

27 MÄRZ 2011

Gelbe Serie

LITRA

Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr
Service d'information pour les transports publics
Servizio d'informazione per i trasporti pubblici
Survetsch d'informaziun per il traffic public

Sicherheit im öffentlichen Verkehr –

eine Bestandesaufnahme

Bern, März 2011

Der Autor

Dr. Carlo Pfund

Der ehemalige Direktor des Verbandes öffentlicher Verkehr VÖV hat als Experte eine Vielzahl von Analysen zu Themen des öffentlichen Verkehrs verfasst. Für die LITRA publizierte er u.a. eine Studie über das Preissystem öV Schweiz und über die Bahnreformen.

Zusammenfassung

Gesetzliche Grundlage

Mit dem im Laufe des Jahres 2011 folgenden Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr BGST erhält der öffentliche Verkehr nach langen politischen Beratungen endlich eine adäquate gesetzliche Grundlage für seine Arbeit rund um die Sicherheit. Neu sind die Transportunternehmen nebst der Gewährleistung eines ordnungsgemässen Betriebs auch für den Schutz der Reisenden, der Angestellten, der transportierten Güter, der Infrastruktur und der Fahrzeuge verantwortlich.

Das neue Gesetz nimmt eine klare Trennung zwischen einem Sicherheitsdienst mit definierten Aufgaben innerhalb der «Jedermannsrechte» und einer eigentlichen Transportpolizei mit zusätzlichen Kompetenzen und hoheitlichen Befugnissen vor. Die hoheitlichen Befugnisse bringen mit sich, dass die Transportpolizei nicht Dritten übertragen, sprich privatisiert, werden darf.

Security-Gesamtstrategie der SBB

Die Security-Gesamtstrategie der SBB basiert auf den drei Pfeilern Prävention, Dissuasion und Repression. Um die objektive Sicherheit und das subjektive Sicherheitsgefühl für Kunden und Mitarbeitende im Umfeld der Bahn zu gewährleisten und zu steigern, nimmt die SBB eine Mitverantwortung wahr und arbeitet eng mit den übrigen Akteuren der inneren Sicherheit zusammen. Sie versteht die Security als dynamischen Prozess und analysiert deshalb sowohl Taktik wie Massnahmen kontinuierlich. Eine gewichtige Rolle nimmt auch die Prävention ein. Unter dem Label RailFair hat die SBB mehrere Präventionsprogramme initiiert, die sowohl auf Bahnhöfen als auch in Zügen wirken.

Security-Strategie der BLS AG

Die Security-Strategie der BLS fusst auf dem Prinzip «Security ist Kundenpflege». Sie setzt primär beim subjektiven Sicherheitsempfinden der Fahrgäste an. Hauptträger der BLS Security sind die Mitarbeitenden der Organisationseinheit Zugservice, bestehend aus ordentlicher Zugbegleitung, sporadischer Fahrausweiskontrolle und dem BLS-Sicherheitsdienst. Aufgrund der engen Verzahnung mit Einnahmensicherungs- und Repräsentationsfunktionen an der Schnittstelle zum Kunden betrachtet die BLS die Security als eine Kernaufgabe des Unternehmens, welche es weder an Dritte delegiert, noch die Dienste der Transportpolizei in Anspruch nimmt.

Akteure und Aufgaben

Im föderalen schweizerischen System kümmern sich mehrere Akteure um die Security im öffentlichen Verkehr. Nebst den Sicherheitsdiensten der Transportunternehmen selbst, nehmen auch dritte Sicherheitsdienste wie die Securitrans oder die Securitas Dienstleistungen für den öffentlichen Verkehr wahr. Die Transportpolizei, aber insbesondere die Korps der kantonalen Polizeien vollbringen die polizeilichen Leistungen. Diese werden ergänzt durch Grenzwachtkorps und die Militärische Sicherheit, welche ebenfalls in den Zügen präsent sind.

Herausforderungen

Alle Massnahmen im Feld der Security basieren auf einer Einschätzung der **Sicherheitslage**. Ein Blick in die Statistik zeigt, dass die Tötlichkeiten gegen Kunden und Personal reduziert werden konnten.

Keine positive Entwicklung ist bzgl. **Gewalt im Umfeld von Sportanlässen** zu beobachten. Trotz Anstrengungen der Transportunternehmen sind die Belästigungen und Angriffe gegenüber Reisenden, Personal- und Sicherheitskräften sowie Sachbeschädigungen auf nicht akzeptablem, hohem Niveau.

Eine generelle Herausforderung stellt das **föderalistische Schweizer Security-System** dar. Die Transportpolizei und die Sicherheitsdienste des öffentlichen Verkehrs sind auf eine enge Zusammenarbeit mit Gemeinde-, Stadt- und Kantonspolizeien sowie privaten Partnern angewiesen. Dieser Zustand stellt im operativen Einsatz hohe Anforderungen an die Analyse, Planung, Koordination und Führung.

Nach der Verabschiedung der neuen Gesetzesgrundlage muss sich schliesslich die dazugehörige **Verordnung** einiger wichtiger Fragen annehmen. Die Verordnung sollte bspw. den **Informationsaustausch zwischen Transportpolizei und den Polizeibehörden** definieren. Auch in der sensiblen Frage der **Bewaffnung der Transportpolizei** ist eine Lösung noch ausstehend. Anstelle emotionaler Voten ist ein pragmatisches, der Sicherheitslage angepasstes und mit den übrigen Polizeiorganen koordiniertes Vorgehen nötig.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	7
1. Ausgangslage	8
2. Gesetzliche Grundlage	9
2.1. Grundkonzept des neuen Gesetzes	9
2.2. Inhalt des Gesetzes	10
3. Security-Gesamtstrategie der SBB	12
3.1. Strategische Zielsetzungen	12
3.2. Strategische Grundsätze	12
3.3. Ausgewählte Security-Massnahmen	13
4. Security-Strategie der BLS AG	17
4.1. Akteure im Security-Dispositiv der BLS	17
4.2. Verzicht auf Transportpolizei	18
5. Akteure und Aufgaben	20
5.1. Sicherheitsdienste	20
5.2. SBB Transportpolizei	20
5.3. Kantonale Polizei	22
5.4. Grenzwachtkorps	22
5.5. Militärische Sicherheit	23
6. Herausforderungen	24
6.1. Die Entwicklung der Sicherheit im öffentlichen Verkehr	24
6.2. Gewalt bei Sportveranstaltungen	26
6.3. Föderalistisches Sicherheitssystem	26
6.4. Bewaffnung der Transportpolizei	27
6.5. Informationsaustausch	29
Schlusswort	30

Einleitung

Die Sicherheit der Reisenden und Angestellten des öffentlichen Verkehrs¹ hat in letzter Zeit bzgl. Grundlagen, Organisation und Herausforderungen einige Veränderungen erfahren:

- Neues Gesetz, neue Rechtsordnung
- Neue Sicherheitsorgane
- Neue Kompetenzenregelung
- Neue Organisation
- Neue Führung
- Neue Zuständigkeiten mit einer Ausdehnung des Tätigkeitsbereichs.

Unabhängig von der neuen Rechtsbasis bietet auch die Sicherheitslage einige Herausforderungen für den öffentlichen Verkehr:

- Sicherstellung der Personensicherheit in den Nachtstunden
- Abwicklung von Grossveranstaltungen
- Gewalt und Vandalismus insbesondere bei Sportveranstaltungen.

Diese Schrift unternimmt eine Bestandesaufnahme.

¹ Der öffentliche Verkehr unterscheidet zwischen «Technischer Sicherheit» und «Personensicherheit». Personensicherheit betrifft die Kunden und die Mitarbeitenden vor Angriffen im Umfeld der Bahn. Europaweit wird zur sauberen Abgrenzung der Begriff «Security» für Personensicherheit verwendet.

1. Ausgangslage

Obwohl bereits 1878 ein erstes bis vor kurzem gültiges Bahnpolizeigesetz geschaffen wurde, ist die Bahnpolizei der SBB erst gegen Ende der 1990er Jahre aufgebaut worden.

Bis dahin wurde jeder Bahnbeamte auch bahnpolizeilich vereidigt und übte die bahnpolizeiliche Funktion nebenbei aus. Mit der Zunahme von Übergriffen auf Reisende und Personal, von vermehrten Sachbeschädigungen sowie dem Übergang zum unbegleiteten Regionalverkehr rekrutierte man, erstmals im Raum der S-Bahn Zürich, betriebseigene Leute. Sie wurden zu eigentlichen Bahnpolizisten ausgebildet.

Im Jahr 2001 wurde zwischen der SBB Bahnpolizei und der Securitas das Joint-Venture-Unternehmen «Securitrans AG» gegründet. Es ist zu 51 Prozent im Besitz der SBB. Seine Aufgaben umfassten ursprünglich die Bereiche Bahnpolizei, Objektschutz und Baustellen-sicherheit.

