



Bern,

Bussenkompetenz von Transportunternehmen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 16.3004, Kommis-
sion für Rechtsfragen des Nationalrats, vom
22. Januar 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag	3
1.1	Postulat der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats (16.3004).....	3
1.1.1	Wortlaut des Postulats.....	3
1.1.2	Behandlung des Postulats	3
1.2	Ausgangslage / Zusammenhang.....	3
2	Die Regelung im Vorentwurf zur Totalrevision des Ordnungsbussengesetzes und ihre Überarbeitung	4
3	Behandlung des Anliegens der Schweizerischen Bundesbahnen im Rahmen der Revision des Personenbeförderungsgesetzes	5
4	Fragestellung	5
5	Ausführungen zu Antrags- und Officialdelikten	5
5.1	Grund und Funktion des Antragsfordernisses	5
5.2	Das Antragsfordernis als Hindernis des Ordnungsbussenverfahrens.....	6
5.3	Folgen einer Umgestaltung der Antrags- in Officialdelikte	7
5.3.1	Mit Blick auf andere Antragsdelikte.....	7
5.3.2	Mit Blick auf das Legalitätsprinzip	7
6	Die Kompetenz zur Erhebung von Ordnungsbussen	8
6.1	Nach geltendem Recht und gemäss Ordnungsbussengesetz in der Fassung vom 18. März 2016	8
6.2	Nach dem Wunsch der Schweizerischen Bundesbahnen	9
6.3	Die Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr und deren Sicherheitsorgane	9
6.3.1	Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr	9
6.3.2	Sicherheitsorgane der Transportunternehmen.....	10
6.3.2.1	Stellung der Sicherheitsorgane	10
6.3.2.2	Aufgaben und Kompetenzen der Sicherheitsorgane	12
6.3.3	Kritische Punkte einer allfälligen Kompetenz der Sicherheitsorgane zur Erhebung von Ordnungsbussen	12
6.3.3.1	Allgemeine Überlegungen.....	12
6.3.3.2	Übertragung von Strafverfolgungskompetenzen an Private bzw. privatrechtlich Handelnde.....	13
6.3.3.3	Umfang der Kompetenz der Sicherheitsorgane.....	14
6.3.3.4	Handlungsmöglichkeiten bei Pflichtverletzungen.....	16
6.3.3.5	Politische Einflussnahme und Kontrolle bei der Verfolgung von Straftaten.....	17
7	Abgeltung der Sicherheitsorgane sowie Verteilung der Busseneinnahmen	17
8	Zusammenfassung / Empfehlung des Bundesrates	18
9	Abkürzungsverzeichnis	19
10	Anhänge	21

1 Auftrag

1.1 Postulat der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats (16.3004)

1.1.1 Wortlaut des Postulats

Das Postulat 16.3004 Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats „Bussenkompetenz von Transportunternehmen“ wurde am 22. Januar 2016 mit folgendem Wortlaut eingereicht:

„Der Bundesrat wird ersucht, eine Evaluation vorzunehmen über die Möglichkeiten, die Zweckmässigkeit und die Umsetzbarkeit einer Änderung der einschlägigen Gesetzgebung (Personenbeförderungsgesetz, SR 745.1; Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr, SR 745.2; Eisenbahngesetz, SR 742.101; Binnenschiffahrtsgesetz, SR 747.201; Seilbahngesetz, SR 743.01), welche zum Ziel hat, die Sicherheitsorgane öffentlicher Transportunternehmen zu ermächtigen, gewisse Übertretungen mit Ordnungsbussen zu bestrafen.“

Die Begründung lautet:

„Bevor eine Gesetzesvorlage unterbreitet wird, soll die in der Motion 15.4080 angesprochene Problematik näher abgeklärt und geprüft werden, indem die Möglichkeiten einer Gesetzgebungsrevision sowie deren Machbarkeit und Zweckmässigkeit evaluiert werden.

Ziel dieses Postulates ist es, sämtliche Möglichkeiten zu evaluieren, wie die Sicherheitsorgane öffentlicher Transportunternehmen ermächtigt werden können, gewisse Übertretungen mit Ordnungsbussen zu bestrafen. Diese Evaluation und die entsprechenden Vorschläge sollen die Ausführungen in der Botschaft zum Ordnungsbussengesetz (BBI 2015 959, 967ff.) ergänzen.“

1.1.2 Behandlung des Postulats

Der Bundesrat beantragte am 24. Februar 2016 die Annahme des Postulats. Am 3. März 2016 wurde es vom Nationalrat angenommen.¹ Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat den Auftrag des Parlaments.

1.2 Ausgangslage / Zusammenhang

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Totalrevision des Ordnungsbussengesetzes vom 24. Juni 1970 (OBG)² verlangten die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), der Anwendungsbereich des OBG sei nicht nur – wie im Vorentwurf vorgeschlagen – auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (PBG), sondern auch auf das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG) sowie das Bundesgesetz vom 18. Juni 2010 über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST) auszuweiten. Ausserdem sei das Gesetz derart auszugestalten, dass Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr bestimmte Übertretungen gemäss PBG, EBG und BGST direkt mittels Ordnungsbusse ahnden können.³ Nachdem Vertreter der SBB in der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats (RK-S) angehört worden waren, wurde das Bundesamt für Justiz beauftragt, eine Ausweitung des OBG auf das PBG und EBG vertieft

¹ www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Curia Vista Erweiterte Suche > Geschäftsnummer 16.3004

² 14.099 „Ordnungsbussengesetz“, Schlussabstimmungstext: BBI 2016 2037. Die Referendumsfrist ist am 7. Juli 2016 unbe-
nutzt abgelaufen. Das neue Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016 tritt am 1. Januar 2020 in Kraft (AS 2019 527).

³ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2013 > EJPD > Totalrevision
des Ordnungsbussengesetzes (OBG) > Ergebnis: Bericht > Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsver-
fahrens vom Februar 2014

zu prüfen.⁴ Am 9. Oktober 2015 reichte die RK-S die Motion 15.4080 „Bussenkompetenz von Transportunternehmen“ ein und beauftragte damit den Bundesrat, Sicherheitsorgane von Transportunternehmen zu bezeichnen, welche die vom Bundesrat festzulegenden Übertretungen anhand eines Bussenkatalogs mit Busse bestrafen können. Da sie der Meinung war, dass diese Problematik näher abgeklärt werden sollte, bevor der Bundesrat eine Gesetzesvorlage unterbreite, reichte die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats am 22. Januar 2016 das Postulat 16.3004 „Bussenkompetenz für Transportunternehmen“ ein. Dieses wurde – wie erwähnt – am 3. März 2016 vom Nationalrat angenommen. Die Motion 15.4080 wurde vom Ständerat angenommen, vom Nationalrat hingegen abgelehnt; sie ist damit erledigt.⁵

2 Die Regelung im Vorentwurf zur Totalrevision des Ordnungsbussengesetzes und ihre Überarbeitung

Im Vorentwurf vom März 2013 zur Totalrevision des OBG hatte der Bundesrat vorgeschlagen, das PBG in die Liste von Artikel 1 Absatz 1 OBG aufzunehmen.⁶ Allerdings sah er weder die Änderung des damaligen Artikel 57 Absatz 2 PBG⁷ vor, noch führte er näher aus, welche Übertretungen des PBG in einem Ordnungsbussenverfahren sollten geahndet werden können.

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende sprachen sich gegen die Aufnahme des PBG in die erwähnte Liste aus.⁸ Die SBB verlangten demgegenüber, das OBG müsse die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr zur Bussenerhebung für zuständig erklären. Aufgrund dieser divergierenden Meinungen prüfte der Bundesrat vertieft die Frage, ob und gegebenenfalls welche Delikte des PBG sich für eine Beurteilung im Ordnungsbussenverfahren eignen würden. Er gelangte dabei zum Schluss, einer Aufnahme des PBG und – wie von den SBB verlangt – des EBG sowie des BGST stünden unter anderem folgende Umstände entgegen:⁹

- Die für ein Ordnungsbussenverfahren theoretisch in Frage kommenden Übertretungen seien als Antragsdelikte ausgestaltet.
- Soweit die Handlungen nicht nur einen Tatbestand erfüllten, sondern gleichzeitig die Transportunternehmen auch schädigten, sei das Ordnungsbussenverfahren ungeeignet, weil in diesem Verfahren keine Zivilforderungen geltend gemacht und beurteilt werden könnten.
- Bei einzelnen Delikten sei das Mass des Verschuldens von Bedeutung, weshalb eine fixe Ordnungsbuss nicht angezeigt sei.
- Soweit das Transportunternehmen selber geschädigt werde, wäre es problematisch, wenn seine eigenen Sicherheitsorgane auch gleich die strafrechtliche Verurteilung vornehmen würden.

