

Organisationskomitee
«**Big Brother Awards**»
c/o SIUG
Postfach 1908
8021 Zürich

BBA c/o SIUG, Postfach 1908, 8021 Zürich

Bundesamt für Verkehr
Vernehmlassungsantworten
Andrea Westerhoff
Bollwerk 27
3003 Bern

Zürich, den 29. April 2004

Stellungnahme zur Vernehmlassung zum Entwurf für ein neues «Bundesgesetz über den Sicherheitsdienst der Transportunternehmungen (BGST)» im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur «Bahnreform 2» mit Einreichfrist 30. April 2004

Sehr geehrte Damen und Herren

Seit dem Jahr 2000 verleiht das Organisationskomitee der Schweizer «Big Brother Awards» in einer international koordinierten Aktion jedes Jahr vier *Negativ-Preise für die grössten Datenschutzverletzungen*. Die Auszeichnung, ein formschöner Betonpokal, geht jeweils an Einzelpersonen, Amtsstellen oder Unternehmen, die sich besonders verdient gemacht haben um die Beeinträchtigung der Privatsphäre von Personen oder von Personengruppen.

Gleichzeitig wird jeweils auch ein Positivpreis namens «Winkelried-Award» verliehen. Mit diesem Preis werden Personen oder Institutionen geehrt, die sich in verdienstvoller Weise *gegen* zunehmende Kontrolle und Überwachung zur Wehr setzen. Weitere Informationen finden Sie unter <<http://www.bigbrotherawards.ch>>.

In der Beilage senden wir Ihnen (per Post und per E-Mail als PDF-Dokument) unsere Stellungnahme zum Entwurf für ein neues «Bundesgesetz über den Sicherheitsdienst der Transportunternehmungen (BGST)» im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur «Bahnreform 2».

Wir bitten Sie, die angeführten Kritikpunkte bei Ihren Erwägungen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Christoph Müller
für das OK der Schweizer BBA

Organisationskomitee «Big Brother Awards»
c/o SIUG, Postfach 1908, 8021 Zürich

Zürich, den 29. April 2004

**Stellungnahme zur Vernehmlassung
zum Entwurf für ein neues «Bundesgesetz über den
Sicherheitsdienst der Transportunternehmungen (BGST)»**
im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur «Bahnreform 2»
mit Einreichfrist 30. April 2004

Vorbemerkungen

Das Organisationskomitee der Schweizer «Big Brother Awards» ist ein Zusammenschluss von Gruppierungen, die sich mit Fragen des Datenschutzes befassen und die öffentliche Diskussion über Fragen von Kontrolle und Überwachung anregen und fördern. Zu diesem Zweck verleiht das Organisationskomitee seit 2000 jährlich einen (negativen) «Big Brother Award» in vier Kategorien, sowie einen (positiven) «Winkelried-Award» für lobenswerten Widerstand gegen Überwachung und Kontrolle.

(Infos: <http://www.bigbrotherawards.ch>)

Aufgrund unserer inhaltlichen Ausrichtung beschränken wir uns bei unserer Stellungnahme auf den Entwurf zu einem neuen BGST und dabei insbesondere auf Fragen des Erhebens und Sammelns von persönlichkeitsrelevanten Daten.

Grundsätzliche Überlegungen:

(1) Wir begrüßen ein leistungsfähiges, effizientes, kundenfreundliches und sicheres öV-System. Wir wenden uns gegen Sachbeschädigungen, Vandalismus, tätliche Übergriffe gegen KundInnen und gegen Bahnpersonal.

Dabei ist allerdings zu bedenken, dass Reisen in öffentlichen Verkehrsmitteln (öV) in der Schweiz bisher im grossen und ganzen recht sicher ist. So ist dem LITRA-Bericht Nr. 7 vom 20. Februar 2004 zu entnehmen:¹ «Die SBB haben im europäischen Vergleich mit zwei anderen Bahnunternehmen zusammen die beste Sicherheitslage.» Gewaltdelikte und Kapitalverbrechen kommen in den öV der Schweiz glücklicherweise selten vor. Die meisten Delikte beziehen sich stattdessen auf Vandalismus, auf «Fahren ohne gültigen Fahrausweis» oder auf Pöbeleien als «Störung der öffentlichen Ordnung». Diese Delikte sind zwar störend und sind – im Falle von Vandalismus – mit Sachschaden verbunden. Sie sind aber nicht voreilig mit Gewaltdelikten gegen Leib und Leben gleichzusetzen (auch wenn dies in Medienberichten bisweilen geschieht).

