

12.000

**Vernehmlassungsvorlage**

**Fanzüge; Änderung des Personenbeförderungsgesetzes  
(PBG)**

vom ...

## **Übersicht**

**Mit der vorliegenden Gesetzesänderung will der Bundesrat strengere Bestimmungen für den Transport von Fanggruppen im öffentlichen Verkehr schaffen. Mit ihrem Verhalten gefährden gewisse dieser Gruppen heute die Betriebssicherheit von Bahn und Bus. Zudem verursachen sie immer wieder beträchtliche Schäden. Kernelemente der Gesetzesänderung sind die Lockerung der Transportpflicht, verbunden mit der Verpflichtung, Charter- oder Extrazüge und –busse zu benützen, sowie die Einführung einer Haftungsbestimmung.**

### **Ausgangslage**

Das Verhalten von Fanggruppen beim Transport zu Sport-Veranstaltungen stellt den öffentlichen Verkehr vor grosse Herausforderungen. Gewisse Fans verursachen immer wieder Sachschäden an den eingesetzten Zügen und Bussen und gefährden zunehmend die Betriebssicherheit des öffentlichen Verkehrs. Einen negativen Höhepunkt erreichten die Aktivitäten von Fanggruppen im Rahmen des Cupfinals 2011. Hier wurde am Bahnhof Lausanne eine unbeteiligte Person durch eine Flasche verletzt, welche Fans aus einem fahrenden Extrazug geworfen hatten. Zudem kam es zu beträchtlichen Sachbeschädigungen in den Extrazügen und zu einer massiven Störung des Bahnverkehrs. Wegen der bestehenden Transportpflicht haben die Transportunternehmen keine Möglichkeit, Fanggruppen aus dem öffentlichen Verkehr auszuschliessen. Ihre Strategie konzentriert sich heute darauf, die Fans wenn immer möglich von den normalen Passagieren im fahrplanmässigen Verkehr zu trennen. Damit können die negativen Begleiterscheinungen aber nicht vollständig eingedämmt werden.

### **Inhalt der Vorlage**

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung sollen die Grundlagen geschaffen werden, damit die Betriebssicherheit des öffentlichen Verkehrs bei Fantransporten wieder gewährleistet ist und Sachschäden verhindert werden können. Hierfür will der Bundesrat einen neuen Artikel 12a in das Personenbeförderungsgesetz einfügen. Die heutige Transportpflicht soll gelockert werden. Bahn- und Busbetriebe sollen künftig Passagiere, welche als Fans zu Sportveranstaltungen reisen, zur Benützung von Charter- oder Extrazügen oder –bussen verpflichten können. In diesem Zusammenhang haben sie die Möglichkeit, Kombitickets für den Transport und den Eintritt zur Sportveranstaltung anzubieten. Schliesslich will der Bundesrat auch eine neue Haftungsbestimmung schaffen. Die Sportklubs sollen bei der Benützung von nicht fahrplanmässigen Verkehrsmitteln und Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs für sämtliche Schäden an Personen und Sachen haften, welche ihre Fans verursachen.

# **1 Grundzüge der Vorlage**

## **1.1 Ausgangslage**

### **1.1.1 Fans als Sicherheitsrisiko für den öffentlichen Verkehr**

Der Transport von Fans zu Auswärtsspielen wird für den öffentlichen Verkehr zu einer immer grösseren Herausforderung. Insbesondere im Zusammenhang mit Extrazügen, welche die SBB seit längerem für Fantransporte einsetzt, kommt es immer wieder zu schweren Zwischenfällen. Diese gefährden die Sicherheit anderer Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs sowie des Bahnpersonals. Risikofans des FC Sion beispielsweise warfen auf der Reise zum Cupfinal 2011 verschiedentlich Flaschen und andere Gegenstände aus einem Sonderzug. Am Bahnhof Lausanne wurde dadurch eine unbeteiligte Person verletzt. An den Bahnhöfen Neuenburg und Biel kam bei der Durchfahrt des Zuges nur deshalb niemand zu Schaden, weil die anliegenden Perrons rechtzeitig geräumt wurden. Bei anderen Zwischenfällen im Zusammenhang mit Fanzügen wurden im Verlaufe der Saison 2010/11 insgesamt drei Polizisten verletzt. Auch andere Aktionen wie etwa das missbräuchliche Ziehen der Notbremse oder ungeordnetes Ein- und Aussteigen gefährden die Betriebssicherheit des öffentlichen Verkehrs.

Immer wieder kommt es vor, dass sich Fangruppen weigern, Extrazüge an denjenigen Haltestellen in Stadionnähe zu verlassen, welche das Transportunternehmen und die Behörden festgelegt haben. Stattdessen steigen die Fangruppen in Hauptbahnhöfen aus und führen von dort längere Fanmärsche zum Stadion durch. Bisher haben Transportunternehmen sowie Behörden und Polizei darauf verzichtet, nur noch die Zielhaltestelle anzufahren oder den Ausstieg an den festgelegten Haltestellen notfalls mit Polizeigewalt durchzusetzen. Dies vor allem deshalb, weil die Fans sonst unerwünschterweise auf fahrplanmässige Regelzüge ausweichen könnten.

