

Bern, den 8. Oktober 2012

Bundesamt für Verkehr

Abteilung Politik

3003 Bern

konsultationen@bav.admin.ch

Vernehmlassung: Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und nehmen gerne Stellung zur vorgeschlagenen Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG) bzw. zur geplanten Aufhebung der Transportpflicht von Sportfans.

Einleitende Bemerkungen

Die ganze Vorlage und die davor geführte öffentliche Debatte beruht vor allem auf falschen Angaben bezüglich Sachschäden in Fanzügen. Die behaupteten Sachschäden von jährlich 3 Millionen Franken, welche die SBB geltend macht, sind aber falsch. Dies wurde von der Wochenzeitung (WoZ) unter dem Titel «Der Schaden ist angedichtet» bereits am 5. Januar 2012 aufgedeckt:

Jetzt belegen interne Zahlen der SBB: Der eigentliche Sachschaden beträgt weniger als ein Zehntel. Der WOZ liegt ein Dokument vor, das die SBB ihren zuständigen MitarbeiterInnen und den Bahnpolizeistellen in den Regionen zukommen liess. Die «Schadenssumme» an den über 200 Extrazügen, die Fans von Basel, Zürich, Luzern, St. Gallen, der Grasshopper (GC) und der Young Boys (YB) in der Saison 2009/10 benutzten, betrug demnach lediglich 225 503.65 Franken. Und alles deutet darauf hin, dass sich der Betrag in der Saison 2010/11 noch einmal deutlich verringert hat.

Trotzdem hielt und hält sich diese ominöse Zahl hartnäckig aufrecht; zahlreiche Medien weisen immer wieder darauf hin und die Verantwortlichen der SBB üben sich in inakzeptablem Schweigen. Auch die Sicherheitskommission des Nationalrats (SiK NR) hat am 21. Februar mit 22 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen eine Motion zur Aufhebung der Transportpflicht beschlossen und dabei die angesprochenen 3 Millionen Franken leider unhinterfragt übernommen:

So entstehen z.B. allein den SBB jährliche Mehrkosten von über 3 Mio. durch Gewaltanwendungen in den Zügen, auf den Bahnhöfen und gegenüber dem Personal.

Obwohl die Zahl von 3 Mio längst korrigiert bzw. differenziert worden ist, ist nun auch im Bericht zu dieser Vernehmlassung auf Seite 3 zu lesen:

Das Verhalten von Fans in Extrazügen hat auch beträchtliche finanzielle Folgen: Für die SBB entstehen im Zusammenhang mit der Durchführung von Extratransporten - inklusive Beschädigungen, Reinigungen und Sicherheitsmassnahmen - jährlich ungedeckte Kosten in der Grössenordnung von drei Millionen Franken.

Eine Falschmeldung wird nicht richtiger, wenn sie ständig wiederholt wird, selbst wenn dies durch die SiK NR und den Bundesrat wider besseres Wissen geschieht. Verglichen mit den in jährlich 130 Extrazügen transportierten rund 60'000 Fussballfans sind die tatsächlich ausgewiesenen Sachschäden als marginal zu betrachten. Vor allem aber rechtfertigen sie keine spezielle gesetzliche Regelung, wie dies mit der Aufhebung der Transportpflicht beabsichtigt ist. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die alltäglichen Schäden an Bahnwagen immens viel höher sind als die Schäden an Fanzügen. Deshalb kommt es aber niemandem in den Sinn, gewissen Personengruppen, z. B. Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren, den Transport einzuschränken oder gar zu verbieten.

Im Bericht zu dieser Vernehmlassung ist weiter auf Seite 4 zu lesen:

Um die Fans zur Benutzung der Extrazüge zu bewegen, schafft die SBB auch über den Preis entsprechende Anreize. Ein Retour-Billett für einen Fan-Extrazug kostet einheitlich 22 Franken mit bzw. 44 Franken ohne Halbtax-Abonnement. Für Fahrten, bei welchen der Hin- bzw. der Rückweg länger ist als 200 Kilometer, beträgt der Preis 33 bzw. 66 Franken. Dies ist in der Regel deutlich billiger als der Normalpreis.

Dem ist einerseits anzufügen, dass diese Tickets ausschliesslich im Extrazug Gültigkeit haben und vor Jahren nicht zuletzt auf Wunsch der SBB solche Angebote gemacht wurden, um die Fans von den Regelzügen fernzuhalten (ähnlich wie es früher und heute leider nicht mehr Extrazüge für Rekruten / Militärangehörige gab). Andererseits lancierte die SBB noch während der Vernehmlassungsfrist zu dieser Vorlage Spezialangebote für den Herbst 2012: Mit dem «Ferienpass Flexi» für 129 Franken können an 4 frei wählbaren Tagen alle Strecken des GA-Geltungsbereichs befahren werden, auch ohne Halbtax-Abonnement. Dies macht pro Tag 32.25 Franken aus, also deutlich weniger als für eine Hin- und Rückfahrt mit einem Extrazug. Mit dem «Mitfahrbillett» für 33 Franken können ebenfalls einen Tag lang alle Strecken des GA-Geltungsbereichs befahren werden. Auch das speziell für Jugendliche eingeführte Sonderticket «Gleis 7» deckt in keinem Fall die mit den Reisen verbundenen Vollkosten.