¹ LITRA-Bericht Nr. 7 vom 20. Februar 2004 (in der «gelben Serie»): «Personensicherheit: Eine neue Herausforderung für die Bahn – Aggression und Vandalismus im öffentlichen Verkehr», verfasst von Carlo Pfund (online: http://www.litra.ch/Ausw_D/AVP/GS/pdf/nr7.pdf).

(2) Die Planung der Personensicherheit hat sich nach einem Gesamtkonzept auszurichten. Zur Förderung der Sicherheit sollen wohlüberlegte, angepasste und geeignete Mittel eingesetzt werden.

Die Ausweitung der Bahnpolizei ist für sich genommen kein geeignetes Mittel zur Förderung der Personensicherheit. Sicherheitsprobleme in öV sind als Ausdruck allgemeiner sozialer Spannungen zu verstehen. Sie können nicht mit Einzelmassnahmen gelöst werden – insbesondere nicht mit polizeilichen Mitteln alleine. Der Begriff «Sicherheit» umfasst neben der technischen Sicherheit die objektive Sicherheit der Reisenden und der Angestellten, sowie deren subjektives Sicherheitsgefühl. «Sicherheit» soll in allen diesen Aspekten geschützt und gefördert werden.

Die Förderung dieser Teilaspekte von Sicherheit umfasst u.a. auch technische und bauliche Massnahmen, soziale Massnahmen sowie eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit. Sie hat sich an einem Gesamtkonzept auszurichten. Rahmenbedingungen für ein solches Konzept sind:

- eine seriöse Gefährdungsanalyse
- eine periodische Anpassung an die aktuelle Lage
- eine periodische Überprüfung von Wirksamkeit und Nützlichkeit durch eine unabhängige Fachstelle.

Im übrigen halten wir es nicht für sinnvoll, einen «Sicherheitsdienst» von weiteren Dienstleistungen des öV organisatorisch auszugliedern. Die klassische Zugsbegleitung durch geschultes Personal ist in den meisten Fällen besser dazu geeignet, für ein sicheres und angenehmes Reiseklima zu sorgen, als ein spezialisierter «Sicherheitsdienst» – und ist darüber hinaus auch in der Lage, vielfältige Serviceleistungen wie Fahrplanauskünfte oder Hilfe beim Ein- und Aussteigen anzubieten, und nicht zuletzt auch Fahrkarten zu kontrollieren. Die Rückkehr zum Konzept der Zugsbegleitung kann mit anderen Worten einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühls leisten.

(3) Es ist nicht sinnvoll, generell für alle Transportunternehmen einen Personensicherheitsdienst zwingend vorzuschreiben. Die Schaffung eines Sicherheitsdienstes hat abgestuft auf der Basis einer seriösen Analyse der konkreten Gefährdungslage zu erfolgen.

Bei innerstädtischen Verkehrsmitteln stellt sich die Sicherheitslage anders dar als im Regionalverkehr oder in Fernreisezügen. Generell alle Autobus- und Seilbahnunternehmen zur Schaffung eines Sicherheitsdienstes zu verpflichten, erscheint nicht nur unverhältnismässig, sondern geradezu absurd. Insbesondere bei innerstädtischen Verkehrsmitteln können bei einer Notlage in aller Regeln die bestehenden städtischen oder kantonalen Polizeien, Sanitäten oder Feuerwehren ohne Verzug direkt intervenieren. Eine separate Bahnpolizei kann hier stattdessen zu Kompetenzverwirrungen und im Notfall sogar zu Verzögerungen führen.

