

Einschränkung der Beförderungspflicht der SBB und Änderung des Personenbeförderungsgesetzes

Seminar zu Missbräuchen im Sport

Patricia Schödler
patricia.schoedler@stud.unibas.ch

15. März 2013

Inhaltsverzeichnis

I. Literaturverzeichnis	II
II. Materialienverzeichnis	III
III. Entscheidverzeichnis	V
IV. Abkürzungsverzeichnis	VI
1. Einleitung	1
2. Geltendes Recht	2
2.1. PBG	2
2.2. StGB	2
2.3. Konkordat	3
2.4. Rechtsvergleich mit europäischen Staaten	4
3. Aktuelle Vorlage Art. 12 Abs. 2 und Art. 12a PBG	6
3.1. Zweck der Revision	6
3.2. Entwurf des Gesetzestextes	6
3.3. Möglichkeiten	7
3.3.1. Lockerung Transportpflicht	7
3.3.2. Gesetzlicher Haftungstatbestand	9
3.3.3. Ausschluss vom Transport	9
3.3.4. Höchstgrenze für das Beförderungsentgelt	10
3.4. Argumente aus den Vernehmlassungsantworten	11
3.4.1. Pro-Argumente	11
3.4.2. Contra-Argumente	12
3.5. Durchsetzbarkeit	13
4. Verfassungskonformität	15
4.1. Kompetenzverteilung	15
4.2. Vereinbarkeit mit Art. 36 BV	16
4.2.1. Betroffene Grundrechte	16
4.2.2. Rechtfertigung des Eingriffs	18
4.2.3. Erläuterung milderer Massnahmen an Beispielen	20
5. Schlusswort	22
V. Plagiatserklärung	24

I. Literaturverzeichnis

BAUMANN FELIX, Inhalt und Tragweite der Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, ZBl 105/2004, S. 505ff. (BAUMANN, Inhalt und Tragweite der Bewegungsfreiheit)

BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Art. 22 Versammlungsfreiheit / Art. 10 Recht auf Leben und persönliche Freiheit, Orell Füssli Verlag, Zürich 2007. (zit. BIAGGINI, Art. 22 BV / Art. 10 BV)

HEPP MARCEL / STÜCKELBERGER UELI, Die Konzession im Strassenverkehr, in: SCHAFFHAUSER, RENÉ, Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht 2011, 1. Auflage, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2011. (zit. HEPP/STÜCKELBERGER, Die Konzession im Strassenverkehr)

HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich, 2012. (zit. HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht)

HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Dike Verlag AG, Zürich/St.Gallen, 2010. (zit. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht)

KIENER REGINA / KÄLIN WALTER, Grundrechte, 1. Auflage, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2007. (zit. KIENER/KÄLIN, Grundrechte)

KÖNIG PETER, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, in: Sicherheit & Recht, 1/2012, S. 25ff. (zit. KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr)

MÜLLER JÖRG PAUL / SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz – Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Auflage, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2008. (zit. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz)

TRUNZ MIRJAM / WOHLERS WOLFGANG, Hooliganismus-Bekämpfung: Kann die Schweiz von England lernen?, in: Causa Sport, caS 2011, S.176ff. (zit. TRUNZ/WOHLERS, Hooliganismus-Bekämpfung)

II. Materialienverzeichnis

Gesetzesmaterialien:

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend der Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005, BBl 2005 2415ff. (zit. BBl 2005)

Zusatzbotschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend der Bahnreform 2 (Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr) vom 9. März 2007, BBl 2007 2681ff. (zit. BBl 2007)

Weitere Materialien:

REGENASS MARTIN, Ratlosigkeit nach Kombiticket-Debakel, Basler Zeitung vom Montag 30. Juli 2012, S.11. (zit. BaZ vom 30.07.2012, S.11.)

Vernehmlassungsantwort Fanarbeit Schweiz zu Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), abrufbar unter: http://www.fanarbeit.ch/fileadmin/downloads/Stellungnahmen/FaCH_Vernehmlassung_PBGdef.pdf, Stand: 26.02.2013. (zit. Vernehmlassungsantwort Fanarbeit Schweiz)

Vernehmlassungsantwort Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr LITRA zu Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), abrufbar unter: http://www.litra.ch/dcs/users/2/PBG-Fanzuege_2012_01_10.pdf, Stand: 26.02.2013. (zit. Vernehmlassungsantwort LITRA)

Vernehmlassungsantwort Kanton Basel-Landschaft zu Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), abrufbar unter: http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/polit-rechte/bund/2012/2012-09-25_02.pdf, Stand: 26.02.2013. (zit. Vernehmlassungsantwort Kanton Basel-Landschaft)

Vernehmlassungsantwort Kanton Luzern zu Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), abrufbar unter: http://www.lu.ch/stellungnahme_fanzuege.pdf, Stand: 08.03.2013. (zit. Vernehmlassungsantwort Kanton Luzern)

Vernehmlassungsantwort Kanton Solothurn zu Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), abrufbar unter: http://rrb.so.ch/daten/rrb2012/0918/000002008605_2012_1908.pdf, Stand: 26.02.2013. (zit. Vernehmlassungsantwort Kanton Solothurn)

Vernehmlassungsantwort Kanton Zug zu Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), abrufbar unter: <http://www.zug.ch/zug.ch/www.zug.ch/behoerden/regierungsrat/vernehmlassungen/fanzuege-vernehmlassung-zur-aenderung-des-personenbefoerderungsgesetzes-pbg>, Stand: 26.02.2013. (zit. Vernehmlassungsantwort Kanton Zug)

Vernehmlassungsantwort Organisation Grundrechte.ch zu Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), abrufbar unter: <http://grundrechte.ch/CMS//fanzuege-aenderung-des-personen-befoerderungsgesetzes-pbg.html>, Stand: 23.02.2013. (zit. Vernehmlassungsantwort Grundrechte.ch)

Vernehmlassungsantwort Referendum BWIS zu Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), abrufbar unter: http://www.referendum-bwis.ch/Vernehmlassung_Fanzuege_.pdf, Stand: 26.02.2013. (zit. Vernehmlassungsantwort Referendum BWIS)

Vernehmlassungsantwort SBB zu Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), abrufbar unter: http://www.sbb.ch/content/dam/sbb/de/pdf/sbb-konzern/die-sbb-bewegt-die-schweiz/wirtschaft-und-politik/121009_Stellungnahme_SBB_Fantransporte.pdf, Stand: 01.03.2013. (zit. Vernehmlassungsantwort SBB)

Vernehmlassungsantwort Schweizerischer Gewerkschaftsbund zu Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), abrufbar unter: http://www.sgb.ch/uploads/media/121004_VL_Fanzuege.pdf, Stand: 26.02.2013. (zit. Vernehmlassungsantwort Schweizerischer Gewerkschaftsbund)

Vernehmlassungsantwort Schweizerischer Städteverband zu Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), abrufbar unter: <http://www.bern.ch/gemeinderat/vernehmlassungsantworten>, Stand 26.02.2013. (zit. Vernehmlassungsantwort Schweizerischer Städteverband)

Vernehmlassungsantwort SP zu Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), abrufbar unter: <http://www.sp-ps.ch/ger/content/download/59997/806204/file/12-978%20Fanzuege%20Aenderung%20Personenbefoerderungsgesetz.pdf>, Stand: 08.03.2013. (zit. Vernehmlassungsantwort SP)

Vernehmlassungsantwort Verband öffentlicher Verkehr VÖV UTP zu Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), abrufbar unter: http://www.voev.ch/2012_VL.html, Stand: 08.03.2013. (zit. Vernehmlassungsantwort VÖV)

Vernehmlassungsvorlage zu Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG) vom 15. Juni 2012, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2012.html#UVEK>, Stand: 26.02.2013. (zit. Vernehmlassung PBG)

III. Entscheidverzeichnis

Entscheide des Bundesgerichts

BGE 96 I 219

BGE 127 I 174

BGE 132 I 49

BGE 137 I 31

IV. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGST	Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr vom 18. Juni 2010, SR 745.2
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
d.h.	das heisst
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
PBG	Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung, SR 745.1
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311
s.u.	siehe unter
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VPB	Verordnung vom 4. November 2009 über die Personenbeförderung, SR 745.11

1. Einleitung

In den letzten Jahren wurde immer mehr über das Phänomen des Hooliganismus diskutiert. Nicht nur während sondern auch vor und nach Sportveranstaltungen finden immer wieder Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Fangruppierungen statt. Deshalb betrifft dieses Problem zurzeit nicht nur die Veranstalter selbst. Auch die Transportunternehmen, welche den Fans die Hin- und Rückreise zum Veranstaltungsort ermöglichen, sind in einem Teilbereich von dieser Problematik betroffen.