Politisch blieb die Bahnpolizei unter dem Status der Securitrans AG umstritten. Nebst dem Vorwurf der Gewinnorientierung wurde insbesondere die Privatisierung des staatlichen Gewaltmonopols kritisiert. Diese Kritik, bspw. vom Verband der Schweizerischen Polizeibeamten VSPB vorgebracht, führte nicht nur zu Unsicherheiten im Korps und zu Personalfluktuation. Sie hatte auch direkten Einfluss auf die Ausbildung und die tägliche Arbeit der Bahnpolizisten. So wurde die Zulassung der Bahnpolizisten zur eidg. anerkannten Polizeiausbildung in Frage gestellt. Wiederholt wurden auch die bahnpolizeilichen Kompetenzen beschnitten.

Aufgrund dieser Problemstellung beschloss der SBB-Verwaltungsrat, die Hoheit über die Bahnpolizei wieder verstärkt in eigener Regie wahrzunehmen. Im Januar 2010 hat er deshalb – nicht zuletzt aufgrund der gescheiterten Gesetzesrevision im Bundesparlament – die Sparte Bahnpolizei aus der Securitrans AG herausgelöst und in eine eigenständige Tochtergesellschaft SBB «Transportpolizei Schweiz AG» überführt.

Die Gesellschaft war nur kurzfristig aktiv. Mit dem neuen Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr BGST wurden weitere Änderungen notwendig. Da das Gesetz keine Privatisierung der Transportpolizei erlaubt, wurde die Bahnpolizei in das Unternehmen SBB AG reintegriert und die SBB Transportpolizei Schweiz AG per 1. Januar 2011 aufgelöst.

2. Gesetzliche Grundlage

Das Bahnpolizeigesetz aus dem Jahr 1878 wird im Laufe des Jahres 2011 durch das Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr BGST abgelöst. Die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen war überfällig.

Die neue Rechtsordnung durchlief einen langen und steinigen parlamentarischen Entscheidungsprozess; dies obwohl die Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs seit langem klare Grundlagen für ihre Sicherheitsorgane forderten. Eine erste Neuauflage des Gesetzes scheiterte in der Frühjahrsession 2009 nach dem Ja im Ständerat am Widerstand der SP und der SVP im Nationalrat. Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen KVF des Nationalrates bemühte sich in Folge nach Rücksprache mit der ständerätlichen Schwesterkommission um einen verzugslosen neuen Anlauf und legte schnell einen konsensfähigen Gesetzesentwurf vor. Dabei wurden die in der ersten Vorlage umstrittenen Punkte einer Konsenslösung zugeführt.

Einige Kritikpunkte wurden dennoch angebracht. Von Seiten der Kantone wurden Vorbehalte angemeldet. Sie befürchteten eine staats- und sicherheitspolitisch unerwünschte Einmischung in ihren Hoheitsbereich. Ebenso wurde die Verfassungsmässigkeit der Existenz einer den Bahnen gehörenden Polizei in Frage gestellt. Alternative Lösungsansätze wurden jedoch nur skizzenhaft vorgelegt. Da der öffentliche Verkehr kantonsübergreifend funktioniert, hätte eine föderalistische Lösung schwerwiegende Umsetzungsschwierigkeiten inne gehabt: Wie wäre bspw. die Sicherheit in einem InterRegio-Zug gewährleistet worden, der von Basel nach Bern fünf Kantone durchquert? Andererseits standen sowohl der VöV, die LITRA und die SBB hinter dem neuen Gesetzesvorschlag. Sie haben auch eine aktive Unterstützung vom Verband Schweizerischer Polizeibeamter erfahren. So erreichte die Vorlage in den Schlussabstimmungen in der Sommersession 2010 ein beachtliches Resultat: Einstimmigkeit in beiden Räten. Gegen das Bundesgesetz wurde kein Referendum ergriffen. Damit wurde die längst fällige neue Rechtsordnung erreicht.

2.1. Grundkonzept des neuen Gesetzes

Das Grundkonzept des neuen Gesetzes nimmt eine klare Trennung zwischen einem Sicherheitsdienst mit klar definierten Aufgaben innerhalb der «Jedermannsrechte» und einer eigentlichen Transportpolizei mit zusätzlichen Kompetenzen und hoheitlichen Befugnissen vor. Das Gesetz unterscheidet gemäss Artikel 2 zwei Arten von Sicherheitsorganen: Der «Sicherheitsdienst» und die «Transportpolizei». Mit der Begrifflichkeit «Transportpolizei» anstelle von «Bahnpolizei» wird die Ausweitung des Tätigkeitsgebietes auf den gesamten öffentlichen Verkehr unterstrichen.

Während der Sicherheitsdienst einer privaten Organisation übertragen werden kann, ist dies für die Transportpolizei nicht möglich. Zudem wird die Frage der Ausrüstung und der Bewaffnung nicht auf Gesetzesstufe geregelt, sondern als Verordnungskompetenz dem Bundesrat übertragen.

2.2. Inhalt des Gesetzes

Das neue Gesetz² regelt die Aufgaben und Befugnisse der Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr, seien dies Eisenbahn-, Seilbahn-, Trolleybus-, Auto- bus- oder Schifffahrtsunternehmen.

Die Transportunternehmen sind mittels ihrer Sicherheitsorgane nebst der Gewährleistung eines ordnungsgemässen Betriebs neu auch für den Schutz der Reisenden, der Angestellten, der transportierten Güter, der Infrastruktur und der Fahrzeuge verantwortlich.

Die Transportpolizei unterscheidet sich vom Sicherheitsdienst durch:

- zusätzliche Aufgaben (Artikel 3 Absatz 2)
- zusätzliche Befugnisse (Artikel 4 Absatz 2)
- die amtliche Inpflichtnahme (Artikel 2 Absatz 5)
- die Uniformtraspflicht (Artikel 2 Absatz 6).

Der Sicherheitsdienst und die Transportpolizei können gemäss Artikel 2 Absatz 1:

- Personen befragen und Ausweiskontrollen vornehmen
- Personen, die sich vorschriftswidrig verhalten, anhalten, kontrollieren und wegweisen
- von Personen, die sich vorschriftswidrig verhalten, eine Sicherheitsleistung verlangen.

Die Transportpolizei kann überdies gemäss Artikel 4 Absatz 2:

- angehaltene Personen vorläufig festnehmen
- Gegenstände beschlagnahmen.

Beansprucht eine Person die Transportleistung unrechtmässig, so ist die vorläufige Festnahme nur zulässig, wenn die Person sich nicht ausweisen kann und die verlangte Sicherheit nicht leistet. Polizeilicher Zwang darf nur ausgeübt werden, soweit dies für das Anhalten, die Kontrolle, die Wegweisung oder die vorläufige Festnahme erforderlich ist. Wird eine Person wegen Begehung eines Verbrechens oder Vergehens vorläufig festgenommen und der Polizei übergeben, so sind Handschellen oder Fesselungsbänder zulässig (Artikel 4 Absatz 4–5).

Soweit dieses Gesetz die Anwendung polizeilichen Zwangs oder polizeilicher Massnahmen vorsieht, ist das Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008³ anwendbar. Damit sind die Kompetenzen geregelt und die Abgrenzung zu den polizeilichen Organen von Kantonen, Städten und Gemeinden fixiert. Im Weiteren werden im Gesetz die Organisation, die Kriterien zur Übertragung der Aufgaben des Sicherheitsdienstes an eine private Organisation, der Umgang mit Daten und die Zusammenarbeit der Transportpolizei mit den Polizeibehörden geregelt.

² Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr BGST. Gesamter Gesetzestext unter: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2010/4251.pdf>

³ Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes ZAG. Gesamter Gesetzestext unter: <http://www.admin.ch/ch/d/as/2008/5463.pdf>

Durch das explizite Verbot der Privatisierung der Transportpolizei hat das Gesetz auch einen Konflikt des ersten Gesetzesentwurfs vom Frühjahr 2009 korrigiert. Die Regelung der Bewaffnungsfrage, die zweite strittige Frage, wurde in Artikel 2 Absatz 7 auf die Verordnungsstufe übertragen (Verordnung über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr) und der Kompetenz des Bundesrates anvertraut. Die definitive Lösung steht indes noch aus, da der Bundesrat bei der Drucklegung dieser Arbeit die Verordnung noch nicht verabschiedet hat.

3. Security-Gesamtstrategie der SBB

In der langwierigen parlamentarischen Beratung der neuen Rechtsgrundlage des BGST stand in erster Linie die Transportpolizei im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Die Transportpolizei ist jedoch nur einer, wenn auch ein wichtiger Pfeiler der Security-Gesamtstrategie der SBB. Zur Strategie zählen nebst der Repression auch die Prävention und die Dissuasion.

