

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW

School of Management and Law

Bachelorarbeit zum Thema
**Befugnisse der Sicherheitsorgane
im öffentlichen Verkehr**

Übertragung von Sicherheitsaufgaben im öffentlichen Verkehr

betreut durch: Dr. Reto Müller

vorgelegt von: Kaltrina Dobruna

abgegeben am 30. Mai 2023

Management Summary

Grundsätzlich liegt das Gewaltmonopol beim Staat. Im Art. 57 BV wird festgelegt, dass Bund und Kantone für die Sicherheit des Landes und der Bevölkerung zuständig sind. Eine Auslagerung von polizeilichen Sicherheitsaufgaben an Private steht daher im Konflikt mit dem staatlichen Gewaltmonopol.

Das staatliche Eingriffsmonopol gilt nicht uneingeschränkt; es wird teilweise durchbrochen durch Jedermannsrechte und das Hausrecht. Dadurch wird Privatpersonen als Selbstschutz ein Verhalten erlaubt, das generell dem Staat vorbehaltenes ist.

Für die Übertragung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben an Private ist eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn notwendig, da in diesem Kontext Grundrechte tangiert werden. Zudem muss ein öffentliches Interesse an der Auslagerung vorliegen. Wichtig ist die Grundrechtsbindung derjenigen Sicherheitskräfte, die staatliche Aufgaben erfüllen. Auch bei der Aufgabenübertragung an Private bleibt der Staat letztlich verantwortlich.

Aus Anlass der wachsenden Gewaltbereitschaft im öffentlichen Verkehr wurde eine gesetzliche Grundlage geschaffen, die Sicherheitsorganen im öffentlichen Verkehr bestimmte Befugnisse einräumt: Am 1. Oktober 2011 ist das Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr in Kraft getreten. Das Ziel dieses Gesetzes ist es insbesondere, privaten Sicherheitsdiensten Befugnisse einzuräumen, die ihnen gewöhnlich nicht zur Verfügung stehen. Denn ein privater Sicherheitsdienst hat keine hoheitlichen Befugnisse und agiert im Hausrecht oder durch Jedermannsrechte. Durch das BGST konnten daher rechtliche Lücken geschlossen werden und die Aufgaben sowie die Befugnisse der einzelnen Sicherheitsorgane lassen sich klarer voneinander abgrenzen. Gestützt auf das BGST hat der Bundesrat die Verordnung über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr erlassen. Darin wird näher auf die Ausbildung der Mitarbeitenden sowie deren Ausrüstung und Bewaffnung eingegangen.

Im BGST wird zwischen zwei Sicherheitsorganen unterschieden: dem Sicherheitsdienst und der Transportpolizei. Vom Sicherheitsdienst unterscheidet sich die Transportpolizei durch erweiterte Kompetenzen. Nur die Aufgaben des Sicherheitsdienstes können an eine private Organisation übertragen werden. Die Securitas AG ist als privates Sicherheitsunternehmen mit Bewilligung des BAV für die SBB AG tätig. Zusätzlich sorgt auch die Transsicura AG (Tochtergesellschaft der SBB Immobilien) zusammen mit der

Transportpolizei sowie den kantonalen und kommunalen Polizeikorps für Sicherheit an den Bahnhöfen.

Doch in der Lehre wird auch Kritik gegenüber dem BGST geäußert. Es werden Bedenken hinsichtlich der hoheitlichen Polizeifunktion der Sicherheitsorgane an öffentlich zugänglichen Orten ausgesprochen, die eigentlich zur Kernaufgabe der Polizei gehören. Für die Anwendung von polizeilichem Zwang verweist das BGST auf das ZAG, das zwischen polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen unterscheidet. Hier wird als problematisch erachtet, dass Private bei einer gesetzlichen Aufgabenübertragung dazu ermächtigt werden, Massnahmen und Zwangsmittel anzuwenden.

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	VI
Materialienverzeichnis	II
Erlassverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	VII
1 Einleitung	1
2 Rechtliche Grundlagen.....	3
2.1 Öffentliche Sicherheit als Staatsaufgabe	3
2.1.1 Gewaltmonopol des Staates.....	3
2.1.2 Bundeskompetenzen im Bereich sicherheitspolizeilicher Massnahmen.....	4
2.1.3 Kantonale Kompetenzen im Bereich sicherheitspolizeilicher Massnahmen	7
2.2 Rechte und Pflichten von Einzelpersonen.....	7
2.2.1 Jedermannsrechte	8
2.2.2 Hausrecht.....	9
2.2.3 Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition (WG).....	12
2.3 Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben	13
2.3.1 Voraussetzungen der Auslagerung	13
2.3.2 Problematik und Grenzen der Auslagerung an private Sicherheitsunternehmen	15
2.4 Bundeserlasse	16
2.4.1 Gesetzliche Anforderungen an das beauftragte Sicherheitsunternehmen ..	16
2.4.2 Rechtliche Grundlagen für Zwangsmassnahmen	17
2.5 Zwischenfazit.....	22
3 Abgrenzung der einzelnen Sicherheitsorgane im Bereich des öffentlichen Verkehrs	24
3.1 Transportpolizei.....	24
3.2 Sicherheitsdienst.....	26
3.2.1 Grundlagen	26
3.2.2 Aufgabenübertragung an Securitas AG.....	27
3.3 Transsicura.....	28
3.4 Kantonale und kommunale Polizeikorps.....	28

3.4.1	Kantonspolizei Zürich	30
3.4.2	Stadtpolizei Zürich	30
3.5	Zwischenfazit.....	30
4	Aufgaben und Herausforderungen	31
4.1	Grundsätzliches	31
4.2	Massnahmen und Zwang	33
4.2.1	Ausweiskontrolle; Identitätsabklärung.....	33
4.2.2	Befragung von Personen.....	35
4.2.3	Anhaltung und Wegweisung; vorläufige Festnahme und Polizeihaft	35
4.2.4	Durchsuchung und Beschlagnahme; Sicherheitsleistung	38
4.2.5	Waffen und Hilfsmittel.....	39
4.2.6	Zwischenfazit	40
4.3	Datenschutz und Persönlichkeitsrechte	41
4.4	Strafrechtliche Bestimmungen	44
4.5	Raum Hauptbahnhof Zürich	45
4.6	Rechtsschutz und Beschwerdeweg.....	47
4.7	Exkurs.....	49
4.7.1	Gefangenentransporte ‹Jail-Train›.....	49
4.7.2	Begleitung von Extrazügen für Fussballfans.....	51
5	Schlussfolgerungen	54
	Wahrheitserklärung	56
	Anhang.....	X
	Anhang 1: Übersicht Bundesgerichtsentscheide	X
	Anhang 2: Interview Postenchef der Kantonspolizei Zürich Hauptbahnhof.....	XI
	Anhang 3: Interview Chef Transportpolizei Stützpunkt Zürich	XVI

Literaturverzeichnis

AEMISEGGER HEINZ/ROBERT FLORENCE, Kommentar zu § 30 PolG, in: Donatsch Andreas/Jaag Tobias/Zimmerlin Sven (Hrsg.), Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich 2018.

ASLANTAS FATIH, Kommentar zu Art. 2 WG, in: Facincani Nicolas/Sutter Reto (Hrsg.), Waffengesetz (WG), Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997, Stämpflis Handkommentar, Bern 2017.

BERGER MAX B., Kommentar zu Art. 3 und 10 VG, in: Fischer Willi/Luterbacher Thierry (Hrsg.), Haftpflichtkommentar, Kommentar zu den schweizerischen Haftpflichtbestimmungen, Zürich/St. Gallen 2016.

BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017.

BOPP MICHAEL/JENDIS JULIANE, Kommentar zu Art. 27 WG, in: Facincani Nicolas/Sutter Reto (Hrsg.), Waffengesetz (WG), Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997, Stämpflis Handkommentar, Bern 2017.

BREITENMOSER STEPHAN/SCHWEIZER RAINER J., Kommentar zu Art. 13 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014.

DELNON VERA/RÜDY BERNHARD, Kommentar zu Art. 186 StGB, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Strafrecht, Strafgesetzbuch, Basler Kommentar, 4. Aufl., Basel 2019.

DIGGELMANN OLIVER/ALTWICKER TILMANN, Kommentar zu Art. 57 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015.

DONATSCH ANDREAS, Kommentar zu Art. 15 und 17 StGB, in: Donatsch Andreas (Hrsg.), StGB Kommentar, Mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG, AIG und OBG, 21. Aufl., Zürich 2022.

