

Bau- und Justizdepartement  
Röthhof  
4500 Solothurn

**Vorab per Mail**

Solothurn, 23. März 2004

## — Vernehmlassung zur Bahnreform 2

Sehr geehrter Herr Dünbier

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, über die Bahnreform 2 Stellung nehmen zu dürfen.

### **I. Vorbemerkung:**

Da wir uns lediglich zu denjenigen Bereichen äussern wollen, die uns als Polizeibehörde unmittelbar betreffen, nehmen wir nachfolgend ausschliesslich zum Bundesgesetz über den Sicherheitsdienst der Transportunternehmen (BGST) Stellung. Dementsprechend werden wir auch bloss die Fragen 14 und 15, die einen Bezug zu unserem Kerngeschäft haben, beantworten.

### **II. Allgemeine Bemerkung zum Bundesgesetz über den Sicherheitsdienst der Transportunternehmen (BGST)**

Wir teilen die Einschätzung, dass das Bahnpolizeigesetz von 1878 den heutigen Anforderungen sowohl in formaler als auch materieller Hinsicht nicht mehr gerecht wird. An der dringenden Notwendigkeit, den öffentlichen Verkehr wirksam zu schützen, dürften keine Zweifel bestehen.

Da diese Aufgabe weder vollumfänglich von den Kantonspolizeikörpers noch von den herkömmlichen Zugsbegleitern befriedigend erfüllt werden kann, erachten wir es als sinnvoll und gerechtfertigt, dass die Transportunternehmen die Mittel erhalten sollen, damit sie diese sicherheitspolizeiliche Funktion angemessen wahrnehmen können.

Selbstverständlich werden diese sogenannten Sicherheitsdienste der öffentlichen Transportunternehmen wie bisher eng mit den ordentlichen Polizeibehörden zusammenarbeiten müssen.

### **III. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des BGST:**

Zu Artikel 1 BGST:

Es ist für uns unabdingbar, dass der Sicherheitsdienst der Transportunternehmen bereits durch seinen Namen von den ordentlichen Polizeibehörden klar unterschieden werden kann. In diesem Sinn begrüßen wir die Änderung des Begriffs „Bahnpolizei“ zu „Sicherheitsdienst“. Siehe zu dieser Problematik unsere Bemerkung zu Artikel 3 Absatz 1.

Bezüglich der Ausdehnung des Sicherheitsdienstes auf alle Verkehrsmittel verweisen wir auf die Beantwortung der Frage 14 weiter unten (Teil IV).

#### Zu Artikel 2 BGST:

##### Absatz 1:

Die hier für sämtliche Transportunternehmen vorgeschlagene Verpflichtung, zwecks Minimierung des Gefahrenpotentials einen eigenen Sicherheitsdienst zu unterhalten, mag verständlich sein. Ob eine solche Verpflichtung tatsächlich auch von kleinen Seilbahn- und Autobusunternehmen effizient und (betriebs-)wirtschaftlich sinnvoll erfüllt werden kann, erscheint uns zumindest fraglich.

Da die konkrete Ausgestaltung dieses Sicherheitsdienstes von der jeweiligen Region, der Anzahl und Qualität der täglich zu transportierenden Passagiere sowie von der aktuellen Sicherheitslage abhängt, bedarf es einer möglichst flexiblen gesetzlichen Regelung.

##### Absatz 2:

In dieser Hinsicht verstehen wir die sehr weit und allgemein gefasste Aufgabenzuteilung an den Sicherheitsdienst. Bezüglich der Strafverfolgung wird die Zuständigkeit des Sicherheitsdienstes insofern relativiert, dass ein Bezug zur Sicherheit der Reisenden oder Auswirkungen auf den ordnungsgemässen Betrieb bestehen muss. Im übrigen wird auch durch die räumliche Zuständigkeitsbegrenzung auf Wartesäle, Schallerräume, Unterführungen und Perrons eine sinnvolle Abgrenzung zu den ordentlichen Polizeikräften vorgenommen. Bei erfolgreicher Prävention durch den Sicherheitsdienst könnte sich als begrüßenswerter Nebeneffekt eine Entlastung der ordentlichen Polizeikräfte und dadurch der öffentlichen Hand ergeben.