Der öffentliche Verkehr stösst schnell an seine Grenzen wenn verschiedene Störungsquellen zum Regelverkehr hinzutreten. Witterungsprobleme, strenge Sicherheitsanforderungen oder auch Kapazitätsknappheit sind nur wenige der Alltagsprobleme eines Transportunternehmens. Treten dann Ein- und Aussteigen von Fanggruppen oder missbräuliches Ziehen der Notbremse hinzu, ist es für ein Transportunternehmen unmöglich den Regelverkehr einzuhalten. Daher sollen Fans künftig gezwungen werden Extra- oder Charterzüge zu benutzen, damit die Regelkunden nicht beeinträchtigt werden. Zwar gibt es heute schon zahlreiche Bestimmungen in der Schweiz, welche die Gewaltbereitschaft von Personen unterbinden sollte, jedoch sind diese in der Praxis nur schwer umsetzbar und nicht immer auf die betreffenden Personen übertragbar.

Aus diesen Gründen hat der Bundesrat eine Revision des Personenbeförderungsgesetzes in Vernehmlassung gegeben, zu der sich zahlreiche Adressaten äussern konnten. In der Änderung ist vorgesehen, dass mit einer klaren rechtlichen Grundlage dem Problem der Gewaltbereitschaft rund um Sportveranstaltungen entgegen gewirkt werden kann. Dazu soll vor allem die Transportpflicht aus Art. 12 PBG gelockert werden.

Diese Arbeit beschäftigt sich daher mit der geplanten Revision des Personenbeförderungsgesetzes und den Änderungen, welche daraus hervorgehen. Ausserdem wird überprüft, ob sich die geplanten Massnahmen rechtfertigen lassen und wie diese in der Praxis durchzusetzen sind. Weiter sollen alternative Möglichkeiten zur Reduzierung von Gewalttätigkeiten rund um Sportveranstaltungen aufgezeigt werden.

2. Geltendes Recht

2.1. PBG

Das Personenbeförderungsgesetz regelt in der Gesetzessystematik über den öffentlichen Verkehr die regelmässige Personenbeförderung und somit die vier Grundpflichten der Transportunternehmen. Diese sind die Transportpflicht, die Fahrplanpflicht, die Betriebspflicht sowie die Tarifpflicht. Von Bedeutung ist im vorliegenden Fall die Transportpflicht gemäss Art. 12 Abs. 1 PBG.¹ Das bedeutet, dass ein Unternehmen den Transport ausführen muss, wenn kumulativ die folgenden Voraussetzungen gegeben sind: a. die reisende oder absendende Person hält die Gesetzes- und Tarifbestimmungen ein; b. der Transport mit dem Personal und den Transportmitteln, die zur Bewältigung des normalen Verkehrs ausreichen, ist möglich und c. der Transport wird nicht durch Umstände verhindert, die das Unternehmen nicht vermeiden und deren Folgen es nicht abwenden kann.² Der Sinn hinter dieser Regelung ist, dass Reisende nicht willkürlich von dem Transport mit öffentlichen Verkehrsmitteln ausgeschlossen werden können.³

Dies gilt jedoch nicht ausnahmslos. Art. 59 VPB schränkt heute schon die Transportpflicht ein, das heisst die Transportunternehmen können beispielsweise eine Person ausschliessen, wenn diese sich ungebührlich benimmt. Weiter nennt Art. 12 Abs. 2 PBG eine Delegationsnorm für den Bundesrat, welche ihn ermächtigt, gewisse Personen oder Gegenstände, die sicherheits- oder hygienegefährdend sind, vom Transport auszuschliessen. Ist der Ausschluss jedoch nicht gerechtfertigt, besteht ein Schadenersatzanspruch nach Art. 13 Abs. 3 PBG.⁴

Auch Art. 2 BGST ermöglicht es dem Transportunternehmen bereits heute für den Schutz Reisender sowie der Gewährleistung eines ordnungsgemässen Betriebes gegen Störer vorzugehen. Dazu können sie Sicherheitsorgane in ihren Verkehrsmitteln sowie in den unmittelbar dienenden Anlagen einsetzen.⁵

2.2. StGB

Die Gewaltbereitschaft einer Person ist im geltenden Recht in der Schweiz bereits sanktioniert. Im StGB gibt es zahlreiche Straftatbestände, die ein randalierender Fan begehen könnte

¹ BBl 2007, S. 2719.

² KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, S. 28.

³ BBl 2005, S. 2487.

⁴ HEPP/STÜCKELBERGER, Die Konzession im Strassenverkehr, S. 227.

⁵ BBl 2007, S. 2712.

und dafür sanktioniert würde. Beispielsweise nach Art. 122 StGB der schweren Körperverletzung, nach Art. 123 StGB der einfachen Körperverletzung, nach Art. 126 StGB der Tötlichkeit, nach Art. 144 StGB der Sachbeschädigung sowie wenige andere. Ausserdem von Bedeutung für die An- und Rückreise von Fans sind die Art. 237 StGB, Art. 238 StGB sowie Art. 239 StGB.⁶

Art. 237 StGB bestraft Personen, die vorsätzlich oder auch fahrlässig den öffentlichen Verkehr stören, hindern oder gefährden und dadurch Leib und Leben von Menschen in Gefahr bringen. Jedoch wird hier die subjektive Tatseite meist verneint, da für gewaltbereite Fans nicht die Verletzung anderer Verkehrsteilnehmer im Fokus liegt sondern das Gemeinschaftserlebnis. Fans wollen eher durch ihr Verhalten auffallen und imponieren als andere Menschen vorsätzlich gefährden. Das gleiche Problem stellt sich auch bei Art. 238 StGB, also der Bestrafung von Personen, die vorsätzlich oder fahrlässig den Eisenbahnverkehr hindern, stören oder gefährden und dadurch Leib und Leben von Menschen oder fremdes Eigentum in Gefahr bringen. Für das Fahrlässigkeitsdelikt reicht hingegen die Erheblichkeit des Schadens meist nicht aus. Für Art. 239 StGB, die Sanktionierung bei Störung des Eisenbahnbetriebes, stellen sich wieder ähnliche Probleme. Auch hier ist eine gewisse Intensität gefordert, die bei Auseinandersetzungen oder bei missbräuchlichem Ziehen einer Notbremse meist nicht gegeben ist.⁷

Betrachtet man die Körperverletzungsdelikte oder das Sachbeschädigungsdelikt gemäss Art. 144 StGB stellen sich fast unüberwindbare Beweisprobleme. Fraglich bleibt in den meisten Fällen, wer individuell für den konkreten Erfolg verantwortlich ist.⁸

Mit den vorliegenden Artikeln des Strafgesetzbuches ist die Ahndung von Straftaten im Rahmen von Sportveranstaltungen nicht leicht vorzunehmen. Ein weiteres Problem betreffend dem geltenden Recht stellt sich bei der zeitlichen Umsetzung. Eine Sanktionierung findet erst einige Zeit nach dem auftretenden Vorfall statt. Das Ziel ist aber, das möglichst schnell auf Störungen reagiert werden kann und so der Aufwand für die Strafbehörden gemindert wird.⁹

2.3. Konkordat

Im Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007, welches in allen 26 Kantonen in Kraft ist, wird das Thema der An-

⁶ KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, S. 24.

⁷ TRUNZ/WOHLERS, Hooliganismus-Bekämpfung, S. 179f.

⁸ TRUNZ/WOHLERS, Hooliganismus-Bekämpfung, S. 185.

⁹ TRUNZ/WOHLERS, Hooliganismus-Bekämpfung, S. 190.

und Rückreise von Fans noch nicht aufgegriffen. Erst die Revision vom interkantonalen Konkordat vom 2. Februar 2012 steht in engem Zusammenhang mit der geplanten Revision vom Personenbeförderungsgesetz. Durch die Bewilligungspflichten und Auflagen kann der Transport von Fans in einer bestimmten Weise vorgeschrieben werden, das heisst bei einem Hochrisikospiel können die Fans verpflichtet werden mit einem Extrazug anzureisen. Diese Auflagen haben dann gegenüber der Transportpflicht Vorrang.¹⁰

Die Idee der Verschärfung wird auch mit der Änderung des Personenbeförderungsgesetzes verfolgt. Durch die Kombination der beiden Gesetzestexte soll erreicht werden, dass die Fans auch in Extrazügen anreisen, wenn nur eine der beiden Revisionen umgesetzt würde.¹¹

2.4. Rechtsvergleich mit europäischen Staaten

In weiteren europäischen Ländern wie Belgien, Niederlanden, Grossbritannien und Deutschland kennt man ähnliche Probleme mit der Gewaltbereitschaft von Fangruppen an Sportveranstaltungen.