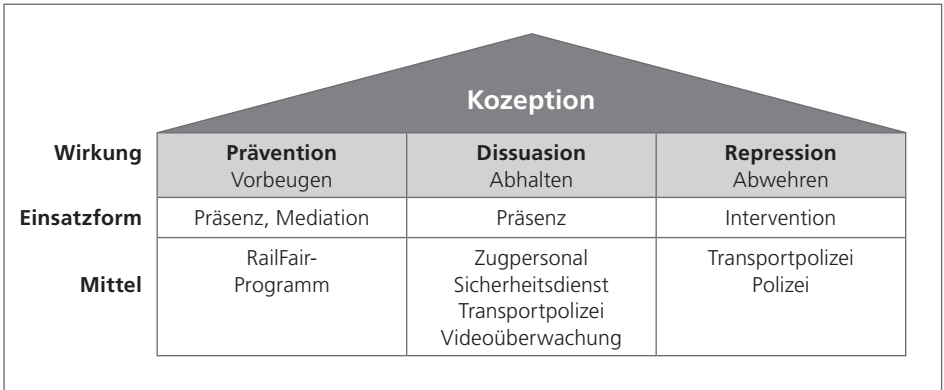


Abbildung 1: Security-Strategie der SBB AG

3.1. Strategische Zielsetzungen

Generell ist die objektive Sicherheit und das subjektive Sicherheitsgefühl für Kunden und Mitarbeitende im Umfeld der Bahn zu gewährleisten und zu steigern. Drei wichtige Teilziele sind zu erreichen:

- Der Security-Standard in den Zügen, in den Bahnhöfen und in den Publikumsanlagen muss dem Niveau öffentlich frei zugänglicher Orte entsprechen.
- Das subjektive Sicherheitsgefühl ist auch nachts der objektiven Sicherheitslage anzunähern.
- Der Schutz der physischen und psychischen Integrität der Kunden und Mitarbeitenden hat hohe Priorität.

3.2. Strategische Grundsätze

Mitverantwortung

Die SBB ist vollumfänglich verantwortlich für die technische Sicherheit der Bahn. Im Gegensatz dazu kann sie die Security nicht in Eigenregie gewährleisten. Aggressionen und Vandalismus sind kein spezifisches Bahnproblem, sondern stellen ein gesellschaftliches Phänomen dar. Daraus abgeleitet übernimmt die SBB eine Mitverantwortung in der Gewährleistung der Security und unterstützt die hauptverantwortlichen kantonalen Polizeikorps.

Partnerschaften extern

Die SBB teilt die Security-Verantwortung mit Partnern. Nebst den Polizeikorps sind die Partnerschaften auf alle Kreise auszudehnen, die zur Sicherheit beizutragen vermögen.⁴

Partnerschaften intern

Security ist eine Angelegenheit aller Mitarbeitenden des Unternehmens SBB. Die Mitarbeitenden sind Kenner des Umfelds. Deshalb ist ihre Einsatzbereitschaft wesentlich für die Beherrschung des Umfelds.

Dynamischer Prozess

Die Sicherheitslage verändert sich. Deshalb unterliegen auch die Security-Massnahmen einem dynamischen Prozess. Massnahmen, die heute genügen, erweisen sich morgen als ungenügend. Demzufolge ist die Entwicklung der Sicherheitslage sorgfältig zu verfolgen und zu registrieren. Massnahmen sind möglichst bis zu vorbehaltenen Entschlüssen sorgfältig vorzubereiten. Dadurch sollen Überraschungsmomente vermieden werden.

Integration von Mensch und Technik

Der Mensch steht im Vordergrund. Die Technik ist und bleibt ein Hilfsmittel.

Finanzierung

Synchron mit dem Prinzip Mitverantwortung läuft dasjenige der Mitfinanzierung. Vor Einführung jeder Massnahme ist deshalb die Frage der Finanzierung zu prüfen: Welcher Partner bezahlt was und wie viel? Grundsätzlich sollen für die Verkehrsunternehmen keine Kosten für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit entstehen, solange die öffentliche Hand zuständig ist. Die Kantone sind mit dem Bund Besteller des Regionalverkehrs und sie beteiligen sich dementsprechend auch an den Kosten der Sicherheit auf Basis von Vereinbarungen.

3.3. Ausgewählte Security-Massnahmen

Risikoanalyse – Risikoerkennung

Risiken sind zu erkennen und zu beurteilen bevor sie zu einer Bedrohung werden. Das setzt jedoch ein Wahrnehmungs- und Beurteilungssystem voraus, mit dessen Hilfe die Security-Massnahmen gezielt gesteuert und Schwerpunkte gebildet werden können. Die SBB hat mittels einer spezifischen Ereignisdatenbank ein solches System installiert. Gespiesen wird es durch Rückmeldungen der SBB-Mitarbeitenden. Daneben wurden auch sogenannte «Sicherheitszirkel» mit Zug- und Lokpersonal aufgebaut.

⁴ Die SBB pflegt im Bereich Security Partnerschaften mit folgenden Akteuren: Gemeinde, Stadt- und Kantonspolizeien, Grenzwachtkorps GWK, Militärpolizei, Schweizerisches Rotes Kreuz SRK, Kantone, Gemeinden, Schulbehörden und Nonprofit-Organisationen.

Präventionsprogramm RailFair

Bahnhöfe und Züge sind vermehrt Schauplätze von strafbaren Handlungen. Diese Situation wird durch Sittenverrohung, übermässigen Alkohol- und Drogenkonsum, Anonymisierung der Gesellschaft sowie mangelnder Zivilcourage begünstigt.

Um diesen Einflüssen entgegenzuwirken, hat die SBB im Jahr 2003 ein Sicherheitskonzept eingeführt, das zusätzlich auf Prävention basiert. Das Programm wurde unter dem Label «RailFair» entwickelt. Im Zentrum stehen Kooperationen mit staatlichen Institutionen und Partnerschaften mit Nonprofit-Organisationen. Die einzelnen Projekte basieren auf der Erkenntnis, dass sichtbare Präsenz und Konfliktvermittlung unzivilisiertem Verhalten und Gewalt vorbeugen können.

- **Präventionsassistent:** Festangestellte Mitarbeitende, die organisatorisch und fachlich der Transportpolizei SBB angegliedert sind, intervenieren bei Verstössen gegen die Betriebsordnung und stehen den Fahrgästen für Auskünfte und Hilfeleistungen zur Verfügung. Sie durchlaufen eine mehrwöchige Ausbildung in den Bereichen Kommunikation, Deeskalation und Eigenschutz. Zusätzlich werden sie in betrieblichem Fachwissen geschult. Mit ihrem Einsatz auf Regionalzügen und teilweise auch im Fernverkehr wird das subjektive Sicherheitsgefühl der Fahrgäste, v.a. in Randstunden, gesteigert. Es ist Absicht, die Präventionsassistenten als Sicherheitsorgan mit den zugewiesenen Kompetenzen gemäss neuem Bundesgesetz zu positionieren, dabei aber den Fokus weniger auf klassische sicherheitsdienstliche Aufgaben zu legen, sondern vermittelnd und kundenorientiert für Ruhe und Ordnung zu sorgen. In naher Zukunft werden gegen 50 Mitarbeitende in den Agglomerationen Zürich und Genf-Lausanne eingesetzt.
- **RailFair Präventionsassistenten/Perspektive:** Stellenlose Personen werden zu sogenannten Präventionsassistenten/Perspektive ausgebildet. Anschliessend werden sie in Regionalzügen und Bussen eingesetzt und helfen Konfliktsituationen zu entschärfen. Sie sensibilisieren die Fahrgäste für ein verantwortungsbewusstes Verhalten. Die Philosophie des Projekts ist klar und einfach: Die SBB bietet motivierten Stellensuchenden die Chance, RailFair als Plattform für die Neulancierung ihrer persönlichen Entwicklung zu nutzen. Die Kandidaten werden in einem sechstägigen Training des Schweizerischen Roten Kreuzes SRK zum Thema Kommunikation und Konfliktvermittlung geschult. Bis dato wurden 380 Personen ausgebildet, 20 sind zurzeit im aktiven Einsatz. Das Programm wird von den Kantonen und vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO finanziert. Der Einsatz dauert maximal sechs Monate. Die Anzahl der «Präventionsassistenten/Perspektive» hängt nicht allein von der Sicherheitslage, sondern ebenso vom Zustand des Arbeitsmarktes ab.
- **RailFair Bahnhof-Patenschaft:** Der Grundgedanke des Projekts Bahnhof-Patenschaft ist die Präsenz und damit subjektive Sicherheit zu vermitteln. Die Bahnhof-Patinnen und -Paten dürfen und sollen aber auch handeln, indem sie auf Fehlverhalten aufmerksam machen und auch für Hilfeleistungen bereitstehen. Mit einer speziellen Bekleidung sind sie als Funktionsträger erkennbar. Sie arbeiten nach dem Motto «Hin- statt Wegschauen».

Das Konzept hat sich bewährt. Bahnhof-Patinnen und -Paten sind heute ein wichtiger Bestandteil der Sicherheit im Bahnhof. Ausgebildet werden sie vom Schweizerischen Roten Kreuz. Die stattliche Anzahl von 160 Freiwilligen in zwölf Bahnhöfen wird von den Gemeinden und von Nonprofit-Organisationen getragen, u.a. SRK, BENEVOL, Vereinen und gemeinnützige Institutionen in den Gemeinden.