***Sofern Zweck, Aufgabenbereich und die Aufgaben des Sicherheitsdienstes allgemein sowie im Einzelnen in einem Gesetz im formellen Sinn bestimmt werden, können wir uns mit der vorgeschlagenen Lösung einverstanden erklären (siehe dazu unsere Bemerkung zu Absatz 4).***

##### Absatz 3:

Aus rechtsstaatlichen Gründen sollte unseres Erachtens die Übertragung sicherheitsdienstlicher Aufgaben auf eine private Organisation nur zurückhaltend bewilligt werden:

Erstens sind die gesetzlich genannten Voraussetzungen eng auszulegen, darüber hinaus sollte diese Übertragung grundsätzlich lediglich kleineren Unternehmen gestattet werden, die aus betrieblichen Gründen keine qualifizierten Sicherheitsangestellte ausbilden und beschäftigen können. Städtische Busbetriebe beispielsweise sollten sich hingegen wenn immer möglich zusammenschliessen und gemeinsam speziell nach ihren Bedürfnissen und unter Berücksichtigung der konkret zu erfüllenden Aufgaben und zu gewährenden Kompetenzen Sicherheitsangestellte aus- und weiterbilden (lassen).

Dies wegen unserer Überzeugung, dass mit der Ausübung hoheitlicher Aufgaben, welche die Erlaubnis zur Durchsetzung unter Zwang miteinschliessen, grundsätzlich nur Vertreter des Staates betraut werden sollten, damit das staatliche Gewaltmonopol auch in Zukunft nicht ausgehöhlt wird. An unserer grundsätzlichen Skepsis bezüglich einer allzu grosszügigen Auslagerung vermag auch die Selbstverständlichkeit nichts zu ändern, dass die Angestellten privater Sicherheitsunternehmen in Ausübung ihrer hoheitlichen Aufgaben unter

das Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes fallen. Da in solchen Fällen auch der Rechts- und Datenschutz für den betroffenen Bürger im gleichen Ausmass gewährleistet sein muss, wie wenn ein Bundesangestellter handeln würde, und diese Anforderungen folglich erhebliche Ausbildungs- und Weiterbildungskosten bedingen, erscheint uns zweifelhaft, ob sich die Auslagerung auf Private für ein Unternehmen tatsächlich wirtschaftlich auszahlen wird.

***Aus diesen Gründen regen wir hiermit an, die Übertragung auf private Organisationen lediglich als ultima ratio zu bewilligen, d. h. lediglich dann, wenn die Möglichkeit der Schaffung und des Unterhalts eines gemeinsamen Sicherheitsdienstes mit anderen Transportunternehmen ernsthaft geprüft und sich als nicht möglich erwiesen hat.***

Ebenfalls aus rechtsstaatlichen Gründen lehnen wir eine allfällige Übertragung sicherheitsdienstlicher Aufgaben auf die Militärpolizei entschieden ab:

***Die verfassungsmässige Aufgabenteilung zwischen Militär und Polizei muss gewahrt bleiben. Gemäss Artikel 58 der Bundesverfassung und Artikel 1 des Militärgesetzes (MG) dürfen polizeiliche Aufgaben nur zur Abwehr einer schwerwiegenden Bedrohung der inneren Sicherheit oder bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen von Militärangehörigen erfüllt werden. Dies ist vorliegend nicht gegeben und Artikel 67 MG kommt ebenfalls nicht zur Anwendung.***

Naheliegender als eine Übertragung der sicherheitsdienstlichen Aufgaben auf private Unternehmen (oder allenfalls auf die Militärpolizei) erscheint uns der Rückgriff auf die dafür eigentlich zuständige Behörde, d.h. die zivile Polizeibehörde.