Das Verhalten von Fans in Extrazügen hat auch beträchtliche finanzielle Folgen: Für die SBB entstehen im Zusammenhang mit der Durchführung von Extratransporten - inklusive Beschädigungen, Reinigungen und Sicherheitsmassnahmen - jährlich ungedeckte Kosten in der Grössenordnung von drei Millionen Franken. Auch die städtischen Transportunternehmen und andere Bahnen wie etwa die BLS sind punktuell vom Hooliganismus betroffen.

Weniger Probleme gab es bisher bei den relativ seltenen Fahrten mit Fan-Extrazügen zu Spielen ins Ausland. Möglicherweise befürchten die Fans bei nicht-konformem Verhalten im Ausland strengere Sanktionen. Auch konzentriert sich das Phänomen bisher vornehmlich auf den Fussball; bei anderen Mannschaftssportarten wie Eishockey sind die Probleme beim Transport im öffentlichen Verkehr bisher weniger gravierend.

## **1.1.2 Fantransporte – das heutige System**

Heute bieten die SBB und städtische Transportunternehmen Fan-Extrazüge und -busse primär an, um die Fans von den normalen Passagieren zu trennen. Es ist für die Transportunternehmen aber nicht möglich, den Fans den Transport mit fahrplanmässigen Zügen zu verweigern. Grundsätzlich sind sie nach Artikel 12 des Personenbeförderungsgesetzes (PBG) verpflichtet, alle Reisenden mit den fahrplanmässigen Zügen zu transportieren. Ausnahmen sind nur in einzelnen Fällen, nicht aber für ganze Gruppen möglich, und die Durchsetzung ist schwierig.

Die SBB setzt insbesondere für all diejenigen Spiele einen Extrazug ein, für welche sie das Risiko mit der höchsten Stufe „rot“ beurteilt. Weitere Extrazüge oder an normale Züge angehängte Extrawagen setzt die SBB in Absprache mit den Fangruppen ein. Mit diesen stehen die lokalen Verkaufsabteilungen der SBB in regelmässigem Kontakt.

Um die Fans zur Benutzung der Extrazüge zu bewegen, schafft die SBB auch über den Preis entsprechende Anreize. Ein Retour-Billett für einen Fan-Extrazug kostet einheitlich 22 Franken mit bzw. 44 Franken ohne Halbtax-Abonnement. Für Fahrten, bei welchen der Hin- bzw. der Rückweg länger ist als 200 Kilometer, beträgt der Preis 33 bzw. 66 Franken. Dies ist in der Regel deutlich billiger als der Normalpreis. Zum Erwerb der verbilligten Fanzug-Tickets sind diejenigen Fans berechtigt, welche am Schalter der Transportunternehmung ein Eintrittsticket für den entsprechenden Match vorweisen können. Die Tickets für die Spiele werden jeweils einige Tage oder Wochen im Voraus vom Heimklub an den Gästeklub verkauft und geliefert. Dieser wiederum verkauft sie weiter an seine Fans. Neben dem Preis trägt auch die Möglichkeit des Gruppenerlebnisses dazu bei, dass bei den Fans die Extrazüge in aller Regel auf Akzeptanz stossen und benutzt werden. In der Saison 2010/2011 transportierte die SBB total 60'000 Fans mit 130 Extrazügen.

Die Fans werden in den Extrazügen von Zugpersonal und Transportpolizisten begleitet. Vom Entscheid der SBB, die Transportpolizei ab Sommer 2012 mit Schusswaffen auszurüsten, sind Fan-Extrazüge nicht betroffen: Die SBB will diese und weitere so genannte „Event-Züge“ explizit nicht von bewaffneten Polizisten begleiten lassen. In den Bahnhöfen, in welchen die Fans in die Extrazüge ein- oder aus diesen aussteigen, sorgen SBB-Kundenlenker und -lenkerinnen gemeinsam mit der örtlichen Polizei, der Transportpolizei sowie der Securitrans für eine Trennung von den Regelkunden des öffentlichen Verkehrs.

## **1.1.3 Sofortmassnahmen innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens**

Auf Anordnung des Bundesamtes für Verkehr hat die SBB im Verlaufe des Jahres 2011 eine Risikoanalyse zum Thema Fan-Extrazüge vorgenommen. Schon vorher ergriff sie verschiedene Sofortmassnahmen, welche im Rahmen des bestehenden Rechts möglich sind. So startete die SBB im Sommer 2011 im Rahmen eines Pilotbetriebs gemeinsam mit den Berner Young Boys (YB) eine Transportpartnerschaft.

YB verpflichtet sich gegenüber den SBB, seine Fans auf Extrazug-Fahrten zu Auswärtsspielen zu begleiten und dabei für Sicherheit und Sauberkeit zu sorgen. Der Klub übernimmt indes keine Haftung für Schäden. Nach Abschluss der Vorrunde 2011/12 zogen SBB und YB eine positive Bilanz. Die SBB möchte mit anderen Klubs ähnliche Vereinbarungen abschliessen.