Derzeit können Extrazüge für die Fussballfans auch mit dem GA und «Gleis 7» Abo kostenlos benutzt werden, was von der SBB wohl kaum einnahmenmässig berücksichtigt wird bzw. bisher statistisch nicht detailliert erhoben worden ist. Durch die Reisen mit den Extrazügen für Sportfans (vorab Fussballfans) resultiert im Gegenteil für die SBB ein Mehrwert, da die Regelzüge so nicht überlastet werden. Hinzu kommt, dass für Extrazüge altes Rollmaterial eingesetzt wird und daher auch für die SBB kostengünstiger verbucht werden kann. Aufgrund des Extrazug-Rabatts, welcher auf kurzen Strecken übrigens gar kein Rabatt mehr ist, da ein Normalbillett verkauft wird, welches billiger ist als 22 resp. 44 Franken, können also nur schlecht ungedeckte Kosten geltend gemacht werden, die eine derart drastische Massnahme wie die Aufhebung der Transportpflicht rechtfertigen würden.

Die Konzession von Transportunternehmungen begründet Rechte und Pflichten. Die Rechte werden laufend ausgebaut, z. B. mit dem neuen Transportpolizeigesetz, die Pflichten hingegen verwässert. Dies führt zu einer unhaltbaren Schlechterstellung des bezahlenden Publikums.

Auch aus diesem Grund ist die Änderung des PBG abzulehnen.

Die neue Regelung wird zwar mit Sachschäden in Zügen begründet. Durch die Vorgabe der Halteorte von Extrazügen sollen aber in erster Linie Fan-Märsche von grossen Bahnhöfen zu den Stadien verunmöglicht werden. Durch die Pflicht von Kombi-Tickets wird zudem die Bewegungsfreiheit potenzieller Besucher von Sportveranstaltungen eingeschränkt. Unter Umständen würden ganze Gruppen von Fussballfans (etwa Familien) vom Besuch eines Spiels ausgeschlossen, sofern sie selber anreisen und im Gästesektor sitzen möchten, aber über kein Kombiticket verfügen. **Damit wird das PBG in erster Linie eine sicherheitspolizeiliche Massnahme zur Fernhaltung unerwünschter Personen an Sportveranstaltungen bzw. auf Bahnhöfen.** Im polizeilichen Bereich hat der Bund aber keine Kompetenzen, weshalb diese Neuregelung, vergleichbar mit dem sog. Hooligan-Gesetz verfassungswidrig sein dürfte. Im September 2008 hat der Bundesgesetzgeber ausdrücklich eine Verfassungsbestimmung abgelehnt, welche bezweckte, dass der Bund «Vorschriften zur Verhinderung und Eindämmung von Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen» erlassen kann. Auch die im Ingress des PBG aufgeführten Artikel 87, 92, 95 Abs. 1 und 122 BV ermächtigen den Bund nicht zu derartigen Erlassen. Es kann keine Rede davon sein, dass bahnfremde Belange wie z. B. Bestimmungen über Kombitickets oder die Haftung von Parteien, welche weder Personentransporte anbieten noch Personentransporte beanspruchen, durch Art. 87 BV abgedeckt sind, wie dies im Bericht behauptet wird. Auch aus diesem Grund ist die Änderung des PBG abzulehnen.

Mit dem sog. Hooligan-Konkordat gibt es bereits genügend rigorose Möglichkeiten, unerwünschte Personen von Sportveranstaltungen fernzuhalten. Auch wenn dort bereits der Rechtsschutz, vor allem wegen der fehlenden aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln, ungenügend ist, können sich Betroffene immerhin gegen Massnahmen des Hooligan-Konkordats wehren, nicht selten mit Erfolg. Transportunternehmungen hingegen sollen den Transport von Personen formlos verweigern können, ohne Verfügung und ohne die Möglichkeit einer Einsprache. Eine völlig willkürliche und ungerechte Anwendung wird die Folge davon sein. Auch aus diesem Grund ist die Änderung des PBG abzulehnen.