Für die Bewältigung in Belgien wurde ein spezielles Gesetz erlassen, welches einige Verpflichtungen zu Lasten der Fans und der Veranstalter vorsieht. Bei Verstössen wird aufgrund des Gesetzes eine Geldbusse oder ein Stadionverbot verhängt. Ausserdem können bei Risikospielen nur Kombitickets erworben werden.¹²

In den Niederlanden wurden die Fans verpflichtet mit einem Chartertransportmittel zu Spielen anzureisen, welche von den Sportklubs gemietet werden. Der Bürgermeister des Veranstaltungsortes hat die Kompetenz zu entscheiden, wie die Fans anreisen sollen und wer allenfalls bei Verstössen zurückgeschickt wird.¹³

In Grossbritannien wurde das Hooligan-Problem in den letzten Jahren mit zahlreichen gesetzlichen Bestimmungen weitgehend entschärft. Beispielsweise dürfen Fans auf dem Weg ins Stadion, also in Sondertransportmitteln, keinen Alkohol mehr konsumieren. Durch diese Bestimmungen kann die Polizei auch Personen, Züge oder Busse durchsuchen um jeweilige Verstösse ahnden.¹⁴

¹⁰ KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, S. 31.

¹¹ Vernehmlassung PBG, S. 7.

¹² Vernehmlassung PBG, S. 10.

¹³ Vernehmlassung PBG, S. 10.

¹⁴ Vernehmlassung PBG, S. 10.

Bei Fussballspielen in Deutschland sollen grosse Polizeiaufgebote die Gewalttätigkeiten verhindern. Daher gibt es kein spezielles Gesetz für Sportveranstaltungen, sondern es werden die gängigen Artikel des Strafrechts eingesetzt.¹⁵

¹⁵ Vernehmlassung PBG, S. 11.

3. Aktuelle Vorlage Art. 12 Abs. 2 und Art. 12a PBG

3.1. Zweck der Revision

Der Zweck der Revision des Personenbeförderungsgesetzes ergibt sich aus den Erfahrungen in den letzten Jahren. Allgemein sollen die Gewalttätigkeiten rund um Sportveranstaltungen eingedämmt werden. Das beinhaltet die Gewährleistung der Betriebssicherheit des öffentlichen Verkehrs sowie die Sicherheit des Fahrpersonals, der Zugbegleiter und der Sicherheitsleute.¹⁶ Auch sollen Sachschäden, vor allem durch neue Haftungsbestimmungen, verhindert werden und von den verantwortlichen Sportklubs und nicht von der Öffentlichkeit getragen werden.¹⁷

Dies bedeutet, dass die Trennung der Fangruppen vom Regelverkehr im Vordergrund steht.¹⁸ Um das umzusetzen soll die Transportpflicht aus Art. 12 PBG gelockert werden, welche für alle Transportunternehmen in der Schweiz gilt.¹⁹ Die Fans sollen dazu verpflichtet werden, die von den Transportunternehmen bereitgestellten Extrafahrzeuge zu benutzen. Ansonsten sollen die Transportunternehmen die Möglichkeit erhalten, die Personen individuell vom Regelverkehr auszuschliessen; nicht nur aus Gründen der Betriebssicherheit sondern auch der polizeilichen Sicherheit. Die bisher ausgeschöpften Möglichkeiten der Transportunternehmen sollen daher erweitert und gesetzlich verankert werden, sodass eine effiziente Problemlösung möglich ist.²⁰

3.2. Entwurf des Gesetzestextes

Laut der aufgeschalteten Vernehmlassung vom 15. Juni 2012 soll der Text des Art. 12 und Art. 12a PBG künftig lauten:

Art. 12 Abs. 2

Der Bundesrat bestimmt, welche Personen und Gegenstände aus Gründen der Hygiene, der Gesundheit, der Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen zu transportieren sind.

Art. 12a Beförderung zu Sportveranstaltungen (neu)

¹⁶ Vernehmlassungsantwort SP, S. 2.

¹⁷ Vernehmlassung PBG, S. 2.

¹⁸ KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, S. 28.

¹⁹ BBI 2005, S. 2529.

²⁰ Vernehmlassung PBG, S. 5ff.

1 Ein Unternehmen kann Anhängerinnen und Anhängern eines Sportklubs (Fans) die Beförderung zu einer Sportveranstaltung mit fahrplanmässigen Kursen verweigern, wenn es rechtzeitig vor der Veranstaltung:

a. dem Sportklub einen Vertrag zur Beförderung der Fans mit gecharterten Fahrzeugen (Chartervertrag) anbietet; oder

b. den Fans die Beförderung mit einem nicht fahrplanmässigen Kurs gegen Vorlage einer Eintrittskarte oder unter Verbindung von Fahrausweis und Eintrittskarte (Kombiticket) anbietet; über das Kombiticket muss das Unternehmen mit dem Sportklub einen Vertrag abschliessen.

2 Der Fahrpreis darf den Tarif für die fahrplanmässige Beförderung auf derselben Strecke nicht übersteigen.

3 Der Sportklub haftet gegenüber dem Unternehmen für Schäden, die diesem durch die Beförderung der Fans mit nicht fahrplanmässigen Kursen entstehen.

4 Er kann sich von der Haftung befreien, wenn er nachweist, dass er alle nach den Umständen gebotenen Vorkehrungen getroffen hat, um Schäden zu vermeiden.

5 Der Chartervertrag oder der Vertrag über das Kombiticket regelt insbesondere die Kontrolle des Zutritts zu den Fahrzeugen des Unternehmens sowie Einzelheiten der Haftung des Sportklubs.²¹

3.3. Möglichkeiten

3.3.1. Lockerung Transportpflicht

Mit den heutigen Ausschlussgründen ist es einem Transportunternehmen nicht möglich, den anreisenden Fans vorzuschreiben, die für sie bereitgestellten Extrazüge zu nehmen. Dies wäre jedoch im Interesse der SBB sowie anderer Transportunternehmen, nicht nur aus Kapazitäts- sondern auch aus Sicherheitsgründen um rivalisierende Fanggruppen voneinander fernzuhalten. Ausserdem hat die örtliche sowie die Transportpolizei ein Überblick über die mögliche Gefahrenlage.²²

Nach der Revision soll es nach Art. 12a Abs. 1 PBG möglich sein, die Beförderungspflicht für die Transportunternehmen bei Sportveranstaltungen zu lockern, auch wenn bereits ein Ticket für die Fahrt gelöst wurde. Das bedeutet, dass ein Unternehmen den Anhängern eines Sport-

²¹ Vernehmlassung PBG.

²² KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, S. 28.

klubs die Beförderung zu einer Sportveranstaltung mit fahrplanmässigen Kursen verweigern darf, sofern sie rechtzeitig vor der Veranstaltung einen Charterzug oder einen Extrazug mit Kombiticket anbietet. Sobald eine dieser Möglichkeiten vorliegt, ist der Anspruch von Fan-
gruppen auf Transport im Regelzug erloschen.²³

Die Möglichkeit des Extrazuges bedeutet, dass das Transportunternehmen oder der Veranstalter Kombitickets verkauft, d.h. Tickets, die Fahrkarte und Eintrittskarte beinhalten. Sie können jedoch auch bei Vorlage der Eintrittskarte eine Fahrkarte zum Extrazug abgeben.²⁴ In diesem Fall wird der Zug nicht von einem Sportklub bestellt, sondern das Transportunternehmen stellt ihn von sich aus zur Verfügung, wenn aus seiner Sicht die Vorteile überwiegen. Familien oder Einzelreisende können aber immer noch den Regelverkehr benützen. Es würde im Ermessen des Transportunternehmens liegen, ob eine Gruppe friedlich ist oder ob sie als potentielle Gewaltanwender im Extrazug befördert werden müssen. Gleichzeitig kann das Transportunternehmen den Transport für Gruppen verweigern, wenn sie ihnen die Eintrittskarte nicht vorweisen können oder kein Kombiticket erwerben.²⁵

Ein Charterzug ist die zweite Möglichkeit um die Beförderungspflicht zu lockern. Dies bedeutet, dass der Gastklub beim Transportunternehmen als Leistungserbringer einen Zug bestellt und damit auch für die Sicherheit und Zugangskontrolle zuständig ist. Der Besteller darf in diesem Fall selbst bestimmen, welche Massnahmen er treffen will um Schäden zu verhindern oder allfällige Verursacher zu identifizieren. Beispielsweise kann er als Ausfluss seines Hausrechts ein Alkoholverbot verhängen. Mit dieser Möglichkeit des Charterzuges soll für die Fans einen Anreiz geschaffen werden, seinem eigenen Klub keine finanziellen Schäden zuzufügen. Auch kann durch die mitreisenden Fanverantwortlichen günstig auf das Verhalten der Gruppen eingewirkt werden.²⁶

Weiter kann der Veranstalter, unabhängig von einem Charterzug oder Extrazug, den Ticketerwerb für den Gästesektor von einem Kombiticket abhängig machen. Dieses Recht steht ihm als Ausfluss seines Hausrechts zu.²⁷

²³ KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, S. 29.