Weiter sieht die SBB einen Umbau des Rollmaterials vor, welches für Fanzüge eingesetzt wird. Die entsprechenden Wagen werden so ausgerüstet, dass der Lokführer eine missbräuchlich gezogene Notbremse übersteuern kann (Notbremseüberbrückung). Zudem wird der Mechanismus für die Türschliessung so umgebaut, dass sich die Türen je nach Situation nur auf der einen – statt wie bisher auf beiden Seiten – öffnen lassen (seitenselektive Türöffnung). Weiter sollen die Fenster nur noch so weit geöffnet werden können, dass es nicht mehr möglich ist, durch Öffnungen Gegenstände nach aussen zu werfen. Laut SBB lassen sich aber mit diesen Massnahmen allein die Probleme im Zusammenhang mit randalierenden Fans nicht lösen. Gesetzliche Anpassungen sind deshalb unumgänglich.

## **1.2 Die beantragte Neuregelung**

Mit der vorgeschlagenen Revision des Personenbeförderungsgesetzes (PBG) sollen Grundlagen dafür geschaffen werden, dass Transportunternehmen Fans zur Benutzung von Extrazügen resp. -fahrzeugen verpflichten können. Gleichzeitig sollen die Bedingungen für solche Transporte verschärft werden: Die Fans bzw. die Klubs sollen für sämtliche Schäden haften, welche bei Fahrten mit Extrazügen oder -fahrzeugen verursacht werden.

### **1.2.1 Lockerung der Beförderungspflicht durch Verpflichtung zur Benutzung von Extrafahrzeugen**

Mit dem neuen Artikel 12a PBG sollen die Transportunternehmen den Fans neu vorschreiben können, dass sie für die Fahrt zu einem Auswärtsspiel ein speziell für sie bereit gestelltes Transportmittel benützen müssen. Dazu gibt es zwei Möglichkeiten: entweder bietet das Transportunternehmen dem Klub an, einen Zug zu chartern (Charterzug). Oder aber das Transportunternehmen kann von sich aus einen Extrazug bereitstellen, dies etwa dann, wenn der Klub aus irgendwelchen Gründen vom Angebot, einen Zug zu chartern, keinen Gebrauch machen will.

Wird ein derartiger Extratransport angeboten, besteht für die Betroffenen kein Rechtsanspruch mehr, im fahrplanmässigen Verkehr transportiert zu werden. Insoweit wird die Transportpflicht gelockert, sie gilt nur noch bezogen auf die Extratransporte und ist darüber hinaus aufgehoben. Mit dieser Regelung soll sichergestellt werden, dass die übrigen Passagiere und der fahrplanmässige Regelverkehr nicht von Fangruppen behelligt werden.

Wird durch den Klub kein Charterzug bestellt, so können die Unternehmen ihrerseits Extrazüge anbieten und gegen Vorlage einer Eintrittskarte entsprechende Fahraus-

weise abgeben, welche maximal so viel kosten dürfen wie eine Fahrt im fahrplanmässigen Verkehr. Ebenfalls möglich ist, dass sie Kombitickets abgeben, welche sowohl zur Fahrt im Extrazug als auch zum Eintritt ins Stadion berechtigen. Solche Kombitickets können entweder von den Transportunternehmen selber oder aber von den Veranstaltern ausgegeben werden.

Erste Erfahrungen mit Kombitickets für Grossveranstaltungen gibt es bereits. Im Rahmen der EURO 08 oder des eidgenössischen Schwingfests boten bzw. bieten die SBB kombinierte Anreise- und Eintrittstickets an. Zudem verkaufen verschiedene Klubs für ihre Heimspiele Eintrittstickets, die zugleich die Benutzung des öffentlichen Nahverkehrs beinhalten. Bisher wurden Kombitickets primär mit dem Ziel angeboten, dass die Fans mit dem öffentlichen Verkehr statt mit dem Auto anreisen. Mit der Herausgabe von Kombitickets für bestimmte Stadion-Sektoren könnten die Fans des Gastklubs aber auch von den übrigen Matchbesuchern getrennt werden.

### **1.2.2 Schaffung eines Haftungstatbestandes**

Neu sollen die Klubs für sämtliche Schäden haften, welche ihre Fans im Rahmen von Extrafahrten verursachen. Die Regelung beinhaltet sowohl Schäden, welche unbeteiligte Personen oder das Personal erleiden, als auch sämtliche Sachschäden an Verkehrsmitteln und Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs. Die Klubs können sich von der Haftpflicht befreien, wenn sie nachweisen können, dass sie im Vorfeld alles unternommen haben, um den eingetroffenen Schaden zu verhüten.

### **1.2.3 Präzisierung der Ausschlussgründe**

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

### **1.2.4 Verhältnis zum interkantonalen Konkordat**

Die beantragten Änderungen des PBG stehen in einem engen Zusammenhang mit der Revision des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt im Sport, welche die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) am 2. Februar 2012 verabschiedet hat. Die KKJPD will mit der Revision insbesondere eine Bewil-

ligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Ligen einführen. Diese soll es den Behörden ermöglichen, den – privaten – Veranstaltern von Sportanlässen Auflagen zu machen. Unter anderem sollen die Veranstalter nur dann eine Bewilligung zur Durchführung des Spiels erhalten, wenn sie die Fans der Gastmannschaft verpflichten, per Extrazug ans Spiel und von diesem zurückzureisen.