FLEISCHMANN FLORIAN SAMUEL, Polizeirechtliche Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, Eine systematische Darstellung der Rechtslage im Kanton Zürich, Zürich 2018.

GAMMA MARCO, Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr, Diss. Freiburg, Bern 2000.

GUERY MICHAEL, Die Privatisierung der Sicherheit und ihre rechtlichen Grenzen, ZBJV 2006, S. 273 ff.

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/TURNHEER DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020.

HAFNER FELIX/ STÖCKLI ANDREAS/ MÜLLER RETO PATRICK, Schutzanspruch der jüdischen Religionsgemeinschaften, Rechtsgutachten zur Rechtslage in den Kantonen Zürich, Bern und Basel, Zürich/St. Gallen 2018.

HEIMGARTNER STEFAN, Kommentar zu Art. 287 StGB, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Strafrecht, Strafgesetzbuch, Basler Kommentar, 4. Aufl., Basel 2019.

HETTICH PETER/STEINER THOMAS, Kommentar zu Art. 92 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014.

HOCHSTRASSER MICHAEL/RUSCH ARNOLD F., Der Vertrag des Passagiers mit den SBB, Jusletter 8. Oktober 2012.

JAAG TOBIAS, Kommentar zu § 9 PolG, in: Donatsch Andreas/Jaag Tobias/Zimmerlin Sven (Hrsg.), Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich 2018.

KÄLIN WALTER/LIENHARD ANDREAS/WYTENBACH JUDITH, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz, Gutachten zuhanden des Verbands Schweizerischer Polizeibeamter, Bern 2006.

KLETT BARBARA/BAUMELER URS/DAPHINOFF EVA, Der öffentliche Personenverkehr – Haftung und Sicherheitsfragen, Bern 2018.

KOLLER CHRISTOPHE/FINK DANIEL, Bestände der Sicherheitskräfte in der Schweiz 2011–2018, Bestandesaufnahme und erste Tendenzen, Publikation ESEHA, 2020.

KÜNZLI JÖRG/BÜCHLER ALEXANDRA/KRUMMEN DAVID, Privatisierung im Justizvollzug, Eine rechtliche Bestandesaufnahme, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, 2021.

LENDI MARTIN/UHLMANN FELIX, Kommentar zu Art. 87 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014.

LIENHARD ANDREAS, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz?, LEGES 2008, S. 425 ff.

MIGNOLI MARCO, Kommentar zu Art. 285 StGB, in: Graf Damian K. (Hrsg.), Annotierter Kommentar StGB, Bern 2020.

MOHLER MARKUS H.F., Föderalismus im Sicherheits- und Polizeirecht – Reform dringend!, Newsletter IFF 1/2018 des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg (zit. Newsletter IFF).

DERS., Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012 (zit. Grundzüge Polizeirecht).

DERS., Staatliches Gewaltmonopol, Sicherheit & Recht 2012, S. 152 ff. (zit. Gewaltmonopol).

DERS., Kurzkomentar zum Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST) vom 18. Juni 2010, Jusletter 6. September 2010 (zit. Kurzkomentar BGST).

DERS., Auslagerung polizeilicher Aufgaben an eine Anstalt öffentlichen Rechts am Beispiel der Schweizerischen Rheinhäfen (SRH) - Rechtliche und praktische Problemstellungen, Sicherheit & Recht 2009, S. 13 ff. (zit. Auslagerung SRH).

MOHLER MARKUS H.F./MÜLLER RETO PATRICK, Kommentar zu Art. 107 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St.Gallen 2023.

MÜLLER RETO PATRICK/GREUTER STÉPHANIE, Der grundrechtliche Rahmen für Anti-Terror-Operationen in Europa, Verbote und Verpflichtungen für staatliche Sicherheitskräfte nach der Rechtsprechung des EGMR zum Recht auf Leben, Bern 2021.

MÜLLER RETO PATRICK/MOHLER MARKUS H.F./, Kommentar zu Art. 57 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St.Gallen 2023.

OPPLIGER BEAT/HEIMGARTNER STEFAN, Kommentar zu § 25 und § 26 PolG, in: Donatsch Andreas/Jaag Tobias/Zimmerlin Sven (Hrsg.), Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich 2018.

RAUBER PHILIPP, Rechtliche Grundlagen der Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch Private, Diss. Basel, Basel 2006.

RÜSSLI MARKUS, Kommentar zu Art. 100 KV und Art. 104 KV, in: Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007.

SCHINDLER BENJAMIN/WIDMER RAPHAEL, Kommentar zu § 2 PolG, in: Donatsch Andreas/Jaag Tobias/Zimmerlin Sven (Hrsg.), Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich 2018.

SCHMID NIKLAUS/JOSITSCH DANIEL, Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, 3. Aufl., Zürich 2018.

SCHUPPLI ROMAN, Private Sicherheitsdienste im Spannungsfeld von Gewaltmonopol und Grundrechten, Sicherheit & Recht 2019, S. 49 ff.

SCHWEIZER RAINER J., Kommentar zu Art. 3 und Art. 42 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014.

SCHWEIZER RAINER J./MOHLER MARKUS H.F., Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014.

SCHWEIZER RAINER J./MÜLLER LUCIEN, Kommentar zu Art. 43a BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014.

TRECHSEL STEFAN/GETH CHRISTOPHER, Kommentar zu Art. 15 und 17 StGB, in: Trechsel Stefan/Pieth Mark (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021.

TRECHSEL STEFAN/VEST HANS, Kommentar zu Art. 287 StGB, in: Trechsel Stefan/Pieth Mark (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021.

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

WEDER ULRICH, Kommentar zu Art. 218 StPO, in: Donatsch Andreas/ Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung StPO, 3. Aufl., Zürich 2020 (zit. Kommentar StPO).

DERS., Kommentar zu § 24 PolG, in: Donatsch Andreas/Jaag Tobias/Zimmerlin Sven (Hrsg.), Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich 2018 (zit. Kommentar PolG).

WOHLERS WOLFGANG, Kommentar zu Art. 7 StPO, in: Donatsch Andreas/ Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung StPO, 3. Aufl., Zürich 2020 (zitiert Kommentar StPO).

ZÜND ANDREAS/ERRASS CHRISTOPH, Privatisierung von Polizeiaufgaben, Sicherheit & Recht 2012, S. 162 ff.

Materialienverzeichnis

Botschaften

Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14. November 2001, BBl 2002 S. 2291 ff. (zit. Botschaft Finanzausgleich Aufgaben Bund/Kantone).

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) vom 18. Januar 2006, BBl 2006 S. 2489 ff. (zit. Botschaft ZAG).

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 11. Januar 2006, BBl 2006 S. 2713 ff. (zit. Botschaft Änderung Waffengesetz).

Botschaft zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (Fan-Transporte), vom 28. August 2013, BBl 2013 S. 6993 ff. (zit. Botschaft Fan-Transporte).

Berichte, Stellungnahmen

Bericht des Bundesrates zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen (in Beantwortung des Postulates Stähelin 04.3267 vom 1. Juni 2004. «Private Sicherheitsfirmen») vom 2. Dezember 2005, BBl 2006 S. 623 ff. (zit. Bericht BR Sicherheitsfirmen).

Bericht der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates vom 3. November 2009 betr. Parlamentarische Initiative. Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST), BBl 2010 S. 891 ff. (zit. Bericht KVF-N BGST).

Stellungnahme des Bundesrates vom 27. Januar 2010 zum Bericht vom 3. November 2009 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates betr. Parlamentarische Initiative. Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST), BBl 2010 S. 915 ff. (zit. Stellungnahme BR zum Bericht KVF-N BGST).

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010, Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen vom 2. März 2012, BBl 2012 S. 4459 ff. (zit. Bericht Malama).

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3533 der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates vom 23. Mai 2019, Bekämpfung des Hooliganismus vom 22. Juni 2022 (zit. Bericht Hooliganismus).

