20180911
[28] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02010R0996-20240519

- Unvorsichtiges, unüberlegtes Handeln $\longleftrightarrow$ Mangelhafte Disziplin, unangepasstes Handeln
- Kollegen hätten vermutlich auch so gehandelt $\longleftrightarrow$ Kollegen hätten kaum so gehandelt
- Handeln aus der Situation heraus $\longleftrightarrow$ Handeln aus Bequemlichkeit / zum persönlichen Vorteil
- Fehlbare Person ist einsichtig $\longleftrightarrow$ Fehlbare Person hat wenig Interesse, aus Fehlern zu lernen
- Fehlbare Person ist kooperativ $\longleftrightarrow$ Fehlbare Person ist unkooperativ, behindert den Lernprozess
- Fehler sind eher selten $\longleftrightarrow$ Es passieren mehr Unregelmässigkeiten als bei anderen

3.2.3 Gesundheitswesen

Im medizinischen Bereich ist die Implementation einer Redlichkeitskultur unterschiedlich weit fortgeschritten. Standard ist in den Spitälern inzwischen ein sogenanntes *„critical incident reporting system"* (CIRS), auch wird von Seiten der Arbeitgeber zunehmend Wert darauf gelegt, Meldungen sicherheitsrelevanter Fehler im Sinne eines Qualitätskreislaufs nicht primär zur Identifizierung und Bestrafung eines „Schuldigen", sondern zur Verbesserung der organisatorischen Abläufe zu verwenden. In den Meldesystemen ist es insbesondere möglich, anonym einen kritischen Zwischenfall zu melden, ohne bestimmte Personen zu bezeichnen. In regelmässigen Abständen – bei schwerwiegenden, lebensbedrohlichen Vorkommnissen sofort – werden die gemeldeten Fehler dann daraufhin analysiert, welche Lerneffekte man daraus ziehen kann, und welche organisatorischen Massnahmen man ergreifen kann, um die Prozesse zu verbessern und die Patientensicherheit zu erhöhen.

Eine Studie des Universitätsspitals Basel[29] wurde präsentiert. Diese identifizierte fünf Hauptursachen für die kritischen Vorkommnisse:

- Persönliche Faktoren (Müdigkeit, Ablenkung): 44%
- Fehlende Kenntnisse oder fehlendes Training: 44%
- Kommunikationsfehler: 36%
- Organisatorische Faktoren (Personalmangel, Überlastung): 28%
- Medikationsfehler (Falschdosierung, Verwechslung): 27%

Es fiel dabei auf, dass die Fehler, die auf mangelhafte Kenntnisse oder mangelhaftes Training zurückzuführen waren, über die Jahre zunahmen (von 30% im Jahre 2013 auf 56% im Jahre 2019). Vorsätzliches Handeln spielte in der Studie hingegen keine Rolle.

Schweizweite gesetzliche Regelungen, die auf die Förderung einer Redlichkeitskultur im Gesundheitswesen abzielen, bestehen nicht, insbesondere auch keine Opportunitätsnormen. Die Einleitung von Strafverfahren ist dennoch eine Seltenheit.

3.3 Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für den Strahlenschutz

Auf der legislativen Ebene sind die Bemühungen um eine Etablierung einer Redlichkeitskultur in der Schweiz auf dem Gebiet der Militäraviatik am weitesten fortgeschritten. Ansätze finden sich auch in der Zivilluftfahrt, was vor allem der Unterstellung unter EU-Regelungen durch das Luftfahrtabkommen geschuldet ist. Im Gesundheitswesen existieren hingegen keine spezialgesetzlichen Regelungen; eine Bestandsaufnahme zeigt in diesem Bereich, dass gleichwohl eine Meldekultur existiert und auch der Gedanke einer Redlichkeitskultur durch die Spitäler meist propagiert wird, da sie erkannt haben, dass in einer Kultur der Angst vor Sanktionen sich kaum ein aus Meldungen gespiesener Qualitätskreislauf etablieren lässt.