⁴ Medienmitteilung der RK-S vom 14. August 2015; www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Curia Vista Erweiterte Suche > Geschäftsnummer 14.099 > Medienmitteilung > Medienmitteilung RK-S vom Freitag, 14. August 2015

⁵ www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Curia Vista Erweiterte Suche > Geschäftsnummer 15.4080

⁶ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2013 > EJPD > Totalrevision des Ordnungsbussengesetzes (OBG) > Unterlagen: Vorlage und Bericht

⁷ Heute: Artikel 57 Absatz 4 PBG

⁸ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2013 > EJPD > Totalrevision des Ordnungsbussengesetzes (OBG) > Ergebnis: Bericht > Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom Februar 2014, Seite 12

⁹ Siehe Botschaft zum Ordnungsbussengesetz vom 17. Dezember 2014; BBl 2015 959, 967 f. (nachfolgend: Botschaft zum nOBG)

3 Behandlung des Anliegens der Schweizerischen Bundesbahnen im Rahmen der Revision des Personenbeförderungsgesetzes

Das Parlament setzte sich im Jahr 2014 mit einem Teilaspekt des oben genannten Anliegens der SBB auseinander¹⁰: Im Rahmen des Geschäfts 13.072 „Strassentransportunternehmens- und Verkehrsstrafrecht. Änderung“ wurde in der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats (KVF-N) der Antrag gestellt, die in Artikel 57 Absatz 4 E-PBG aufgeführten Delikte von Antrags- zu Officialdelikten umzugestalten. Der Antrag wurde mit 17 gegen 4 Stimmen abgelehnt.¹¹ Ein entsprechender Minderheitsantrag wurde im Plenum zurückgezogen.¹²

Am 26. September 2014 nahm das Parlament die Änderungen des PBG an und hielt am Antragserfordernis für bestimmte Übertretungen fest. Gegenüber dem alten Recht erfuhr die Liste der strafbaren Handlungen Erweiterungen, und die Übertretungen finden sich nun in Absatz 4 von Artikel 57 PBG.¹³

4 Fragestellung

In der Folge wird die Frage, ob die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen ermächtigt werden sollten, gewisse Übertretungen mit Ordnungsbussen zu bestrafen, erneut aufgegriffen und vertieft behandelt. Insbesondere werden Ausführungen zu Antrags- und Officialdelikten, zu Stellung, Aufgaben und bisherigen Kompetenzen der Sicherheitsorgane der Transportunternehmen, zur Übertragung von Strafverfolgungskompetenzen an Private bzw. privatrechtlich Handelnde sowie zum Umfang dieser allfälligen neuen Kompetenzen gemacht. Am Schluss folgt eine Zusammenfassung der Erkenntnisse sowie die Empfehlung des Bundesrates.

5 Ausführungen zu Antrags- und Officialdelikten

5.1 Grund und Funktion des Antragserfordernisses

Der Gesetzgeber erklärt bestimmte Straftaten generell aus drei Gründen zu Antragsdelikten:

1. Wegen ihres geringen Unrechtsgehalts,
2. weil das Strafverfahren die Persönlichkeitssphäre der verletzten Person regelmässig stark tangiert, oder
3. weil die Strafverfolgung enge persönliche Beziehungen zwischen Opfer und Täterschaft beeinträchtigen könnte.¹⁴

Bei den Delikten nach Artikel 57 PBG, um die es hier insbesondere geht, lässt sich das Antragserfordernis nicht mit der besonderen Betroffenheit der Persönlichkeitsrechte der verletzten Person begründen. Zwar lässt sich in gewissen Fällen auch eine besondere Beziehung zwischen Opfer und Täter/-in erblicken, indem der/die Täter/-in je nachdem auch Kunde/-in

¹⁰ Vgl. oben Ziffer 1.2 und unten Ziffer 5

¹¹ Medienmitteilung der KVF-N vom 14. Januar 2014; www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Curia Vista Erweiterte Suche > Geschäftsnummer 13.072 > Medienmitteilung > Medienmitteilung KVF-N vom Dienstag, 14. Januar 2014

¹² AB 2014 N 646

¹³ Fassung gemäss Ziffer I des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung, Änderung vom 26. September 2014, in Kraft seit 1. Januar 2016. Bundesgesetz: AS 2015 3205; Botschaft: BBI 2013 7185

¹⁴ Vgl. BSK StGB-RIEDO, Vor Art. 30 N 10

des Opfers – dem Transportunternehmen – ist, in erster Linie begründet sich das Antragserfordernis aber mit dem geringen Unrechtsgehalt der Delikte. Bei einzelnen der aufgeführten Tathandlungen ergibt sich dies ohne Weiteres dadurch, dass vergleichbare Straftaten des Strafgesetzbuchs (StGB) ebenfalls als Antragsdelikte ausgestaltet sind: So haben das unbefugte Benützen eines Wartsaals (Art. 57 Abs. 4 Bst. f PBG) und das Betteln entgegen den Benützungsvorschriften (Art. 57 Abs. 4 Bst. h PBG) grosse Ähnlichkeit mit dem Delikt des Hausfriedensbruchs (Art. 186 StGB). Das Verrichten der Notdurft ausserhalb der dafür angebotenen Einrichtungen (Art. 57 Abs. 4 Bst. g PBG) ist mit der einfachen Sachbeschädigung (Art. 144 Abs. 1 StGB) vergleichbar; das Benützen eines Fahrzeugs ohne gültigen Fahrausweis oder andere Berechtigung (Art. 57 Abs. 3 PBG) mit dem Erschleichen einer Leistung (Art. 150 StGB). Soweit bei diesen Delikten ein Schaden verursacht wird (z. B. durch die Verunreinigung von Fahrzeugen), gibt das Antragserfordernis dem Transportunternehmen das Mittel in die Hand, von der Täterschaft eine materielle Entschädigung zu erlangen, indem das geschädigte Transportunternehmen den Rückzug des Strafantrags von der Begleichung des angerichteten Schadens abhängig macht.

Bei anderen Konstellationen dient das Antragserfordernis nicht primär dazu, dem Transportunternehmen ein Mittel zur Durchsetzung von Zivilansprüchen in die Hände zu geben. Vielmehr steht hier wohl die Überlegung im Vordergrund, dass die Delikte je nach den konkreten Umständen sehr unterschiedlich schwere Verletzungen oder Gefährdungen von Rechtsgütern bewirken können: So macht es hinsichtlich der Gefährdung von Personen durchaus einen Unterschied, ob jemand beispielsweise einen angebissenen Apfel über einem Wald aus einer Seilbahn oder aber während der Fahrt durch einen Bahnhof aus einem Zug wirft (beide Handlungen erfüllen den Tatbestand des Hinauswerfens von Gegenständen aus einem Fahrzeug nach Art. 57 Abs. 4 Bst. b PBG). Auch das Öffnen der Türe eines Fahrzeugs während der Fahrt (Art. 57 Abs. 4 Bst. a PBG) kann je nach den Umständen ein verschieden grosses Gefährdungspotential aufweisen. Je geringer die Verletzung oder Gefährdung, desto geringer ist auch das Interesse an strafrechtlicher Ahndung. Wären diese Delikte als Officialdelikte ausgestaltet, so liesse sich diesem Aspekt durch ein entsprechendes Opportunitätsprinzip¹⁵ Rechnung tragen. Das Antragserfordernis erfüllt nun im Ergebnis den gleichen Zweck, überlässt aber die Beurteilung, ob die Umstände im Einzelfall es rechtfertigen, von der Strafverfolgung abzusehen, nicht wie beim Opportunitätsprinzip der Staatsanwaltschaft oder dem Gericht (Art. 8 Schweizerische Strafprozessordnung [StPO]), sondern dem betroffenen Transportunternehmen. Die Überlegung dahinter könnte sein, dass die Unternehmen besser als die Staatsanwaltschaft oder das Gericht beurteilen können, ob ein bestimmtes Verhalten derart schwer wiegt, dass es des Einsatzes des Strafrechts bedarf.

5.2 Das Antragserfordernis als Hindernis des Ordnungsbussenverfahrens

Der Strafantrag bildet eine Prozessvoraussetzung, ohne deren Vorliegen kein Strafverfahren eingeleitet werden darf (Art. 303 Abs. 1 StPO). Der Umstand, dass das Gesetz für die Einreichung des Strafantrags eine Frist von drei Monaten einräumt (Art. 31 StGB), steht einer Ahndung im Ordnungsbussenverfahren entgegen, weil dieses unmittelbar im Anschluss an das Feststellen des deliktischen Verhaltens erfolgt. Nur bei sofortiger Ahndung an Ort und Stelle werden die mit dem Ordnungsbussenverfahren verfolgten Ziele – insbesondere einfache, rasche, kostengünstige und definitive Erledigung der Sache – erreicht. Deshalb erscheint es auch wenig sinnvoll, das Antragserfordernis beizubehalten, gleichzeitig aber das Ordnungsbussenverfahren zu ermöglichen, etwa durch Einführung einer bedingten Ordnungsbusse,

¹⁵ Vgl. unten Ziffer 5.3.2

die nur dann endgültige Wirksamkeit entfalten würde, wenn innert dreier Monate ein Strafantrag gestellt würde. Die Ahndung der Übertretungen gemäss PBG und allenfalls weiterer Gesetze (BGST, EBG, Bundesgesetz vom 3. Oktober 1975 über die Binnenschifffahrt [BSG], Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über Seilbahnen zur Personenbeförderung [SebG]) würde deshalb voraussetzen, dass diese von Antrags- zu Officialdelikten umgestaltet werden.