²⁴ KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, S. 29.

²⁵ Vernehmlassung PBG, S. 12f.

²⁶ KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, S. 29.

²⁷ Vernehmlassung PBG, S. 13.

3.3.2. Gesetzlicher Haftungstatbestand

Gemäss der revidierten Fassung des Art. 12a Abs. 3 PBG soll es künftig möglich sein, die Haftung der Schäden, die dem Unternehmen durch die Beförderung der Fans mit nicht fahrplanmässigen Kursen entstehen, auf den Sportklub abzuwälzen. Die Vereine sollen aufgrund ihrer unmittelbarer Nähe zur Gefahrensituation als Sonderopfer, also als Träger des Schadens anstatt der Allgemeinheit, verpflichtet werden können.²⁸

Diese Regelung gilt nicht nur für Charterzüge sondern auch für Extrazüge. Der Sportklub soll sich nicht von seiner Haftung entziehen können, indem er keinen Zug bestellt. Der besondere Anreiz für Charterzüge wird dadurch geschaffen, dass der Besteller mehr Einfluss auf den Ablauf vom Transport haben kann.²⁹

Geregelt wird die neue Haftungsnorm unter Art. 12a Abs. 3 PBG und nicht bei den anderen Haftungsbestimmungen, weil es hierbei um die Haftung eines Dritten und nicht des Transportunternehmens geht.³⁰ Nach dem geplanten Art. 12a Abs. 4 PBG kann sich aber der Klub als Dritter durch zweckmässige Vorkehrungen von der Haftung befreien. Daher ist es ihm überlassen, alle erforderlichen präventiven Massnahmen zu treffen um einen Schaden möglichst gering zu halten. Ausserdem handelt es sich bei der Bestellung eines Charterzuges um eine vertragliche Haftung nach Art. 12a Abs. 5 PBG. Das heisst auf Gesetzesebene ist die Haftung nicht wie bei einem Extrazug ausdrücklich zu regeln.³¹

3.3.3. Ausschluss vom Transport

Gemäss dem neu geplanten Art. 12 Abs. 2 PBG erhält der Bundesrat die Kompetenz Personen und Gegenstände aus Gründen der Hygiene, Gesundheit, Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen zu transportieren.

Durch diese Delegationskompetenz können die Transportunternehmen vom Bundesrat ermächtigt werden Personen, welche die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung stören, vom Transport auszuschliessen.³² Die öffentliche Ordnung umfasst alle Regeln, die nach der herrschenden Ansicht für das geordnete Zusammenleben der Privaten unerlässlich sind. Die öffentliche Sicherheit meint die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der Rechtsgü-

²⁸ TRUNZ/WOHLERS, Hooliganismus-Bekämpfung, S. 202.

²⁹ Vernehmlassung PBG, S. 13f.

³⁰ KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, S. 29f.

³¹ KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, S. 29f.

³² Vernehmlassung PBG, S. 11.

ter der Einzelnen sowie die Einrichtungen des Staates.³³ Mit der heutigen Kompetenz kann das Transportunternehmen nur Personen, welche die Betriebssicherheit stören vom Transport ausschliessen. Mit der neuen Regelung soll auch die polizeiliche Sicherheit einen Grund für den Ausschluss geben.³⁴

Ein Grund für den Transportausschluss bietet somit ein erheblicher oder wiederholte Verstösse gegen gesetzliche Vorschriften oder behördlichen Verfügungen sowie die Nichterfüllung einer öffentlichen oder privatrechtlichen Verpflichtung. Das bedeutet, dass ein Verstoss auch dann vorliegt, wenn die einzelne Handlung an sich noch keinen Transportausschluss rechtfertigt, aber die wiederholte Begehung darauf hinweist, dass sich die Person auch zukünftig nicht an die geltende Ordnung halten wird.³⁵

Im Zusammenhang mit den Sportveranstaltungen ist vor allem der Aspekt entscheidend, dass Transportunternehmen künftig individuell Personen vom Transport ausschliessen können, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Dies wird diejenigen Personen treffen, die keinen Zutritt ins Stadion haben, jedoch die Absicht haben sich vor und nach dem Spiel an Ausschreitungen zu beteiligen.

Durch diese neu geschaffene Kompetenz können aber auch andere Personen, wie zum Beispiel notorische Schwarzfahrer, für eine gewisse Zeit vom Transport ausgeschlossen werden und nicht nur Störer während einer Sportveranstaltung.³⁶

3.3.4. Höchstgrenze für das Beförderungsentgelt

Der geplante Art. 12a Abs. 2 PBG soll dazu beitragen, dass ein finanzieller Anreiz für die Benutzung eines Extrazuges geschaffen wird. Deshalb legt der Artikel als Höchstgrenze den Tarif für die fahrplanmässige Beförderung auf der selben Strecke fest. Dies gilt auch für Sportklubs, die einen Charterzug bestellen. Die Preise für die Fahrkarten oder auch Kombitickets sollen so angelegt werden, dass die Fans zur Benutzung, der ihnen zur Verfügung gestellten Züge, veranlasst werden.³⁷

³³ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 2433.

³⁴ KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, S. 24.

³⁵ Vernehmlassung PBG, S. 11.

³⁶ KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, S. 24.

³⁷ Vernehmlassung PBG, S.13.

Die Bezahlung eines Pauschalpreises für den Charterzug liegt im Risikobereich des Klubs. Für den Klub bedeutet das, dass er die Zuständigkeit der Festlegung des Fahrpreises und der Auslastung trägt. Somit ist der Charterzug dem Tarifwesen entzogen.³⁸

3.4. Argumente aus den Vernehmlassungsantworten

3.4.1. Pro-Argumente

Das UVEK hat die Vernehmlassung an verschiedene Adressaten gerichtet, um von ihnen bis am 11. Oktober 2012 eine Stellungnahme über die Revision des Personenbeförderungsgesetzes zu erhalten. Die schweizerischen Kantone sowie die in der Schweiz vertretenen Parteien haben sich zusammenfassend eher positiv zu der vorgeschlagenen Lockerung der Transportpflicht geäußert.

Das eindeutigste Argument für die Änderung ist, dass ein deutliches Zeichen gegen Gewalt im Rahmen von Sportveranstaltungen gesetzt wird. Ein ungestörter Regelbetrieb des öffentlichen Verkehrs ist als wichtige Komponente des gesamten Qualitätsniveau für die Fahrgäste zu betrachten. Daher sollen Sachbeschädigungen sowie sonstige Schadensfälle und Störungen anderer Reisenden durch die Trennung von Fanverkehr und Regelverkehr präventiv verhindert werden.³⁹

Weiter werden durch solche Präventionsmassnahmen die lokalen Polizeibehörden unterstützt. Somit kann nicht nur die nötige Betriebssicherheit sondern auch die polizeiliche Sicherheit eher erreicht werden.⁴⁰ Die Androhung der Fans, bei Zwang auf Regelzüge umzusteigen, kann mit dem Ausschluss vom Transport verhindert werden.⁴¹ So soll den gewaltbereiten Fans aufgezeigt werden, dass der bisherige Freiraum im Transport mit dem öffentlichen Verkehr nicht mehr besetzt.⁴²

Nicht nur die Gewalttätigkeiten auf dem Transport selbst, sondern die damit verbundene Möglichkeit, die Fanmärsche zu verbieten und somit das Polizeiaufgebot deutlich zu senken, kann als Vorteil aus der Verpflichtung zum Extrazug resultieren. Somit werden nicht nur die

³⁸ KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, S. 30.