Auch im Strahlenschutz werden häufig Elemente einer Redlichkeitskultur bereits von den Aufsichtsbehörden gelebt, auch wenn entsprechende sektorielle gesetzliche Regelungen fehlen. Teilweise werden jene Elemente durch in Richtlinien festgelegte Anforderungen an die Betreiber ergänzt, so schreibt etwa das ENSI in der Richtlinie ENSI-G07 (Organisation von Kernanlagen):

Die Führung hat ein Arbeitsklima zu fördern, das zu Vertrauen, Zusammenarbeit und offener Kommunikation ermutigt, die Wahrnehmung von Verantwortung stärkt und die Mitteilung von Erfahrungen, Wissen und Anregungen sowie von Problemen, Abweichungen, Bedenken und Fehlern fördert und wertschätzt.

[29] Jäger et al., Critical incident reporting over time: a retrospective, descriptive analysis of 5493 cases. *Swiss Med Wkly*, 2001

Es wäre natürlich widersinnig, einerseits von den Betreibern von Kernanlagen zu fordern, im eigenen Betrieb eine Redlichkeitskultur zu implementieren, andererseits aber die daraus resultierenden Meldungen zum Anlass einer Strafverfolgung zu nehmen. In einem Fall (Befestigung von Feuerlöschern am Primärcontainment) reichte das ENSI aufgrund des Legalitätsprinzips trotz Bedenken, die vertrauliche Zusammenarbeit mit dem Betreiber und dessen Mitarbeitern zu gefährden, gleichwohl Strafanzeige ein; das entsprechende Strafverfahren wurde jedoch bald eingestellt.

Auch im Aufsichtsbereich des BAG gibt es eine Meldepflicht über medizinische Strahlenereignisse[30]. Die Bewilligungsinhaber müssen über alle derartigen Ereignisse Buch führen, und gewisse Ereignisse mit erhöhtem Schädigungspotential innert 30 Tagen der Aufsichtsbehörde melden. Intern werden die Meldungen dazu verwendet, allfällige Verbesserungsmassnahmen zu diskutieren, eventuell – falls der Bewilligungsinhaber nicht bereits selber ausreichende und sinnvolle Massnahmen ergriffen hat – solche dem Bewilligungsinhaber vorzuschlagen und eventuell auch andere Bewilligungsinhaber über drohende Fehlerquellen zu informieren. Im Sinne einer Redlichkeitskultur wurden die Meldungen bislang nicht zu einer Einleitung von Strafverfahren verwendet, auch wenn dies gesetzlich nicht explizit so gefordert wird. Die offene Meldekultur wird dabei offensichtlich von den Bewilligungsinhabern als positiv und hilfreich empfunden: die entsprechenden Meldungen sind von 23 im Jahr 2018 (dem ersten Geltungsjahr der neuen Strahlenschutzverordnung) auf 103 im Jahr 2022 angestiegen und zeigen eine weiter steigende Tendenz.

4 Einordnung der verschiedenen Aspekte aus der Sicht der KSR

Generell ist sich die KSR der positiven Effekte der Etablierung einer Redlichkeitskultur bewusst und begrüsst dahingehende Bestrebungen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Anlässlich des Seminars vom März 2024 konnte sie sich überzeugen, dass in allen präsentierten sicherheitsrelevanten Bereichen die Einführung einer Redlichkeitskultur positive Auswirkungen auf die Sicherheit hatte. Die KSR sieht keinen Grund, warum dies im Bereich Strahlenschutz anders sein sollte.