Damit würde die Aufgabenteilung im Bereich der Sicherheit auf (halb)öffentlichem Grund verfassungskonform umgesetzt und das staatliche Gewaltmonopol bliebe gewahrt. Mittels Leistungsvereinbarung zwischen betroffenem Transportunternehmen und der zivilen Polizeibehörde könnten die in Artikel 2 BGST genannten Aufgaben von gut ausgebildeten Polizeiangehörigen effizient und korrekt erfüllt werden. Die zu leistende Abgeltung dürfte das Transportunternehmen ausserdem erheblich günstiger zu stehen kommen als der Unterhalt eines eigenen Dienstes oder die Beteiligung an einer privaten Organisation.

***Wir fordern deshalb, dass in Artikel 2 BGST***

- a) die Möglichkeit für die Transportunternehmen, ihre sicherheitsdienstlichen Aufgaben gegen entsprechendes Entgelt durch zivile Polizeibehörden erbringen zu lassen, ausdrücklich erwähnt wird und***
- b) diese Möglichkeit vom Gesetzgeber klar favorisiert und auch entsprechend (beispielsweise steuerlich) honoriert wird. Der vorliegende Entwurf ist entsprechend anzupassen.***

Absatz 4:

Die Aufgabenbeschreibung des Sicherheitsdienstes „im Einzelnen“ muss im Gesetz in formellen Sinn vorgenommen werden. Aus rechtsstaatlichen Gründen werden sowohl Aufgaben als auch Kompetenzen und Zwangsbefugnisse der Polizeiangehörigen im Kanton Solothurn (und mittlerweile in den meisten Kantonen) in einem formellen Gesetz detailliert festgelegt.

Es kann nicht angehen, dass auf Bundesebene die Umschreibung der Aufgaben des Sicherheitsdienstes durch den Bundesrat lediglich auf Verordnungsstufe vorgenommen werden soll.

***Der Gesetzesentwurf ist diesbezüglich zu ergänzen.***

Zu Artikel 3 BGST:

Absatz 1:

Um den Transportunternehmen die notwendige Flexibilität zu belassen und je nach konkreten Umständen eine massgeschneiderte Lösung zu ermöglichen, ist es richtig, sie zwischen zwei Modellen von Sicherheitsorganen wählen zu lassen:

Einerseits steht es ihnen frei, zur Kunden- und Betriebssicherheit eine eigentliche Transportpolizei mit ausschliesslich sicherheitsdienstlichen Funktionen zu unterhalten oder besonders ausgebildetes Betriebs- oder Fahrpersonal zusätzlich (im Sinne einer Doppelfunktion) mit diesen Aufgaben zu betrauen.

Mit der Schaffung des Begriffs „Sicherheitsdienst“ hat man bewusst auf das Wort „Polizei“ verzichten wollen (siehe Erwägungen Seite 62). Es ist uns unverständlich, weshalb dieser unbedingt zu vermeidende Begriff nun doch wieder auftaucht:

Die sogenannte **Transportpolizei**, welcher weitergehende Kompetenzen als dem besonders ausgebildeten Betriebs- und Fahrpersonal zugestanden werden, sollte unseres Erachtens einen anderen Namen erhalten. Bereits rein äusserlich und sprachlich muss eine klare Trennung zwischen diesen und den ordentlichen Polizeikräften gemacht werden. Dies ist um so wichtiger, als auch Angestellte privater Sicherheitsunternehmen unter Umständen als Transportpolizisten auftreten!

Anstelle des kritisierten Begriffs schlagen wir vor, von **Sicherheitsbeauftragten** (der Verkehrsunternehmen) zu sprechen.

Absätze 2 und 3:

Die abschliessende Auflistung der Kompetenzen auf formeller Gesetzesstufe ist richtig und unumgänglich, da es um die Legitimierung von Eingriffen in die Grundrechte und unter Umständen sogar zu Beeinträchtigungen im heiklen Bereich der physischen Integrität der Betroffenen geht.