Erlassverzeichnis

APV	Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Zürich vom 6. April 2011, AS Stadt Zürich 551.110
BetmG	BG über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (Betäubungsmittelgesetz), SR 812.121
BGG	BG über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz), SR 173.110
BGST	BG über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr vom 18. Juni 2010, SR 745.2
BWIS	BG über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit vom 21. März 1997, SR 120
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
DSG	BG über den Datenschutz vom 19. Juni 1992, SR 235.1
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, SR 742.101
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101
Hooligan- Konkordat	Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007
KV ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, LS 101
OR	BG betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220
PBG	BG über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (Personenbeförderungsgesetz), SR 745.1
POG ZH	Polizeiorganisationsgesetz des Kantons Zürich vom 29. November 2004, LS 551.1
PolG ZH	Polizeigesetz des Kantons Zürich vom 23. April 2007, LS 550.1

PolZ ZH	Verordnung über die polizeiliche Zwangsanwendung des Kantons Zürich vom 21. Januar 2009, LS 550.11
PVG ZH	Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr des Kantons Zürich vom 6. März 1988, LS 740.1
SBBG	BG über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998, SR 742.31
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung), SR 312.0
VES	Verordnung über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden vom 24. Juni 2015 (Verordnung über den Einsatz von Sicherheitsunternehmen), SR 124
VG	BG über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten vom 14. März 1958 (Verantwortlichkeitsgesetz), SR 170.32
VO VG	Verordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz vom 30. Dezember 1958, SR 170.321
VPB	Verordnung über die Personenbeförderung vom 4. November 2009, SR 745.11
VST	Verordnung über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr vom 17. August 2011, SR 745.21
VüV-ÖV	Verordnung über die Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr vom 4. November 2009 (Videoüberwachungsverordnung ÖV), SR 742.147.2
VwVG	BG über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz), SR 172.021
WafVO	Waffenverordnung des Kantons Zürich vom 16. Dezember 1998, LS 552.1
WG	BG über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997 (Waffengesetz), SR 514.54
WV	Verordnung über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 2. Juli 2008 (Waffenverordnung), SR 514.541

- ZAG BG über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008 (Zwangsanwendungsgesetz), SR 364
- ZAV Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 12. November 2008 (Zwangsanwendungsverordnung), SR 364.3
- ZGB Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Amt. Bull.	Amtliches Bulletin
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
Aufl.	Auflage
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAV	Bundesamt für Verkehr
betr.	betreffend
BBl	Bundesblatt
BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (amtliche Sammlung)
BGer	Bundesgericht
BR	Bundesrat
BSC	Berner Sport Club Young Boys (Fussballclub)
BStGer	Bundesstrafgericht
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heisst
Ders.	Derselbe
Diss.	Dissertation
E.	Erwägung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

eidg.	Eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FN	Fussnote
GC	Grasshopper Club Zürich (Fussballclub)
HB	Hauptbahnhof
Hrsg.	Herausgeber
i. e. S.	im engeren Sinne
IFF	Institut für Föderalismus der Universität Freiburg
i. V. m.	in Verbindung mit
JTS	Jail-Train-System
KVF-N	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
lit.	litera
LS	Loseblattsammlung
m. E.	meines Erachtens
N.	Note
NR	Nationalrat
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
Rz	Randziffer
S.	Seite
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SK	Strafkammer Bundesstrafgericht
sog.	sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts

SRH	Schweizerische Rheinhäfen
TPF	Entscheide des Bundesstrafgerichts (amtliche Sammlung)
TPO	Transportpolizei
TRS	Transsicura
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
v.	vom
z. B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZH	Zürich
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund
§	Paragraf
§§	Paragrafen

1 Einleitung

«Nicht jeder Uniformierte, der wie ein Polizist aussieht, ist einer ...».¹ Dieses Bild verdeutlicht die verschiedenen Agierenden, die für Sicherheit im öffentlichen Verkehr in der Schweiz sorgen.



Bild: Verschiedene Agierende im Öffentlichen Verkehr

Quelle: Adrian Baer / NZZ¹

Die SBB beförderte im Jahr 2022 1.16 Mio. Passagiere schweizweit pro Tag.² Einen wichtigen Knotenpunkt des Bahnverkehrsnetzes stellt der Hauptbahnhof Zürich dar, der als grösster Bahnhof der Schweiz gilt.³ Gemäss der Aussage des Postenchefs der Kantonspolizei Zürich HB (persönliche Kommunikation, 14. März 2023, Anhang 2, Frage 11) dürfe die sicherheitspolizeiliche Lage am HB Zürich permanent als angespannt bezeichnet werden. Neben der sehr hohen Frequentierung durch Reisende dient der Bahnhof oft auch als Veranstaltungsort für diverse Anlässe und Angebote. Darüber hinaus fungiert der Hauptbahnhof, ähnlich wie alle Bahnhöfe, als Anziehungspunkt für unterschiedlichste Personengruppen. Die Stadt- und Kantonspolizei Zürich teilte an ihrer

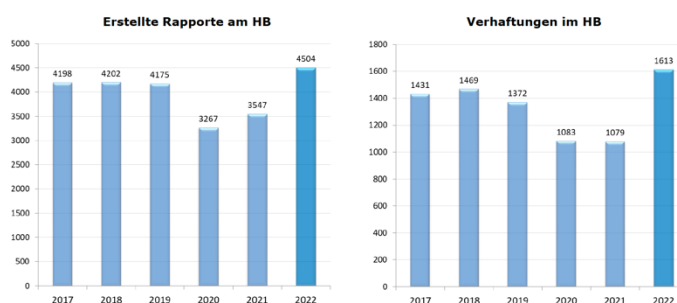
¹ Im Security-Bereich droht Wildwuchs, in: NZZ vom 5. August 2016, www.nzz.ch/schweiz/aktuelle-themen/sicherheitsfirmen-im-security-bereich-droht-wildwusch-ld.109177, besucht am: 08.03.2023.

² <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/sbb.html>, besucht am: 29.03.2023.

³ <https://reporting.sbb.ch/verkehr?highlighted=59731892994ae12ed8a939bf4dfdb5ac&years=1,4,5,6,7&scroll=1983>, besucht am: 29.03.2023.

Medienkonferenz vom 27. März 2023 mit, dass es im Jahr 2022 am HB Zürich zu 1613 Verhaftungen und zu 4504 erstellten Rapporten gekommen ist. Des Weiteren fanden 1600 Kontrollen statt, wobei 250 Personen vom Bahnhof verwiesen wurden. Als Massnahme wurden die Präsenz der Polizei wie der

Fokus HB Zürich – Entwicklung Anzeigen und Verhaftungen



Grafik: Faktenverzeichnis der Kantonspolizei Zürich

Quelle: Medienkonferenz vom 27.03.2023, Folie 11⁴

Sicherheitspartner in den letzten Monaten intensiviert.⁴ Aufgrund der Notwendigkeit einer hohen Präsenz und diversen Patrouillentätigkeiten sowohl an den Bahnhöfen wie auch in den Zügen werden vermehrt öffentliche Sicherheitsaufgaben an private Sicherheitsunternehmen übertragen.

Die Wahl dieses Themas wurde von meiner eigenen Tätigkeit als Sicherheitsdienstmitarbeiterin bei der Securitas AG im ZVV motiviert. Im Arbeitsalltag erlebe ich unmittelbar, wie das Zusammenspiel der verschiedenen Sicherheitsorgane im öffentlichen Verkehr funktioniert und in welchen Bereichen sich verschiedene Herausforderungen ergeben.

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist, aufzuzeigen, wieweit sicherheitspolizeiliche Aufgaben an private Unternehmen delegiert werden können und was die damit verbundenen Konsequenzen sind. In einem ersten Schritt soll ein Überblick über die rechtlichen Grundlagen gegeben werden. In Kapitel 3 werden die einzelnen Sicherheitsorgane dargestellt und voneinander abgegrenzt. Im 4. Kapitel werden Aufgaben und Herausforderungen aufgezeigt. Schliesslich werden Schlussfolgerungen gezogen und mögliche Lösungsansätze aufgezeigt. In Anhang 2 und 3 befinden sich zwei Interviews, die mit dem Chef der Transportpolizei am Stützpunkt Zürich und dem Dienstchef der Kantonspolizei, Posten HB Zürich geführt wurden. Diese Interviews sollen einen praxisnahen Einblick bieten.

⁴ Präsentation zur Medienkonferenz vom 27.03.2023, Folie 11. f., <https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/delikte-praevention/kriminalstatistik.html>, besucht am: 29.03.2023.