Derartige behördliche Anordnungen hätten gegenüber der generellen Transportpflicht Vorrang. Analoge Entscheide hatte das Bundesamt für Verkehr in früheren Jahren in Zusammenhang mit dem Weltwirtschaftsforum WEF in Davos gefällt. Damals hatte die Rhätische Bahn (RhB) ihre Fahrten aufgrund polizeilicher Anweisungen zeitweise eingeschränkt.

Die Vorlage der KKJPD stiess in der Vernehmlassung bei Kantonen, Städten, Bundesbehörden und Parteien auf ein positives Echo. Die Änderung des kantonalen Konkordats dürfte die Wirkung der vorliegenden PBG-Revision unterstützen. Die Kombination der beiden Erlasse dürfte dazu führen, dass die Fans in jedem Fall mit Extrazügen anreisen, weil ihnen sonst der Eintritt ins Stadion verwehrt bliebe.

Die PBG-Revision soll ihre Wirkung aber auch dann entfalten können, wenn die Konkordats-Revision nicht in allen Kantonen umgesetzt würde. Da die Fans nur noch bei konformem Verhalten bis zum Zielbahnhof nahe des Stadions transportiert würden, hätten sie grundsätzlich selber ein Interesse an einem reibungslosen Verlauf der Extrafahrten.

### **1.2.5 Abgrenzung der neuen Regelung**

Das Hooligan-Problem betrifft nicht nur die An- und Abreise mit dem öffentlichen Verkehr. Auch in den Stadien und in ihrer Umgebung ereignen sich immer wieder Zwischenfälle, beispielsweise beim Abbrennen von Pyrotechnik. Diese Probleme fallen indes in den Zuständigkeitsbereich der Kantone, der Polizei und der Klubs und werden in dieser Vorlage nicht behandelt.

## **1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

Die Transportunternehmen haben die Möglichkeiten, welche sie mit der bestehenden Rechtslage haben, weitgehend ausgeschöpft. Wegen der heute gesetzlich festgeschriebenen und kaum einschränkbaren Transportpflicht und der fehlenden Haftungsvorschriften für die Fangruppen sind sie nicht in der Lage, bei Fan-Extrazügen ihre Verantwortung in Sachen Sicherheit des öffentlichen Verkehrs adäquat wahrzunehmen.

Auch ist im Zusammenhang mit dem in Ziffer 1.1.3 erwähnten Pilotprojekt mit YB noch gänzlich offen, ob sich andere Vereine zu einem ähnlichen Modell verpflichten lassen. Fraglich ist zudem auch, ob es gelingen wird, den Klubs in einem solchen Modell auch die Haftung für allfällige Schäden zu übertragen. Bereits nach Ablauf der befristeten Zwangsmassnahmen im Zusammenhang mit der Fussball-Europameisterschaft 2008 und der Eishockey-Weltmeisterschaft 2009 wurde ver-

sucht, das Problem mit freiwillig-einvernehmlichen Lösungen zwischen Behörden und Klubs zu lösen. Indessen waren die Erfahrungen damit nur teilweise erfolgreich.

Angesichts der unbefriedigenden Lage will der Bundesrat die nötigen Gesetzesänderungen veranlassen, welche für eine effizientere Lösung der Probleme im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen im öffentlichen Verkehr nötig sind.

## **1.4 Verworfenne Alternativen**

Würden nur einzelne Elemente der geplanten Änderung eingeführt, hätten diese nicht genügend Wirkung bzw. wäre es für gewaltbereite Fans möglich, weiterhin die Sicherheit des öffentlichen Verkehrs in Frage zu stellen. Verschiedene andere mögliche Massnahmen wurden aus bestimmten Gründen verworfen.

### **1.4.1 Beschränkung auf Charterzüge**

Es wäre grundsätzlich denkbar, dass die Transportunternehmen von sich aus keine Extratransporte für Fanggruppen mehr anbieten. Stattdessen würden die Gastklubs in sämtlichen Fällen, in denen dies als nötig erachtet wird, dazu verpflichtet, die Extratransportmittel per Chartervertrag zu bestellen. Eine solche Bestimmung würde möglicherweise die Regelung der Haftung vereinfachen. Indes gibt es keinen Grund, das bisherige Modell, bei dem die Transportunternehmen von sich aus Extratransporte anbieten, gänzlich aufzugeben. Trotz der Probleme, welche gelöst werden müssen, hat sich nämlich dieses System bisher im Grundsatz durchaus bewährt.