Der entsprechende Artikel 2 Absatz 1 soll entsprechend in eine «Kann-Formel» umgewandelt werden.

(4) Der Einsatz von Bahnpolizei (wie auch von Videokameras) ist heikel. Er kann unbeabsichtigte Effekte nach sich ziehen. Das Auftreten einer Bahnpolizei in der Öffentlichkeit hat mit Zurückhaltung zu erfolgen.

Subjektive Unsicherheitsgefühle beruhen auf mehreren Faktoren. So tragen beispielsweise Medienberichte zu Gefühlen der Verunsicherung bei, aber auch bauliche Anordnungen, das Verhalten von Mitreisenden, und nicht zuletzt auch das Auftreten von «Sicherheitskräften» im öffentlichen Raum. Die Präsenz einer Bahnpolizei kann auch unbeabsichtigte Folgen nach sich ziehen: Zum einen werden die Patrouillen einer uniformierten Bahnpolizei – womöglich in schwarze Kampfuniform und Schnürstiefel gekleidet, mit martialischem Habitus – von den Kundinnen und Kunden bisweilen selber als Bedrohung empfunden.² Zum anderen wird der Auftritt von Patrouillen (wie auch Videokameras oder Gefahrenschilder) von der Öffentlichkeit oft derart interpretiert, dass es sich bei Verkehrsmitteln und bei Anlagen des öV um gefährliche Orte handle, die besser zu meiden seien (mit der trivialen Überlegung: «Wozu sonst sind alle diese Polizisten und Videokameras hier?»).

(5) Die Aufgaben einer Bahnpolizei sind anspruchsvoll. Es dürfen deshalb ausschliesslich Personen eingesetzt werden, die für diese Aufgabe geeignet sind, die über eine entsprechende fundierte Ausbildung verfügen und die für ihr Verhalten der Öffentlichkeit gegenüber verantwortlich sind.

Die Sicherstellung einer öffentlichen Ordnung und die Sanktionierung von Gesetzesverstössen ist eine Aufgabe, die in rechtsstaatlichen politischen Systemen dem Staat delegiert wurde. Die Polizei, die zusammen mit dem Militär ein Gewaltmonopol beansprucht, ist dem Souverän gegenüber verantwortlich und muss für ihr Verhalten zur Rechenschaft gezogen werden können. Es geht nicht an, diese Aufgaben an private «Security-Unternehmen» zu delegieren, die nach einer Logik der Gewinnoptimierung funktionieren und die keinerlei demokratischen Kontrolle unterliegen! **Der Einbezug von privaten Sicherheitsdiensten in die anspruchsvollen Aufgaben einer Bahnpolizei ist strikte abzulehnen** (selbst wenn das Gesetz einige Auflagen macht). Der vorliegende Entwurf darf nicht der ex-post-Legitimation von privatisierten «Sicherheitskräften» (wie beispielsweise der Firma «Securitrans») dienen.

Die Bahnpolizei darf nicht zu einer «Hilfspolizei» werden (wie im «Bericht» durchaus korrekt vermerkt wird). Die polizeiliche Hoheit muss bei den Kantonen bleiben und darf nicht an private Firmen delegiert werden. Ebenso geht es nicht an, mit einer Bahnpolizei «durch die Hintertür» eine Neuauflage der «BuSiPo» einzuführen.

Bahnpolizisten müssen für das korrekte Einhalten aller Vorschriften verantwortlich sein und sowohl individuell wie organisatorisch (d.h. auch politisch) dafür zur Rechenschaft gezogen werden können.

² Wir begrüßen deshalb die neuen Regelungen in Art. 80ff. der Revision des Eisenbahngesetzes ("Sicherheitsrelevante Tätigkeiten im Eisenbahnbereich").

(6) Der Einsatz der «Sicherheitskräfte» muss sich auf jene Situationen beschränken, in denen aufgrund eines konkreten Tatverdachts eine objektive Notwendigkeit für einen Einsatz besteht.