2 Rechtliche Grundlagen

2.1 Öffentliche Sicherheit als Staatsaufgabe

2.1.1 Gewaltmonopol des Staates

Die Errichtung des staatlichen Gewaltmonopols ist mit der Entstehung des modernen Rechtsstaats verknüpft, wodurch die privaten Selbsthilferechte der Bürgerinnen und Bürger zurückgedrängt und durch das Zivil- und Strafrecht begrenzt wurden.⁵ Dabei geht es – heute etwas überspitzt formuliert – um den «Unterschied zwischen dem Staat und einer Räuberbande»⁶, das heisst um die Frage, ob jenem oder dieser das Recht der Gewaltanwendung zustehen soll. Das staatliche Gewaltmonopol macht «die Anwendung physischen Zwangs zur ausschliesslichen Angelegenheit des Staates» und bildet damit «den Kern der staatlichen Sicherheitsverfassung»⁷. Es gilt als wichtige Errungenschaft des demokratischen Rechtsstaates.⁸ Dazu HERSCH: «Der Polizist ist bewaffnet, damit der Bürger keine Waffe tragen muss».⁹

Laut Bundesrat ist das Gewaltmonopol «eine der tragenden Säulen staatlicher Legitimität und damit unverzichtbarer Bestandteil der staatlichen Ordnung»¹⁰. Das Gewaltmonopol des Staates gehört zum materiellen Verfassungsrecht und hat damit seine Bedeutung unabhängig davon, ob es in einer schriftlichen Verfassung verankert ist.¹¹ Die Bundesverfassung legt das Gewaltmonopol nicht ausdrücklich fest.¹² Grundsätzlich stützt sich dieses auf die demokratische Legitimation des Rechtsstaates, wie sie in Art. 5 BV bestimmt wird.¹³ Ein Ausfluss des Gewaltmonopols findet sich in Art. 2 BV, wonach die Schweizerische Eidgenossenschaft die Sicherheit des Landes schützt; im Weiteren in den Bestimmungen von Art. 58 BV zur Armee und Art. 36 BV zur polizeilichen Generalklausel. Im vorliegenden Zusammenhang zentral ist Art. 57 Abs. 1 BV, der sog. Sicherheitsartikel,

⁵ KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 15.

⁶ MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1282.

⁷ Bericht BR Sicherheitsfirmen, S. 631.

⁸ LIENHARD, S. 427.

⁹ HERSCH JEANNE, zit. in: MOHLER, Gewaltmonopol, S. 158.

¹⁰ Bericht BR Sicherheitsfirmen, S. 631.

¹¹ KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 15.

¹² HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 103; MOHLER, Gewaltmonopol, S. 157; SCHWEIZER/MOHLER, Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung, N. 17.

¹³ SCHWEIZER/MOHLER, Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung, N. 18.

wonach Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung sorgen.¹⁴

Das staatliche Gewaltmonopol wird in die Teilaspekte Eingriffs-, Durchsetzungs- und Sanktionsmonopol unterteilt.¹⁵ Im vorliegendem Zusammenhang interessiert vor allem das Eingriffsmonopol, auch Zugriffsmonopol genannt, was bedeutet, dass die Polizei ihre Sicherheitsaufgaben nötigenfalls zwangsweise durchsetzen darf.¹⁶ Dieses staatliche Eingriffsmonopol gilt jedoch nicht absolut und wird im begrenzten Rahmen durchbrochen durch die sog. Jedermannsrechte und das Hausrecht, in denen Privaten als Selbstschutz ein dem Staat vorbehaltenes Verhalten erlaubt wird.¹⁷ Festzuhalten ist, dass die Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben immer im Spannungsverhältnis zum staatlichen Gewaltmonopol steht.¹⁸

2.1.2 Bundeskompetenzen im Bereich sicherheitspolizeilicher Massnahmen

Zunächst ist auf die grundsätzliche Kompetenzregelung nach Art. 3 BV hinzuweisen, wonach die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Dies bedeutet, dass der Bund nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung auch im Bereich der öffentlichen Sicherheit nur dann zuständig ist, wenn die Verfassung ihn ermächtigt, ansonsten sind die Kantone zuständig.¹⁹ Wiederholt wird dieses Prinzip in Art. 42 BV, der festlegt, dass der Bund diejenigen Aufgaben erfüllt, die ihm die Bundesverfassung zuweist.²⁰ Die Ermächtigung muss in der Bundesverfassung selbst stehen, Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse genügen dafür nicht.²¹ Als Grundsatz für die Zuweisung einer staatlichen Aufgaben bestimmt Art. 43a Abs. 1 BV, dass der Bund nur die Aufgaben übernimmt, die die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Darüber hinaus ist immer das Subsidiaritätsprinzip nach

¹⁴ KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 16.

¹⁵ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 89; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 18; MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1298.

¹⁶ KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S.18 (dort: Zugriffsmonopol).

¹⁷ Bericht BR Sicherheitsfirmen, S. 631; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 105; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 18; MOHLER, Gewaltmonopol, S. 159; SCHUPPLI, S. 53.

¹⁸ Bericht BR Sicherheitsfirmen, S. 631.

¹⁹ BIAGGINI, Art. 3 BV, N. 4 f.; FLEISCHMANN, N. 308; HÄFELIN/HALLER/KELLER/TURNHEER, N. 1052; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 91 f.; SCHWEIZER, Art. 3 BV, N. 10; TSCHANNEN, N. 722.

²⁰ BIAGGINI, Art. 42 BV, N. 1 f.

²¹ HÄFELIN/HALLER/KELLER/TURNHEER, N. 1053 f.

Art. 5a BV zu berücksichtigen.²² Der Bund soll nicht Aufgaben an sich ziehen, die die Kantone genauso gut selbst erfüllen können, d. h. die nicht zwingend bundesweit vereinheitlicht werden müssen.²³

Bezüglich Art. 57 Abs. 1 BV ist festzuhalten, dass dieser Bestimmung keine kompetenzbegründende Wirkung zur Schaffung neuer Bundeskompetenzen zukommt.²⁴ Sie weist vielmehr auf in anderen Bestimmungen begründete Zuständigkeiten des Bundes und die subsidiäre Generalkompetenz der Kantone. Art. 57 Abs. 1 BV ist als verpflichtender Auftrag zu verstehen, der durch die Koordinationspflichten in Abs. 2 ergänzt wird.²⁵ Grundsätzlich kann gesagt werden, dass der Bund eine umfassende Kompetenz im Bereich der äusseren Sicherheit und punktuelle Zuständigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit hat. Die Kantone sind dagegen zuständig für die innere Sicherheit ihres Gebietes (kantonale Polizeihochheit).²⁶ Doch obliegt dem Bund die «sicherheitsrechtliche Letztverantwortung» für die Wahrung der verfassungsmässigen Ordnung in den Kantonen gemäss Art. 52 BV.²⁷ Daneben stehen dem Bund im Bereich der inneren Sicherheit einzelne fragmentarische oder parallele Kompetenzen zu.²⁸ Ergänzend zu den Kantonen nimmt der Bund in einzelnen Bereichen Polizeiaufgaben wahr.²⁹ Zu nennen sind im vorliegenden Zusammenhang das BG über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST) und das Zwangsanspruchsgesetz (ZAG), auf die nachfolgend näher eingegangen wird. Weiter steht dem Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Waffen zu, wobei sich diese als fragmentarische Kompetenz auf die Bekämpfung des Waffenmissbrauchs beschränkt.³⁰

²² BIAGGINI, Art. 5a BV, N. 1.

²³ Botschaft Finanzausgleich Aufgaben Bund/Kantone, S. 2460; FLEISCHMANN, N. 309; SCHWEIZER/MÜLLER, Art. 5a BV, N. 18.

²⁴ BIAGGINI, Art. 57 BV, N. 2; FLEISCHMANN, N. 314; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 92 f.; MÜLLER/MOHLER, Art. 57 BV, N. 31.

²⁵ BIAGGINI, Art. 57 BV, N. 2 und N. 10; DIGGELMANN/ALTWICKER, Art. 57 BV, N. 43; MÜLLER/MOHLER, Art. 57 BV, N. 26.

²⁶ BIAGGINI, Art. 57 BV, N. 5.

²⁷ DIGGELMANN/ALTWICKER, Art. 57 BV, N. 27; BIAGGINI, Art. 57 BV, N. 6; MÜLLER/MOHLER, Art. 57 BV, N. 37.

²⁸ DIGGELMANN/ALTWICKER, Art. 57 BV, N. 26; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 92; TSCHANNEN, N. 767.

²⁹ BIAGGINI, Art. 57 BV, N. 9; MÜLLER/MOHLER, Art. 57 BV, N. 56.

³⁰ BIAGGINI, Art. 107 BV, N. 1 ff.; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 96; MOHLER/MÜLLER, Art. 107 BV, N. 13; TSCHANNEN, N. 772.