### **1.4.2 Besondere Bestimmungen für Risikoveranstaltungen**

Gepprüft wurde, ob für Veranstaltungen mit erhöhtem Risiko besondere Bestimmungen erlassen werden sollen. Denkbar wäre beispielsweise, dass die Klubs für Veranstaltungen, welche als besonders risikoreich beurteilt werden, zur Bestellung eines Extratransports verpflichtet werden könnten. Dies würde die Frage aufwerfen, nach welchen Kriterien und von wem beurteilt wird, ob es um ein geregeltes Aufeinandertreffen oder um eine Risikoveranstaltung geht. Es bestünde die Gefahr, dass die entsprechenden Entscheide zu grösseren Kontroversen und möglicherweise weiteren Aktivitäten gewaltbereiter Fans Anlass geben würden. Schliesslich wäre ein solches Verfahren mit einem nicht unerheblichen behördlichen Aufwand verbunden. Deshalb wurde von dieser Lösung Abstand genommen.

### **1.4.3 Ausdehnung der Haftungsbestimmung auf den Regelverkehr**

Bei der Erarbeitung der Vorlage wurde auch die Frage aufgeworfen, ob die neue Haftungsbestimmung für Extratransporte einen unerwünschten Anreiz für das Ausweichen auf den Regelverkehr darstellen könnte, und ob deshalb die Haftungsbestimmung auf den Regelverkehr ausgedehnt werden müsste.

Eine solche Regelung ist aber schon deshalb nicht erforderlich, weil im Falle des Anbietens eines Charters- oder Extrazuges oder -busses die Transportunternehmen

ohnehin nicht verpflichtet sind, Fangruppen in Regelzügen oder -bussen zu befördern. Wird diese Einschränkung der Transportpflicht durchgesetzt, ist auch nicht davon auszugehen, dass es zu Haftpflichttatbeständen in Verkehrsmitteln des Regelverkehrs kommt. Auch der Umstand, dass ein Verein haftet, dürfte für seine Fans keinen genügenden Anreiz darstellen, anstatt mit einem Extrazug voller Fans mit dem Regelverkehr zu reisen. Zudem wäre es unbillig, einen Verein, der für das Verhalten seiner Fans in den Charter- oder Extrazügen geradestehen muss, zusätzlich für das Verhalten derjenigen Fans haftbar machen zu wollen, welche sich den Einflussmöglichkeiten des Vereins durch die Benutzung fahrplanmässiger Verkehrsmittel weitestgehend entziehen.

#### **1.4.4 Entschädigungen für Sicherheits- und Reinigungsmassnahmen**

Einige betroffene Transportunternehmen fordern neben der neuen Haftungsbestimmung eine zusätzliche Bestimmung. Mit dieser möchten sie die Organisatoren von Grossveranstaltungen verpflichten, spezielle Zahlungen für die Sicherheits- und Reinigungsmassnahmen zu leisten, welche im Rahmen von Extratransporten anfallen. Es scheint indes schwierig, diese Sicherheits- und Reinigungsmassnahmen gegenüber denjenigen Massnahmen abzugrenzen, die auch im fahrplanmässigen Verkehr nötig sind. Deshalb wurde auf eine solche Bestimmung verzichtet.

#### **1.4.5 Alkoholverbot**

Von verschiedener Seite wurde vorgeschlagen, im Rahmen der geplanten Revision auch ein Alkoholverbot für Fanzüge ins PBG aufzunehmen. Die Einführung eines generellen Alkoholverbots auf Gesetzesebene wäre indes unverhältnismässig. Über die Einführung einer Haftungsbestimmung wird ein Anreiz geschaffen, welcher die negativen Auswirkungen übermässigen Alkoholkonsums eindämmen soll. Zudem kann ein Klub, welcher einen Charterzug bestellt, bereits mit dem geltenden Recht das Mitführen alkoholischer Getränke verbieten und durchsetzen.

### **1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen**

Die Erarbeitung und Durchsetzung der neuen Regelung führt zu keinem unverhältnismässigen Aufwand. Angesichts der Bedeutung, welche die Gewalttätigkeiten im Rahmen von Sportveranstaltungen für die Sicherheit des öffentlichen Verkehrs angenommen hat, rechtfertigt sich die Implementierung neuer Rahmenbedingungen. Mehrkosten sind durch die vorgeschlagene Änderung des Personenbeförderungsgesetzes weder für Bund noch Kantone zu erwarten.

### **1.6 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht**

Das Recht der Europäischen Union kennt keine Bestimmungen, die die Vorlage direkt betreffen. Gemäss Artikel 72 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung von Lissabon sind die EU-Mitgliedstaaten für die Auf-

rechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit zuständig. Der Erlass entsprechender Vorschriften fällt somit in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Nachfolgend wird im Sinne eines Rechtsvergleichs die rechtliche Situation in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten dargestellt.

Die Niederlande, Belgien und Grossbritannien kennen ähnliche Systeme mit Sonderzügen und Kombitickets, wie sie der Bundesrat nun auch für die Schweiz einzuführen gedenkt.