5.3 Folgen einer Umgestaltung der Antrags- in Officialdelikte

5.3.1 Mit Blick auf andere Antragsdelikte

Durch den Verzicht auf das Antragserfordernis würden die betroffenen Delikte eine Aufwertung erfahren: Der Gesetzgeber brächte damit zum Ausdruck, dass er diese Delikte nicht mehr als Bagatelldelikte betrachtet, deren Verfolgung vom Willen der verletzten Person abhängt. Vielmehr würden die betroffenen Rechtsgüter als so gewichtig erscheinen, dass ihre Beeinträchtigung in jedem Fall strafrechtliche Konsequenzen haben soll. Die Umgestaltung von Antrags- in Officialdelikte darf nicht isoliert betrachtet werden, da das Strafrecht als ganzes System stimmig sein muss. Die Delikte sind deshalb in Zusammenhang zu stellen mit anderen Tatbeständen, welche ähnliche Rechtsgüter schützen.

Eine Ausgestaltung der Delikte des PBG und allenfalls weiterer Gesetze als Officialdelikte würde zu Unstimmigkeiten und Widersprüchen innerhalb des Strafrechts führen, da einzelne Tatbestände namentlich des PBG Verhaltensweisen pönalisieren, die von Tatbeständen des StGB gerade noch nicht erfasst werden, weil die Rechtsgutverletzung als zu geringfügig erachtet wird. Das Verrichten der Notdurft ausserhalb der dafür angebotenen Einrichtungen (Art. 57 Abs. 4 Bst. g PBG) beispielsweise hat zwar wie erwähnt Ähnlichkeit mit der Sachbeschädigung (Art. 144 Abs. 1 StGB), dürfte diesen Tatbestand aber oftmals nicht erfüllen, weil es am Tatbestandselement des „Beschädigens“ einer Sache fehlt.¹⁶ Würde nun das geringfügigere Delikt nach PBG zum Officialdelikt, so führte dies zu Ungereimtheiten: Während das Urinieren in einer Ecke des Bahnhofs von Amtes wegen verfolgt würde, bedarf die Verfolgung des Anbringens eines sog. Tags an einer Mauer des Bahnhofs als Sachbeschädigung (Art. 144 Abs. 1 StGB) eines Strafantrags. Wer unbefugt den Wartsaal benützt (Art. 57 Abs. 4 Bst. f PBG), würde von Amtes wegen verfolgt, während die Strafverfolgung eines Antrags bedarf, wenn jemand in ein fremdes Haus eindringt (Hausfriedensbruch nach Art. 186 StGB).

Besonders deutlich werden die Ungereimtheiten, wenn Delikte nach dem PBG solchen gegen die körperliche Integrität gegenübergestellt werden: Wer in einem Bahnhof entgegen den Benützungsvorschriften bettelt (Art. 57 Abs. 4 Bst. h PBG), würde von Amtes wegen verfolgt, wer hingegen jemandem im Bahnhof einen Faustschlag versetzt, der zu einem Hämatom führt (einfache Körperverletzung, Art. 123 StGB), wird nur auf Antrag verfolgt.

5.3.2 Mit Blick auf das Legalitätsprinzip

Das prozessuale Legalitätsprinzip (Verfolgungszwang; Art. 7 StPO) verpflichtet die Strafbehörden, ein Strafverfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn sie von einer Straftat Kenntnis erhalten. Der Zweck dieses Prinzips liegt in der rechtsgleichen Durchsetzung des materiellen Strafrechts: Ein mit Strafe bedrohtes Verhalten soll für alle Rechtsunterworfenen eine Sanktion zur Folge haben. Sobald das strafbare Verhalten einen Tatbestand erfüllt, der als

¹⁶ Siehe BSK StGB-WEISSENBERGER, Art. 144 N 64, wo das Bemalen bzw. Beschmieren von Gegenständen, sofern sich der Auftrag leicht, ohne grösseren Aufwand und vollständig entfernen lässt (z. B. je nach Oberfläche, bei Fingerfarben, Kreide, Erde usw.) als Beispiel für einen unerheblichen Eingriff aufgeführt wird.

Offizialdelikt ausgestaltet ist, muss die Strafverfolgung unabhängig vom Willen der geschädigten Person – bzw. allenfalls sogar gegen ihren Willen – eingeleitet werden. Abgesichert wird diese Pflicht durch den Tatbestand der Begünstigung (Art. 305 StGB), wonach sich Behördenmitglieder strafbar machen, wenn sie jemanden vorsätzlich der Strafverfolgung entziehen.

Ein Verzicht auf eine Strafverfolgung ist jedoch zulässig, wenn eine besondere gesetzliche Grundlage dies vorsieht, sei es in einem Spezialgesetz (z. B. Art. 100 Ziff. 1 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG]), im StGB (z. B. Art. 52, 53 und 54 StGB) oder in der StPO, deren Artikel 8 das sog. Opportunitätsprinzip (Verzicht auf Strafverfolgung) verankert. Weitere Grundlagen, die den Verzicht auf eine Strafverfolgung erlauben, bestehen dagegen nicht. Insbesondere ist es *Polizei*behörden nicht gestattet, auf eine Verfolgung zu verzichten und stattdessen eine Ermahnung auszusprechen. Vielmehr würde dies die Pflicht zur Strafverfolgung verletzen und wäre unter Umständen als Begünstigung strafbar (so auch BGE 109 IV 46). Die Kompetenz zum Entscheid, aus bestimmten Gründen auf eine Strafverfolgung zu verzichten, kommt gemäss Artikel 8 StPO nur der Staatsanwaltschaft und den Gerichten zu, nicht aber der Polizei.

Würden Antragsdelikte zu Offizialdelikten umgestaltet, so entfielen die Möglichkeiten, dass die zum Antrag berechtigte Person aus Opportunitätsgründen auf einen Antrag und somit die Strafverfolgung verzichtet. Es kann aber im hiesigen Kontext durchaus Situationen geben, in denen es angezeigt ist, statt eine Anzeige einzureichen – oder eben sogleich eine Busse auszusprechen – die fehlbare Person zunächst aufzufordern, z. B. das Betteln zu unterlassen (Art. 57 Abs. 4 Bst. h PBG) oder den unbefugt benützten Wartsaal zu verlassen (Art. 57 Abs. 4 Bst. f PBG). Auch deshalb machen Antragsdelikte vorliegend Sinn.

6 Die Kompetenz zur Erhebung von Ordnungsbussen

6.1 Nach geltendem Recht und gemäss Ordnungsbussengesetz in der Fassung vom 18. März 2016¹⁷

Nach geltendem Recht sind zum einen die Polizeiorgane der Kantone und der Gemeinden zur Erhebung von Ordnungsbussen zuständig (Art. 4 OBG, Art. 28d des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1951 [BetmG]). Zum andern können auch die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) und insbesondere das ihr unterstellte Grenzwachtkorps gestützt auf Vereinbarungen mit den Kantonen in bestimmten Fällen Ordnungsbussen erheben.¹⁸ Das *n*OBG ändert daran grundsätzlich nichts. Es legt indes die Kompetenzen der EZV auf Gesetzesstufe fest und ermächtigt auch jene Organe zur Bussenerhebung, denen der Vollzug der im Ordnungsbussengesetz genannten Gesetze obliegt (Art. 2 Abs. 1 und 2 *n*OBG). Zudem führt die Botschaft aus, dass die Kantone oder Gemeinden – wie bereits nach geltendem Recht – für Aufgaben gemäss Ordnungsbussengesetz auch privates Sicherheitspersonal einsetzen dürfen. Vorausgesetzt ist jedoch, dass die Delegation gesetzlich vorgesehen ist und das private Sicherheitspersonal bloss in untergeordneten Funktionen eingesetzt und seine Tätigkeit vom staatlichen Personal eng kontrolliert werden.¹⁹

¹⁷ Nachfolgend: *n*OBG. Ordnungsbussengesetz [OBG] vom 18. März 2016, Referendumsvorlage: BBI 2016 2037. Botschaft zum *n*OBG: BBI 2015 959. Das *n*OBG wird auf den 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt (AS 2019 527).

¹⁸ Botschaft zum *n*OBG; BBI 2015 959, 984

¹⁹ Botschaft zum *n*OBG; BBI 2015 959, 983

6.2 Nach dem Wunsch der Schweizerischen Bundesbahnen

Nach dem Wunsch der SBB, auf den sich das Postulat 16.3004 letztlich bezieht²⁰, sollen die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr für die Ahndung von Delikten nach PBG, BGST und EBG zuständig sein.²¹

Damit sich dieses Anliegen beurteilen lässt, sind zunächst sowohl der rechtliche Status der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr wie auch Stellung, Aufgaben und Kompetenzen deren Sicherheitsorgane näher darzustellen.