Art. 87 BV gibt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Eisenbahnverkehrs.³¹ Im Weiteren fällt die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung unter das Postregal nach Art. 92 Abs. 1 BV, das ebenfalls eine umfassende Bundeskompetenz ist.³² Als Annexkompetenz wird auch die Zuständigkeit des Bundes für die Regelung der Sicherheitsgewährleistung in diesen Bereichen gesehen.³³ Erfasst wird dabei neben dem Betrieb von schienengebundenen öffentlichen Verkehrsmitteln auch die Regelung der Bahnpolizei.³⁴ Doch es gibt auch Lehrmeinungen, die sagen, dass der Bund nur für die Betriebssicherheit der Verkehrsträger im Sinne von «safety» zuständig ist, nicht aber im polizeilichen Bereich der öffentlichen Sicherheit im Sinne von «security».³⁵

Für die Frage der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit ist der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama von Bedeutung.³⁶ Mit diesem Postulat wurde der Bundesrat aufgefordert, die Zuständigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit zu klären, insbesondere zu prüfen, welche Rechtsetzungskompetenzen die Bundesverfassung dem Bund im Bereich der inneren Sicherheit einräumt.³⁷ Der Bundesrat kommt in seinem Bericht zum Schluss, dass Art. 57 Abs. 1 BV als zentrale Bestimmung der Sicherheitsverfassung keine klare Kompetenzabgrenzung vorsieht, sondern lediglich einen Handlungsauftrag erteilt.³⁸ Sie ist daher keine Verfassungsgrundlage für das Tätigwerden des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit. Somit braucht es eine andere Verfassungsbestimmung, die den Bund für zuständig erklärt, ansonsten sind die Kantone zuständig. Für den hier fokussierten Bereich des öffentlichen Verkehrs hält der Bundesrat fest, dass verfassungsrechtliche Grundlagen für das BGST das Eisenbahninfrastrukturmonopol nach Art. 87 BV (v. a. Bau und Betrieb) und das Personenbeförderungsregal nach Art. 92 BV (regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung) sind.³⁹ Es ist jedoch zu beachten, dass die polizeilichen Befugnisse der Sicherheitsorgane von Transportunternehmen beschränkt sind, so auch der Bundesrat: «Die

³¹ BIAGGINI, Art. 87 BV, N. 2; LENDI/UHLMANN, Art. 87 BV, N. 6.

³² BIAGGINI, Art. 92 BV, N. 3 f.; HETTICH/STEINER, Art. 92 BV, N. 4.

³³ DIGGELMANN/ALTWICKER, Art. 57 BV, N. 39.

³⁴ BIAGGINI, Art. 87 BV, N. 5.

³⁵ MOHLER, Kurzkomentar BGST, Rz 3.

³⁶ Bericht Malama, S. 4459 ff.

³⁷ Bericht Malama, S. 4460.

³⁸ Bericht Malama, S. 4485 f.

³⁹ Bericht Malama, S. 4529.

Übertragung polizeilicher Kompetenzen geht nicht weiter, als sie für die Gewährleistung eines dauerhaft sicheren Betriebs des Personentransports im öffentlichen Verkehr notwendig ist. Umfang und Art der Sicherheitsaufgaben beschränken sich auf diejenigen Leistungen, die zum Schutz der Passagiere, der Angestellten, der transportierten Güter und zur Sicherstellung eines ordnungsgemässen Betriebs erforderlich sind. Die Aufgaben der Transportpolizei oder des Sicherheitsdienstes sind damit als Ergänzung zu der durch die Kantone zu gewährleistenden öffentlichen Sicherheit zu verstehen.»⁴⁰

2.1.3 Kantonale Kompetenzen im Bereich sicherheitspolizeilicher Massnahmen

Aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzordnung (Prinzip der Einzelermächtigung zur Begründung einer Bundeskompetenz nach Art. 3 BV) haben in der Schweiz die Kantone die Polizeihochheit, worunter die allgemeine Gefahrenabwehr und damit auch die Sicherheitspolizei fällt.⁴¹ Im Kanton Zürich gewährleisten gemäss Art. 100 KV ZH Kantone und Gemeinden die öffentliche Sicherheit und Ordnung.⁴² Scharf abgrenzen lassen sich die beiden Begriffe nicht, im Vordergrund steht vor allem die öffentliche Sicherheit im Sinne der Gefahrenabwehr zum Schutz des Staates und seiner Infrastruktur sowie der Rechtsgüter des Einzelnen.⁴³ Nach § 3 Abs. 1 des Zürcherischen Polizeigesetzes (PolG ZH) trägt die Polizei durch Information, Beratung und sichtbare Präsenz und andere geeignete Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei. Bezüglich des öffentlichen Verkehrs ist auf Art. 104 KV ZH zu verweisen. Gemäss Abs. 3 dieser Bestimmung fördern Kanton und Gemeinden den öffentlichen Personenverkehr im ganzen Kantonsgebiet. Von Bedeutung ist der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) der gemäss § 21 PVG ZH seine Aufgaben in enger Zusammenarbeit mit den Transportunternehmen erfüllt.⁴⁴

2.2 Rechte und Pflichten von Einzelpersonen

Das staatliche Gewaltmonopol lässt nur in Ausnahmefällen Gewaltanwendung durch Private zu.⁴⁵ Im Folgenden wird auf die Abwehrrechte des Straf- und Strafprozessrechts

⁴⁰ Bericht Malama, S. 4530.

⁴¹ BIAGGINI, Art. 57 BV, N. 5; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 102; MÜLLER/MOHLER, Art. 57 BV, N. 32.

⁴² RÜSSLI, Art. 100 KV, N. 13 f.

⁴³ RÜSSLI, Art. 100 KV, N. 3 f.

⁴⁴ RÜSSLI, Art. 104 KV, N. 13.

⁴⁵ Bericht BR Sicherheitsfirmen, S. 631 f.; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 105; SCHUPPLI, S. 53.

sowie auf die Besonderheit des Hausrechts eingegangen, nicht jedoch auf die Rechte nach Zivilrecht. Die Unterteilung der privaten Gefahrenabwehr erfolgt hinsichtlich der Beschränkung in zeitlicher Hinsicht (Notwehr, Notstand, Festhalterrechte) oder in räumlicher Hinsicht (Hausrecht).⁴⁶ Ohne Übertragung hoheitlicher Befugnisse ist das Handeln privater Sicherheitsunternehmen auf diese Selbstschutz- und Selbsthilfetatbestände beschränkt. Somit haben private Sicherheitsangestellte nicht mehr Befugnisse als andere Privatpersonen.⁴⁷ Davon zu unterscheiden ist, wenn der Staat Private mit sicherheitspolizeilichen Aufgaben beauftragt, wie es beim BGST der Fall ist.

2.2.1 Jedermannsrechte

Jedermannsrechte sind Selbstschutznormen, die unter bestimmten Voraussetzungen Eingriffe in Rechtsgüter Dritter erlauben.⁴⁸ Zu den geschützten Rechtsgütern gehören namentlich Leib und Leben, Vermögen, Ehre, Geheim- und Privatbereich, Hausfrieden und persönliche Freiheit.⁴⁹

Die rechtfertigende Notwehr nach Art. 15 StGB verlangt, dass ein Angriff im Gang ist oder unmittelbar bevorsteht.⁵⁰ Ausser dem Angegriffenen ist auch eine Drittperson zur Notwehrhilfe berechtigt.⁵¹ Für die Unmittelbarkeit der Bedrohung müssen Anzeichen einer Gefahr vorhanden sein, die eine Verteidigung nahelegen. Gemäss Bundesgericht genügt eine zunehmend aggressive und aufgeheizte Grundstimmung nicht, sondern es ist eine konkrete Bedrohung erforderlich.⁵² In zeitlicher Hinsicht ist Notwehr nur zulässig, solange der Angriff andauert, das heisst bis zu seiner Beendigung, danach ist Art. 15 StGB nicht mehr anwendbar.⁵³

Im Unterschied zur Notwehr, die gegen Angreifende gerichtet ist, wird beim Notstand nach Art. 17 StGB in Rechtsgüter Dritter eingegriffen, um höherwertige Rechtsgüter aus

⁴⁶ Bericht BR Sicherheitsfirmen, S. 631 f.

⁴⁷ KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 34; SCHUPPLI, S. 54.

⁴⁸ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 105.

⁴⁹ TRECHSEL/GETH, Art. 15 StGB, N. 4.

⁵⁰ DONATSCH, Art. 15 StGB, N. 2.

⁵¹ DONATSCH, Art. 15 StGB, N. 7; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 108; TRECHSEL/GETH, Art. 15 StGB, N. 12.

⁵² BGer. 6B_205/2019 vom 09.08.2019 E. 2.3.1.; BGer. 6B_324/2014 vom 25.09.2014 E. 1.3.3.; TRECHSEL/GETH, Art. 15 StGB, N. 6.