***Der Klarheit halber schlagen wir vor, dass beide Absätze jeweils mit dem Wort „abschliessend“ ergänzt werden.***

Obwohl es sich –insbesondere bezüglich der Sicherheitsbeauftragten (Terminologie im Gesetztext: Transportpolizisten)– um weitgehende polizeiliche Zwangsbefugnisse handelt, sehen wir die Notwendigkeit dieser Kompetenzerteilung: Die Sicherheitsorgane wären in der Praxis nicht in der Lage, ihre gesetzlichen Aufgaben wahrzunehmen, wenn sie bei Bedarf die genannten Kompetenzen nicht einsetzen dürften. Allerdings dürfen die Sicherheitsorgane die genannten Handlungen nicht ohne besonderen Anlass vornehmen. Vielmehr darf beispielsweise eine Aus-

weiskontrolle lediglich dann durchgeführt werden, **wenn dies zur Erfüllung der in Artikel 2 BGST genannten Aufgaben auch erforderlich ist.**

**Sämtliche aufgezählten Befugnisse dürfen demnach lediglich anlassbezogen ausgeübt werden.**

***Dieser Einschränkung ist in Artikel 3 Absatz 2 und 3 BGST entsprechend Rechnung zu tragen.***

***Ausserdem muss unseres Erachtens auch im Gesetzestext (und nicht nur in den Erwägungen dazu) festgehalten werden, dass -analog den kantonalen Polizeigesetzen- die genannten Befugnisse stets unter Wahrung der Verhältnismässigkeit angewandt werden müssen.***

Da die notwendigen Befugnisse den Sicherheitsorganen ausschliesslich in einem sachlichen und räumlich eng begrenzten Bereich gewährt werden sollen, erachten wir die Vorlage, sofern unsere oben gemachten Vorschläge berücksichtigt werden, diesbezüglich als sinnvoll.

Zu Buchstabe b.)

Bezüglich der Unmittelbarkeit der Zuführung in örtlicher Hinsicht ergibt sich unseres Erachtens ein Widerspruch zwischen Gesetzeswortlaut („Zuführung an die zuständige Polizei“) und den Erwägungen dazu (vgl. Seite 63: „Unmittelbar in zeitlicher und örtlicher Hinsicht, also beim nächsten Bahnhof oder auf dem Bahngelände“.):

Die örtlich und sachlich zuständige Polizei ist nicht immer auch diejenige, welche am nächsten Bahnhof den Angehaltenen in Empfang nimmt.

Unseres Erachtens kann eine Gesetzesauslegung nach Sinn und Zweck einzig ergeben, dass die Zuführung unverzüglich am nächsten Bahnhof stattzufinden hat. Dies hat zur Folge, dass die in empfangnehmenden Polizisten den Angehaltenen unter Umständen der räumlich und sachlich zuständigen Polizeibehörden zu übergeben haben.

Absatz 6:

Im Gegensatz zu den Aufgaben und Kompetenzen dürfen die Detailregelungen bezüglich Ausbildung und Ausrüstung vom Bundesrat auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Dabei sind allerdings folgende Punkte zu bedenken:

- Da der Sicherheitsbeauftragte (Terminologie im Gesetzestext: Transportpolizist) über weitergehende polizeiliche Zwangsbefugnisse verfügen soll als das besonders ausgebildete Betriebs- und Fahrpersonal, müssen sich diese beiden Kategorien auch bezüglich Ausbildung und Ausrüstung unterscheiden. Unseres Erachtens sollten zumindest die Angehörigen dieser Kategorie teilweise eine Ausbildung an einer Polizeischule absolviert haben. Als Grundsatz muss auf jeden Fall gelten: Je einschneidender sich die Zwangsbefugnisse der Sicherheitsorgane auf den betroffenen Bürger auswirken können, desto besser müssen jene (sowohl theoretisch als auch praktisch) ausgebildet sein.
- Ausrüstung:  
Den Sicherheitsdiensten sollen in einem eng umschriebenen Bereich hoheitliche Aufgaben übertragen werden. Deren Vornahme stösst nicht immer auf Gegenliebe und Kooperation, d.h. es muss damit gerechnet werden, dass die Aufgaben bisweilen lediglich unter Anwendung von Zwang vorgenommen werden können. Aus diesem Grund muss es den Si-

cherheitsorganen erlaubt sein, die notwendigen Zwangsbefugnisse anzuwenden, nicht zuletzt auch, um sich selbst wirkungsvoll schützen zu können.

Eine gewisse Ausrüstung und Bewaffnung ist deshalb unumgänglich.