³⁹ Vernehmlassungsantwort Kanton Solothurn, S. 1f.

⁴⁰ Vernehmlassungsantwort LITRA, S. 1.

⁴¹ Vernehmlassungsantwort Schweizerischer Städteverband, S. 1.

⁴² Vernehmlassungsantwort VÖV, S. 3.

polizeilichen Aufwendungen reduziert sondern auch die Kosten für die Transportunternehmen.⁴³

Die neue Haftungsnorm wird dadurch begrüsst, dass die Allgemeinheit zukünftig keine Schäden mehr tragen soll, die von Fangruppen verursacht werden, wenn die Fussballklubs ihrerseits wieder grosse Summen für Löhne, Transfersummen usw. ausgeben.⁴⁴ Die Vereine sollen so auch Einfluss nehmen auf das Verhalten der Fans und durch ihre Fanbetreuung Verantwortung übernehmen.⁴⁵ Die Kostenverteilung soll konsequent durchgezogen werden, sodass der beträchtliche Aufwand, welcher verursacht wird, nicht nur die Transportunternehmen treffen. Die Argumentation dafür geht sogar so weit, dass die Haftung auch auf andere allfällige Schäden ausgedehnt werden soll.⁴⁶ Beispielsweise soll die Entschädigung die gesamten Zusatzkosten decken, also die Differenz zwischen dem Aufwand während eines Fantransports und dem Aufwand, wie es im Regelverkehr üblich ist.⁴⁷

3.4.2. Contra-Argumente

Bei diversen Fan- und Grundrechtsorganisationen stösst hingegen die Vernehmlassung auf Ablehnung. Mit der Revision zu erwarten ist nicht nur der Verlust des heute kontrollierbaren und überblickbaren Zustandes über die Fantransporte sondern auch die Anreise der Fans in Kleingruppen. Dies bedeutet, dass die Fans immer kreativer werden, damit die Regelungen umgangen werden können und es daher ein grosses Polizeiaufgebot braucht, um diese Gesetzesrevision in der Praxis überhaupt durchsetzen zu können.⁴⁸

Mit der Neuregelung sollen sicherheitspolizeiliche Massnahmen zur Fernhaltung unerwünschter Personen an Sportveranstaltungen und Bahnhöfen verfolgt werden, die aber nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fallen. Weiter wird befürchtet, dass ein Transportunternehmen mit der Lockerung der Transportpflicht willkürlich Personen vom Transport ausschliessen kann. Auch soll diese Möglichkeit zukünftig dazu führen, dass die Transportpflicht für Personengruppen, gleichgültig an welchen Ort es gehen soll, auch aufgehoben wird und so für den Bundesrat die Grundlage geschaffen wird, unpassende Personen vom Transport auszuschliessen und die Versammlungsfreiheit einzuschränken.⁴⁹ Die Ausschlussgründe sind

⁴³ Vernehmlassungsantwort Schweizerischer Städteverband, S. 1.

⁴⁴ Vernehmlassungsantwort Kanton Zug, S. 1.

⁴⁵ Vernehmlassungsantwort Kanton Solothurn, S. 2.

⁴⁶ Vernehmlassungsantwort LITRA, S. 2.

⁴⁷ Vernehmlassungsantwort SBB, S. 4.

⁴⁸ Vernehmlassungsantwort Fanarbeit Schweiz, S. 1ff.

⁴⁹ Vernehmlassungsantwort Grundrechte.ch, S. 2ff.

auch zu wenig definiert, damit voraussehbar sein könnte, wann genau ein Ausschluss gemäss dem neuen Art. 12 Abs. 2 PBG gerechtfertigt erscheint. Die Folge soll nicht sein, dass Personengruppen aus politischen Gründen vom Transport ausgeschlossen werden ohne Möglichkeit der Einsprache seitens der Betroffenen. Eine umgehende Beschwerdemöglichkeit besteht in der aktuellen Situation für den Ausgeschlossenen nicht.⁵⁰

Auch wird befürchtet, dass durch die Aufgabe gewisse Personen vom Transport auszuschliessen, dem Zugpersonal zu viel zugemutet wird. Weicht eine grosse Gruppe von Fans auf Regelzüge aus, müssen die Zugbegleiter im Normalfahrzeug diese Personen zwangsweise vom fahrenden Transportmittel wegweisen, was beinahe unlösbar ist.⁵¹

Weitere Negativkritik zu der geplanten Änderung erfährt die Idee von den Preisanreizen der SBB. Diese werden nicht richtig umgesetzt, da es immer wieder Spezialangebote gibt, mit welchen man günstiger reisen kann als mit einem Kombiticket oder einem Ticket für den Extrazug. So entsteht nur für die SBB ein Mehrwert und nicht für die Fans.⁵²

3.5. Durchsetzbarkeit

Damit der neue Art. 12a PBG sowie der geänderte Art. 12 Abs. 2 PBG auf Zustimmung stossen kann, muss die geplante Änderung auch umsetzbar sein. Die Frage der Durchsetzbarkeit lässt die Vernehmlassung des UVEK jedoch offen und lässt den Adressaten die Möglichkeit, Vorschläge zu bringen. Genau dieser offengelassene Aspekt führt jedoch in den Vernehmlassungsantworten am meisten zu Kritik. Die Durchsetzbarkeit wird als grösster Mangel der Änderung dargestellt.⁵³

Eine Möglichkeit für die Durchsetzbarkeit ist die Einführung einer Personenkontrolle, welche vor dem Einsteigen in einen Regelzug stattfinden soll. Damit kann überprüft werden, ob ausgeschlossene Fans unter den Fahrgästen sind. Auch beim Einsteigen in die Extrazüge muss kontrolliert werden, ob die Mitreisenden über ein Kombiticket verfügen. Dies führt zu einem hohen Polizeieinsatz und auch zur Beeinträchtigung anderer Reisenden.⁵⁴ Dadurch wird nicht nur der Austragungsort beeinträchtigt sondern auch auf dem Gebiet der Gastmannschaft fordert dies hohe Einsätze von Sicherheitskräften. Das Problem und die Polizeieinsätze dehnen sich somit auf weitere Orte aus. Es kann vorkommen, dass Fangruppen mit unmittelbarem Zwang aus den

⁵⁰ Vernehmlassungsantwort SP, S. 2.

⁵¹ Vernehmlassungsantwort SGB, S. 2.

⁵² Vernehmlassungsantwort Grundrechte.ch, S. 2ff.

⁵³ Vernehmlassungsantwort Kanton Basel-Landschaft, S. 1.

⁵⁴ Vernehmlassungsantwort Grundrechte.ch, S. 6f.

Regelzügen geholt werden müssen. Diese Einsätze sind dann Wochenende für Wochenende gefordert, was die Polizeiresourcen auslasten wird und die Kosten dafür weiter erhöhen.⁵⁵ So- gar eine Datenbank zur Überprüfung und zum Datenaustausch von transportausgeschlossenen Personen kann gefordert sein. Dies wiederum braucht eine gesetzliche Grundlage.⁵⁶

Für die Durchsetzbarkeit des neuen Art. 12 Abs. 2 PBG, der Aufhebung der Transportpflicht, braucht es ausserdem eine Konkretisierung in der Verordnung über die Personenbeförderung. Die Kriterien für einen Ausschluss müssen klar festgehalten werden, damit eine einheitliche Praxis möglich ist und nicht willkürlich Personen vom Transport ausgeschlossen werden können.⁵⁷

Weiter muss auch vereinbart werden, wie der Ticketverkauf ausgestaltet sein soll. Die Eintrittskarten sowie die Fahrausweise sind nicht personalisiert, so könnten auch mit einer Eintrittskarte mehrere Fahrausweise gekauft werden. Teilweise werden die Tickets auch erst während der Extrafahrt verkauft.⁵⁸ Hier braucht es eine einheitliche Regelung, welche von allen durchgesetzt werden muss, weil sich ansonsten Negativbeispiele aus der Vergangenheit häufen können.⁵⁹

⁵⁵ Vernehmlassungsantwort Kanton Basel-Landschaft, S. 1f.

⁵⁶ Vernehmlassungsantwort Kanton Solothurn, S. 2f.