- **RailFair Schülerbegleitung:** Speziell geschulte Schülerinnen und Schüler sind in den von Schülerinnen und Schülern stark frequentierten Regionalzügen sowie Bussen präsent und motivieren Mitschülerinnen und Mitschüler durch das persönliche Vorbild für ein korrektes Benehmen. Zur Ausbildung absolvieren sie ein dreitägiges Konflikttraining des Schweizerischen Roten Kreuzes SRK. 130 Schülerinnen und Schüler der Oberstufe sind ausgebildet um Verantwortung zu übernehmen und sich für das Wohl der Schulpendler einzusetzen. Trägerschaft sind die Schulbehörden.
- **RailFair Fanbegleitung:** Bei Fahrten zu Sportveranstaltungen nehmen Freiwillige die gleichen Aufgaben wie Präventionsassistenten wahr. Die Freiwilligen werden von den Sport- und ihren Fanclubs zur Verfügung gestellt.

Präventionsprogramme waren für die SBB Neuland: Trotzdem konnten in wenigen Jahren beachtliche Erfolge erzielt werden. Heute hat RailFair einen wichtigen Platz unter den Security-Massnahmen. Die Präventionsprogramme werden weiter intensiviert. Der Erfolg ist allerdings mitunter abhängig vom Engagement der Partner.

Doppelbesetzung Zugbegleitung in Fernverkehrszügen

Die Fernverkehrszüge der SBB werden durchgehend mit zwei Zugbegleitern besetzt. Diese Massnahme, welche bis 2013 vollständig umgesetzt sein wird, steigert nebst dem subjektiven Sicherheitsgefühl der Kunden auch die persönliche Sicherheit des Zugpersonals.

Ausbildung Zugbegleiter

Die Zugbegleiter werden mit einem Ausbildungsprogramm (Omnia-Training) auf heikle Situationen vorbereitet. Im Fokus der Schulung steht nicht die polizeiliche Intervention, sondern die Deeskalation: Es wird die Fähigkeit trainiert, angespannte Situationen zu kontrollieren und zu deeskalieren.

Begleitung von Regionalzügen

Über die Basismassnahmen Sicherheit hinaus bietet die SBB die Möglichkeit, massgeschneiderte Lösungen zusammen mit den Bestellerkantonen zu erarbeiten. Der Zürcher Verkehrsverbund ZVV geht mit einer Lösung voran. Auch in anderen Kantonen sind solche Modelle wünschenswert.

Videosicherheitssysteme in Zügen und Bahnhöfen

Die Videoüberwachung muss grundsätzlich drei Effekte erreichen:

- den Dissuasionseffekt, d.h. potenzielle Täter abschrecken
- den Ermittlungseffekt, d.h. durch die Aufzeichnung des Geschehens Hinweise zur Ermittlung des Täters liefern
- den Sicherheitseffekt, d.h. Übergriffe erkennen und intervenieren.

Grosse Probleme mit Vandalismus hat die SBB veranlasst, Regionalzüge mit Videosicherheitssystemen auszurüsten. Das gute Resultat hinsichtlich der abhaltenden Wirkung (Dissuasion) veranlasste sie zum Entscheid, bis Ende 2012 sämtliche Regionalzüge mit Videosicherheitssystemen auszurüsten. Mit sechs Videokameras, die permanent aufzeichnen, wird der gesamte Innenraum abgedeckt. Gemäss Vorschriften des Datenschutzes⁵ werden die Videobilder 24 Stunden, über das Wochenende 72 Stunden, gespeichert und bei einem Vorfall einzig von der Transportpolizei eingesehen. Zusätzlich werden in die Fahrzeuge mit Videoüberwachung auch Notrufstellen eingebaut. Bedient ein Kunde diese Alarmvorrichtung, wird eine direkte Sprechverbindung mit der Einsatzzentrale der SBB Transportpolizei hergestellt, die fallweise disponiert. Die kommende Generation Fernverkehrszüge ist für die Videoüberwachung vorbereitet.

Analog zu den Zügen wurden auch grosse Bahnhöfe mit Videosicherheitssystemen ausgerüstet. Bei der gegenwärtigen Sicherheitslage und der Sensibilität der Bevölkerung herrscht jedoch Zurückhaltung im Ausbau und Umfang der Anlagen. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass sich die Investitionen und insbesondere der Betrieb kostspielig gestalten.

Die technische Ausgestaltung der Videoüberwachung hängt vom gewünschten Effekt ab. Der Aufwand für die Realisierung des Dissuasions- und des Ermittlungseffekts hält sich in Grenzen. Die Realisierung des Sicherheitseffekts setzt hingegen umfangreiche personelle und technische Mittel voraus.

Notrufsäulen

Die SBB hat ihre RailCities⁶ mit Notrufsäulen ausgerüstet. In Bahnhöfen und Stationen erlaubte es die Sicherheitslage bis anhin darauf zu verzichten; es wird jedoch die Notrufnummer der SBB Transportpolizei 0800 117 117 kommuniziert. Grundsätzlich ist zu beachten, dass der Betrieb dieses Systems sehr personal- und kostenintensiv ist, muss doch Tag und Nacht ein Sicherheitsorgan auf die Notrufe reagieren.

⁵ Bundesgesetz vom 19. Juni 1992¹⁰ über den Datenschutz (DSG).

⁶ Unter dem Label RailCity führt die SBB die Bahnhöfe von Basel, Bern, Genf, Lausanne, Luzern, St. Gallen, Winterthur, Zug und Zürich.

4. Security-Strategie der BLS AG⁷

Im Zuge der Einführung des neuen Rechtsrahmens hat die BLS ihre Security-Strategie überprüft und den Securitybereich neu organisiert. Seine Hauptfunktionen bestehen in der Gewährleistung der Sicherheit der Fahrgäste, der Durchsetzung der Zugordnung sowie der Planung, Durchführung und Auswertung von Events mit erhöhtem Risikopotenzial oder verstärktem Besucheraufkommen. Im Weiteren gehören die Einnahmensicherung auf den Zügen (Fahrausweiskontrolle) sowie der Objektschutz (Fahrzeuge) dazu.

Security als Teil der Kundenpflege

Die breit angelegte Security-Strategie der BLS fusst auf dem Prinzip «Security ist Kundenpflege» und setzt primär beim subjektiven Sicherheitsempfinden der Fahrgäste an. Dieses soll durch die persönliche Präsenz und das freundliche und kundenorientierte Verhalten des operativen BLS-Flächenpersonals in und um die Züge erhöht werden. Dazu gehört auch die Gewährleistung sauberer Züge und Anlagen. Aufgrund dieser engen Verzahnung mit Einnahmensicherungs- und Repräsentationsfunktionen an der Schnittstelle zum Kunden betrachtet die BLS Security als eine Kernaufgabe des Unternehmens, welche nicht an Dritte delegiert werden kann.

4.1. Akteure im Security-Dispositiv der BLS

Hauptträger der BLS-Security sind die Mitarbeitenden der Organisationseinheit Zugservice, bestehend aus ordentlicher Zugbegleitung, sporadischer Fahrausweiskontrolle und dem

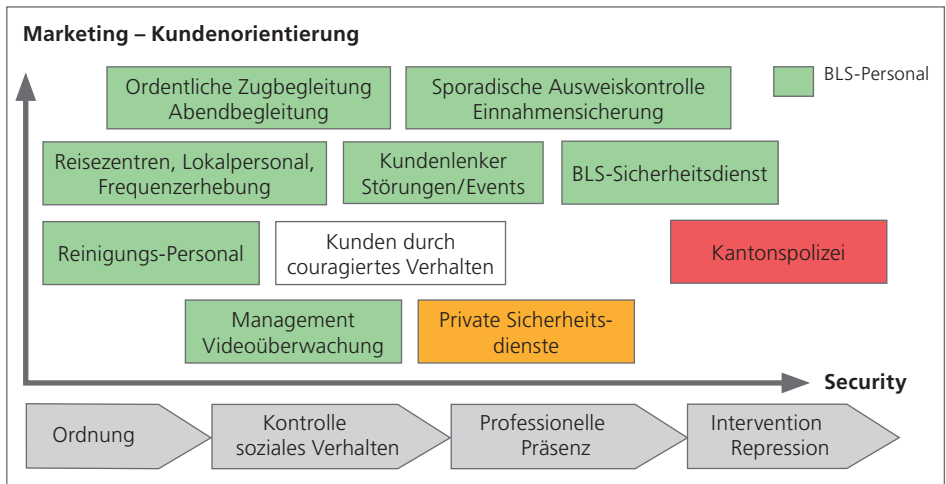


Abbildung 2: Akteure im Security-Konzept der BLS

⁷ Das Kapitel 4 ist ein von der BLS verfasster Beitrag und stammt nicht vom Autoren dieser Broschüre.

BLS-Sicherheitsdienst. Alle Zugservice-Mitarbeitenden verfügen über eine solide öV-Grundausbildung, erstere mit einer Vertiefung im Bereich Verkauf/Produktsortiment, letztere im Bereich Sicherheit.