Die in den Erwägungen auf Seite 63 abschliessend (?) aufgezählten Ausrüstungsgegenstände (Schlagstöcke, Tränengasschutzsprays, Handschellen und Kleinfunkgeräte) sind unseres Erachtens unerlässlich, um die übertragenen Aufgaben wahrnehmen zu können. Sie sollten unterschiedslos beiden Kategorien von Sicherheitsorganen zur Verfügung stehen. Je nach Ausgestaltung der konkreten Aufgaben (siehe Artikel 2 Absatz 4 BGST) müssen weitere Gegenstände dazukommen oder erweisen sich einige als nicht erforderlich oder nicht zweckdienlich.

- Selbstverständlich müsste eine allfällige Bewaffnung mit Schusswaffen in einem Gesetz in formellen Sinn und nicht lediglich auf Verordnungsstufe legiferiert werden. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Antwort zu Frage 15 (Teil IV).

#### Zu Artikel 4 BGST:

Wir lehnen einen direkten Zugriff der Transport-Sicherheitsdienste auf das automatische Fahndungssystem RIPOl ab. Bei der Regelung auf Verordnungsstufe ist diesem Grundsatz Rechnung zu tragen.

#### Zu Artikel 6 BGST:

Mit Blick auf Artikel 106 Absatz 1 StGB erscheint uns die hier vorgeschlagene Obergrenze einer Busse für Verstösse gegen Anordnungen einer mit sicherheitsdienstlichen Aufgaben betrauten Person von Sfr. 10'000.- als zu hoch.

### **IV.) Beantwortung des Fragekatalogs:**

#### 1.) Antwort auf Frage 14:

Ja, wir befürworten grundsätzlich die Ausdehnung des Sicherheitsdienstes auf alle Verkehrsmittel.

Wichtig erscheint uns, dass der Bund mittels Auflagen in der entsprechenden Konzession sicherstellt, dass auch die kleinen Unternehmen die erforderlichen Standards bezüglich Aus- und Weiterbildung sowie Ausrüstung einhalten, so dass qualifizierte Sicherheitsdienste zu Gunsten der Sicherheit der Reisenden geleistet werden.

#### 2.) Antwort auf Frage 15:

Diese Frage **muss unbedingt** im formellen Gesetz geregelt werden!

Im übrigen sind wir der Meinung, dass die konkrete Ausrüstung jeweils von der zu erfüllenden Aufgaben abhängt. Da diese im Einzelnen erst in der Vollzugsverordnung geregelt werden sollen, ist die Frage nur in allgemeiner Form zu beantworten.

**Wichtig erscheint uns, dass zumindest die Verordnung eindeutig festlegt, für welche Aufgaben welche Gegenstände oder gar Waffen unter welchen Umständen und Voraussetzungen angewandt werden dürfen.**

Wie bereits erwähnt, würden wir eine solche Regelung auf Gesetzesstufe –analog den Kantonalen Polizeigesetzen– bevorzugen.

Ausgehend von der Befugnis eines Korpsangehörigen der Kantonspolizei Solothurn, die Schusswaffe lediglich in Fällen der Notwehr, Notwehrhilfe oder wenn die dienstliche Aufgabe nicht

anders als durch Waffengebrauch als ultima ratio gebrauchen zu dürfen, **erachten wir die Be-  
waffnung der Sicherheitsorgane mit einer Schusswaffe als nicht verhältnismässig.**

**Abschliessende Bemerkung:**

Unerlässlich erachten wir es hingegen, die Sicherheitsorgane der Verkehrsunternehmen im Zusammenhang mit den Artikeln 285 und 286 StGB unter dem Begriff „Beamter“ zu subsumieren.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Anmerkungen zu dienen und bitten Sie, unsere Anregungen im Rahmen der Gesamtvernehmlassung gebührend zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

POLIZEI KANTON SOLOTHURN

Sig. Martin Jäggi  
Polizeikommandant

Kopie:

- Regierungsrat Rolf Ritschard
- Kantonaler Datenschutzbeauftragter, D. Schmid
- Rechtsdienst (Sr)