6.3 Die Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr und deren Sicherheitsorgane

6.3.1 Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr

Die gesetzliche Grundlage für die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr bildet das BGST. Danach gelten als Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr die Eisenbahnunternehmen mit einer Konzession oder Bewilligung nach dem EBG sowie die Eisenbahn-, Seilbahn-, Trolleybus-, Autobus- und Schifffahrtsunternehmen mit einer Konzession nach dem Personenbeförderungsgesetz (Art. 1 Abs. 2 BGST).

Bei den SBB, die als grösstes Transportunternehmen der Schweiz am stärksten von einer Übertragung der Bussenkompetenz betroffen wären, handelt es sich gemäss Artikel 2 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) um eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft des öffentlichen Rechts. Alleinaktionär ist der Bund. Gemäss Botschaft wurde diese Rechtsform unter anderem deshalb gewählt, da sie die Möglichkeit bietet, mittel- oder langfristig neben dem Bund auch Kantone, Gemeinden oder allenfalls Private an den SBB zu beteiligen.²² Die SBB erbringen als Kernaufgabe Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr (Art. 3 Abs. 1 SBBG). Sie sind mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraut.²³

Ob die SBB letztlich öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich handeln, ist je nach Situation zu beurteilen. So ist das Personal grundsätzlich öffentlich-rechtlich angestellt (Art. 15 SBBG).²⁴ Gemäss einer älteren Entscheidung des Bundesgerichts sind ausserdem Massnahmen auf dem Gebiete der Bahnpolizei öffentlich-rechtlicher Natur; dies gilt auch in Bezug auf die Transportpolizei. Auf der andern Seite – und das ist vorliegend entscheidend – wird die Nutzung des öffentlichen Verkehrs als privatrechtlich verstanden: Die Abgabe eines Bahnbilletts stellt einen privatrechtlichen Akt dar, wie auch die Personen-, Gepäck- und Güterbeförderung per Bahn in der Schweiz als privatrechtliche Tätigkeit angesehen wird.²⁵

Andere Transportunternehmen wie die BLS AG oder die Rhätische Bahn (RhB) sind, obwohl ein Grossteil des Aktionariats in öffentlicher Hand liegt, privatrechtliche Gesellschaften nach Obligationenrecht (OR). Auch sie erfüllen Aufgaben des öffentlichen Verkehrs in privatrechtlichen Handlungsformen.

²⁰ Vgl. oben Ziffer 1.2

²¹ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2013 > EJPD > Totalrevision des Ordnungsbussengesetzes (OBG) > Ergebnis: Bericht > Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom Februar 2014

²² Botschaft zur Bahnreform vom 13. November 1996; BBl 1997 I 909, 944

²³ BGE 132 III 470 E. 3.3

²⁴ BGE 132 III 470 E. 3.3

²⁵ BGE 102 Ib 314 E. 2, BGE 136 II 457 E. 6.2

Letztlich geht es vorliegend weniger darum, welchen rechtlichen Status die Transportunternehmen haben, sondern vielmehr darum, ob es zulässig sein soll, dass Transportunternehmen, die für ihre Kundschaft auf privatrechtlicher Grundlage Leistungen erbringen, auch dazu befugt sein sollen, gegenüber dieser Kundschaft Ordnungsbussen zu erheben.

6.3.2 Sicherheitsorgane der Transportunternehmen

6.3.2.1 Stellung der Sicherheitsorgane

Allgemeine Ausführungen

Soweit es zum Schutz der Reisenden, der Angestellten, der transportierten Güter, der Infrastruktur und der Fahrzeuge sowie zur Gewährung eines ordnungsgemässen Betriebs erforderlich ist, unterhalten die Transportunternehmen Sicherheitsorgane (Art. 2 Abs. 1 BGST). Dabei unterscheidet das Gesetz zwei Arten von Sicherheitsorganen: den Sicherheitsdienst und die Transportpolizei (Art. 2 Abs. 2 BGST). Die Aufgaben und Befugnisse der Transportpolizei gehen weiter als diejenigen des Sicherheitsdienstes (Art. 3 und 4 BGST).²⁶

Die Sicherheitsorgane sind nicht staatliche Behörden, sondern bilden Teil der Transportunternehmen. Ihr rechtlicher Status ist derselbe wie des Transportunternehmens, das sie schafft; das heisst entweder spezialgesetzlich oder aber privatrechtlich.²⁷ Die Transportunternehmen können gemeinsame Sicherheitsorgane einrichten (Art. 5 Abs. 1 BGST). Ein Transportunternehmen mit einer Transportpolizei muss deren Leistungen einem anderen Transportunternehmen zu vergleichbaren Bedingungen anbieten (Art. 5 Abs. 2 BGST). Mit Bewilligung des Bundesamts für Verkehr (BAV) ist es den Transportunternehmen erlaubt, Aufgaben des Sicherheitsdienstes einer privaten Organisation zu übertragen (Art. 5 Abs. 3 BGST).

Derzeit existiert eine einzige Transportpolizei – jene der SBB –, welche für die SBB selbst, drei Tochterunternehmen der SBB sowie für elf weitere konzessionierte Transportunternehmen tätig ist. Als Sicherheitsdienste im öffentlichen Verkehr sind 16 Unternehmen für insgesamt 49 Transportunternehmen tätig.²⁸

Bei dieser Ausgangslage ergeben sich unterschiedliche Vertragsverhältnisse: Mitarbeitende der Transportpolizei der SBB sind beispielsweise durch einen Arbeitsvertrag direkt mit den SBB verbunden. Mitarbeitende von Sicherheitsdiensten sind ebenfalls durch Arbeitsvertrag mit ihrem Transportunternehmen verbunden, sofern dieses die Aufgaben des Sicherheitsdienstes nicht Dritten übertragen hat. Ist dies der Fall, so besteht keine direkte vertragliche Verbindung zwischen den Personen, welche den Sicherheitsdienst versehen, und dem Transportunternehmen. Vielmehr ist dieses vertraglich mit der Unternehmung verbunden, welche die Sicherheitsdienste erbringt. Dieses Drittunternehmen wiederum steht in arbeitsvertraglichem Verhältnis zu seinen Mitarbeitenden, welche die Sicherheitsdienste letztlich leisten.

Soweit Transportunternehmen Dritte mit der Leistung von Sicherheitsdiensten betrauen, muss die entsprechende Vereinbarung dem Sicherheitsunternehmen verschiedene Verpflichtungen auferlegen, die in Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung vom 17. August 2011 über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (VST) genannt sind.

²⁶ Vgl. unten Ziffer 6.3.2.2

²⁷ Vgl. oben Ziffer 6.3.1

²⁸ www.bav.admin.ch > Themen A - Z > Sicherheitsorgane im öffentlichen Verkehr > Sicherheitsorgane mit hoheitlichen Befugnissen (Stand: 11. Februar 2019)

Ausbildung der Sicherheitsorgane

Angehörige der Transportpolizei müssen über einen Fachausweis als Polizist oder Polizistin verfügen (Art. 8 Abs. 2 VST). Rein mit Blick auf die Ausbildung erschiene es somit nicht ausgeschlossen, den Angehörigen der Transportpolizei die Kompetenz zur Ausstellung von Ordnungsbussen einzuräumen.

Das übrige Sicherheitspersonal muss die Anforderungen nach Artikel 5 der Verordnung vom 24. Juni 2015 über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden (VES) erfüllen (Art. 8 Abs. 1 VST²⁹). Das heisst, Angehörige der Sicherheitsdienste müssen eine angemessene Ausbildung erhalten, die der Schutzaufgabe, die sie zu erfüllen haben, entspricht. Unter anderem muss die Ausbildung den Umgang mit gewaltbereiten Personen, Grundrechte und Verfahrensrecht umfassen (Art. 5 Abs. 1 VES). Als Aufsichtsbehörde über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (Art. 8 BGST) muss das BAV prüfen, ob das Sicherheitspersonal über eine adäquate Ausbildung verfügt, welche die vom Bundesrat festgelegten Aspekte erfüllt.

Sollten auch die Angehörigen der Sicherheitsdienste die Kompetenz zur Erhebung von Ordnungsbussen erhalten, so müsste deren Ausbildung erweitert werden. Es wäre zu bestimmen, wer wie überprüft, dass die Personen tatsächlich über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen. Das BAV scheint als Fachamt für Verkehrsfragen nicht geeignet zu entscheiden, welche Ausbildung Personen benötigen, um in der Strafverfolgung tätig sein zu können.

All dies spricht dagegen, Angehörigen der Sicherheitsdienste die Kompetenz zur Erhebung von Ordnungsbussen einzuräumen.