### **1.6.1 Niederlande**

In den Niederlanden werden die Fans des Gastklubs auf der Basis von Vereinbarungen verpflichtet, mit einem bestimmten Transportmittel (Bus oder Charterzug) zum Spiel anzureisen. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Bürgermeister der Städte, in denen das Spiel stattfindet. Sie entscheiden, wie die Fans anzureisen haben. Sie können die Fans zurückschicken lassen, wenn sich diese bei der Anreise nicht den Vorschriften entsprechend verhalten. Die Sportklubs mieten die Charterzüge und sind gesetzlich verpflichtet, für Schäden aufzukommen. Unmittelbar nach der Rückreise wird der Charterzug gemeinsam von Vertretern des Vereins und des Transportunternehmens kontrolliert und ein Schadensprotokoll erstellt. Zudem beteiligen sich die Klubs an der Gewährleistung der Sicherheit in den Zügen sowie den Bahnhöfen. Die Charterzüge geniessen Priorität auf dem Netz und verkehren ohne Halte zwischen Ausgangs- und Zielbahnhof.

### **1.6.2 Belgien**

In Belgien garantiert ein spezielles Gesetz, die sogenannte "loi football", die Sicherheit von Personen bei einem Fussballspiel. Das Gesetz sieht eine Reihe von Verpflichtungen zu Lasten der Zuschauer und der Veranstalter vor. Ein Zuschauer, der anlässlich eines Fussballspiels eine verbotene Handlung begeht, kann aufgrund des Gesetzes mit einer Geldbusse und/oder mit einem Stadionverbot belegt werden. Gästefans können bei Risikospielen nur sogenannte Kombi-Tickets erwerben. Sie werden beispielsweise mit Bussen direkt zum Stadion gefahren, wo sie über einen separaten und abgetrennten Sektor direkt zur Gästetribüne gelangen. Ein direkter Kontakt mit Heimfans wird so verhindert. Kontrolliert wird das ganze durch die Fussballereinheit der Bundespolizei.

### **1.6.3 Grossbritannien**

Die gesetzlichen Grundlagen Englands haben sich über die Jahre nach und nach entwickelt. Zu Beginn stand der "Sporting Events (Control of Alcohol) Act 1985", der den Besitz von alkoholischen Getränken in Sonderzügen und Bussen auf dem Weg zu Fussballspielen verbietet. Die Polizei kann aufgrund dieses Gesetzes Personen, Züge oder Busse durchsuchen sowie Personen festnehmen und Verstösse ahnden. Die verschiedenen Massnahmen gegen Gewalt wurden in der "Football Banning Order" (FBO) zusammengeführt. Mit den FBO wurde ein Werkzeug geschaffen, das fussballbezogene Gewalt und die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit im In- und Ausland verhindern soll.

## **1.6.4 Deutschland**

In Deutschland gibt es keine speziellen Gesetzesgrundlagen, welche auf den Hooliganismus abzielen. Zur Anwendung kommen hauptsächlich gängige Artikel des Strafrechts. In erster Linie ist es Aufgabe des privaten Veranstalters (meist der Heim- respektive Gastgeberverein), die Sicherheit im Stadion respektive dem Veranstaltungsort zu gewährleisten und Probleme beim Ablauf der Veranstaltungen als solche zu verhindern. Der Veranstalter muss ausserdem Vorkehrungen gegen gewalttätige Übergriffe treffen (z.B. strikte Fantrennung im Stadion bei befürchteten Gewalttätigkeiten). Deutschland setzt bei der Bekämpfung des Hooliganismus zudem auf grosse Polizeiaufgebote.

## **1.7 Umsetzung**

Die SBB als hauptbetroffenes Transportunternehmen beurteilt die geplante Gesetzesänderung positiv und sieht keine grundsätzlichen Hindernisse für die Umsetzung. Offen ist die Frage, ob auch die Klubs bereit sind, konstruktiv bei der Umsetzung mitzuwirken.

Im Nachgang zur geplanten Revision des Personenbeförderungsgesetzes wird auch eine Anpassung der Verordnung über die Personenbeförderung nötig werden. Namentlich muss genau festgelegt werden, unter welchen Bedingungen die Transportpflicht aufgehoben werden kann.

## **2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen (Art. 12 Abs. 2 und Art. 12a PBG)**

### **Art. 12 Abs. 2 PBG**

Durch die erweiterte gesetzliche Delegationskompetenz kann der Bundesrat die Transportunternehmen ermächtigen, auch jene Personen vom Transport auszuschliessen, welche die (öffentliche) Sicherheit oder die öffentliche Ordnung gefährden.

Die öffentliche Ordnung umfasst alle Regeln, die nach der jeweils herrschenden Ansicht für das geordnete Zusammenleben der Privaten unerlässlich sind.

Die öffentliche Sicherheit bedeutet die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der Rechtsgüter der Einzelnen (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Ehre usw.) sowie Einrichtungen des Staates (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Rz. 2433).

Eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist somit namentlich gegeben bei erheblichen oder wiederholten Verstössen gegen gesetzliche Vorschriften oder behördliche Verfügungen sowie bei Nichterfüllung der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen. Ein solches Verhalten kann auch

dann vorliegen, wenn die einzelnen Handlungen für sich allein noch keinen Ausschluss rechtfertigen, deren wiederholte Begehung aber darauf hinweist, dass die betreffende Person nicht bereit ist, sich an die geltende Ordnung zu halten.