Präventive Kontrollen der Ausweise oder der Effekten von Reisenden – ohne Vorliegen eines konkreten Tatverdachts – (wie sie in Art. 3 vorgesehen sind) sind weder sinnvoll noch zweckmässig noch können sie sich auf Grundlagen der Bundesverfassung stützen: Gemäss den Polizeigesetzen und Strafprozessordnungen der Kantone und der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfen die Polizeibehörden nur dann Identitätskontrollen vornehmen, wenn ein konkreter Anlass dazu vorliegt.³ Der Grund für eine Kontrolle ist jeweils anzugeben. Zu fordern ist weiter, dass in allen Fällen, in denen persönliche Daten aufgenommen werden, gleichzeitig ohne Aufforderung bekannt gegeben werden muss, bei welchen Stellen die überprüfte Person ihr Auskunftsrecht gemäss Art. 8 des Eidgenössischen Datenschutzgesetzes geltend machen kann.

Die Hauptfunktion eines Sicherheitsdienstes in öV hat sich primär darauf zu konzentrieren, bei konkreten Sicherheitsproblemen *zu intervenieren* und unmittelbar drohenden Schaden abzuwenden. Zum Zwecke einer Alarmierung sind beispielsweise Notrufsäulen sinnvoll. Ein allgemeiner «Schutz» der Reisenden und der Angestellten gehört allenfalls zu den sekundären Aufgaben.

Eingriffe in die verfassungsrechtlich geschützten Persönlichkeitsrechte sind nur dann zulässig, wenn eine konkrete Gefährdung der öffentlichen Interessen besteht. Kontrollen und weitere Massnahmen (nach Art 2 der Vorlage) dürfen nur dann erfolgen, wenn ein konkreter Tatverdacht besteht! **Eine globale Begründung «zum Schutz der Reisenden» rechtfertigt keine präventive Kontrolle oder Intervention.**

In Analogie dazu dürfen nach dem Grundsatz «Keine Kontrolle auf Vorrat!» personenbezogene Daten nur dann erfasst und in einem Rapport festgehalten werden, wenn ein konkreter Tatverdacht besteht. Sofern keine Straftat erfolgt ist, müssen alle gesammelten personenbezogenen Daten spätestens nach 24 Stunden gelöscht werden. **Insbesondere dürfen personenbezogene Daten keinesfalls an Dritte weitergegeben werden** – auch nicht an andere Polizeikörper – ausser bei Vorliegen eines *konkreten Tatverdachts*.⁴ **Die Schweiz darf nicht wieder zu einem präventiven Schnüffelstaat werden!**

³ Das Bundesgericht fordert hierfür eine «situation troublée», die Nähe zu einem Ort, an dem eine Straftat begangen wurde, oder die Ähnlichkeit der kontrollierten zu einer gesuchten Person (BGE 109 Ia 146 v. 6. Juli 1983).

⁴ Im «Bericht» vom 19.12.03 steht dazu in Art. 4, auf Seite 63 unten: «Insbesondere bei Grossanlässen kann auf die Zusammenarbeit und den damit verbundenen Datenaustausch nicht verzichtet werden.» Eine vernünftige, das Gebot der Verhältnismässigkeit beachtende Regelung muss so gestaltet sein, dass die Bahnpolizei zwar nicht daran gehindert wird, beispielsweise einen mit einem Baseball-Schläger bewaffneten so genannten «Hooligan» bei der Anreise zu einem Fussballspiel zu kontrollieren, die persönlichen Daten festzuhalten und die Waffe zu beschlagnahmen, dass sie aber andererseits keinesfalls gleichzeitig Daten über *alle* weiteren 1000 anreisenden friedlichen Fussballfans kontrollieren und diese Daten weitergeben darf! (Dies gilt auch für Eidgenössische Turnfeste, Kundgebungen von Gewerkschaften oder politischen Parteien, SVP, grosse Musikveranstaltungen usw.)

Dieser Grundsatz muss zwingend explizit im Gesetz verankert werden und darf nicht den Ausführungsbestimmungen und damit dem Bundesrat überlassen werden.