Sie stellt fest, dass viele Elemente der Redlichkeitskultur bereits heute von den Aufsichtsbehörden implementiert und aktiv gelebt werden. Dieses Vorgehen unterstützt die KSR vollumfänglich. Die KSR stellt fest, dass der rechtliche Rahmen für die Aufsichtsbehörden diesem Ziel aber noch nicht ganz entspricht, was Unsicherheiten auf beiden Seiten (sowohl der Aufsichtsbehörde als auch der Beaufsichtigten) hervorruft. Strafverfahren wie das oben beschriebene Verfahren wegen der Feuerlöscher (siehe Punkt 3.3) sieht die KSR als nicht hilfreich an.

Die KSR hält es daher für geboten, den rechtlichen Rahmen so anzupassen, dass auf beiden Seiten Klarheit besteht. Der sektorielle Ansatz des Bundesrates wird dabei ausdrücklich begrüsst und von der KSR im Bereich Strahlenschutz als adäquat angesehen; eine darüberhinausgehende generelle Verankerung im Schweizer Strafrecht würde wahrscheinlich weit über das Ziel hinausschiessen. Zu beachten sind bei der Ausformulierung dabei auch die Wechselwirkungen mit anderen Rechtsnormen, die im folgenden kurz skizziert sein sollen.

4.1 Verhältnis zum Strafrecht

4.1.1 *Nemo-tenetur*-Prinzip

Dieses Prinzip („*nemo tenetur se ipsum accusare vel prodere*", wörtlich übersetzt: „Niemand ist gehalten, sich selbst anzuklagen oder auszuliefern") besagt, dass in einem Strafverfahren niemand gezwungen werden kann, sich selbst zu belasten, oder an einem ihn belastenden Strafverfahren aktiv mitzuwirken. Es ist zwar aktuell nur in der Strafprozessordnung (StPO) in Artikel 113[31] und nicht in der aktuellen Bundesverfassung geregelt, wird aber vom Bundesgericht aus Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechts-

[30] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/502/de#tit_2/chap_4/sec_8
[31] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2010/267/de#art_113

konvention[32] und aus Art. 14 Ziff. 3 lit. g des UNO-Paktes II[33] hergeleitet (BGE 130 I 126, Erwägung 2.1)[34]. Damit geniesst es nach Einordnung des Bundesgerichtes Verfassungsrang. Es wurde bislang noch nicht bundesgerichtlich geklärt, ob die Berufung darauf ausreichend wäre, dass sich eine fehlbare Person im Falle eines Strafverfahrens, das gegen sie – bei Bestehen einer gesetzlich oder per Verordnung festgelegten Meldepflicht – aufgrund ihrer eigenen Meldung eingeleitet wurde, auf die Verletzung von Bundesrecht berufen könnte: einerseits ist sie zur Meldung gezwungen, andererseits wird genau diese gegen sie verwandt. Insofern hält die KSR hier eine klare Regelung mit einer Auflösung dieses Widerspruchs für wünschenswert.

4.1.2 Legalitätsprinzip

Verschiedentlich wurde vorgeschlagen, vom Legalitätsprinzip und einer damit verbundenen Strafverfolgungs- oder Anzeigepflicht der Aufsichtsbehörde abzurücken. Die KSR sieht diese Lösung als suboptimal an: einerseits würde damit eine Ausnahme in der Strafrechtssystematik für einen einzelnen Sektor geschaffen, der geeignet wäre, Begehrlichkeiten anderer Sektoren zu schaffen. Es wäre dann eine heikle Entscheidung, welche Sektoren man herausgreift, um sie von einem grundlegenden Prinzip des Strafrechts auszunehmen, während man anderen Sektoren dieses Privileg verwehrt. Auch der Bundesrat sieht in seiner oben zitierten Antwort auf das Postulat Jositsch diese Gefahr:[3,35]