- **BLS Sicherheitsdienst:** Mitarbeitende des BLS Sicherheitsdienstes werden im Rahmen einer internen Schulung in den gesetzlichen Grundlagen, Deeskalation, Grundlagen der Observation, Verhältnismässigkeit und Abwehrtechniken geschult. Ihre Aufgabe ist die Durchsetzung der Zugsordnung und Unterstützung des Zugpersonals auf «Problemzügen», sowie die Überwachung von Infrastrukturanlagen. Der BLS Sicherheitsdienst führt sowohl uniformierte Patrouillendienste als auch verdeckte, zivile Observationen und Ermittlungen durch. Bei Extrazügen für Sportfans setzt die BLS punktuell auch **private Sicherheitsdienste** ein, welche durch ihre Präsenz und Szenekenntnis auf niederschwelliger Stufe deeskalierend wirken. Diese Sicherheitsdienste verfügen ausschliesslich über «Jedermannsrechte» und haben keinerlei bahnbezogene Aufgaben.
- **Sporadische Ausweiskontrolle:** Mitarbeitende des Zugpersonals führen Stichprobenkontrollen durch. Sie können Personen bei Verstössen gegen die Zugsordnung anhalten, mit ihnen aussteigen und sie nötigenfalls der Polizei übergeben.
- **Ordentliche Zugbegleitung/Abendbegleitung:** Zu Zeiten mit erhöhtem Sicherheitsbedarf (Wochenenden, Abendszüge) sind auch BLS-Linien mit Selbstkontrolle mit Zweier-teams des Zugpersonals besetzt, welche Fahrausweiskontrollen durchführen und Präsenz vermitteln. Sie bleiben in jedem Fall auf dem Zug.
- **Kundenlenkung:** Mitarbeitende der BLS sorgen bei Grossereignissen oder Störungen für einen reibungslosen Ablauf der Kundenströme in Bahnhöfen und im zugsnahen Bereich. Die Kundenlenker werden situativ aufgeboten und können aus allen Bereichen der BLS rekrutiert werden.
- **Lokpersonal/Reisezentren/Frequenzerhebung/Reinigung:** Mitarbeitende der BLS, welche im öffentlichen Raum tätig sind, werden gezielt auf Security-Themen sensibilisiert. Auch wenn ihr Aufgabenbereich nicht direkt mit der Zugsordnung oder Einnahmensicherung verknüpft ist, sollen sie durch ihre Präsenz als Botschafter des Unternehmens das Sicherheitsempfinden der Fahrgäste erhöhen und bei kritischen Situationen Alarm schlagen können.

4.2. Verzicht auf Transportpolizei

Die BLS verzichtet bewusst auf den Einsatz einer Transportpolizei und setzt im polizeilichen Bereich ausschliesslich auf die bewährte institutionalisierte Zusammenarbeit mit den Kantonspolizeien. Die Strategie der Konzentration auf die unternehmenseigene, für Konfliktsituationen geschulte «Allrounder-Zugbegleitung» mit Billettkontrollfunktion und ohne starke/sichtbare Polizeiausrüstung bietet aus Sicht der BLS folgende Vorteile:

- Die «Allrounder-Zugbegleitung» kommt bei den Fahrgästen gut an. Im Unterschied zur Transportpolizei sind sich die Kunden an ihre Präsenz gewohnt.

- Sie bringt Synergien: BLS-Zugbegleiter sind Allrounder, die neben der Einnahmensicherungs- und Securityfunktionen u.a. auch auf den Umgang mit betrieblichen Störungen geschult sind.
- Die BLS-Zugbegleiter sind – aufgrund der anderen Aufgaben, Ausrüstung und Ausbildung – kostengünstiger als eine Transportpolizei. Für eine sicherheitsmässig sinnvolle Abdeckung des BLS-Netzes mit Bahnpolizeipatrouillen müsste die Transportpolizei zudem wesentlich personalstärker sein als der heutige BLS-Sicherheitsdienst. Eine rasche Vor-Ort-Präsenz in einem spezifischen Ereignisfall wird durch die Kantonspolizeien garantiert.
- Sie schafft klare Verantwortlichkeiten. Alle Zugbegleiter sind integraler Teil der BLS und somit voll in der Linie integriert. Sie identifizieren sich stark mit der Unternehmung und fungieren als deren glaubwürdige Vertreter und Botschafter in den Zügen.
- Sicherheitsprobleme auf den Zügen entstehen der Erfahrung nach fast ausschliesslich bei der Fahrausweiskontrolle. Eine Trennung zwischen Einnahmensicherung und bahnpolizeilichen Funktionen macht deshalb für die BLS keinen Sinn.

5. Akteure und Aufgaben

Die Sicherheitsorgane sorgen für die Beachtung der Transport- und Benützungsvorschriften der Transportunternehmen. Sie unterstützen die zuständigen Stellen überdies bei der Verfolgung von Verstössen gegen Strafbestimmungen des Bundes, soweit sich diese Verstösse auf die Sicherheit der Reisenden, der Angestellten, der transportierten Güter, der Infrastruktur, der Fahrzeuge oder auf den ordnungsgemässen Betrieb auswirken können. Die Transportpolizei unterstützt überdies in zweiter Priorität die zuständigen Stellen auf deren Ersuchen bei der Verfolgung von weiteren Verstössen gegen Strafbestimmungen des Bundes, soweit ihre Einsatzplanung dies zulässt (Artikel 3 Absatz 2 BGST).

Im föderalen schweizerischen System kümmern sich mehrere Akteure um die Security in Bahnhöfen und in Zügen. Ihre Rolle und Aufgaben sollen deshalb kurz beschrieben werden:

5.1. Sicherheitsdienste

Securitrans AG – Auch nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes wird die Securitrans die SBB mit Sicherheitsdienstleistungen versorgen. Sie nimmt weiterhin den Objektschutz der Immobilien der SBB wahr, so bspw. in den kommerziellen Zonen der RailCities. Bei gemeinsamen Einsätzen untersteht sie der Führung der SBB Transportpolizei. Die Securitrans AG verbleibt im Mehrheitsbesitz der SBB und ist administrativ der SBB Division Infrastruktur unterstellt.

Securitas AG – Im Auftrag und unter dem Kommando der SBB Transportpolizei ist die Securitas in Zügen präsent. Zwei Securitas-Mitarbeitende begleiten zurzeit das Zugpersonal auf kritischen Frühzügen. Sie stehen unter dem Einsatzkommando der SBB Transportpolizei.

Weitere Sicherheitsdienste – Nebst der SBB haben auch andere Transportunternehmen private Sicherheitsdienste beauftragt. Gemäss Artikel 2 Absatz 1 BGST können die Transportunternehmen Sicherheitsorgane unterhalten. Dabei können sie diese Aufgabe an Dritte delegieren. Mit der neuen Gesetzesgrundlage sind die Kriterien und Bedingungen hierzu nun eindeutig.

Kompetenzen

Die Kompetenzen des Sicherheitsdienstes sind im neuen BGST festgeschrieben. Im Unterschied zur Transportpolizei dürfen die Sicherheitsdienste bspw. angehaltene Personen nicht vorläufig festnehmen und keine Gegenstände beschlagnahmen. Diese Frage beschäftigte im Frühjahr 2010 auch das Parlament. Ein Antrag wollte auch den Sicherheitsdiensten die Kompetenz zur vorläufigen Festnahme einräumen, scheiterte jedoch.

5.2. SBB Transportpolizei

Nach der Integration der Bahnpolizei in das Unternehmen SBB auf 1. Januar 2011 wurde eine SBB Transportpolizei geschaffen, die heute über 240 Mitarbeitende verfügt. Die

Transportpolizistinnen und -polizisten sind Mitarbeitende der Bundesbahnen und organisatorisch bei der Division Personenverkehr, Bereich öffentliche Sicherheit, angesiedelt. Mit dieser Reorganisation wurde nicht alleine die neue Rechtsordnung umgesetzt. Durch die direkte Unterstellung der Transportpolizei kann die SBB auch ihren wichtigsten Pfeiler für die Gewährleistung der Sicherheit von Kunden und Personal direkt und zeitgerecht beeinflussen.

Kompetenzen

Auch die Transportpolizei unterliegt Einschränkungen bei der vorläufigen Festnahme. Beansprucht eine Person die Transportleistung unrechtmässig, so ist die vorläufige Festnahme nur zulässig, wenn die angehaltene Person sich nicht ausweisen kann und die verlangte Sicherheit nicht leistet (Artikel 4 Absatz 4 BGST). Vorläufig festgenommene Personen sind möglichst rasch der örtlichen Polizei zu übergeben.

Polizeilicher Zwang darf nur ausgeübt werden, soweit dies für das Anhalten, die Kontrolle, die Wegweisung oder die vorläufige Festnahme erforderlich ist (Artikel 4 Absatz 5 BGST). Was heisst polizeilicher Zwang? Er wird im Zwangsanwendungsgesetz (ZAG) vom 20.3.2008 umschrieben. Als Grundsatz gilt, dass polizeilicher Zwang nur zur Aufrechterhaltung oder Herstellung eines rechtmässigen Zustandes angewendet werden darf (Artikel 9 ZAG). Das Zwangsanwendungsgesetz will sicherstellen, dass allfälliger polizeilicher Zwang verhältnismässig, d.h. den Umständen angemessen und unter grösstmöglicher Wahrung der Integrität der betroffenen Person angewendet wird.