(7) Die Bewaffnung der Sicherheitsdienste darf ausschliesslich zu Zwecken der Notwehr und der Notwehrhilfe eingesetzt werden. Der Einsatz von Schusswaffen in öffentlichen Verkehrsmitteln ist nicht sinnvoll; er ist explizit auszuschliessen.

Im «Litra-Bericht» (Nr. 7, 2004, a.a.O.) wird darauf hingewiesen, dass es sich bei den meisten Delikten in öffentlichen Verkehrsmitteln in der Schweiz um Vandalismus, «Fahren ohne gültigen Fahrausweis» oder um Pöbeleien handelt. Der Einsatz von Schusswaffen ist bei dieser Art von Delikten aber *keinesfalls verhältnismässig* – und er ist aufgrund der Risiken auch *nicht zu verantworten*: Abpraller von Kugeln oder Durchschüsse gefährden Mitreisende und Angestellte; eine Schusswaffe könnte im engen Raum eines öV im Handgemenge entwendet und missbraucht werden, usw.⁵

Schliesslich ist erneut auf die Möglichkeit eines nicht beabsichtigten sogenannten «draw-back-Effekts» hinzuweisen: Es entsteht der Eindruck, öV seien gefährlich. **Bewaffnete Polizisten sind mithin nicht nur eine Bedrohung der objektiven Sicherheit der Reisenden, sondern wirken sich auch negativ auf deren subjektives Sicherheitsgefühl aus!**

Die Rahmenbedingungen einer Bewaffnung der Sicherheitsdienste **ist im Gesetz explizit zu regeln** und darf nicht den Ausführungsbestimmungen überlassen werden.

**Zu den konkreten Fragen
an die Vernehmlassungsteilnehmenden:**
(im «Bericht», Seite 39)

Frage 14. Befürworten Sie die Ausdehnung des Sicherheitsdienstes auf alle Verkehrsmittel?

Nein, da insbesondere bei innerstädtischen Verkehrsmitteln ein spezieller Personensicherheitsdienst weder sinnvoll noch zweckdienlich ist.

*Frage 15. Sind Sie der Meinung, dass der Sicherheitsdienst bewaffnet, jedoch ohne Schusswaffe, mit Schusswaffe oder allenfalls gänzlich unbewaffnet erfolgen soll?
Soll ein entsprechender Grundsatz im Gesetz verankert werden?*

Zur Bewaffnung ist bei Art 3 Abs 6 (sinngemäss) zu ergänzen: «Der Einsatz von Schusswaffen ist ausgeschlossen. Die Bewaffnung der Sicherheitsdienste darf ausschliesslich zu Zwecken der Notwehr und der Notwehrhilfe eingesetzt werden. Zuwiderhandlungen sind strafbar.»

⁵ Der Einsatz von (nach internationalen Richtlinien verbotenen) Hohlkörpergeschosse ist dabei keine Alternative.

Zusammenfassend:

- (1) Wir begrüßen ein leistungsfähiges, effizientes, kundenfreundliches und sicheres öV-System. Wir wenden uns gegen Sachbeschädigungen, Vandalismus, tätliche Übergriffe gegen KundInnen und gegen Bahnpersonal.
- (2) Die Planung der Personensicherheit muss sich nach einem *Gesamtkonzept* richten. Zur Förderung der Sicherheit sollen *wohlüberlegte, angepasste und geeignete Mittel* eingesetzt werden. Die Ausweitung der Bahnpolizei ist für sich genommen kein geeignetes Mittel zur Förderung der Personensicherheit
- (3) Es ist nicht sinnvoll, generell für alle Transportunternehmen einen Personensicherheitsdienst zwingend vorzuschreiben. Die Schaffung eines Sicherheitsdienstes hat *abgestuft auf der Basis einer seriösen Analyse der konkreten Gefährdungslage* zu erfolgen.
- (4) Der Einsatz von Bahnpolizei (wie auch von Videokameras) ist heikel. Er kann *unbeabsichtigte Effekte* nach sich ziehen. Das Auftreten einer Bahnpolizei in der Öffentlichkeit hat *mit Zurückhaltung* zu erfolgen.
- (5) Die Aufgaben einer Bahnpolizei sind *anspruchsvoll*. Es dürfen deshalb ausschliesslich Personen eingesetzt werden, die für diese Aufgabe *geeignet* sind, die über eine entsprechende *fundierte Ausbildung* verfügen und die für ihr Verhalten der Öffentlichkeit gegenüber *verantwortlich* sind. Der Einbezug von privaten Sicherheitsdiensten in die anspruchsvollen Aufgaben einer Bahnpolizei *ist strikte abzulehnen*.
- (6) Der Einsatz der «Sicherheitskräfte» muss sich auf jene Situationen beschränken, in denen *aufgrund eines konkreten Tatverdachts* eine objektive Notwendigkeit für einen Einsatz besteht.
- (7) Die Bewaffnung der Sicherheitsdienste darf *ausschliesslich zu Zwecken der Notwehr und der Notwehrhilfe* eingesetzt werden. Der Einsatz von *Schusswaffen* in öffentlichen Verkehrsmitteln ist nicht sinnvoll, er ist *explizit auszuschliessen*.