Insbesondere im Zusammenhang mit den Sportveranstaltungen sollen neu die Unternehmen die Möglichkeit haben, individuell Personen unter bestimmten Voraussetzungen vom Transport auszuschliessen. Dies ist für Personen von Bedeutung, die zwar nicht Zutritt in das Stadion haben, aber in der Absicht mitreisen, sich vor und nach dem Spiel an Ausschreitungen zu beteiligen.

Zudem sollen neu notorische Schwarzfahrer und Personen, die das Personal tätlich angreifen, für eine gewisse Zeit von der Beförderung ausgeschlossen werden können.

## **Art. 12a PBG:**

### **Abs. 1:**

Das Transportunternehmen (TU) erhält die Möglichkeit, den Transport von Fans von der Benützung eines Charterzuges oder -busses abhängig zu machen, sowie davon, dass die Gruppenmitglieder über Eintrittskarten zur Sportveranstaltung verfügen. Beide Möglichkeiten können miteinander kombiniert werden. Wird kein Charterzug bestellt, so kann das Unternehmen von sich aus einen Extrazug bereitstellen. An Stelle eines ganzen Zuges könnten auch nur Extrawagen an einen Regelzug angehängt werden.

### **Bst. a:**

Die Bestimmung räumt dem ÖV-Unternehmen zwar nur gegenüber dem Sportklub das Recht ein, den Transport von der Bestellung eines Extrazuges bzw. Extrawagens (Charterzug) abhängig zu machen. Zumeist wird es sich dabei um den Gastklub handeln. Dies schliesst nicht aus, dass weiterhin auch Dritte einen Extrazug bzw. eine Extrafahrt bestellen können.

### **Bst. b:**

Das TU kann einen Extrazug zur Verfügung stellen, ohne dass dieser durch den Klub (oder einen Dritten) bestellt wird. In diesem Fall besteht der Beförderungsvertrag zwischen dem TU und dem jeweiligen Reisenden.

Das Unternehmen wird einen Extrazug nur bereitstellen bzw. die Bestellung von Extrafahrten nur dann verlangen, wenn die Vorteile dieser Beförderung überwiegen (z.B. Fernhalten der Risikogruppen von den Regelzügen; Fantrennung). Ein wirtschaftlicher Vorteil (über die reduzierten Schadensrisiken und verbesserte Haftungsregelung hinaus) lässt sich nämlich hierdurch nicht erzielen (Abs. 2).

Wer nicht als Fan, sondern anderweitig als Einzelreisende/r oder Familie befördert werden möchte, hat weiterhin die Möglichkeit, mit einer normalen Fahrkarte die fahrplanmässigen Verbindungen zu benutzen. Ebenfalls steht es im Ermessen der TU, erkennbar friedliche Gruppen mit den fahrplanmässigen Verbindungen reisen

zu lassen. Dieses Ermessen ist selbstverständlich pflichtgemäss auszuüben und darf nicht willkürlich angewendet werden.

Mit dieser Bestimmung wird auch die Voraussetzung dafür geschaffen, dass Transportunternehmen die Beförderung von Personen zu Sportveranstaltungen ablehnen können, wenn die Reisenden nicht zusammen mit dem Fahrausweis eine Eintrittskarte ("Kombiticket") erwerben oder bereits Inhaber einer Eintrittskarte sind.

Der Veranstalter kann überdies unabhängig von der vorliegenden Regelung und unabhängig von der Entscheidung des Transportunternehmens festlegen, ob er den Eintritt zur Veranstaltung oder zu bestimmten Sektoren (z.B. Gästesektor) davon abhängig machen möchte, dass jeder Besucher über ein Kombiticket verfügen muss, um so einen Anreiz für die Benützung des öffentlichen Verkehrs bzw. eines allfälligen bestellten Charterzuges zu setzen. Diese Kompetenz hat er gestützt auf sein Hausrecht, das ihm beispielsweise auch erlaubt, das Mitbringen gefährlicher Gegenstände u.ä. zu untersagen. Solche Klauseln sind bei Grossveranstaltungen die Regel und finden sich jeweils auch auf den Eintrittskarten aufgedruckt.

#### **Abs. 2:**

Um die Fans zur Benützung der Extrazüge zu veranlassen, sollte der Fahrpreis eher tief angesetzt werden. Keinesfalls darf das Beförderungsentgelt dasjenige für eine normale Fahrkarte übersteigen. Die Unternehmen werden demnach bestrebt sein, die Fans durch eine attraktive Preisgestaltung zur Benützung der Extrazüge zu veranlassen. Auch ein Klub, welcher einen Extratransport chartert, darf gegenüber den Fans nicht höhere Tarife ansetzen als diejenigen, welche im Regelverkehr für die gleiche Strecke gelten. Wenn der Besteller für das Chartertransportmittel einen Pauschalpreis bezahlt, geht das Risiko der Auslastung auf ihn über.