Weiter soll der Bundesrat eine Blankovollmacht erhalten, um auf dem Verordnungsweg Transportunternehmungen zu ermächtigen, bestimmte Personen resp. Personengruppen auszuschliessen, wie es im Bericht zu dieser Vernehmlassung auf Seite 6 festgehalten wird:

1.2.3 Präzisierung der Ausschlussgründe

Mit der Revision soll durch die Neuformulierung von Artikel 12 Absatz 2 PBG auch klar gestellt werden, dass der Bundesrat nicht nur aus Gründen der Betriebssicherheit (Safety) sondern auch aus Gründen der polizeilichen Sicherheit (Security) die Transportpflicht der Transportunternehmen aufheben kann. Der Bundesrat soll eine klare Rechtsgrundlage erhalten, um die in der Verordnung über die Personenbeförderung genannten Gründe, welche eine Aufhebung der Transportpflicht rechtfertigen, nötigenfalls ergänzen zu können. Diese Gründe sind allgemeingültig, also nicht auf die Beförderung zu Sportveranstaltungen beschränkt. Die geltenden Bestimmungen sind historisch gewachsen und stammen primär aus dem Bereich Gefahrguttransport.

Im Bericht ist denn auch bereits die Rede davon, die Aufhebung der Transportpflicht auf andere Zielgruppen auszudehnen. Namentlich benannt werden notorische Schwarzfahrer und Personen, die das Personal tätlich angreifen. Damit diese Personen vom Transport ausgeschlossen werden können, müssten die Kontrolleure der Transportunternehmen wohl online über entsprechende aktuelle Datenbanken verfügen können, was aus grundrechtlicher

Sicht höchst bedenklich wäre.

Der Bericht schweigt sich leider über die praktische Handhabung dieser und anderer Massnahmen völlig aus. Auch über die Konsequenzen, die die Massnahmen für das Bahnpersonal, das ja letztendlich für die Durchsetzung verantwortlich wäre, ist im Bericht nichts zu lesen.

Es ist absehbar, dass eine solche Regelung rasch auf andere, noch nicht explizit genannte Personengruppen ausgedehnt wird – je nach politischer Haltung des dafür zuständigen Bundesrates: Aus Gründen der polizeilichen Sicherheit (Security) kann schnell der Transport von aus der ganzen Schweiz an einen Ort anreisende Gruppen (nationale Kundgebung in Bern oder gegen das WEF Davos) aufgehoben werden. Es sei an dieser Stelle doch an die umstrittenen Bahn-Schleusen in Fideris und deren Konsequenzen im Jahre 2003 erinnert! So könnte schnell einmal von Organisatoren von Protestaktionen gegen das AKW Gösgen oder Mühleberg verlangt werden, dass die Kundgebungsteilnehmenden nur mit einem teuren Chartervertrag und nicht erfüllbaren Haftungsauflagen anreisen dürfen. **Dem Bundesrat wäre über das so aufgeweichte PBG ein nicht zu unterschätzendes Mittel gegeben, die Versammlungsfreiheit einzuschränken.**

Das vorgeschlagene Gesetz wird zur Durchsetzung eine Unmenge an Sicherheitskräften benötigen und dadurch neue hohe Kosten und viel Unmut bei allen Reisenden auslösen. Es ist auch schlicht nicht praktikabel. Die in die Extrazüge einsteigenden Fussballfans müssten allesamt auf den Bahnsteigen vor jeder Eingangstüre kontrolliert werden, zumindest dann, wenn verhindert werden soll, dass Fans ohne Kombiticket mitreisen, oder dass diejenigen Fans in den Zug einsteigen, die wegen einem Stadionverbot auch ein Transportverbot verhängt bekommen haben, trotzdem aber mit ihren Kollegen mitreisen möchten: Der Bericht unterstellt ihnen per se, dass sie nur in der Absicht mitreisen, um sich vor und nach dem Spiel an Ausschreitungen zu beteiligen. Gerade das vorgesehene individuelle Reiseverbot wird neue Konfliktfelder öffnen, mit Sicherheit Gegenreaktionen auslösen oder zu unschönen Szenen auf Bahnsteigen und in den Bahnhöfen führen. **Für das zuständige Personal (KontrolleurInnen, ZugbegleiterInnen, LokführerInnen etc.) wären diese neuen Aufgaben völlig unzumutbar. Auch aus diesem Grund ist die Änderung des PBG abzulehnen.** So oder anderes würden derart negative Folgen zuletzt nur wieder den Fussballfans angelastet und damit hätte niemand etwas gewonnen.

Seit September 2011 gibt es ein Pilotprojekt von SBB und BSC Young Boys (YB), welches im Bericht auf Seite 5 kurz angeschnitten wird. Dieses Projekt ist sehr erfolgreich und es ist nicht nachvollziehbar, weshalb nicht ein von allen Parteien akzeptiertes und gerade auch für die SBB kostensparendes Vorgehen übernommen und ausgebaut wird anstatt ein für uns alle wichtiges Grundrecht aufzuweichen.