⁵⁷ Vernehmlassungsantwort Kanton Basel-Landschaft, S. 3.

⁵⁸ Vernehmlassungsantwort SBB, S. 2.

⁵⁹ BaZ vom 30.07.2012, S.11.

4. Verfassungskonformität

4.1. Kompetenzverteilung

In der Schweizerischen Bundesverfassung gilt im Kompetenzbereich das System der Einzelermächtigung nach Art. 3 und Art. 42 BV. Für den Bund bedeutet das, dass er nur dort Kompetenzen hat, wo die Verfassung ihn ermächtigt. In allen anderen Fällen ist der Kanton zuständig.⁶⁰

Eine bestehende Bundeskompetenz führt aber noch nicht dazu, dass der Bund eine bestimmte Materie in allen Aspekten regeln darf. Vielmehr muss darauf geachtet werden, ob eine umfassende Rechtsetzungskompetenz, eine fragmentarische Rechtsetzungskompetenz oder eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz vorliegt.⁶¹

Art. 87 BV besagt, dass die Gesetze im Sachbereich des Eisenbahnverkehrs in die Zuständigkeit des Bundes fallen.⁶² Somit liegt vorerst eine Bundeskompetenz vor. Der Wortlaut „Sache des Bundes“, welche die Gesetzesbestimmung verwendet, lässt auf eine umfassende Rechtsetzungskompetenz des Bundes schliessen. Somit erhält der Bund die Befugnis, das Gebiet des Eisenbahnverkehrs vollständig und abschliessend zu regeln.⁶³

Jedoch taucht immer wieder die Argumentation auf, dass es sich bei der Revision nicht um eine Bestimmung betreffend Eisenbahngesetz handelt, sondern um eine sicherheitspolizeiliche Bestimmung, die durch Art. 87 BV nicht abgedeckt wird. Auch die anderen Gesetzesbestimmungen, Art. 92, 95 Abs. 1 und 122 BV, auf welche sich das Personenbeförderungsgesetz stützt, können im Bereich der Sicherheit nicht als kompetenzgebende Bestimmungen überzeugen. Wird bejaht, dass Art. 87 BV die gewollte Gesetzesänderung nicht abdecken kann, greift der Bund in die polizeiliche Kompetenz der Kantone ein.⁶⁴ Übernimmt man die neue Vorlage trotzdem ins Gesetz, bleibt keine Möglichkeit der Überprüfung mehr. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit ist nach Art. 190 BV nicht möglich, das bedeutet, dass Bundesgesetze trotz ihrer Kompetenzwidrigkeit von den Behörden angewendet werden muss.⁶⁵

⁶⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz. 1052.

⁶¹ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz. 1083.

⁶² KÖNIG, Die Beförderung von Fussballfans im öffentlichen Verkehr, S. 30.

⁶³ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz. 1084.

⁶⁴ Vernehmlassungsantwort Grundrechte.ch, S. 3.

⁶⁵ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz. 2056.

4.2. Vereinbarkeit mit Art. 36 BV

4.2.1. Betroffene Grundrechte

a. Versammlungsfreiheit Art. 22 BV

Die Versammlungsfreiheit schützt die Freiheit, Versammlungen zu organisieren, daran teilzunehmen oder fernzubleiben. Darunter erfasst ist jedes Zusammenkommen mehrerer Menschen auf privatem oder öffentlichem Grund. Dabei werden Meinungen kundgegeben oder ihnen symbolischen Ausdruck verliehen.⁶⁶ Das Bundesgericht erlaubt dem meinungsbildenden Zweck eine sehr weite Definition, weshalb es bereits für eine Versammlung ausreicht, wenn die Pflege persönlicher Kontakte oder unterhaltende Absichten im Vordergrund stehen.⁶⁷ Auch nicht ortsgebundene Veranstaltungen wie Märsche sowie deren Vorbereitung und Anreise werden unter der Versammlungsfreiheit subsumiert. Entscheidend ist, dass ein kommunikativer Zweck verfolgt wird, welcher sich aber nicht an die Öffentlichkeit richten muss.⁶⁸

Eine stärkere Einschränkung der Versammlungsfreiheit kann erforderlich sein, wenn bei bestimmten Gruppen ein besonderes Konfliktpotential besteht und somit öffentliche Interessen dem Grundrecht entgegen stehen.⁶⁹ Dies kann dazu führen, dass auch präventive Massnahmen möglich sein können, sofern es sich um ein spezielles Verbot für eine angekündigte Versammlung oder eines Umzugs handelt und die Verhinderung mit angemessenen Mitteln nicht mehr möglich ist.⁷⁰ Ein generelles Verbot hingegen stellt einen schweren Eingriff in das Freiheitsrecht dar.⁷¹

Wird ein Fanmarsch als Versammlung betrachtet, stellt sich die Frage, wann eine Versammlung wegen Befürchtungen von Gewalttätigkeiten aufgelöst werden muss, da die Versammlungsfreiheit nur friedliche Zusammenkünfte mit gewaltfreier Kommunikation schützen will. Ein blosser Verdacht der Abzielung auf Gewalt oder eine Provokation genügt nicht. Gebraucht werden für eine Verhinderung von Anfang an konkrete Hinweise, dass elementare Rechtsgüter durch die Veranstaltung gefährdet werden könnten. Wird an einer Versammlung erst mit der Zeit Gewalt angewendet, braucht es für das Verlassen des Schutzbereiches eine repräsentative Zahl randa-

⁶⁶ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 578.

⁶⁷ BGE 132 I 49, E. 5.3.

⁶⁸ BIAGGINI, Art. 22 BV, S. 169.

⁶⁹ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 577.

⁷⁰ BGE 127 I 174, E. 4.

⁷¹ BGE 96 I 219, E. 7a.

lierender Gruppen.⁷² Zu beachten ist auch, dass Art. 22 BV auch das Fernbleiben einer Veranstaltung schützt. Es muss also möglich bleiben, nicht an einem Fantransport teilzunehmen.⁷³

In der Lehre ist jedoch umstritten, ob die Meinungsbildung und -äusserung im Rahmen einer Sportveranstaltung reicht um im Schutzbereich der Versammlungsfreiheit zu stehen. Grundsätzlich wird die Versammlungsfreiheit nicht auf lose Gruppen von Besuchern von Sportveranstaltungen angewendet, weil Meinungen hier nur sporadisch kundgegeben werden. Der Schutz aus Art. 22 BV ist im Einzelfall aber nicht auszuschliessen.⁷⁴

b. Bewegungsfreiheit Art. 10 Abs. 2 BV

Im positiven Sinne garantiert die Bewegungsfreiheit aus Art. 10 Abs. 2 BV das Recht sich innerhalb der Schweiz ohne staatliche Einwirkungen frei bewegen zu dürfen. Das heisst in den Schutzbereich fallen auch freiheitsbeschränkende Massnahmen sowie die Garantie sich frei zu bewegen, sofern es eine Voraussetzung zur Ausübung eines anderen Grundrechtes ist.⁷⁵ Mit dieser Definition werden auch die weniger intensiven Freiheitsbeschränkungen berührt und nicht bloss der Freiheitsentzug.⁷⁶

Die Bewegungsfreiheit kann auch durch eine Massnahme eingeschränkt werden, die den Betroffenen auf ein bestimmtes Gebiet einschränkt oder ihm verbietet, ein bestimmtes Gebiet zu betreten, also durch Ein- oder Ausgrenzungen. Diese müssen so intensiv sein, dass die Ausübung eines anderen Grundrechtes oder elementare Aspekte der Persönlichkeitsentfaltung beeinträchtigt sind oder den Betroffenen so schwer treffen, dass die sozialen Kontaktmöglichkeiten enorm eingeschränkt werden.⁷⁷

In der Lehre sowie in der Praxis wird sich sehr schwer getan mit der Grenzziehung zwischen Einschränkung und Nichteinschränkung. Das Bundesgericht sagt grundsätzlich, dass die persönliche Freiheit nicht jede nebensächliche Wahl- und Betätigungsmöglichkeit des Menschen umfasst. Die Bewegungsfreiheit sollte deshalb nicht als allgemeine Handlungsfreiheit gesehen werden. Entscheidend ist im Einzelfall die Intensität der Beeinträchtigung in der persönlichen Lebensgestaltung. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Inkaufnahme eines alternativen

⁷² MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 584.

⁷³ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 587.

⁷⁴ BGE 137 I 31, E. 6.1.

⁷⁵ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 83f.