Aufsicht über die Sicherheitsorgane

Gemäss Artikel 8 BGST ist das BAV Aufsichtsbehörde über die Sicherheitsorgane. Soweit das Transportunternehmen die Aufgaben des Sicherheitsdienstes auf ein Sicherheitsunternehmen übertragen hat, kontrolliert das Transportunternehmen, ob dieses seine Pflichten und Aufgaben ordnungsgemäss erfüllt (Art. 7 Abs. 4 VST). Gegen Verfehlungen seitens der Sicherheitsorgane kann beim BAV Aufsichtsbeschwerde erhoben werden.³⁰

Inbesondere: Stellung der Transportpolizei

Organisatorisch ist die Transportpolizei innerhalb der SBB AG Teil des Bereichs öffentliche Sicherheit der Division Personenverkehr. Sie untersteht damit hierarchisch der Konzernleitung SBB.

Der Bundesrat, der die Befugnisse der Generalversammlung der SBB wahrnimmt (Art. 10 Abs. 2 SBBG), gibt der SBB mit den Eignerzielen strategische Vorgaben. In den strategischen Zielen des Bundesrates für die SBB AG für die Jahre 2019 bis 2022 finden sich keine Vorgaben für die strategische Ausrichtung der Transportpolizei. Damit entscheiden die Organe der SBB über deren strategische und operative Ausrichtung.

Die Aufsichtspflicht des BAV beschränkt sich auf eine jährliche Berichterstattung über die Tätigkeit der Sicherheitsorgane sowie die Meldung von Umständen, welche die Aufgabenerfüllung wesentlich beeinträchtigen. Das BAV verfügt jedoch über keine Kompetenzen, der Transportpolizei strategische oder operative Vorgaben zur Erfüllung ihrer Aufgabe zu machen.

²⁹ Der dortige Verweis auf Artikel 6 der Verordnung vom 31. Oktober 2007 über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen ist veraltet; diese Verordnung wurde mit dem Inkrafttreten der Verordnung vom 24. Juni 2015 über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden (VES) aufgehoben.

³⁰ Bericht der KVF-N vom 3. November 2009 zum Entwurf des BGST; BBl 2010 891, 905

Bei strafrechtlichen Verstössen von Angehörigen der Transportpolizei sind die ordentlichen Strafverfolgungsbehörden zuständig, während beim BAV Aufsichtsbeschwerde gegen die Sicherheitsorgane im öffentlichen Verkehr erhoben werden kann. Disziplinarische Verfehlungen von Mitarbeitenden der Transportpolizei sind aufgrund der Anstellungsverhältnisse durch die SBB gemäss deren Reglementen und Dienstvorschriften zu ahnden.³¹

6.3.2.2 Aufgaben und Kompetenzen der Sicherheitsorgane

Das geltende Recht weist den Sicherheitsorganen in Artikel 3 BGST im Wesentlichen folgende Aufgaben zu:

- Die Sicherheitsorgane sorgen dafür, dass die Transport- und Benützungsvorschriften beachtet werden.
- Die Sicherheitsorgane müssen die Strafbehörden bei der Verfolgung von Delikten unterstützen, soweit sich diese auf die Sicherheit oder den ordnungsgemässen Betrieb auswirken können.
- In zweiter Priorität unterstützt die Transportpolizei die Strafbehörden bei der Verfolgung weiterer Delikte, soweit ihre Einsatzplanung dies zulässt.
- Die Transportunternehmen mit einer Transportpolizei können im Auftrag des Bundesamtes für Polizei luftpolizeiliche Aufgaben übernehmen.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben haben die Sicherheitsorgane unter anderem die Befugnis, Personen zu befragen, zu kontrollieren und wegzuweisen (Art. 4 Abs. 1 BGST). Die Transportpolizei kann überdies angehaltene Personen vorläufig festnehmen und Gegenstände beschlagnahmen (Art. 4 Abs. 2 BGST).

Wollte man den Sicherheitsorganen auch die Kompetenz zur Erhebung von Ordnungsbussen einräumen, so wäre das BGST entsprechend zu ergänzen.

6.3.3 Kritische Punkte einer allfälligen Kompetenz der Sicherheitsorgane zur Erhebung von Ordnungsbussen

6.3.3.1 Allgemeine Überlegungen

Eine Übertragung der Bussenkompetenz an die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen bedeutet zunächst einen Eingriff in die polizeilichen Kompetenzen der Kantone. Je nachdem, ob die Sicherheitsorgane gemäss Bundesrecht nur Übertretungen aus dem Transportbereich oder aber auch andere Delikte (z. B. Cannabiskonsum) ahnden könnten, ginge dieser Eingriff mehr oder weniger weit.

Bereits heute ist eine Vielzahl von Sicherheitsorganen mit unterschiedlichen polizeilichen Funktionen betraut, so etwa die Bundeskriminalpolizei, die kantonalen Polizeien, das Grenzwachtkorps, die Militärische Sicherheit und die privaten Dienstleister, die Ordnungsdienste erfüllen (z. B. Stadionkontrollen) oder Ordnungsbussen erheben. Für die Bürgerinnen und Bürger ist deshalb oftmals nur schwer zu erkennen, mit wem sie es zu tun haben und vor allem, welche Befugnisse den jeweiligen Personen zukommen. Mit jeder zusätzlichen Übertragung von polizeilichen Kompetenzen wird diese Situation weiter akzentuiert.

³¹ Vgl. auch unten Ziffer 6.3.3.4

Weiter ist zu bedenken, dass nicht alle Transportunternehmen über Sicherheitsorgane und nur wenige über eine Transportpolizei verfügen. Diejenigen Transportunternehmen ohne Sicherheitsorgane – bzw. ohne Transportpolizei, falls nur diese die Bussenkompetenz erhalten würde³² – müssten somit weiterhin über die Polizei bzw. Staatsanwaltschaft Anzeige einreichen. Dadurch würden innerhalb der verschiedenen Transportunternehmen Ungleichheiten entstehen. Die Bürgerinnen und Bürger könnten nicht davon ausgehen, dass sie stets dem Ordnungsbussenverfahren unterworfen sind, sollten sie eine bestimmte Übertretung begehen.

6.3.3.2 Übertragung von Strafverfolgungskompetenzen an Private bzw. privatrechtlich Handelnde³³

Mit Ordnungsbussen werden Übertretungen geahndet. Die Ordnungsbusse enthält somit im Kern die gleichen Elemente, die auch die herkömmlichen Strafurteile aufweisen, nämlich einen Schuldspruch und eine Sanktion. Gleich wie ein Strafurteil drückt eine Ordnungsbusse aus, dass sich jemand einer Straftat schuldig gemacht hat und deswegen zu einer Sanktion verurteilt wird. Aufgrund des Gewaltmonopols obliegt es ausschliesslich dem Staat, auf Verfehlungen mit dem Mittel des Strafrechts und der Strafe zu reagieren: Strafurteile werden immer von Behörden erlassen; ein Schuldspruch oder die Verurteilung zu einer Sanktion erfolgt nie durch Private.

In seinem Bericht vom 2. März 2012 in Erfüllung des Postulats 10.3045 Malama „Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen“³⁴ hielt der Bundesrat denn auch fest, dass sich nicht jede Sicherheitsaufgabe an Private delegieren lasse, insbesondere sei die Strafverfolgung im engeren Sinne nicht übertragbar. Daran könnte selbst der Erlass gesetzlicher Vorschriften nichts ändern, welche die Voraussetzungen, Mittel und Schranken der Dienstleistungserbringung durch Private detailliert regeln.³⁵

Artikel 178 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV) sieht zwar keine materiellen Schranken für die Übertragung von Aufgaben an Private vor. Dennoch ist eine solche Übertragung nur zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.

Ob ein öffentliches Interesse vorliegt, das eine Übertragung von Aufgaben an die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen zu rechtfertigen vermag, hängt von den Motiven ab, aus denen Sicherheitsorgane mit der Bussenerhebung betraut werden sollen. Dabei würde es nicht genügen, dass damit die Sicherheitsorgane aufgewertet und das Berufsbild attraktiver gestaltet werden soll. Ebenso wenig wäre die blosser Möglichkeit genügend, dass die Transportunternehmen die Übertretungen konsequenter verfolgen könnten. Hingegen wäre das öffentliche Interesse an einer Delegation zu bejahen, wenn diese den Zweck verfolgt, die staatlichen Organe zu entlasten. Im vorliegenden Fall ist das jedoch nicht eindeutig: Um die Erhebung von Ordnungsbussen überhaupt zu ermöglichen, müssen die entsprechenden Delikte von Antrags- in Offizialdelikte umgestaltet werden. Dies schafft aber erst den Verfolgungszwang und führt somit zu einer Mehrbelastung der für die Ahndung zuständigen Behörden.³⁶

³² Vgl. oben Ziffer 6.3.2.1

³³ Der Verständlichkeit halber wird nachfolgend ausschliesslich der Ausdruck „Private“ verwendet

³⁴ BBI 2012 4459

³⁵ BBI 2012 4459, 4544

³⁶ Es ist allerdings zu beachten, dass das Ausstellen einer Ordnungsbusse weniger Zeit beansprucht als das Verfassen einer Strafanzeige. Zum Verfolgungszwang siehe auch oben Ziffer 5.3.2

Das in Artikel 5 Absatz 2 BV statuierte Verhältnismässigkeitsprinzip besagt sodann, dass eine Massnahme zwecktauglich und geeignet sein muss, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Im vorliegenden Zusammenhang bedeutet dies unter anderem, dass die Delegationsempfänger die Fähigkeit und Kompetenz für die sachgerechte Erfüllung der übertragenen Aufgaben aufweisen müssen. Dies gilt umso mehr, als vorgesehen wäre, dass die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen die Bussen in eigener Verantwortung und nicht als Hilfspersonen ausstellen sollen. Unter diesen Umständen erscheint es unerlässlich, dass die ins Auge gefasste Delegation – wenn überhaupt – ausschliesslich an die wesentlich besser ausgebildete Transportpolizei (vgl. Art. 8 VST), und nicht an den Sicherheitsdienst eines Transportunternehmens erfolgt.