Aufgrund dieser grundsätzlichen Überlegungen schlagen wir konkret *sinngemäss* folgende Änderungen im Entwurf des BGST vor:

(Weglassungen durchgestrichen, neue Satzteile **fett**)

Art. 2 Aufgaben, Absatz 1

Zum Schutz der Reisenden **bei einer konkret vorliegenden Gefahr** und zur Gewährleistung eines ordnungsgemässen Betriebs ~~unterhält~~ **kann** das Transportunternehmen einen Sicherheitsdienst **betreiben**.

Art 2, Abs 3

~~Die Transportunternehmen können den Sicherheitsdienst mit Bewilligung des Bundesamtes für Verkehr einer privaten Organisation übertragen, an der sie, allein oder gemeinsam, nach Kapital und Stimmen mehrheitlich beteiligt sind. Die Bewilligung wird erteilt, wenn die private Organisation für die Einhaltung der massgebenden Vorschriften Gewähr bietet. Die Transportunternehmen bleiben für die ordnungsgemässe Erfüllung der übertragenen Aufgaben verantwortlich.~~

Die Transportunternehmen sind für die ordnungsgemässe Erfüllung der Aufgaben des Sicherheitsdienstes verantwortlich.

Art 3 Abs 2

Das besonders ausgebildete Betriebs- oder Fahrpersonal und die Transportpolizei können **bei Vorliegen eines konkreten Verdachts auf einen Straftatbestand:**

- a. Ausweiskontrollen vornehmen;
- b. Personen, die sich vorschriftswidrig verhalten, anhalten, befragen und wegweisen;
- c. eine Sicherheit nach den Vorgaben des Bundesrates erheben.

Art 3 Abs 6

Der Bundesrat regelt die Ausbildung und Ausrüstung des besonders ausgebildeten. Betriebs- oder Fahrpersonals und der Transportpolizei. **Der Einsatz von Schusswaffen ist ausgeschlossen. Die Bewaffnung der Sicherheitsdienste darf ausschliesslich zu Zwecken der Notwehr und der Notwehrhilfe eingesetzt werden. Zuwiderhandlungen sind strafbar.**

Art 4

Der Bundesrat regelt die Zusammenarbeit der Sicherheitsorgane mit den ordentlichen Polizeibehörden, namentlich ihren Datenaustausch. **Personenbezogene Daten dürfen ausschliesslich bei Vorliegen eines konkreten Tatverdachts aufgenommen oder an Dritte weitergegeben werden. Fehlt ein konkreter Straftatbestand, so sind diese Daten spätestens nach 24 Stunden aus sämtlichen Datensammlungen zu löschen. Werden persönliche Daten erhoben, so ist den Tatverdächtigen unaufgefordert mitzuteilen, bei welchen Stellen sie ihr Aufenthaltsrecht gemäss Art 8 DSG geltend machen können. Zuwiderhandlungen werden mit Gefängnis bis # oder mit Busse bis # bestraft. Im übrigen gelten die Bestimmungen des DSG (SR_235.1) bzw. der VDSG (SR_235.11).**

/.