Aus der Web-Seite von YB kann entnommen werden:

Pilotprojekt «Begleitete Extrazüge an Auswärtsspiele» in Kooperation mit der SBB: YB hat am 2. Februar 2012 die Verlängerung des Projekts der Zugbegleitung an Auswärtsspiele kommuniziert. In der Saison 2010/2011 wurden 16'000 YB-Fans in 18 Extrazügen an die Auswärtsspiele der Super League transportiert. Bilanz: Die SBB verzeichnete eine Gesamtschadensumme von CHF 13'000.-, was 80 Rappen pro transportierten Fan entspricht. Zum dritten Mal in Folge konnte die Schadensumme halbiert werden.

Dieses und ähnliche Projekte oder bestehende und gut funktionierende Extrazug-Modelle würden mit der vorliegenden Gesetzesänderung torpediert, die bisher gut

funktionierende und tatsächlich Kosten einsparende Zusammenarbeit zwischen Fans, Clubs und SBB wäre nicht mehr möglich.

Zuletzt ist noch zu bemängeln, dass die SiK NR, welche in dieser Angelegenheit eine Motion einbrachte, gar nicht für Verkehrsfragen und die SBB zuständig ist, dies wäre eigentlich Sache der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen KVF.

Aus den oben dargelegten Überlegungen – insbesondere aber, weil der Bund keine Regelungskompetenz im polizeilichen Bereich hat und der Bundesrat keinen Freipass zur beliebigen Erweiterung der Aufhebung der Transportpflicht erhalten darf – lehnt grundrechte.ch die gesamte Revision des PGB entschieden ab.

Wir fordern die zuständigen Unternehmen, Behörden und Sportclubs vielmehr dazu auf, sich am gut funktionierenden Modell YB-SBB zu orientieren und das bestehende Grundrecht auf Bewegungs- und Versammlungsfreiheit nicht auf diesem Umweg einzuschränken.

Mit freundlichen Grüßen

Catherine Weber, Geschäftsführerin

Wie gewünscht beantworten wir nachfolgend noch die beiden Fragen:

Macht es aus Ihrer Sicht Sinn, statt der Sportklubs (Klubs) generell nur den jeweiligen Gastklub zu verpflichten, gegebenenfalls ein Extrafahrzeug zu chartern?

Extrazüge kann es nur für Gastklubs geben, die bisherige Praxis hat sich bewährt und sollte beibehalten werden. Dass der Heimclub für Besucher an einem Heimspiel auch noch Extrazüge, z.B. im S-Bahnverkehr, Extratrams, Extrabusse und gegebenenfalls Extraschiffe chartern müsste, ist absolut unrealistisch. Zahlreiche Fans kommen aus der näheren oder weiteren Umgebung der Stadt, sie reisen ganz unterschiedlich an. Es ist schlicht unmöglich, für alle aus der näheren und weiteren Agglomeration anreisenden Fans die Fahrt in Extrafahrzeugen zu erzwingen. Ein solches Vorgehen wäre auch, was die Kosten betrifft, völlig unverhältnismässig. Dass die lokalen Bus- und Trambianbieter – ähnlich wie bei grösseren Messen und Ausstellungen – vor und nach einem Match zum Normaltarif zusätzliche Fahrzeuge einsetzen, hat sich sehr bewährt bzw. ist in einigen Städten tatsächlich noch ausbaubar.

Wie beurteilen Sie die Durchsetzbarkeit der vorgeschlagenen Massnahmen, konkret: wie kann erreicht werden, dass Fans, für die die Transportpflicht nicht (mehr) gilt, auch wirklich vom Transport mit Regelfahrzeugen ausgeschlossen werden können?

Ein solcher Ausschluss ist schlicht nicht praktikabel. Es würde bedeuten, dass sämtliche Personen vor dem Einsteigen in den Regelzug kontrolliert werden müssten, um diejenigen Fans nicht einsteigen zu lassen, die individuell von der Transportpflicht ausgeschlossen sind oder nicht im Besitz eines Kombitickets sind. Es kann ja nicht sein, dass wegen einzelner Fussballfans alle BahnkundInnen eine Personenkontrolle über sich ergehen lassen müssen. Zudem: Woher sollen die Kontrolleure wissen, wer nicht mitreisen darf bzw. ob es sich um einen Fan handelt oder nicht? Es liegt auf der Hand, dass willkürliche Reiseverbote ausgesprochen bzw. auf den Bahnsteigen unschöne Szenen entstehen würden. Für die Angestellten der Transportunternehmen wäre diese Aufgabe ebenfalls eine totale Zumutung.