Weiter ist zu bedenken: Das öffentliche Interesse an Sicherheit in Hochrisikobereichen ist gross. Der Gesetzgeber sieht dort deshalb eine staatliche Aufsicht vor, verlangt eine erhöhte Sorgfalt der Akteure und sichert deren Pflichten mit Strafrecht ab, weil er sich davon einen präventiven Nutzen verspricht. Wenn man in Hochrisikobereichen gewisse Bagatellfälle nicht, in den übrigen Bereichen aber ausnahmslos strafrechtlich verfolgen würde, wäre darin ein gewisser Wertungswiderspruch zu sehen: Weshalb ist der Staat dort, wo ein geringeres öffentliches Interesse besteht, strenger als im Hochrisikobereich? Der Widerspruch liesse sich möglicherweise begründen, wenn sich durch die Ausnahme von der Strafverfolgung in Bagatellfällen ein evidenter Zugewinn an Sicherheit einstellen würde. Dann müsste man sich jedoch die Frage stellen, ob das Strafrecht hier überhaupt die erwünschte Verhaltenssteuerung bewirken kann.

4.1.3 Fahrlässigkeitstatbestände

Sowohl das ENSI als auch das zitierte Gutachten von Prof. Pflaum favorisieren die Abschaffung der Fahrlässigkeitstatbestände im Strahlenschutzrecht als effektivstes Mittel zur Einführung einer Redlichkeitskultur. Dem kann sich die KSR guten Gewissens anschliessen, entspricht es jedoch nach den Erkenntnissen des Seminars weitgehend der aktuell bereits im Strahlenschutz gelebten Kultur. Alle bislang gemeldeten medizinischen Strahlenereignisse und praktisch alle Ereignisse im Aufsichtsbereich des ENSI fallen in die Kategorie Fahrlässigkeit; eine vorsätzliche Handlungsweise wurde in den Meldungen bislang nicht beobachtet.

Die KSR empfiehlt, hier auf eine Diffenzierung zwischen grober und „einfacher" Fahrlässigkeit zu verzichten. Eine solche Einteilung wäre ein Novum im Strafrecht, bislang existiert diese Unterscheidung nicht. Es bestünde also erhöhter Abgrenzungsaufwand, der mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht einfach zu definieren wäre. Im juristischen Alltag fällt oft schon die Unterscheidung zwischen Fahrlässigkeit und Eventualvorsatz schwer (siehe etwa BGE 6B_1059/2019, Erwägungen 4.4.2 ff.)[36]; umso grössere Abgrenzungsschwierigkeiten wären bei einer neuen, bislang im Strafrecht nicht angewandten Kategorie zu erwarten.

Legt man die oben erwähnten Grundsätze aus der Militäraviatik (Abschnitt 3.2.2), die der KSR als valable Abgrenzung tolerierter von nicht tolerierten Verhaltensweisen erscheinen, zugrunde, verläuft die Linie wahrscheinlich relativ nahe der Grenzlinie, die zwischen Fahrlässigkeit und Eventualvorsatz gezogen werden

[32] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1974/2151_2151_2151/de#art_6
[33] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/750_750_750/de#art_14
[34] https://www.servat.unibe.ch/dfr/c1130126.html
[35] Seite 39
[36] https://www.servat.unibe.ch/dfr/bger/2020/201110_6B_1059-2019.html

kann. Ein Verzicht auf Fahrlässigkeitstatbestände entspräche darüberhinaus den Anregungen des Bundesrates und würde eine Abkehr vom Legalitätsprinzip mit den oben erwähnten negativen Implikationen unnötig machen, entspricht die fehlende Strafbarkeit der Fahrlässigkeit doch dem strafrechtlichen Regelfall.