Diese Schranken sind zu beachten, auch wenn das *nOBG* den Kantonen die Möglichkeit lässt, Privaten bestimmte Aufgaben im Zusammenhang mit der Erhebung von Ordnungsbussen zu übertragen (Art. 2 Abs. 1 *nOBG*³⁷), oder wenn das Nationalstrassenabgabegesetz vom 19. März 2010 (NSAG) in seinem Artikel 18 Absatz 3 vorsieht, dass das Eidgenössische Finanzdepartement die Kontrolle der Vignettenpflicht und die Strafverfolgung im vereinfachten Verfahren durch Vertrag ganz oder teilweise Dritten übertragen kann. Schliesslich sind die Schranken auch dort zu beachten, wo das kantonale Recht die Möglichkeit gibt, die Überwachung des ruhenden Verkehrs mit Bussenerhebung und entsprechender Anzeige an Dritte zu übertragen (so Art. 8 Abs. 2 des Polizeigesetzes des Kantons Bern vom 8. Juni 1997 [PolG-BE]).

Allerdings unterscheiden sich derartige Delegationen an Dritte in wesentlichen Punkten von der hier zur Diskussion stehenden Kompetenz der Sicherheitsorgane der Transportunternehmen: Zum einen ist das private Personal bei den heute bereits vorgesehenen Delegationen bloss in untergeordneter Funktion tätig. Es wird von der delegierenden Behörde eng kontrolliert und übt für dieses eine blosser Hilfstätigkeit aus. Die Verantwortlichkeit für das Handeln auf diese Weise eingesetzten privaten Personals bleibt somit bei der Polizei, mithin beim Staat. Zudem handelt es sich um eindeutige Sachverhalte: So ist beispielsweise klar, ob die Parkdauer überschritten ist oder nicht. Bei den Delikten, die die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen beurteilen sollen, verhält es sich jedoch anders: Hier kommen auch Sachverhalte in Frage, die sich nicht so eindeutig präsentieren, so beispielsweise das Versperren eines Fluchtwegs (Art. 57 Abs. 4 Bst. d PBG). Schliesslich sind die Dritten, welche die Ordnungsbussen erheben können, nicht identisch mit der Person, welche durch die Straftat geschädigt wird. Es besteht somit kein Interessenskonflikt, soweit Private heute mit der Erhebung von Ordnungsbussen betraut sind oder gemäss *nOBG* damit betraut werden können.

6.3.3.3 Umfang der Kompetenz der Sicherheitsorgane

Sollten die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen trotz der bisher geäusserten Bedenken Ordnungsbussen erheben dürfen, wäre genau festzulegen, wo und in welchem Umfang dies geschehen sollte. Unbestritten dürfte sein, dass die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen örtlich nur dort tätig sein sollen, wo die Delikte nach PBG, EBG, SebG, BGST und BSG begangen werden können. Festzulegen wäre aber dennoch, ob sich in diesem örtlichen Bereich die Kompetenz auf die Ahndung von Übertretungen nach den genannten Gesetzen beschränkt oder ob die Sicherheitsorgane auch andere Übertretungen des Bundesrechts mit Ordnungsbussen ahnden dürfen, wenn sie solche feststellen.

³⁷ Schlussabstimmungstext: BBI 2016 2037; Botschaft zum *nOBG*, BBI 2015 959, 983

Zu klären wäre überdies, ob die Sicherheitsorgane in diesem örtlich festgelegten Bereich ausschliesslich zuständig sind oder ob auch die Polizei der Kantone festgestellte Übertretungen ahnden dürfte. Denkbar wäre auch, die Zuständigkeit für die Ahnung von Delikten nach PBG, EBG, SebG, BGST und BSG (oder eines Teils davon) den Sicherheitsorganen zuzuweisen, für die anderen Übertretungen dagegen bei der Polizei zu belassen.

Jede der soeben erwähnten Varianten zieht unterschiedliche Folgen nach sich:

- Würde man ausschliesslich die Sicherheitsorgane für die Ahnung aller Übertretungen im Ordnungsbussenverfahren für zuständig erklären, so würde dies zwar Klarheit schaffen, gleichzeitig aber auch eine Art Sonderzone, in welcher Ordnungsbussen ausschliesslich durch Private bzw. privatrechtlich Handelnde ausgefällt werden.
- Wären dagegen sowohl die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen als auch die Polizei für die Ahnung von Übertretungen und die Ausfällung von Ordnungsbussen zuständig, so könnte dies bei den Rechtsunterworfenen zu Unklarheit und Unsicherheit führen.
- Würde sich die Zuständigkeit der Sicherheitsorgane auf die Ahnung von Delikten nach PBG, EBG, SebG, BGST und BSG beschränken, so müsste für eine gleichzeitig begangene weitere Übertretung nach einem anderen Gesetz eine separate Strafanzeige verfasst werden. Beispiel: Jemand bettelt entgegen den Benützungsvorschriften in einem Bahnhof und konsumiert gleichzeitig Cannabis. Beschränkt sich die Zuständigkeit der Sicherheitsorgane auf die Ahnung von Übertretungen nach PBG, EBG, SebG, BGST und BSG, so können sie keine Busse wegen des Cannabiskonsums ausstellen.³⁸

Falls das Bundesrecht die Kompetenz der Sicherheitsorgane auf Übertretungen aus dem Transportbereich beschränken würde, könnte die Möglichkeit vorgesehen werden, dass die Kantone den Sicherheitsorganen weitergehende Kompetenzen übertragen. Dies würde allerdings nur dann zu einer Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger im öffentlichen Raum führen, falls sämtliche Kantone den Sicherheitsorganen für die gleichen Übertretungen die Kompetenz erteilen, Ordnungsbussen auszustellen.

Schliesslich stellt sich die Frage, ob die Sicherheitsorgane allenfalls auch Widerhandlungen nach kantonalem Ordnungsbussenrecht sollten bestrafen können und ob damit eine Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger im öffentlichen Raum erreicht würde. Auch eine derartige Regelung ist nicht ohne Schwierigkeiten: Der Bundesgesetzgeber könnte zwar die Möglichkeit vorsehen, dass die Kantone die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen bzw. deren Transportpolizei beauftragen können, in den Fahrzeugen und Arealen der Transportunternehmen Ordnungsbussen nach kantonalem Recht zu erheben.³⁹ Es müsste aber auch geregelt werden, wer die Sicherheitsorgane beaufsichtigt⁴⁰, wie die Transportunternehmen für die Übernahme dieser zusätzlichen Aufgaben abgolonen werden und wem die erhobenen Bussen zugutekommen⁴¹. Vor allem aber ist fraglich, wie praktikabel eine derartige Lösung wäre, wie das folgende Beispiel zeigt: Ein Intercity der SBB fährt auf seinem Weg von Genf nach Zürich durch mehrere Kantone. Für einen mitfahrenden Transportpolizisten dürfte es schwierig sein zu beurteilen, in welchem Kanton sich der Zug gerade befindet, ob zwischen dem fraglichen Kanton und der SBB eine Kooperationsvereinbarung besteht und

³⁸ Art. 28c BetmG, der das Ordnungsbussenverfahren bei Cannabiskonsum ausschliesst, wenn der/die Täter/-in neben diesem gleichzeitig andere Widerhandlungen gegen das BetmG oder andere Gesetze begeht, wird mit der Inkraftsetzung des nOBG per 1. Januar 2020 aufgehoben.

³⁹ Die Aufgaben der Sicherheitsorgane der Transportunternehmen sind in Artikel 3 BGST festgehalten.

⁴⁰ Vgl. oben Ziffer 6.3.2.1

⁴¹ Vgl. unten Ziffer 7

welche Delikte in diesem Kanton nach dem kantonalen Ordnungsbussenrecht geahndet werden.⁴² Falls nicht alle Kantone eine derartige Vereinbarung mit den SBB abschliessen, wäre eine Vereinheitlichung ohnehin nicht gegeben.