⁵³ DONATSCH, Art. 15 StGB, N. 3; TRECHSEL/GETH, Art. 15 StGB, N. 7.

einer unmittelbaren, nicht anders abwendbaren Gefahr zu retten.⁵⁴ Im Gegensatz zur Notwehr ist der Notstand subsidiär.⁵⁵

Art. 218 StPO erlaubt ausnahmsweise die vorläufige Festnahme durch Privatpersonen in ganz bestimmten tatnahen Situationen.⁵⁶ Demnach sind Private berechtigt, eine Person vorläufig festzunehmen, wenn sie diese bei einem Verbrechen oder Vergehen auf frischer Tat ertappt oder unmittelbar nach der Begehung einer solchen Tat angetroffen haben. Allerdings nur unter der Voraussetzung, dass polizeiliche Hilfe nicht rechtzeitig erlangt werden kann. Somit dürfen Privatpersonen bei einer blossen Übertretung niemanden vorläufig festnehmen.⁵⁷ Zudem ist sog. Flagrantz erforderlich, was bedeutet, dass die Privatperson die Tat persönlich wahrgenommen haben muss.⁵⁸ Wichtig ist sodann die unverzügliche Übergabe an die Polizei gemäss Art. 218 Abs. 3 StPO.⁵⁹ Gewalt darf nur als äusserstes Mittel angewendet werden und muss verhältnismässig sein (Art. 200 StPO), wobei dies für Privatpersonen wie auch für Polizeikräfte gilt.⁶⁰ Die Verhältnismässigkeit bestimmt sich nach der Schwere der infrage stehenden Straftat und nach dem Mass des Widerstandes.⁶¹ Doch darf Gewalt nur ultima ratio sein, was voraussetzt, dass «andere Mittel wie etwa eine Aufforderung, vor Ort zu verbleiben und das Eintreffen der zu avisierenden oder avisierten Polizei abzuwarten, nicht zum Erfolg führen.»⁶²

2.2.2 *Hausrecht*

Das Hausrecht wird einerseits grundrechtlich geschützt durch die Privatsphäre nach Art. 13 Abs. 1 BV sowie Art. 8 Abs. 1 EMRK, andererseits strafrechtlich im Hausfriedensbruch nach Art. 186 StGB.⁶³ Unter den Schutz des Hausrechtes fallen das Eigentum und die obligatorische Berechtigung (Miete), wie auch eine öffentlich-rechtliche

⁵⁴ DONATSCH, Art. 17 StGB, N. 1; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 109; TRECHSEL/GETH, Art. 17 StGB, N. 1.

⁵⁵ DONATSCH, Art. 17 StGB, N. 8; TRECHSEL/GETH, Art. 17 StGB, N. 7.

⁵⁶ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 110 f.

⁵⁷ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 111; SCHMID/JOSITSCH, Art. 218 StPO, N. 2; WEDER, Kommentar StPO, Art. 218 StPO, N. 7.

⁵⁸ SCHMID/JOSITSCH, Art. 218 StPO, N. 4; WEDER, Kommentar StPO, Art. 218 StPO, N. 6.

⁵⁹ SCHMID/JOSITSCH, Art. 218 StPO, N. 7; WEDER, Kommentar StPO, Art. 218 StPO, N. 16 f.

⁶⁰ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 111; WEDER, Kommentar StPO, Art. 218 StPO, N. 10.

⁶¹ WEDER, Kommentar StPO, Art. 218 StPO, N. 15.

⁶² WEDER, Kommentar StPO, Art. 218 StPO, N. 13.

⁶³ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 111 f.

Verfügbungsmacht.⁶⁴ Juristische Personen werden als Rechtsträger anerkannt.⁶⁵ Wichtig ist die Unterscheidung in private, öffentliche und halb-öffentliche Räume:

Private Räume sind nur einem bestimmten Personenkreis zugänglich, der vom Inhaber des Hausrechts festgelegt wird.⁶⁶ Hier besteht – wie der Bundesrat in seinem Bericht zu den privaten Sicherheitsunternehmen festhält - «Raum für ein begrenztes privates Sicherheitsmanagement».⁶⁷ Zum Hausrecht gehört die Befugnis, zu bestimmen, wer sich in den Räumen aufhalten darf. Zur Durchsetzung des Hausrechts kommen verschiedene Massnahmen infrage wie die Durchführung von Zutrittskontrollen, die Bewachung des Grundstückes und das Aussprechen eines Hausverweises oder Hausverbotes.⁶⁸ Es spielt keine Rolle, ob der Inhaber des Hausrechts selbst für Sicherheit sorgt oder dies einem Sicherheitsunternehmen überträgt.⁶⁹ In jedem Fall stehen dem Inhaber des Hausrechts nicht mehr Befugnisse als die Jedermannsrechte zur Verfügung.⁷⁰ Nicht vom Hausrecht umfasst werden polizeiliche Zwangsmassnahmen wie Personen- und Fahrzeugkontrolle, Anhaltung und Polizeigewahrsam oder erkennungsdienstliche Erfassung.⁷¹ «Selbst in rein privaten Räumen obliegt die Durchsetzung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit aufgrund des Gewaltmonopols letztlich dem Staat, wenn man von eng begrenzten privaten Abwehrrechten wie der Notwehr oder dem Notstand bzw. den entsprechenden Hilfeleistungen für Dritte (Nothilfe, Notstandshilfe) absieht.»⁷²

Öffentliche Räume sind allen zugänglich und das Hausrecht steht keiner Privatperson zu.⁷³ Dazu gehören die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch, insbesondere der öffentliche Grund (Strassen, Plätze).⁷⁴ Im öffentlichen Raum sind – als originäre Aufgabe

⁶⁴ BREITENMOSER/SCHWEIZER, Art. 13 BV, N. 59; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 112; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 35.

⁶⁵ BREITENMOSER/SCHWEIZER, Art. 13 BV, N. 60.

⁶⁶ MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1355.

⁶⁷ Bericht BR Sicherheitsfirmen, S. 647.

⁶⁸ Bericht BR Sicherheitsfirmen, S. 648; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 113; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 35; SCHUPPLI, S. 53 f.

⁶⁹ RAUBER, S. 193; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 112; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 35.

⁷⁰ RAUBER, S. 194.

⁷¹ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 113.

⁷² Bericht BR Sicherheitsfirmen, S. 647.

⁷³ RAUBER, S. 198.

⁷⁴ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 114 f.; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 37; MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1356.

des Staates – die staatlichen Polizeiorgane für die Sicherheit zuständig.⁷⁵ Private Sicherheitsunternehmen haben hier nur das Recht auf einen individuellen Objekt-, Personen- und Transportschutz, auch hier beschränkt auf die Jedermannsrechte. Als Beispiele werden Geldtransporte oder begleitender Personenschutz für Privatpersonen genannt.⁷⁶ Solche privaten Sicherheitsleute dürfen jedoch «keine generellen Sicherheitsaufgaben mit polizeilichen Funktionen»⁷⁷ ausüben. Bei einem konkreten Verdacht oder einer erhöhten konkreten Gefährdungssituation ist die Polizei zuständig.⁷⁸ Für darüber hinausgehende Eingriffsrechte Privater ist eine spezielle gesetzliche Ermächtigung im Rahmen einer Aufgabendelegation notwendig.⁷⁹

Halböffentliche Räume lassen sich einer privaten Person zuordnen, sind aber bezüglich ihres Verwendungszwecks für einen unbestimmten Adressatenkreis öffentlich zugänglich.⁸⁰ Darunter fallen private, aber der Öffentlichkeit gewidmete, allgemein zugängliche Grundstücke und Gebäude, namentlich private Teile von Bahnhöfen sowie öffentlich zugängliche Transportmittel.⁸¹ In diesem Bereich konkurriert die Zuständigkeit der Polizei mit den aus dem Hausrecht fliessenden Befugnissen.⁸² Eine begrenzte Rechtsgrundlage für Eingriffe bildet die zivilrechtliche Einwilligung in die Vertragsbedingung eines Betreibers, namentlich des Transportunternehmens.⁸³ Der Transportvertrag mit dem Verkehrsbetrieb ist dabei immer privatrechtlicher Natur.⁸⁴ Mit dem Kauf einer Fahrkarte willigen Fahrgäste vertraglich in die Sicherheitsmassnahmen ein.⁸⁵ Wie MOHLER festhält, können Vertragsbedingungen «keinen Verzicht auf Grundrechte in einer Weise zum Inhalt haben, die einem Eingriff gleichkommen, der einer formell gesetzlichen Grundlage bedarf».⁸⁶ Auch im halböffentlichen Bereich bleibt es Aufgabe der staatlichen

⁷⁵ Bericht BR Sicherheitsfirmen, S. 649; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 115; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 37.