Aufgaben

Die SBB Transportpolizei ist eine auf den öffentlichen Verkehr spezialisierte Sicherheitspolizei, beugt Gefahren vor, leistet Hilfe und verfolgt Straftäter.

Der sicherheitspolizeiliche Auftrag umfasst:

- Präventive uniformierte Präsenz in den Zügen und in Bahnhöfen
- Unterstützung des Benutzers des öffentlichen Verkehrs
- Aufrechterhaltung und Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung durch gezielte Intervention auch bei Verstössen gegen das Hausrecht
- Verhinderung und Ahndung von Straftaten sowie Beweissicherung
- Personenkontrollen, falls nötig auch Zuführung von Straftätern an die örtliche zuständige Polizei
- Dank Spezialkenntnissen: Unterstützung der örtlich zuständigen Polizei im Umfeld des öV
- Melden und Anzeigen von Tatbeständen an die zuständigen Amtsstellen und Behörden.

Tätigkeit für den gesamten öffentlichen Verkehr

Da es unzweckmässig ist, dass jedes Transportunternehmen eine eigene Transportpolizei aufbauen muss, ist die SBB gemäss Gesetz verpflichtet, die Leistungen ihrer Transportpolizei zu vergleichbaren Bedingungen auch anderen Transportunternehmen anzubieten (Artikel 5 Absatz 2 BGST).

Somit können die Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs je nach Sicherheitslage entweder Personal in Doppelfunktion, eigene oder beauftragte Sicherheitsdienste beauftragen bzw. zusätzlich von der SBB Transportpolizeileistungen einkaufen. Der Zürcher

Verkehrsverbund ZVV hat bspw. die SBB Transportpolizei beauftragt, in seinem Einzugsgebiet für die Sicherheit in Bahn und Bus zu sorgen. Mit der Umsetzung des neuen Konzepts werden die Planung und Führung der Sicherheitsdienste beim Kommando der SBB Transportpolizei liegen: Es werden im ZVV 85 Transportpolizisten, 250 Mitarbeitende des Sicherheitsdienstes und 30 Präventionsassistenten sowie 140 Billettkontrolleure im Einsatz stehen.

5.3. Kantonale Polizei

Trotz den beschriebenen Kompetenzen der Transportpolizei liegt die Hauptverantwortung in der Gewährleistung der Security weiterhin bei den Kantonen und deren Polizeikorps. Während die Transportpolizei gewisse sicherheitspolizeiliche Kompetenzen hat, verfügen die kantonalen Polizeikorps sowohl über sicherheits- wie auch gerichtspolizeiliche Aufgaben und Befugnisse. So hat bspw. die Transportpolizei nach der vorläufigen Festnahme einer Person diese der kantonalen Polizei zu übergeben. Nur sie hat die Kompetenz, eine Person 24 Stunden festzuhalten.

Die kantonalen Polizeikorps sind wichtigste Partner für die Transportpolizei. Vielfach kommt es zu gemeinsamen Einsätzen von Transport- und Kantonspolizei, bspw. bei Grossveranstaltungen. Dabei steht die Transportpolizei unter dem Kommando der Kantonspolizei. Trotz dieses unverzichtbaren Zusammenspiels wäre die kantonale Polizei nicht geeignet, auch die Funktion der Transportpolizei in Eigenregie auszuführen. Transportpolizisten sind Spezialisten und kennen den Bahnbetrieb. Hinzu kommt, dass die Züge über die Kantons- grenzen hinaus verkehren.

Gegenwärtig klärt eine Arbeitsgruppe der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren KKJPD, welche Aufgaben die kantonalen Polizeikorps künftig abzudecken haben und wie viel Personal dafür erforderlich ist. Geprüft wird auch eine interkantonale Reservepolizeieinheit, bspw. für den Einsatz bei Sportanlässen und Grossveranstaltungen.

5.4. Grenzwachtkorps

Das Schweizerische Grenzwachtkorps GWK ist der uniformierte und bewaffnete Teil der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV und gehört dem Eidgenössischen Finanzdepartement EFD an. Das GWK nimmt Zoll-, sicherheitspolizeiliche- und Migrationsaufgaben wahr.

Auch mit der Assoziation der Schweiz zum Schengen-Abkommen bleibt das Grenzwachtkorps bestehen. Der Abbau der klassischen Personenkontrolle an der Grenze ist nicht gleichbedeutend mit der vollständigen Öffnung der Grenzen. Warenkontrollen bleiben bestehen, auch Personen werden weiterhin kontrolliert, wenn auch nicht im gleichen Umfang.

Gemäss dem Schengen-Abkommen finden vermehrt gezielte mobile Personen- wie Warenkontrollen auch hinter den Grenzen statt. Dieses Vorgehen ergibt in der Praxis erheblichen Koordinationsbedarf mit den übrigen Akteuren der inneren Sicherheit. Es hat auch Kritik hervorgerufen. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren KKJPD fordert

eine Überprüfung der heutigen Sicherheitsarchitektur der Schweiz und schlägt mit Blick auf die Effizienz eine Integration des Grenzwachtkorps in die kantonalen Polizeikorps vor.

Aufgrund der Schengen-Vorgaben führt das GWK Kontrollen im Hinterland auf Basis von Vereinbarungen mit den Kantonen durch. Diese Lösung ist nicht unproblematisch. Die Leistungen des GWK für die Kantone sind Gratisleistungen auf Kosten des Bundes. Die Aufgaben- und Kompetenzaufteilung zwischen den beiden Sicherheitsakteuren bedarf einer rechtlichen Klärung.

Auch im öffentlichen Verkehr stiess die Arbeit des GWK auf Kritik. Es kam vor, dass die Grenzwächter ohne Absprache mit der Transportpolizei in Zügen kontrollierten, was die Kunden und das Personal entsprechend verunsicherte. Nach getätigter Absprache ist das GWK nur noch koordiniert und in grenzüberschreitenden IC-Zügen aktiv.

5.5. Militärische Sicherheit

Die heutige Formation ging aus der früheren Heerespolizei sowie Teilen des Festungswachtkorps hervor. Sie bildet den «Verband Militärische Sicherheit der Armee» und ist dem Führungsstab der Armee unterstellt. Die Kräfte der Militärpolizei sind in vier Militärpolizeiregionen organisiert, in welchen sie im Armeebereich sicherheits-, kriminal- und verkehrspolizeiliche Aufgaben erfüllen. Weiter erbringen sie polizeilich anspruchsvolle Leistungen im Rahmen von subsidiären Einsätzen zur Unterstützung von zivilen Behörden. Dazu gehören die Verstärkung des Grenzwachtpersonals, der kantonalen Polizei bei der Botschaftsbewachung sowie die Begleitung auf Intercontinental-Flügen schweizerischer Airlines.

Die Militärpolizei kommt auch in Bahnhöfen und Zügen zum Einsatz. Da die Armee konsequenter gegen Sucht- und Rauschmittel konsumierende oder pöbelnde Soldaten vorgehen will, führt sie Kontrollen im grossen Stil durch. Gegenüber Zivilpersonen schreiten die Militärpolizisten nur dann ein, wenn eine unmittelbare Gefährdung offensichtlich ist oder die Betriebssicherheit des Bahnverkehrs augenfällig gestört ist. Nach der Intervention werden Zivilpersonen den zivilen Behörden übergeben. Die Einsatzplanung erfolgt koordiniert mit den zuständigen Organen der Transportunternehmen.

6. Herausforderungen

6.1. Die Entwicklung der Sicherheit im öffentlichen Verkehr

Die Security-Massnahmen zielen auf die Sicherheit der Kundinnen und Kunden und diejenige des Personals ab. Auch soll der Wert des Rollmaterials und der Immobilien erhalten bleiben. Insofern lohnt sich ein Blick in die Statistik, um die Entwicklung der Tötlichkeiten und des Vandalismus beurteilen zu können.

Objektive Sicherheit

Der steigende Trend bei den Tötlichkeiten gegen Reisende konnte ab 2008 gebrochen werden.

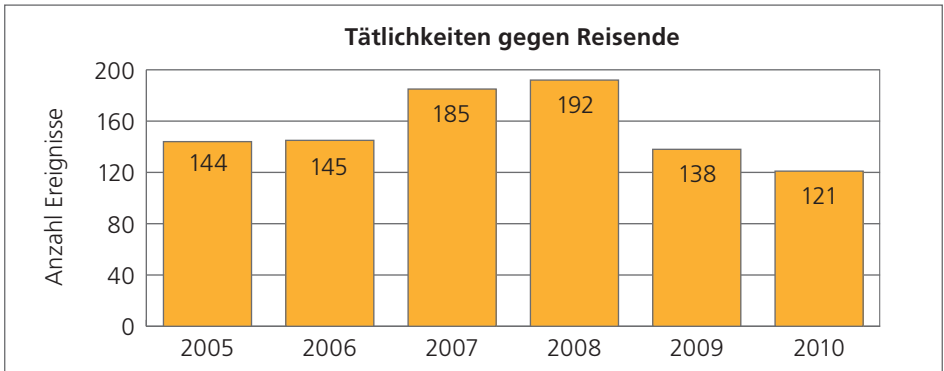


Abbildung 3: Tätlichkeiten gegen Reisende der SBB. Quelle: SBB.