Nach dem Gesagten bedürfte es einer klaren Regelung über die Zuständigkeit der Sicherheitsorgane.

6.3.3.4 Handlungsmöglichkeiten bei Pflichtverletzungen

Verletzen Angehörige der Polizei ihre dienstlichen Pflichten oder kommen sie ihnen nicht nach, so stehen verschiedene Möglichkeiten zur Sanktionierung zur Verfügung:

- Zum einen kann solches Verhalten Massnahmen im Arbeitsverhältnis zur Folge haben, das heisst zu Disziplinarmassnahmen führen.
- Soweit Angehörige der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung tätig sind, ist gegen ihre Verfahrenshandlungen die Beschwerde nach Artikel 393 StPO möglich.
- Unter Umständen kann das Verhalten eines oder einer Angehörigen der Polizei auch den Tatbestand des Amtsmissbrauchs (Art. 312 StGB) erfüllen.

Bei den Angehörigen der Sicherheitsorgane der Transportunternehmen sieht die Lage dagegen folgendermassen aus:

- Soweit Angehörige der Sicherheitsorgane der Transportunternehmen ihren Pflichten nicht nachkämen, wäre keine Beschwerde nach Artikel 393 StPO möglich, weil diese keine Strafverfolgungsbehörden im Sinne von Artikel 12 StPO sind. Dies wäre auch dann nicht der Fall, wenn sie zur Ausstellung von Ordnungsbussen ermächtigt wären.
- Bei den Tatbeständen der Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB) und der Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB) sind Angehörige der Sicherheitsorgane seit dem 1. Oktober 2011 explizit den Beamten gleichgestellt. An einer solchen expliziten Erweiterung fehlt es dagegen beim Tatbestand des Amtsmissbrauchs (Art. 312 StGB). Dennoch ist davon auszugehen, dass diese Strafnorm zumindest auf Angehörige der Transportpolizei Anwendung findet, geht doch die Rechtsprechung von einem funktionellen Beamtenbegriff aus.⁴³
- Verfehlungen von Angehörigen der Sicherheitsorgane können auch aufgrund vertraglicher Beziehungen Folgen zeitigen. Sofern zwischen dem Transportunternehmen und einem Angehörigen des Sicherheitsorgans ein Arbeitsvertrag besteht, sind direkte Massnahmen gegenüber dem Arbeitnehmer möglich. Sofern das Transportunternehmen den Sicherheitsdienst einer privaten Organisation übertragen hat (Art. 5 Abs. 3 BGST), kann das Transportunternehmen nicht direkt gegen den fehlbaren Angehörigen des Sicherheitsdienstes Massnahmen treffen, sondern nur gegenüber der privaten Organisation. Hingegen kann das BAV als Aufsichtsbehörde (Art. 8 BGST) Massnahmen treffen, die direkt gegenüber den Angehörigen der beaufsichtigten Sicherheitsorgane wirken (vgl. Art. 61 Abs. 3 PBG und Art. 89 Abs. 3 EBG).

⁴² Die Frage, bei welcher Polizei/Staatsanwaltschaft eine Strafanzeige eingereicht werden soll, wenn in einem fahrenden Zug ein Delikt begangen wird, stellt sich allerdings schon heute.

⁴³ BGE 135 IV 198 E. 3.3; Beschluss der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts vom 9. Dezember 2014 i. S. A., BB.2014.105, E. 2.2; Bericht der KVF-N vom 3. November 2009 zum Entwurf des BGST, BBl 2010 891, 903

6.3.3.5 Politische Einflussnahme und Kontrolle bei der Verfolgung von Straftaten

Zwar verlangt der Grundsatz des Verfolgungszwangs, dass jede festgestellte Straftat verfolgt wird. Er sagt aber nichts darüber aus, welche Delikte tatsächlich festgestellt werden. Dies hängt vielmehr insbesondere davon ab, mit welcher Intensität entsprechende Kontrollen durchgeführt werden. Die entsprechende Schwerpunktbildung erfolgt im Rahmen der Kriminalpolitik, für welche die Exekutive verantwortlich zeichnet, welche ihrerseits der Aufsicht der Legislative untersteht. Dieser stehen verschiedene Mittel zur Verfügung, um die Kriminalpolitik der Exekutive zu beeinflussen. So kann sie beispielsweise zumindest ihren Unmut darüber zum Ausdruck bringen, dass ihrer Ansicht nach zu viele Mittel zur Ahndung von "Park-sündern" eingesetzt werden.

An derartigen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten seitens der Politik würde es indes fehlen, wenn die Verfolgung bestimmter Straftaten in die Hände der Sicherheitsorgane der Transportunternehmen gelegt würde. Primär werden diese von den Transportunternehmen kontrolliert und die übergeordnete Aufsicht des BAV beschränkt sich auf die Rechtmässigkeit des Handelns, umfasst aber nicht die Überprüfung der Zweckmässigkeit der verfolgten „Kriminalpolitik“.

Abhängig vom Umfang der Zuständigkeit der Sicherheitsorgane der Transportunternehmen für Ordnungsbussen könnte die Situation eintreten, dass die Sicherheitsorgane die Kriminalpolitik der Polizeien geradezu unterlaufen, wie das folgende Beispiel zeigt: Wenn die Sicherheitsorgane Ordnungsbussen nicht nur für Übertretungen nach PBG und allenfalls EBG, SebG, BGST und BSG aussprechen könnten, sondern auch für den Konsum von Cannabis, könnte es sich ergeben, dass die Sicherheitsorgane den Cannabiskonsum gezielt verfolgen, obschon die Polizeien im Rahmen ihrer Kriminalpolitik eine Zurückhaltung bei der Verfolgung dieses Delikts beschlossen haben.

Dieser Gefahr müsste durch eine entsprechende schriftliche Vereinbarung zwischen den Transportunternehmen und den Polizeibehörden begegnet werden, wie sie Artikel 10 VST vorsieht. Darin wäre festzuhalten, dass die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen ihre Tätigkeit unter Berücksichtigung der Vorgaben der Kriminalpolitik zu erfüllen haben.

7 Abgeltung der Sicherheitsorgane sowie Verteilung der Bus-seneinnahmen

Sollten die Sicherheitsorgane die Kompetenz erhalten, Ordnungsbussen auszusprechen, so müsste geregelt werden, wie sie für die Übernahme dieser Aufgaben abgeregelt werden.

Weiter müsste geklärt werden, wem die eingenommenen Bussen zugutekommen: Je nachdem, wie weit die Kompetenz der Sicherheitsorgane geht⁴⁴, ist zu entscheiden, ob und in welchem Umfang die Einnahmen dem Bund, den Kantonen, den Transportunternehmen, der Transportpolizei und/oder dem Sicherheitsdienst zukommen.

⁴⁴ Vgl. oben Ziffer 6.3.3.3

8 Zusammenfassung / Empfehlung des Bundesrates

Die Ermächtigung der Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr, bestimmte Übertretungen direkt mittels Ordnungsbussen zu ahnden, hätte folgende Vorteile:

- Den Sicherheitsorganen würde der Aufwand erspart, eine Anzeige an die Polizei bzw. die Staatsanwaltschaft zu verfassen.⁴⁵ Gleichzeitig würden die Polizeien und Staatsanwaltschaften entlastet, da sie diese Anzeigen nicht mehr bearbeiten müssten. Die Übertretung könnte einfach, rasch und ohne Verfahrenskosten zulasten der betroffenen Person geahndet werden.

Diesen Vorteilen stehen verschiedene Nachteile unterschiedlichen Gewichts gegenüber:

- Am problematischsten ist, dass Antragsdelikte in Officialdelikte umgewandelt werden müssten, was zu Ungereimtheiten im System des Strafrechts führen würde. So würden geringfügige Delikte wie beispielsweise das Verrichten der Notdurft ausserhalb der dafür angebotenen Einrichtungen (Art. 57 Abs. 4 Bst. g PBG) oder das Betteln in einem Bahnhof entgegen den Benützungsvorschriften (Art. 57 Abs. 4 Bst. h PBG) neu von Amtes wegen verfolgt, während schwerer wiegende Delikte wie das Anbringen eines Graffito an der Mauer eines Bahnhofs als Sachbeschädigung (Art. 144 Abs. 1 StGB) oder eine einfache Körperverletzung (Art. 123 StGB) nur auf Antrag verfolgt würden.
- Neue Officialdelikte sind in diesem Kontext auch deshalb nicht sinnvoll, da sie stets zwingend verfolgt werden müssten. Es kann aber durchaus Situationen geben, in denen es angezeigt ist, statt sogleich eine Busse auszusprechen die fehlbare Person beispielsweise zunächst aufzufordern, das Betteln zu unterlassen (Art. 57 Abs. 4 Bst. h PBG) oder den unbefugt benützten Wartsaal zu verlassen (Art. 57 Abs. 4 Bst. f PBG).
- Weiter ist zu beachten:

Eine derartige Änderung stellt einen Eingriff in die Kompetenzen der Kantone bzw. der kantonalen Polizeien dar.