⁷⁶ Bericht BR Sicherheitsfirmen, S. 649; GAMMA, S. 86 f.; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 116; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 37.

⁷⁷ KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 37.

⁷⁸ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 116; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 37.

⁷⁹ Bericht BR Sicherheitsfirmen, S. 649.

⁸⁰ Bericht BR Sicherheitsfirmen, S. 648; SCHUPPLI, S. 54.

⁸¹ KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 36.

⁸² RAUBER, S. 198; GAMMA, S. 88.

⁸³ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 117 f.; MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1362 und N. 1365.

⁸⁴ BGE 136 II 457 E. 6.2.; MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1363.

⁸⁵ Bericht BR Sicherheitsfirmen, S. 648; RAUBER, S. 196 f.

⁸⁶ MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1366.

Sicherheitspolizei, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten.⁸⁷ Bei der Öffentlichkeit zugänglichen Räumen hat die Polizei die «primäre Gefahrenabwehrzuständigkeit».⁸⁸

2.2.3 Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition (WG)

Aufgrund seiner Zuständigkeit gemäss Art. 107 Abs. 1 BV hat der Bund das Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition (WG) erlassen.⁸⁹ Es verfolgt das Ziel, den Missbrauch von Waffen zu bekämpfen (Art. 1 Abs. 1 WG). Der Begriff der Waffe ist in Art. 4 WG definiert, worunter unter anderem Feuerwaffen und bestimmte Messer, aber auch Schlagringe und Schlagstöcke fallen. Nicht unter Art. 1 der Waffenverordnung fallen die sog. Pfeffersprays (Wirkstoffe Capsaicin, OC und PAVA), die man in der Schweiz ohne Bewilligung erhält.⁹⁰ Gemäss Art. 27 Abs. 1 WG benötigt eine Waffentragbewilligung, wer eine Waffe an öffentlich zugänglichen Orten tragen oder transportieren will. Wie jede Privatperson brauchen daher auch private Sicherheitsleute eine Waffentragbewilligung. Zum Begriff der Öffentlichkeit erklärt das Bundesgericht in BGE 141 IV 132 E. 3.2.3: «Der Begriff der Öffentlichkeit bezieht sich u. a. auf öffentlichen oder fremden Grund, Verkehrsmittel und öffentliche Lokale. Dazu gehören nebst den Strassen, Parks, Bahnhöfen etc. auch die bereits erwähnten privat geführten Lokale wie Einkaufsläden, Restaurants, Kinos, Sportanlagen etc., die nicht einem präzisiertem Personenkreis offenstehen». Gemäss Art. 27 Abs. 2 lit. b WG ist für den Erhalt einer Waffentragbewilligung die Glaubhaftmachung erforderlich, dass man eine Waffe benötigt, um sich selbst oder andere Personen oder Sachen vor einer tatsächlichen Gefährdung zu schützen. Ein solches Bedürfnis zum Mitführen einer Waffe kann für private Sicherheitsleute unter Umständen vorliegen, die Art des Einsatzes ist dabei ausschlaggebend.⁹¹

Als präventive Massnahme verbietet Art. 28a WG das Tragen gefährlicher Gegenstände an öffentlich zugänglichen Orten. Gemäss bundesrätlicher Botschaft zur Änderung des Waffengesetzes soll diese Bestimmung «der Polizei und den Zollbehörden die Möglichkeit verschaffen, an öffentlich zugänglichen Orten getragene Baseballschläger, Metallrohre und ähnliche Gegenstände einzuziehen, bevor damit Gefährdungen stattfinden oder

⁸⁷ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 117; SCHUPPLI, S. 55.

⁸⁸ GAMMA, S. 161.

⁸⁹ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 96.

⁹⁰ Factsheet Abwehrspray BAG, abrufbar unter <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesund-leben/umwelt-und-gesundheit/chemikalien/chemikalien-a-z/abwehrspray.html>, besucht am: 27.05.2023.

⁹¹ BOPP/JENDIS, N. 29 zu Art. 27.

Straftaten begangen werden können.»⁹² Missbräuchlich bedeutet, dass der Gegenstand «offensichtlich» dazu dient, «Menschen einzuschüchtern oder zu bedrohen, oder er soll zur Begehung von Gewalttaten eingesetzt werden.»⁹³ Gemäss § 8 der zürcherischen Wafferverordnung (WafVO) erfolgt die Sicherstellung von Waffen, Munition und gefährlichen Gegenständen durch die Polizeiorgane.

2.3 Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben

2.3.1 Voraussetzungen der Auslagerung

Die Frage, inwiefern polizeiliche Sicherheitsaufgaben von Privatpersonen übernommen werden können, steht im Fokus der folgenden Betrachtung. Dabei sind unterschiedliche Formen der Privatisierung zu berücksichtigen:⁹⁴

Bei der Aufgabenprivatisierung liegt ein Aufgabenverzicht vor, d. h. die Aufgabe wird in den privaten Sektor verlagert und der Staat nimmt diese Tätigkeit überhaupt nicht mehr wahr, z. B. die Privatisierung eines Schwimmbades oder einer Sportanlage.⁹⁵

Bei der Erfüllungsprivatisierung verbleibt die Verantwortung beim Gemeinwesen, aber der private Erfüllungsträger wird mit dem Vollzug betraut.⁹⁶ Bei dieser Form der Privatisierung wird Privaten «die Möglichkeit eröffnet, unter staatlicher Aufsicht und Kontrolle Leistungen zu erbringen.»⁹⁷

Eine Organisationsprivatisierung liegt vor, wenn ein öffentliches Unternehmen in eine Gesellschaft des privaten Rechts umgewandelt wird. Dabei bleibt der Staat ausschliesslich Beteiligter an der Gesellschaft und es wird weder die Aufgabe noch die Trägerschaft an Private übertragen.⁹⁸ Als Beispiel hierfür ist die SBB zu nennen, eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft mit dem Bund als Aktionär (Art. 2 Abs. 1 und 7 Abs. 1 SBBG).

Gemäss Art. 178 Abs. 3 BV können Verwaltungsaufgaben durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen und des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen. Für die Übertragung sicherheitspolizeilicher Aufgaben ist

⁹² Botschaft Änderung Waffengesetz, S. 2723.

⁹³ Botschaft Änderung Waffengesetz, S. 2743.

⁹⁴ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 126 f.

⁹⁵ RAUBER, S. 141 f.

⁹⁶ RAUBER, S. 143.

⁹⁷ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 127.

⁹⁸ RAUBER, S. 145 f.

eine gesetzliche Grundlage nötig. Ob ein Gesetz im formellen Sinne notwendig ist, hängt von der Art der Verwaltungstätigkeit ab, die ausgelagert werden soll.⁹⁹ Für den Bund wird dies in Art. 164 Abs. 1 BV festgesetzt, wonach alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in einem Bundesgesetz zu erlassen sind, namentlich bei Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte (lit. b) sowie Rechten und Pflichten von Personen (lit. c). Das in Art. 5 Abs. 1 BV verankerte Legalitätsprinzip gilt auch auf Kantonsebene.¹⁰⁰ Wie in Art. 98 der KV ZH beschrieben wird, können Kanton und Gemeinden die Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Dritte übertragen.

Weiter ist gemäss Art. 5 Abs. 2 BV ein öffentliches Interesse an der Auslagerung notwendig, wofür meist finanzielle Gründe vorgebracht werden.¹⁰¹ Auch «höhere Beweglichkeit» oder «spezifisches Fachwissen» werden als Gründe für die Übertragung an Private genannt.¹⁰² Massgebend ist jedoch nicht der reine Kostenvorteil. «Vielmehr müssen» – gemäss SCHUPPLI¹⁰³ – «die privaten Sicherheitsunternehmen eine klar definierte Leistung ohne wesentlichen Qualitätsabfall zu bestmöglichen Kosten erbringen. Andernfalls, wenn also die qualitativen Einbussen zu schwer wiegen oder die Kosten zu hoch sind, erscheint die Ausgliederung aus dem staatlichen Wirkungsbereich als nicht angezeigt.» So weist auch MOHLER darauf hin: «In ökonomischer Hinsicht kann sich das öffentliche Interesse nicht in einer bloss billigeren Möglichkeit erschöpfen, dieses liegt in einem insgesamt besseren Leistungs- und Preisverhältnis.»¹⁰⁴ Zudem unterliegt das staatliche Handeln dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV). Hier wird verlangt, dass die Privaten geeignet sind, die übertragene Aufgabe kompetent zu erfüllen und das mit der Auslagerung verfolgte Ziel zu erreichen.¹⁰⁵

Eine wichtige Bedeutung kommt der Grundrechtsbindung nach Art. 35 Abs. 2 BV zu: «Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.» Damit sind auch die mit der Erfüllung staatlicher

⁹⁹ BIAGGINI, Art. 178 BV, N. 26; SCHUPPLI, S. 57.