⁷⁶ BIAGGINI, Art. 10 BV, S. 121.

⁷⁷ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, S. 85.

Weges, ohne dass das Erreichen des gewollten Ziels in Frage gestellt wird, den Schutzbereich eher nicht berührt.⁷⁸

4.2.2. Rechtfertigung des Eingriffs

a. Gesetzliche Grundlage Art. 36 Abs. 1 BV

Ist mit der geplanten Revision des Personenbeförderungsgesetzes die Betroffenheit des sachlichen Schutzbereichs der genannten Grundrechte zu bejahen, muss weiter die Vereinbarkeit mit der Schweizerischen Bundesverfassung nach Art. 36 BV geprüft werden.⁷⁹

Dazu muss vorerst die Beschränkung der Freiheitsrechte in einer generell-abstrakten Norm vorgesehen sein. Das Personenbeförderungsgesetz ist ein Bundesgesetz im formellen Sinne, welches dem fakultativen Referendum untersteht. Somit kann auch die Frage nach der Schwere des Eingriffs vorerst ausseracht gelassen werden. Auch die Normdichte wird zu bejahen sein, da allfällige Massnahmen aus den neu geplanten Art. 12 Abs. 2 und Art. 12a PBG voraussehbar sind.

Somit ist eine gesetzliche Grundlage gegeben und es kann weitergeprüft werden, ob die Lockerung der Transportpflicht durch öffentliche Interessen gerechtfertigt und ausserdem verhältnismässig, also erforderlich, geeignet und zumutbar ist.

b. Öffentliche Interessen Art. 36 Abs. 2 BV

Die Einschränkung von Grundrechten muss nach Art. 36 Abs. 2 BV durch öffentliche Interessen gerechtfertigt sein. Unter diesen Begriff wird die öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Ruhe, Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr gefasst. Jedoch unterstehen diese Dinge dem Wandel der Zeit und somit kann nicht genau definiert werden, was alles darunter verstanden werden kann. Auch der Schutz von Grundrechten Dritter kann als Eingriffsinteresse anerkannt werden.⁸⁰

Im Fall der Gesetzesrevision werden vom Bund vor allem die Polizeigüter der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in Vordergrund gestellt. Benutzer vom öffentlichen Verkehr sollen vor Störungen und Gefährdungen, welche von Fanggruppierungen ausgehen, geschützt werden. Wei-

⁷⁸ BAUMANN, Inhalt und Tragweite der Bewegungsfreiheit, S. 511.

⁷⁹ KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 76.

⁸⁰ KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 100f.

ter sind auch privat Reisende unmittelbar in ihren Grundrechten und Rechtsgüter betroffen, wenn sie als Unbeteiligte den gleichen Weg wie die Fussballfans zurücklegen.⁸¹

Durch obengenannte Argumente kann das öffentliche Interesse bejaht und somit mit den drei Aspekten der Verhältnismässigkeit aus Art. 36 Abs. 3 BV fortgefahren werden.

c. Eignung Art. 36 Abs. 3 BV

Die Eignung fordert in ihrem Begriff die Zwecktauglichkeit, das heisst, die Massnahme muss geeignet sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Dies bedeutet, dass die Massnahme Wirkungen entfalten soll, die im öffentlichen und somit verfolgten Interesse liegen.⁸²

Im öffentlichen Interesse liegt im Fall der Personenbeförderung rund um Sportveranstaltungen vor allem die Trennung der Fans von den übrigen Reisenden. Mit der Lockerung der Transportpflicht und somit der Verpflichtung zur Benützung eines Extra- oder Charterzuges, welcher nur zwischen den Stadien verkehren soll, ist diese Trennung umsetzbar. Weiter kann durch den Transportausschluss auch verhindert werden, dass gewalttätige Personen am öffentlichen Verkehr teilnehmen dürfen und so andere Passagiere belästigen können. Jedoch ist fraglich, inwiefern die erzeugten Wirkungen noch im öffentlichen Interesse liegen. Die Umsetzung der neuen Bestimmungen führt zur Beeinträchtigung aller Reisenden und somit auch zu hohen Polizeieinsätzen. Dies steht zur ursprünglichen Idee der Regelung, also der Minderung der Kosten und der Sicherheitseinsätze, im Widerspruch.

Die Geeignetheit der Haftungsbestimmungen ist voraussichtlich zu bejahen, da die Kostenüberwälzung von der Allgemeinheit auf die verantwortlichen Klubs so stattfinden kann.

d. Erforderlichkeit Art. 36 Abs. 3 BV

Ist eine gleich wirksame aber mildere Massnahme in Aussicht, kann die Erforderlichkeit nicht bejaht werden. Dies bedeutet, dass ein Eingriff nicht erforderlich ist, wenn er in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht über das Notwendige hinausgeht.⁸³

Mit den neuen Artikel vom Personenbeförderungsgesetz sollen Gewalttätigkeiten und Sachbeschädigungen im Rahmen von Sportveranstaltung, vor allem während der Hin- und Rückreise, vermindert werden. In zeitlicher Hinsicht betrachtet, ist es kaum möglich, eine weniger weitge-

⁸¹ BGE 137 I 31, E. 6.4.

⁸² KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 104.

⁸³ KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 105.

hende Bestimmung zu erlassen, da es sich um die Zeit vom Transport selbst handelt. Auch in räumlicher Hinsicht beschränkt sich die Lösung auf das Gebiet, welches aus der Erfahrung mit Problemen der Gewalttätigkeiten zu kämpfen hatte, also der Weg vom Stadion des Gastklubs ins Stadion des Veranstalters.

Fraglich ist jedoch, ob es in sachlicher Hinsicht alle vier Möglichkeiten der vorgeschlagenen Änderungen braucht, um Gewalttätigkeiten rund um Sportveranstaltungen und somit auch auf dem Transport einzuschränken.⁸⁴ Auch aus personeller Sicht ist fraglich, ob es notwendig ist, dass die Massnahmen eine solche Vielzahl von Menschen beeinträchtigen muss. Durch die Verpflichtung zur Benutzung eines Extratransportmittels werden Menschen miteinbezogen, die auch ohne gewalttätige Absichten zu einem Spiel reisen wollen. Hier richtet sich die Massnahme nicht primär gegen jene, die zum behördlichen Einschreiten Anlass gegeben haben sondern gegen einen Grossteil der Matchbesucher. Eine Auflage für die individuellen gewaltbereiten Fans wäre da möglicherweise sinnvoller.

e. Zumutbarkeit Art. 36 Abs. 3 BV

Ein Eingriff kann nur dann durchgesetzt werden, wenn er für den Einzelnen auch zumutbar ist. Hier wird also die Verhältnismässigkeit zwischen dem Eingriffszweck und der Eingriffswirkung begutachtet. Die zentrale Frage ist dabei, ob der Betroffene den Eingriff in seine Grundrechte hinnehmen muss, nur damit sich das öffentliche Interesse verwirklichen kann. Es soll also ein vernünftiges Verhältnis erreicht werden.⁸⁵

Die Eingriffe im Falle der Versammlungs- sowie der Bewegungsfreiheit liegen nicht besonders schwer. In beiden Fällen wird nur leicht in die Grundrechte der Betroffenen eingegriffen, weshalb das öffentliche Interesse nicht sehr gewichtig sein muss. Der Schutz friedlicher Besucher bei Konfrontationen mit gewaltbereiten Gruppen und somit die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist hier höher einzustufen als die Verbindlichkeit, während wenigen Stunden nur mit einem bereitgestellten Transportmittel anzureisen.

4.2.3. Erläuterung milderer Massnahmen an Beispielen

Im Sommer 2011 starteten der Fussballverein Berner Young Boys und die SBB ein Pilotprojekt. Sie gründeten eine Transportpartnerschaft, welche Fanarbeiter des Klubs verpflichteten, auf Extrazugfahrten ihre Fans zu begleiten und somit vor Ort für Sicherheit und

⁸⁴ s.u. 4.2.3. Erläuterung milderer Massnahmen an Beispielen.

⁸⁵ KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 107.