In den vergangenen Jahren konnte bei den Tätlichkeiten gegen das Personal gegenüber dem Höchststand von 2006 eine Abnahme von rund 40 Prozent erreicht werden. Trotzdem ist das Personal in absoluten Zahlen rund doppelt so häufig wie die Reisenden von Tätlichkeiten betroffen.

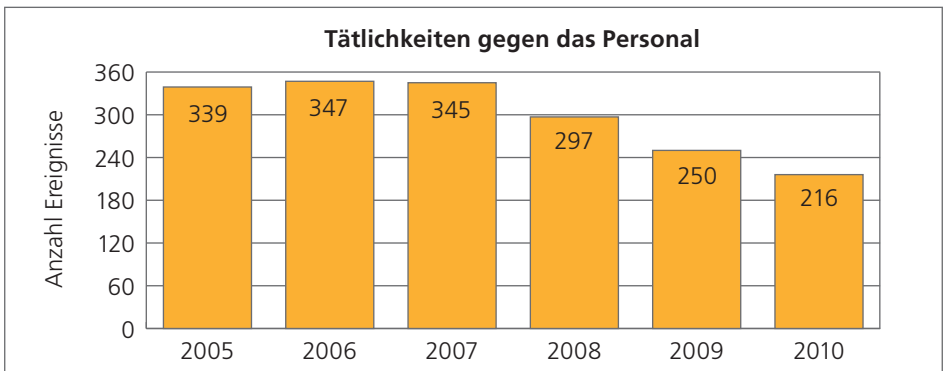


Abbildung 4: Tätlichkeiten gegen das Personal SBB. Quelle: SBB

Trotz der sinkenden Ereigniszahlen bleiben die gewalttätigen Übergriffe an Bahnhöfen und in Zügen beachtenswert. So sind häufig Jugendliche und junge Erwachsene in diese Gewaltanwendungen involviert. Beunruhigend ist auch das vorhandene Aggressionspotenzial bei Gewaltausübung, das durch den Konsum von Rauschmitteln wie Alkohol oder Betäubungsmitteln noch gesteigert wird. Bei tätlichen Auseinandersetzungen wurden auch Waffen und gefährliche Gegenstände wie Messer, Schlagringe, Baseballschläger, Flaschen und Steine verwendet.

Vandalismus

Die Massnahmen zur Verhinderung von Vandalismus zeigten bis anhin nur einen beschränkten Erfolg. So nehmen die Fälle von Graffiti weiterhin zu, desgleichen die Beschädigung von Fahrzeugen bei Sportanlässen. Auch die angestrebte Wirkung der Videoüberwachung von Billettautomaten blieb aus. Der Vandalismus in Bahnstationen konnte jedoch eingedämmt werden.

2010 konnten die Kosten im Vergleich zu den Vorjahren erstmals reduziert werden.

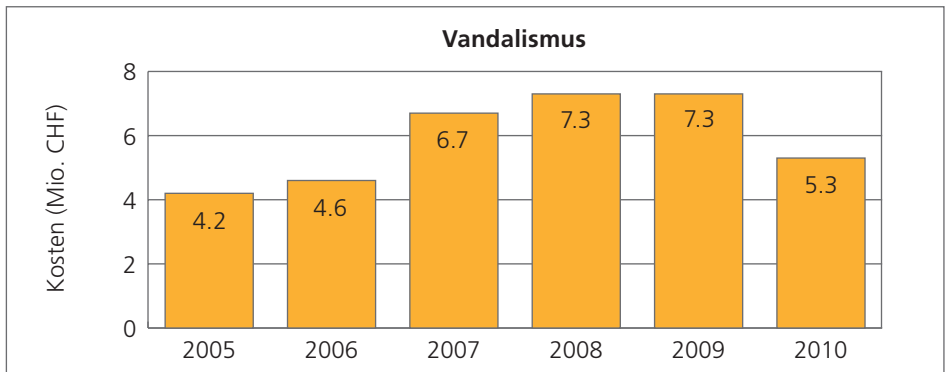


Abbildung 5: Vandalismuskosten SBB. Quelle: SBB

Während der Vandalismus inkl. Graffiti am Rollmaterial sowie an Gebäuden und Anlagen das zahlenmässige Schwergewicht der durch die SBB erfassten Delikte bildet, ist der öffentliche Verkehr selten mit Kapitalverbrechen konfrontiert. Die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt eines solchen Ereignisses ist im Umfeld der Bahn nicht grösser als im öffentlichen Raum. Auch dort ist sie im Vergleich zu den Nachbarländern gering. Gestützt auf die polizeiliche Kriminalstatistik ist in der Schweiz das Risiko, Opfer von Aggressionen mit Körperverletzungen zu werden, fünfmal geringer als in den beiden Nachbarländern Frankreich und Deutschland.

Subjektive Sicherheit

Nebst der objektiven Sicherheit wird auch das subjektiv empfundene Sicherheitsgefühl des Kunden aufmerksam verfolgt. Dieses wird jährlich durch Befragungen eines SBB-externen Instituts systematisch erhoben: Es verhielt sich in den letzten Jahren auf hohem Niveau stabil.

Herausforderung

Security-Massnahmen stehen stets im Spannungsfeld von Wirkung, Verhältnismässigkeit und Kosten. Die Herausforderung des öffentlichen Verkehrs besteht darin, zur Sicherheit der Kunden und der Mitarbeitenden zweckmässige Massnahmen zu treffen, und dies örtlich und zeitlich auf die Bedrohungslage abgestimmt. Gleichzeitig müssen die Massnahmen auf die Dauer bezahlbar sein.

6.2. Gewalt bei Sportveranstaltungen

Nicht gelöst sind die Security-Probleme im Themenkomplex «Sport und Gewalt». Der öffentliche Verkehr ist Schauplatz aggressiven Verhaltens im Umfeld von Sportveranstaltungen. Dies drückt sich in Belästigungen und Angriffen gegenüber Reisenden, Personal- und Sicherheitskräften sowie Sachbeschädigungen aus.

Um Risikopersonen im Umfeld der Sport-Fans von den übrigen Reisenden zu trennen, setzt die SBB Extrazüge zu den Auswärtsspielen ein. Damit können eine Vielzahl von Unannehmlichkeiten und Belästigungen vermieden werden. Die kantonalen Polizeikorps und die SBB Transportpolizei sind jedoch auch mit der Unterstützung von Fanbegleitungen nicht immer in der Lage, Schadenfälle zu verhindern. Hier reicht das Spektrum vom Ziehen der Notbremse, der Behinderung des Zugbetriebs, Sachbeschädigungen im Zug bis hin zu ausgebrannten oder total demolierten Bahnwagen. Auch Körperverletzungen sind keine Seltenheit. Dieser Zustand ist inakzeptabel und verursacht Kosten in Millionenhöhe.

Der öffentliche Verkehr hat eine Transportpflicht (Artikel 12 Bundesgesetz über die Personenbeförderung). Er kann keine Person vorgängig von einer Transportleistung ausschliessen; dies auch, wenn wie bei Randalierern im Umkreis der Sportfans die Wahrscheinlichkeit gross ist, dass sich diese vorschrifts- und gesetzeswidrig verhalten. Deshalb gehen die Bestrebungen dahin, dass Klubs sowie offizielle Fanclubs, Fanorganisationen und Dachverbände Charterzüge bestellen und damit auch die Haftung für Schäden übernehmen. Bis dato haben jedoch die Fussballklubs jede Verantwortung für das Verhalten eigener Fans bei der An- und Rückreise abgelehnt.

Positive Ansatzpunkte bieten die Arbeiten des nationalen Runden Tisches «Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen» unter der Leitung des Eidg. Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS. Die SBB nimmt an diesen Gesprächen teil, wie sie auch Lösungsansätze im Ausland verfolgt. Mit einer entscheidenden Verbesserung der heutigen Situation kann kurzfristig jedoch nicht gerechnet werden. Es darf die Frage gestellt werden, wann sich Sport und Politik endlich auf griffige Massnahmen einigen können.

6.3. Föderalistisches Sicherheitssystem

Der öffentliche Verkehr bewegt sich nicht alleine auf dem Schauplatz der Security. Er befindet sich in einem föderalistischen System, was eine enge Zusammenarbeit mit Gemeinde-, Stadt- und Kantonspolizeien verlangt. Jeder Akteur hat dabei eine eigene Führung, eigene Mittel, eigene rechtliche Grundlagen und auch eigene Vorstellungen.

Dieser Zustand stellt im operativen Einsatz hohe Anforderungen an die Analyse, Planung, Koordination und Führung. Die Herausforderung für die Sicherheitsorgane des öffentlichen Verkehrs geht dahin, dass aus dem Zusammenspiel das Optimum herausgeholt wird, regionalen Besonderheiten Rechnung getragen wird und der nationale Fokus nicht verloren geht. So können je Bahnhof, je Stadt oder Kanton spezifische Regelungen und Absprachen nötig werden. Dasselbe gilt für die Präventionsarbeit der SBB: Bisher hat rund die Hälfte der Kantone am Projekt der Präventionsassistenten/Perspektive mitgearbeitet.