Mit einer solchen Regelung kompatibel wäre zudem nach Ansicht der KSR eine Einschränkung, die den Wegfall der Strafbarkeit bei fahrlässiger Begehung an die – wahrscheinlich zeitlich zu umgrenzende – vorherige Erfüllung einer entsprechenden Meldepflicht koppelt. Damit wäre der Förderung einer Fehlerkultur in zweifachem Masse gedient. Es entstünde eine Motivationsumkehr für jemanden, der eine fahrlässige Pflichverletzung begangen hat und sich nun fragt, ob er eine Meldung erstatten oder versuchen soll, die Angelegenheit unter den Teppich zu kehren: bei ersterem fiele dann die Strafbarkeit weg, wohingegen sie bei Vertuschungsversuchen bestehen bliebe. Dies wäre eine starke Motivation im Hinblick auf eine Meldekultur. Die Verhaltensweisen, die aktuell in der grossen Mehrzahl der Fälle zu einem Strafverfahren führen wie z.B. Nicht-Durchführung vorgeschriebener Zustandsprüfungen oder illegale Entsorgung radioaktiver Abfälle, wären weiterhin sanktionierbar, da es hier in der Regel an der strafbefreienden Meldung fehlen dürfte.

Selbstverständlich ist, wie der Bundesrat nachvollziehbar erwähnt, bei solchen Lösungen darauf zu achten, dass die Rechte geschädigter Personen gewahrt bleiben. Zivilrechtliche Ansprüche auf Schadensersatz gemäss Art. 41ff. OR[37] blieben von einer solchen Regelung unberührt, da Fahrlässigkeit zur Entstehung des Anspruches auf Schadensersatz ausdrücklich ausreicht und das Fehlen der Strafbarkeit der fahrlässigen Begehungsweise die Widerrechtlichkeit der Handlung der fehlbaren Person nicht ausschliesst. Zu erwägen wäre gleichwohl noch das Bedürfnis eines allfälligen Opfers nach Bestrafung des Täters; hier kann aber eingewandt werden, dass in den meist leichten Fällen das Interesse der Öffentlichkeit an einer funktionierenden Sicherheitskultur und damit an einer Straffreiheit aufgrund der dokumentierten positiven Effekte auf die Allgemeinheit Vorrang geniessen sollte.

Den Positionen des ENSI und des Gutachtens von Prof. Pflaum, dass die entsprechenden Vorschriften nicht als Kann-, sondern als Muss-Vorschriften ausgestaltet werden sollten, kann sich die KSR anschliessen. Nur auf diese Weise ist gewährleistet, dass die Regelung klar genug ist, um auch ungerechtfertigte Ängste vor Strafverfolgung zu adressieren. Zudem wäre so auch das Legalitätsprinzip einfacher einzuhalten als mit einer Kann-Bestimmung, bei der der Verdacht, dass sie zu Rechtsungleichheiten in der Anwendung führt, anderweitig auszuräumen wäre.

4.2 Position des Bundesrates

Die KSR findet die Position des Bundesrates, einen sektoriellen Ansatz gegenüber einer generellen Revision des Strafrechts zu bevorzugen, nachvollziehbar und begrüssenswert. Eine sektorspezifische Regelung kann den Gegebenheiten in einem bestimmten Fachgebiet besser gerecht werden als eine allgemeine Regelung. Er ist der Ansicht, dass Strafbestimmungen nicht immer zielführend sind:[3,38]

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass Strafbestimmungen gemäss dem Ultima-Ratio-Gedanken das letzte Mittel sind, um den Schutz hochwertiger Rechtsgüter abzusichern. Die Pönalisierung von fahrlässigen Pflichtverletzungen sollte deshalb bei Gesetzgebungsvorhaben hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf eine positive Fehlerkultur genau geprüft werden. Durch einen Verzicht auf Pönalisierung kann sich ein grösserer Anreiz für das Melden von Fehlern ergeben, als durch das (oft fragwürdige) Absichern von Pflichten durch Strafrecht.

Die KSR ist der Ansicht, dass im Bereich Strahlenschutz die positiven Auswirkungen der Streichung der Fahrlässigkeitstatbestände die oben geschilderten negativen Aspekte überwiegen und ist daher der Meinung, dass die vom Bundesrat geforderte Prüfung für den Strahlenschutz positiv ausfällt.