Sauberkeit zu sorgen. Die Schadenshaftung trug weiter die SBB.⁸⁶ An dieser Massnahme gegen Gewalt im Rahmen von Sportveranstaltungen knüpfen verschiedene Parteien Hoffnungen. Die Auswertung hat gezeigt, dass dieser Versuch nicht nur für die SBB, sondern auch für den Fussballklub ein Erfolg gewesen ist. Die soziale Kontrolle unter den Fangruppierungen führt dazu, dass an den Zügen weniger Schaden entsteht, also auch weniger randaliert wird. Die SBB bezweifelt aber, dass sich alle Fussballklubs zu einer solchen vertraglichen Lösung durchringen können. Deshalb muss auf eine enge Zusammenarbeit zwischen Fanvertretern und Ansprechpersonen bei den Transportunternehmen gesetzt werden.⁸⁷

Auch eine mildere Massnahme, die bereits in der Umsetzung ist, ist der Umbau des Rollmaterials der SBB. Dies bedeutet, dass in künftigen Extrazügen für Fans eine missbräuchlich gezogene Notbremse vom Lokführer überbrückt werden kann. Ausserdem sollen sich die Türen nur noch auf einer Seite und nicht auf beiden Seiten gleichzeitig öffnen lassen. Die Fenster sollen so eingerichtet werden, dass keine Gegenstände mehr aus dem Zug geworfen werden können. Durch solche Massnahmen ist es möglich, die Sicherheit für die anderen Reisenden auf den Bahnhöfen zu erhöhen und den Regelbetrieb normal weiterzuführen.⁸⁸

Als weitere Möglichkeit bietet sich die Lösung des verschärften Konkordats an. Dies bedeutet, dass für Hochrisikospiele andere Bestimmungen gelten könnten als für nicht erklärte Risikospiele. Bei einem hoch eingestuften Spiel soll dann der Klub zu einer Bestellung des Extrazuges verpflichtet werden können. Fraglich ist jedoch, wie und wer diese Entscheidung der Einstufung treffen soll.⁸⁹

Auch der Ausschluss vom Transport ist jetzt bereits möglich, sollte sich ein Passagier ungebührlich verhalten. So kann individuell gegen Störer vorgegangen werden. Jedoch gestaltet sich die Umsetzung eher schwierig.⁹⁰

⁸⁶ Vernehmlassung PBG, S. 4f.

⁸⁷ Vernehmlassungsantwort Kanton Luzern, S. 2.

⁸⁸ Vernehmlassung PBG, S. 5.

⁸⁹ Vernehmlassung PBG, S. 8.

⁹⁰ s.u. 2.2. StGB.

5. Schlusswort

Die Gewalttätigkeit rund um Sportveranstaltungen ist noch ein sehr junges Thema. So erscheint es auch als logische Folge, dass die Behörden sowie die Gesetzgeber von diesem Problem überfordert erscheinen. Obwohl man sich einig ist, dass Handlungsbedarf besteht, gestaltet sich die Lösung nicht so einfach wie man es zu Anfang erhoffen mag.

Das UVEK versucht eine Annäherung an die Problemlösung mit der Änderung des Personenbeförderungsgesetzes betreffend Fanzüge. Dazu hat es eine Vernehmlassung an verschiedene Adressaten gerichtet, in welcher vorgesehen ist, dem Problem von mehreren Seiten zu begegnen. Einerseits sollen Fans zu der Benutzung von Extrazügen verpflichtet werden. Gehen sie dies nicht ein, können sie vom Regelverkehr ausgeschlossen werden. Weiter soll die Haftung auf die Klubs ausgeweitet und der Fahrpreis für Extrazüge attraktiv gestaltet werden.

Da der Aspekt der Lockerung der Beförderungspflicht erst vor kurzer Zeit aufgekommen ist, wirft eine Prüfung der Verfassungskonformität einige Fragen auf, welche vom zuständigen Amt noch nicht beantwortet wurden.

Einerseits stellt sich die Frage der Kompetenz des Bundes. Die Idee, Fanmärsche aus Sicherheitsgründen mit der Lockerung der Transportpflicht zu verhindern ist, wie bereits in dieser Arbeit aufgeführt, kompetenzwidrig. Primäres Ziel dürfen nicht sicherheitspolizeiliche Massnahmen sein sondern die Gewährleistung des Regelverkehrs gegenüber anderen Bahnkunden. Nur so kann die neue Regelung von der Kompetenz des Bundes über Eisenbahnen gemäss Art. 87 BV abgedeckt werden.

Die Überprüfung der Gesetzesvorlage mit Art. 36 BV wirft weitere Fragen auf. Bei den vorliegenden Grundrechten stellt die Berührung des Kerngehaltes keine Option dar. Der Schutzbereich der Bewegungsfreiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV scheint ausserdem nicht berührt zu sein. Die Besucher werden nicht genügend eingeschränkt, da ihr Ziel, die Sportveranstaltung zu besuchen, immer noch möglich ist. Bei dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 22 BV kann jedoch aus der bisherigen Rechtsprechung angenommen werden, dass der Schutzbereich betroffen ist. Wird den Fans die Märsche verunmöglicht, liegt ein Eingriff vor, der auch noch kompetenzwidrig ist. Die Erforderlichkeit kann dann kaum zu bejahen sein, da die Massnahmen auch Personen treffen werden, welche weder in der Vergangenheit noch zukünftig mit Gewalttätigkeiten rund um Sportveranstaltungen in Kontakt treten wollen.

Das grösste Problem der geplanten Revision stellt sich bei der Durchsetzbarkeit und somit bei der Eignung. Eine neue Regelung kann als Lösung nicht geeignet sein, wenn sie sich nicht

durchsetzen lässt. Das eigentliche Problem dieser Grossveranstaltungen liegt darin, dass meist nur wenige Personen für die Sachbeschädigungen oder andere Verletzungen des Rechts verantwortlich sind, aber die Verursacher in den Menschenmassen nicht zu eruieren sind. Deshalb muss abgewogen werden, ob man alle Sportfans sowie die Regelpassagiere einschränken will, um die einzelnen Störer zu ahnden oder ob man ihnen eine gewisse Freiheit zukommen lassen soll, um dann möglicherweise Einzelne mit dem bereits geltenden Recht zu sanktionieren. Aus den Stellungnahmen der Vernehmlassungsadressaten geht deutlich hervor, dass die Umsetzung der Gesetzesvorlage nur mit grossem Polizeieinsatz und somit der Beeinträchtigung aller Benutzer des öffentlichen Verkehrs zu vollziehen ist. Die Verhältnismässigkeit der Revision ist somit gesamthaft zu verneinen.

Fraglich bleibt, welche alternativen Lösungen dem Gesetzgeber zur Verfügung stehen. Einerseits könnte man die Situation vorläufig ohne zusätzliche gesetzliche Regelung belassen. Es wird Spiele geben, bei denen die Situation eskalieren wird und Drittpersonen sowie fremdes Eigentum geschädigt werden. Aber es werden sich auch friedliche Sportveranstaltungen abspielen. Wird aber die Transportpflicht gelockert und die gesetzliche Regelung verankert, müssen die Massnahmen mit hohem Zwang durchgesetzt werden, damit ihre Wirkungen entfaltet werden können.

Zurzeit ist die geplante Änderung noch in der Anfangsphase und die Vernehmlassungsantworten sind erst vor kurzem beim Bundesamt für Verkehr eingetroffen. Es wird sicher noch andauern, bis die Vorlage überprüft wird und auf die genannten Probleme näher eingegangen werden muss. Dann wird aufgezeigt, dass dieser Situation zurzeit nicht mit zahlreichen neuen Gesetzesbestimmungen begegnet werden kann. Eher wird mit der Änderung über das Ziel hinausgeschossen und mildere Massnahmen zu früh verworfen. Das Pilotprojekt der SBB und der Berner Young Boys könnte mit mehr Engagement verfolgt sowie die Kommunikation zwischen den Behörden, den Transportunternehmen und den Vereinen erhöht werden. Die Anreise mit einem Kombiticket beispielsweise, d.h. dass die Gästesektortickets erst im Extrazug verkauft werden, macht nur Sinn, wenn alle am selben Strang ziehen und diese Möglichkeit auch konsequent durchsetzen wollen. Die Fans können immer noch auf andere Sektoren ausweichen und Regelzüge benutzen, jedoch wird die grosse Masse in kleinere Gruppen geteilt. So sind einzelne Gewalttätigkeiten auch einfacher zu ahnden und dem Problem der Gewaltanwendung rund um Sportveranstaltungen wird mit kleinen Schritten begegnet.

V. Plagiatserklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit ohne fremde Hilfe und nur unter Verwendung der zulässigen Mittel sowie der angegebenen Literatur angefertigt habe.

Ort, Datum

Unterschrift

Sissach, 15.03.2013