#### **Abs. 3:**

Die Haftung des Klubs für sämtliche Schäden (zu denen insbesondere auch Schäden an Infrastruktur und Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs gehören) entsteht dadurch, dass der Klub einen Charterzug bestellt oder aber dadurch, dass das Transportunternehmen von sich aus einen Extrazug bereitstellt. Der Unterschied liegt darin, dass der Klub im Fall des Charterzuges mehr Einfluss auf den Ablauf des Transportes nehmen kann. Damit er sich seiner Haftung nicht einfach durch die Nichtbestellung eines Charterzuges entziehen kann, tritt bei der Bereitstellung eines Extrazuges durch ein Transportunternehmen die gleiche Haftungsfolge ein. Hier aber hat der Klub tendenziell weniger Einfluss auf den Transportablauf. Dies dürfte einen Anreiz darstellen, Züge oder Busse zu chartern.

Die Haftung wird deshalb in diesem Artikel und nicht bei den Haftungsbestimmungen des PBG geregelt, weil es vorliegend um die Haftung eines Dritten geht. Der 9. Abschnitt des Gesetzes (Art. 42 - 50) behandelt die vertragliche Haftung zwischen den Unternehmen und den Reisenden, der 10. Abschnitt (Art. 51) die ausservertragliche Haftung des Unternehmens.

#### **Abs. 4:**

Der Klub soll sich durch nachweisbar zweckmässige Vorsorge von der Haftung befreien können.

Überdies steht es ihm frei, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit er allfällige Verursacher von Schäden identifizieren und auf sie Regress nehmen kann. Beispielsweise könnte er von vornherein nur solchen Fans Zutritt in den Zug gewähren, die sich ausweisen oder eine Sicherheit leisten. Damit könnte er auch verhindern, dass Fans des gegnerischen Klubs in den Extratransport einsteigen mit der Absicht, auf Kosten des Klubs zu randalieren, der den Zug gechartert hat. Auch hat der Klub die Möglichkeit, weitere präventive Massnahmen zu treffen. So könnte er beispielsweise das Mitführen alkoholischer Getränke in den Extrazügen verbieten. Auch das ist Ausfluss seines Hausrechts.

## **Abs. 5**

Die Einzelheiten des Chartervertrags sind Sache des Unternehmens als Leistungserbringer und des Klubs als Besteller. Dabei werden auch Fragen des Preises, der Zutrittskontrollen und der Absicherung für allfällige Schäden zu klären sein (z.B. Kautionspflicht, Versicherung etc.). Eine Regelung dieser Einzelheiten auf Gesetzesebene erübrigt sich.

## **3 Auswirkungen**

### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

Nach der Einführung der neuen Regelung dürften bei den Transportunternehmen im Zusammenhang mit Fan-Transporten weniger ungedeckte Kosten entstehen. Auch der Bund als Eigner der SBB profitiert davon. Für die Umsetzung der neuen Regelung müssen in der Bundesverwaltung keine neuen Stellen geschaffen werden.

### **3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden**

Die neue Regelung ist auf die Änderung des interkantonalen Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt im Sport abgestimmt und kann daher wirkungsvoll umgesetzt werden. Für die Kantone dürfte im Polizeibereich gegenüber heute kein Mehraufwand entstehen. Falls sich die neue Regelung bewährt, kann im Gegenteil mit einer Entlastung für Kantone und Gemeinden gerechnet werden.

### **3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Mit der neuen Regelung besteht die Gewähr, dass die Klubs weiterhin Tickets an die Fans der Gastmannschaften verkaufen können. Im besten Fall könnte das neue System dazu führen, dass mehr Personen als heute Sportanlässe besuchen, weil im Bereich des öV weniger Aktivitäten von Risikofans zu befürchten sind. Einen gewissen, indes vernachlässigbaren Einfluss volkswirtschaftlicher Art könnten Alkoholverbote in den Extrazügen und -bussen haben. Insgesamt sind die volkswirtschaftlichen Auswirkungen gering.

### **3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft**

Mit der neuen Regelung wird ein deutliches Zeichen gegen Gewalt und Zerstörungswut im öffentlichen Raum gesetzt. Die breite Masse der öV-Benutzenden profitiert von verbesserter Sicherheit.

#### **4 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Gemäss Artikel 87 der Bundesverfassung ist der Bund dafür zuständig, Gesetze im Bereich des Eisenbahnverkehrs zu erlassen. Laut Artikel 36 der Bundesverfassung müssen Einschränkungen von Grundrechten, wie hier der Bewegungs- und Versammlungsfreiheit von Fans, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein. Zudem müssen Einschränkungen von Grundrechten verhältnismässig sein. Angesichts der Gefahren, welche heute von gewältigen Personen Rund um Sportveranstaltungen für den öffentlichen Verkehr ausgehen, ist dies bei den geplanten Einschränkungen klar der Fall.

#### **5 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Internationale Verpflichtungen der Schweiz sind von der Vorlage nicht betroffen. Insbesondere fällt die vorgesehene Regelung nicht in den Geltungsbereich des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse<sup>1</sup>.

#### **6 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012<sup>2</sup> über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

**Titel Rechtstext** (*Entwurf*)  
*siehe separates Dokument*

<sup>1</sup> SR 0.740.72

<sup>2</sup> BBl 2012 481, 613