[37] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/27/317_321_377/de#part_1/tit_1/chap_2
[38] Seite 31

4.3 Teilrevision des Strahlenschutzgesetzes

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die aktuell hängige Teilrevision des Strahlenschutzgesetzes (siehe Punkt 2.3) nach Meinung der KSR ambivalente Signale aussendet. Einerseits wird mit Art. 44 Abs. 4 StSG eine (als „Kann-Bestimmung") formulierte Opportunitätsbestimmung eingeführt, die zumindest den Aufsichtsbehörden erlaubt, in Bagatellfällen auf Strafverfolgung und Bestrafung zu verzichten. Das ist sicherlich ein erster Schritt, geht aber nach Ansicht der KSR zuwenig weit. Die Bestimmung überlässt die Entscheidung weiterhin der Aufsichtsbehörde, was für den Meldenden auf den ersten Blick keinen grossen Unterschied bedeutet. Er selber hat auch durch sein Verhalten nach dem Lapsus keine Möglichkeit, auf das Ergebnis einzuwirken, sondern ist – zumindest auf dem Papier – weiterhin auf eine wohlwollende Beurteilung durch die Behörde, der er Meldung erstatten muss, angewiesen. Dieses Wohlwollen ist nach der Erfahrung der KSR durchaus vorhanden und wird auch so gelebt; insofern steht nach Meinung der KSR nichts im Wege, dies auch im Gesetzgebungsprozess so zu formulieren.

Ein entgegengesetztes Signal wird hingegen mit der Erhöhung der Maximalbeträge der Bussen und der Verjährungsfrist ausgesendet. Dies vermittelt den Eindruck, die in Frage stehenden Delikte würden als gravierender als der strafrechtliche Normalfall eingestuft; auf gewisse Weise wird von diesem Ausgangspunkt auch ein zukünftiger Schritt in Richtung auf eine Redlichkeitskultur im Sinne einer Abschaffung von Fahrlässigkeitstatbeständen erschwert, da man sich zu Recht fragen lassen müsste, warum ein mit einer höheren Busse bedrohter Tatbestand abgeschafft wird, während milder pönalisierte Tatbestände bestehen bleiben. Hier sieht die KSR einen gewissen Widerspruch zur Zielsetzung der Redlichkeitskultur, den sie auch in ihrer Stellungnahme zur zweiten Ämterkonsultation des Strahlenschutzgesetzes kommuniziert hat[39].

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen der KSR

In einer Synthese des Gesagten möchte die KSR die Empfehlung aussprechen, Regelungen zur Redlichkeitskultur im aktuellen Strahlenschutzrecht zu verankern. Die aktuell geplante Teilrevision des Strahlenschutzgesetzes sieht sie aus den obgenannten Gründen zwar als einen ersten kleinen Schritt in die richtige Richtung, aber auch als teilweisen Rückschritt und somit als insgesamt nicht ausreichend an. Nach Meinung der KSR wären folgende Regelungen sinnvoll:

- Einführung einfacher Meldewege, am einfachsten digital und integriert in bestehende Systeme wie das Radiation Portal Switzerland (RPS)
- Verzicht auf die Bestrafung fahrlässig begangener Delikte im Strahlenschutzrecht unter der Voraussetzung, dass eine Meldung erfolgte und die fehlbare Person konstruktiv an einer Aufarbeitung des Fehlers mitarbeitet
- Beibehaltung der Strafbarkeit für Vorsatzdelikte; Trennlinie analog der oben erwähnten Regelungen in der Militäraviatik
- Festhalten am Legalitätsprinzip
- Klare, eindeutige Ausformulierung der entsprechenden Artikel (keine „Kann-Bestimmungen")
- Prüfung eines Verzichts auf die Heraufsetzung der Maximalbeträge der bestehenden Bussen und die Verlängerung der Verjährung

[39] https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/str/kommission-strahlenschutz/stellungnahmen-strahlenschutz/2024stsg.pdf.download.pdf/2024-06-19_Feedback%20KSR.pdf