Pflichtverletzungen von Sicherheitsorganen können im Vergleich zu Pflichtverletzungen durch Polizeiangehörige nur eingeschränkt sanktioniert werden. Insbesondere könnte gegen eine Verfahrenshandlung eines Angehörigen eines Sicherheitsorgans keine Beschwerde gemäss Artikel 393 StPO eingereicht werden, da die Sicherheitsorgane keine Strafverfolgungsbehörden im Sinne von Artikel 12 StPO sind.

Angesichts der dargelegten Schwierigkeiten kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die Kompetenz zur Erhebung von Ordnungsbussen *nicht* an die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen übertragen werden sollte.

⁴⁵ Diese Aufwandsparnis ist allerdings zu relativieren:

- Damit die Erhebung von Ordnungsbussen überhaupt möglich ist, müssten die entsprechenden Delikte von Antrags- in Officialdelikte umgestaltet werden. Dies führt aber zum Verfolgungszwang und somit zu einer Mehrbelastung der für die Ahndung zuständigen Behörden.
- Gemäss Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe a nOBG werden Widerhandlungen nicht im Ordnungsbussenverfahren geahndet, wenn die beschuldigte Person anlässlich der Widerhandlung jemanden gefährdet oder verletzt oder Schaden verursacht hat. Die Sicherheitsorgane und die weiteren für die Ahndung zuständigen Behörden müssten bei derartigen Delikten somit weiterhin eine Strafanzeige einreichen.

9 Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin
AS	Amtliche Sammlung
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBI	Bundesblatt
BetmG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz); SR 812.121
BGE	Bundesgerichtentscheid
BGST	Bundesgesetz vom 18. Juni 2010 über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr; SR 745.2
BSG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 1975 über die Binnenschifffahrt; SR 747.201
BSK StGB-BEARBEITER	M. A. Niggli / H. Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar zum Schweizerischen Strafgesetzbuch, 4. Auflage, Basel 2019
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957; SR 742.101
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
KVF-N	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats
nOBG	Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016, BBI 2016 2037 (wird auf den 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt)
NSAG	Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen (Nationalstrassenabgabengesetz); SR 741.71
OBG	Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970; SR 741.03
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht); SR 220
PBG	Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz); SR 745.1
PolG-BE	Polizeigesetz des Kantons Bern vom 8. Juni 1997; Bernische Systematische Gesetzessammlung (BSG) 551.1
RK-S	Kommission für Rechtsfragen des Ständerats
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBBG	Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen; SR 742.31
SebG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über Seilbahnen zur Personenbeförderung (Seilbahngesetz); SR 743.01
SR	Systematische Rechtssammlung
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937; SR 311.0
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung), SR 312.0

- SVG Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958; SR 741.01
- VES Verordnung vom 24. Juni 2015 über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden (Verordnung über den Einsatz von Sicherheitsunternehmen); SR 124
- VST Verordnung vom 17. August 2011 über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr; SR 745.21

10 Anhänge

16.3004 Postulat Kommission für Rechtsfragen NR. Bussenkompetenz von Transportunternehmen.

Wortlaut des Postulates vom 22.01.2016

Der Bundesrat wird ersucht, eine Evaluation vorzunehmen über die Möglichkeiten, die Zweckmässigkeit und die Umsetzbarkeit einer Änderung der einschlägigen Gesetzgebung (Personenbeförderungsgesetz, SR 745.1; Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr, SR 745.2; Eisenbahngesetz, SR 742.101; Binnenschiffahrtsgesetz, SR 747.201; Seilbahngesetz, SR 743.01), welche zum Ziel hat, die Sicherheitsorgane öffentlicher Transportunternehmen zu ermächtigen, gewisse Übertretungen mit Ordnungsbussen zu bestrafen.

Begründung

Bevor eine Gesetzesvorlage unterbreitet wird, soll die in der Motion 15.4080 angesprochene Problematik näher abgeklärt und geprüft werden, indem die Möglichkeiten einer Gesetzgebungsrevision sowie deren Machbarkeit und Zweckmässigkeit evaluiert werden.

Ziel dieses Postulates ist es, sämtliche Möglichkeiten zu evaluieren, wie die Sicherheitsorgane öffentlicher Transportunternehmen ermächtigt werden können, gewisse Übertretungen mit Ordnungsbussen zu bestrafen. Diese Evaluation und die entsprechenden Vorschläge sollen die Ausführungen in der Botschaft zum Ordnungsbussengesetz (BBl 2015 959, 967ff.) ergänzen.

Antrag des Bundesrates vom 24.02.2016

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

15.4080 Motion Kommission für Rechtsfragen SR. Bussenkompetenz von Transportunternehmen.

Wortlaut der Motion vom 09.10.2015

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten zur Änderung der einschlägigen Gesetzgebung (Personenbeförderungsgesetz, SR 745.1; Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr, SR 745.2; Eisenbahngesetz, SR 742.101; Binnenschiffahrtsgesetz, SR 747.201; Seilbahngesetz, SR 743.01) dahingehend, dass der Bundesrat Sicherheitsorgane von Transportunternehmen bezeichnet, welche die vom Bundesrat festzulegenden Übertretungen anhand eines Bussenkatalogs mit Busse bestrafen können.

Stellungnahme des Bundesrates vom 25.11.2015

Sowohl das Parlament wie auch der Bundesrat haben sich bereits früher mit der Frage befasst, ob Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr bestimmte Widerhandlungen mit Ordnungsbussen sollen ahnden können. Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates hat sich im Rahmen der Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (Strassenzulassung und Verkehrsstrafrecht; Geschäft 13.072) gegen diese Idee ausgesprochen; im Plenum wurde ein Minderheitsantrag zurückgezogen (AB 2014 N 646). Der Bundesrat hat das Anliegen im Rahmen der Totalrevision des Ordnungsbussengesetzes geprüft und aus verschiedenen Gründen verworfen (Botschaft zum Ordnungsbussengesetz vom 17. Dezember 2014, BBl 2015 959, 967f.).

Die Überlegungen des Parlamentes und jene des Bundesrates sind nach wie vor zutreffend und führen den Bundesrat zur Ablehnung der Motion:

- Zur Ahndung im Ordnungsbussenverfahren eignen sich ausschliesslich Officialdelikte. Bei den Übertretungen des Personenbeförderungsgesetzes (PBG), die sich überhaupt für ein Ordnungsbussenverfahren eignen würden, handelt es sich dagegen stets um Antragsdelikte. Eine Umwandlung dieser Übertretungen in Officialdelikte würde zu Unstimmigkeiten und Widersprüchen innerhalb des Strafrechtssystems führen. Denn einzelne Tatbestände des Personenbeförderungsgesetzes pönalisieren Verhaltensweisen, die von Tatbeständen des Strafgesetzbuches gerade noch nicht erfasst werden, weil die Rechtsgutverletzung als zu geringfügig erachtet wird. Würde nun das geringfügigere Delikt nach Personenbeförderungsgesetz zum Officialdelikt, so führte dies zu Ungereimtheiten. So wäre z. B. das Verschmutzen eines Sitzpolsters im Zug ein Officialdelikt (Art. 57 Abs. 2 Bst. f PBG), während das Beschädigen des gleichen Sitzpolsters als Sachbeschädigung (Art. 144 Abs. 1 StGB) nur auf Antrag verfolgt würde.
- Die Übertretungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs verursachen den Transportunternehmen oftmals einen Schaden (z. B. Aufwand für Reinigung). Anders als im ordentlichen Verfahren könnten im Ordnungsbussenverfahren Zivilforderungen nicht gleichzeitig mit der Sanktion beurteilt und erledigt werden. Der Schadenersatz müsste somit in einem separaten Verfahren geltend gemacht und beurteilt werden, was nicht prozessökonomisch ist.
- Die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen sind nicht staatliche Behörden, sondern Teil der Transportunternehmen und somit letztlich Private. Es wäre systemfremd und könnte zu Interessenkollisionen führen, wenn Ordnungsbussen von Personen ausgestellt würden, die Angestellte der durch das zu ahndende Delikt geschädigten Unternehmen sind.

- Die Erhebung von Ordnungsbussen durch Sicherheitsorgane der Transportunternehmen stellt eine Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private dar, die u. a. ein öffentliches Interesse voraussetzt. Ein solches wäre dann zu bejahen, wenn die Übertragung den Zweck verfolgt, die staatlichen Organe zu entlasten. Im vorliegenden Fall ist das jedoch nicht eindeutig: Denn um die Erhebung von Ordnungsbussen überhaupt zu ermöglichen, müssten die entsprechenden Delikte in Officialdelikte umgewandelt werden. Dies würde aber erst den Verfolgungszwang schaffen und würde somit zur Mehrbelastung der für die Ahndung zuständigen Behörden führen.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.