Nebst dem Alltag stellen auch Grossanlässe das föderalistische Sicherheits-System auf die Probe.

6.4. Bewaffnung der Transportpolizei

Eine der strittigen Fragen in der parlamentarischen Beratung des neuen Gesetzes bildete die Bewaffnung der Transportpolizei.

Die Befürworter einer Bewaffnung mit Feuerwaffen führten folgende Argumente ins Feld:

- Wie die Transportpolizei ausgerüstet werden soll hängt davon ab, welche Mittel die Kriminellen einsetzen. Hierbei sind Schusswaffen keine Seltenheit.
- Die Ausrüstung der Transportpolizei muss derjenigen der kantonalen Polizeikorps entsprechen.
- Die Feuerwaffe ist ein wichtiges Mittel des Selbstschutzes.

Die Gegner ihrerseits haben Vorbehalte eingebracht:

- Die Ausrüstung der Transportpolizei mit Schusswaffen stellt eine Gefahr für die Sicherheit im öffentlichen Verkehr dar und steht somit dem Ziel des neuen Gesetzes diametral entgegen.
- In einem Bus oder in einem Zug erhöht eine Waffe nicht das Sicherheitsgefühl der Reisenden, sondern stellt ein Risiko dar. Zahlreiches, bewaffnetes Sicherheitspersonal suggeriert, dass man sich an einem unsicheren Ort aufhält.
- Die Sicherheit der Bahnkundschaft wird nicht erhöht, wenn Sicherheitsorgane bewaffnet durch die Züge gehen und Kontrollen durchführen. In den engen Bahnwaggons können Waffen ohnehin nicht eingesetzt werden. Werden sie mitgetragen, stellen sie eine Gefährdung der Sicherheit dar und steigern das Gewaltpotenzial.

Schliesslich gelangte ein Kompromiss zur Abstimmung: Es wurde sowohl auf eine konsequente Ausrüstung der Transportpolizei mit der Feuerwaffe verzichtet, wie auch auf ein generelles Verbot auf Gesetzesstufe. Stattdessen wurde dem Bundesrat die verantwortungsvolle Aufgabe übertragen, über die Ausbildung, Ausrüstung und die Bewaffnung der Transportpolizei zu entscheiden (Artikel 2 Absatz 7 BGST).

Auch in der folgenden Vernehmlassung der dazugehörigen Verordnung über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (VST) stand die Bewaffnungsfrage im Zentrum der Diskussion. Das BAV schlug vor, die Ausrüstung der Transportpolizei mit Faustfeuerwaffen auf Verordnungsstufe auszuschliessen. Dieser Vorschlag konnte keine Einigkeit bei den Vernehmlassungsadressaten bewirken.

Haltung des Internationalen Eisenbahnverbandes UIC

Das Security Departement des Internationalen Eisenbahnverbandes UIC formulierte bezüglich Bewaffnung einen einfachen, plausiblen Grundsatz: Die Bewaffnung mit einer Feuerwaffe hängt grundsätzlich von der Aufgabe ab, welche dem Sicherheitsorgan zugeordnet ist. Repression setzt eine Waffe voraus, Prävention erfolgt ohne Waffe! Da die Transportpolizei auch repressive Aufgaben wahrnimmt, wäre nach dem Grundsatz der UIC die Bewaffnungsfrage zu bejahen.

Bei ausländischen Eisenbahnunternehmen mit einer eigenen Transportpolizei ist die Praxis abweichend. Das Tragen einer Schusswaffe gilt dort als Selbstverständlichkeit und wird auch von den Gewerkschaften unterstützt.

Ausbildung der Polizeiorgane

In der Ausbildung ist die SBB Transportpolizei den Polizeikorps in den Kantonen, Städten und Gemeinden gleichgestellt. Ihre Grundausbildung erfolgt an den anerkannten Konkordats-Schulen der kantonalen Polizeikorps. Die Transportpolizisten schliessen sowohl mit einem Abschlusszeugnis der Polizeischule als auch mit dem «Zertifikat Polizist I» des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie BBT ab. So lernt der Transportpolizist bereits heute nicht nur den Schusswaffengebrauch, sondern auch die Beurteilung der Verhältnismässigkeit sowie die Lageeinschätzung des Mitteleinsatzes.

Die Angehörigen des Grenzwachtkorps und der militärischen Sicherheit absolvieren eine polizeispezifische korpsinterne Ausbildung. Sie schliessen diese Ausbildung mit einer Berufsprüfung nach BBT als Grenzwächter resp. Militärpolizist ab. Diese Organe versehen ihren Dienst für die innere Sicherheit – auch in Zügen und Bahnhöfen – mit einer Schusswaffe. Insofern ist die Frage erlaubt, weshalb in der Bewaffnungs- und Ausbildungsfrage der Akteure der inneren Sicherheit Diskrepanzen bestehen.

Verhältnismässigkeit des Waffeneinsatzes und polizeiliche Praxis

In der polizeilichen Arbeit dient die Schusswaffe generell der Notwehr und der Nothilfe in ausserordentlichen Lagen bei Gefahr gegen Leib und Leben. Hier gilt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne: Die Schusswaffe ist und bleibt die Ultima Ratio im polizeilichen Einsatz. Der Polizist nimmt bei jedem Einsatz eine Lagebeurteilung vor. Aufgrund dieser verantwortungsvollen und defensiven Praxis ist der Schusswaffeneinsatz der Schweizer Polizeikräfte selten. Insofern kann das Faktum, dass im voll besetzten Zug während der Stosszeiten der Schusswaffengebrauch aufgrund der Verhältnismässigkeit ausgeschlossen ist, nicht als generelles Votum gegen eine Bewaffnung ins Feld geführt werden. Folgt man dieser Logik, müsste man den übrigen Polizeikräften das Tragen der Schusswaffe ebenfalls verbieten. Auch sie versehen ihren Dienst in Menschenansammlungen.

In der Praxis wird die Transportpolizei umgekehrt mit der Tatsache konfrontiert, dass sie von der Kantonspolizei angewiesen wird, eine bewaffnete Täterschaft im Zug oder im Bahnhof vorübergehend festzunehmen. Sie vollzieht diesen Einsatz wohlverstanden ohne Schusswaffe! Mit dem neuen Gesetz verstärkt sich diese Problematik. Es schreibt explizit vor, dass «die Transportpolizei die zuständigen Stellen auf deren Ersuchen bei der Verfolgung von weiteren Verstössen gegen Strafbestimmungen des Bundes unterstützt».

Haltung der LITRA

Die Bewaffnungsfrage hängt entscheidend von der Bedrohungslage ab. Diese kann sich situativ oder generell verändern. Aus diesen Gründen hat sich die LITRA in ihrer Vernehmlassungsantwort für ein pragmatisches Vorgehen ausgesprochen, das auch dem Kompromiss des Parlaments Rechnung trägt. Sie schlägt vor, dass die Bewaffnung der Transportpolizei mit Feuerwaffen nicht kategorisch ausgeschlossen wird. Die Frage soll im Gegenteil periodisch vom Bundesrat auf Basis der Bedrohungslage geprüft und entschieden werden.

6.5. Informationsaustausch

Um die Stellung der Transportpolizei abschliessend zu definieren, ist wie im BGST vorgesehen, der Informationsaustausch mit den Polizeibehörden zu definieren. Der Bundesrat muss hierzu weitere präzisierende Aussagen vornehmen und klären, ob und unter welchen Bedingungen der Transportpolizei Zugriff auf Fahndungssysteme wie RIPOL gewährt wird. Der Zugriff der Transportpolizei auf Fahndungssysteme würde zweifellos sowohl die tägliche Arbeit erleichtern wie auch die Risikoanalyse verbessern.

7. Schlusswort

Mit dem neuen Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr BGST wurde ein grosser Schritt getan um eine klare Rechtsgrundlage für die Sicherheit im öffentlichen Verkehr zu schaffen. **Die Verordnung über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (VST)** muss allerdings noch einige gewichtige Fragen klären:

- Beseitigung der bestehenden konkurrenzierenden Gesetzgebungen
- Klare Unterscheidung von Sicherheitsdienst und Transportpolizei
- Einheitliche Umschreibung der Sicherheitsleistungen
- Definition des Informationsaustauschs zwischen den staatlichen Polizeiorganen und der Transportpolizei
- Klarheit in der Bewaffnungsfrage.

Eine ungelöste Frage bildet die Gewalt bei Sportanlässen. Es ist zu hoffen, dass im Zusammenspiel aller Partner am Runden Tisch «Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen» endlich griffige Lösungen gefunden werden.

Auch mit der neuen Rechtsgrundlage ist die tägliche Arbeit der Transportpolizei eine Herausforderung. Im föderalen Sicherheitssystem der Schweiz ist mit den verschiedenen Partnern sowie den kantonalen Polizeikörpern weiterhin eine enge Zusammenarbeit nötig. Zuweilen müssen auch Kompromisse eingegangen werden. Nur wenn alle Akteure am gleichen Strick ziehen, ist die Sicherheit der öV-Kunden und des öV-Personals zu erreichen.