¹⁰⁰ SCHUPPLI, S. 57.

¹⁰¹ BIAGGINI, Art. 178 BV, N. 27, SCHUPPLI, S. 57.

¹⁰² RAUBER, S. 151.

¹⁰³ SCHUPPLI, S. 57.

¹⁰⁴ MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1327.

¹⁰⁵ BIAGGINI, Art. 178 BV, N. 27; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 128; RAUBER, S. 151.

Aufgaben betrauten privaten Sicherheitskräfte an die Grundrechte gebunden.¹⁰⁶ Bedeutend ist dies im Bereich der Erfüllungsprivatisierung insbesondere dann, wenn Private über hoheitliche Handlungsbefugnisse verfügen.¹⁰⁷

Schliesslich ist festzuhalten, dass der Staat auch nach der Aufgabenübertragung an Private verantwortlich bleibt, wofür eine Aufsicht und Kontrolle notwendig ist (sog. Gewährleistungsverantwortung).¹⁰⁸ Dies bedeutet, dass der Staat die Erfüllung «auf demselben rechtlichen und faktischen Niveau» garantieren muss, wie wenn er selbst die Aufgabe wahrnehmen würde.¹⁰⁹ Aufgrund der in Art. 29a BV festgelegten Rechtsweggarantie darf die Auslagerung nicht zu einer Schlechterstellung der betroffenen Privatpersonen führen. Es muss ein gleichwertiges Rechtsschutzverfahren vorliegen, unabhängig davon, ob ein privates Sicherheitsunternehmen oder die staatliche Polizei die Sicherheitsaufgaben erfüllt.¹¹⁰

2.3.2 Problematik und Grenzen der Auslagerung an private Sicherheitsunternehmen

Es ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Massnahmen um einen sehr sensiblen Bereich handelt, da dies im Bereich von Zwangsmassnahmen oder bei der Datenbearbeitung zu erheblichen Grundrechtseingriffen führen kann. Es stellt sich daher die Frage, wo angesichts des staatlichen Gewaltmonopols die Grenze der Privatisierung von Sicherheitsaufgaben liegt. Dabei wird der Begriff der «exklusiven staatlichen Sicherheitsaufgaben» verwendet, worunter ein Kern von staatlichen Sicherheitsaufgaben fallen soll, der nicht an Private übertragen werden kann.¹¹¹ Als klar nicht übertragbar werden die Zuständigkeit zur Landesverteidigung gemäss Art. 58 Abs. 3 BV, die mit der sicherheitspolizeilichen Letztverantwortung verbundenen Staatsaufgaben und die Strafverfolgung i. e. S. genannt.¹¹² Grenzen ergeben sich auch bei sog. «grundrechtsintensiven Sicherheitsaufgaben»¹¹³: vor allem bei der Ausübung körperlicher Gewalt durch Sicherheitskräfte (körperliche Integrität) oder der Festnahme

¹⁰⁶ BIAGGINI, Art. 178 BV, N. 27; DIGGELMANN/ALTWICKER, Art. 57 BV, N. 45; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 128 f.

¹⁰⁷ RAUBER, S. 157 f.

¹⁰⁸ ZÜND/ERRASS, S. 179.

¹⁰⁹ ZÜND/ERRASS, S. 175.

¹¹⁰ BIAGGINI, Art. 178 BV, N. 27; GAMMA, S. 260; MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1327; SCHUPPLI, S. 57.

¹¹¹ GUERY, S. 288 f.

¹¹² DIGGELMANN/ALTWICKER, Art. 57 BV, N. 45.

¹¹³ GUERY, S. 288 f.

(Bewegungsfreiheit). Bei der Einziehung von Gegenständen ist die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV betroffen. Eine klare gesetzliche Grundlage findet sich in § 5 Abs. 2 POG ZH, wonach polizeiliche Zwangsmassnahmen und strafprozessuale Ermittlungshandlungen den Angehörigen der Polizei vorbehalten bleiben.

2.4 Bundeserlasse

2.4.1 Gesetzliche Anforderungen an das beauftragte Sicherheitsunternehmen

In der Verordnung über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden (VES) legt Art. 2 ausdrücklich fest, dass der Bund die Wahrnehmung einer Schutzaufgabe nur dann einem Unternehmen übertragen darf, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. In Art. 4 VES werden die Mindestanforderungen an das Sicherheitsunternehmen aufgeführt, namentlich muss dieses die notwendigen Garantien hinsichtlich Rekrutierung, Ausbildung und Kontrolle seines Personals bieten (Abs. 1 lit. a), einen guten Ruf und ein einwandfreies Geschäftsgebaren nachweisen (Abs. 1 lit. b) sowie über ein internes Kontrollsystem verfügen, das sicherstellt, dass Verhaltensstandards eingehalten werden (Abs. 1 lit. d). Zudem muss sich die einsetzende Behörde gemäss Art. 5 Abs. 1 VES vergewissern, dass das Personal eine der Schutzaufgabe entsprechende Ausbildung erhalten hat, unter anderem hinsichtlich Grundrechten und Persönlichkeitsschutz (lit. a), Einsatz von körperlicher Gewalt und von Waffen für das Handeln in Notwehr und Notstandssituationen (lit. b) sowie im Umgang mit Widerstand leistenden und gewaltbereiten Personen (lit. c). Gemäss Art. 6 VES soll sichergestellt werden, dass das Personal bei der Ausübung seiner Funktion identifizierbar ist. Auch muss vertraglich festgelegt werden, ob das Personal im Hinblick auf Notwehr- und Notstandssituationen bewaffnet sein muss, wobei die erforderlichen Bewilligungen vorliegen müssen (Art. 7 Abs. 1 und 2 VES). Für die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen muss eine gesetzliche Grundlage bestehen, wobei sodann die Bestimmungen des ZAG anwendbar sind (Art. 9 Abs. 1 und 3 VES). Zudem muss das Personal eine entsprechende Zusatzausbildung erhalten (Art. 9 Abs. 2 VES).

Von der Lehre wird kritisiert, dass der Bundesrat sich bei Erlass der VES ausschliesslich auf Art. 182 Abs. 2 BV¹¹⁴ als allgemeine Vollzugskompetenz stützt

¹¹⁴ Art. 182 BV: Rechtsetzung und Vollzug

¹ Der Bundesrat erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist.

(verfassungsunmittelbar erlassene Verordnung).¹¹⁵ So SCHWEIZER/MOHLER, die dies als «rechtsstaatlich bedenklich» erachten, da Art. 182 Abs. 2 BV lediglich einen allgemeinen Gesetzesvollzugsauftrag an den Bundesrat enthalte.¹¹⁶

Art. 5 des Bundesgesetzes über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST) legt ebenfalls Anforderungen an private Sicherheitsunternehmen fest. Die sich auf das BGST stützende Verordnung über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr verweist für die Bewilligung (Art. 7 Abs. 1 VST) sowie für die Anforderungen an die Ausbildung (Art. 8 Abs. 1 VST) auf die in der VES aufgestellten Voraussetzungen.

2.4.2 Rechtliche Grundlagen für Zwangsmassnahmen

Ein erster Gesetzesentwurf zur Neuregelung des Bahnpolizeigesetzes scheiterte am 20. März 2009 in der Schlussabstimmung des Nationalrates.¹¹⁷ Grund für die Ablehnung war einerseits die Privatisierung. So LOUIS SCHELBERT anlässlich der Beratung des Entwurfs zum BGST:¹¹⁸ «Die Bürgerinnen und Bürger haben die Gewaltausübung dem Staat übertragen. Physische Gewalt darf, wenn überhaupt, nur ein staatliches Organ ausüben. Es kann und darf nicht sein, dass die verfassungsmässige Ordnung auf dem gesetzlichen Weg über den Haufen geworfen wird. Nur wenn das Gewaltmonopol beim Staat bleibt, wird der Rechtsfrieden dauernd gesichert.» Zudem wurde ein gesetzliches Schusswaffenverbot verlangt. So das Votum von JACQUELINE FEHR:¹¹⁹ «Es ist dermassen klar, dass eine Transportpolizei mit Schusswaffen eine Gefahr für die Sicherheit im öffentlichen Verkehr darstellt. Die Verhältnisse in einem Zug oder einem Tram sind so, dass Waffen nicht zur Sicherheit beitragen, sondern ein Risiko darstellen. Deshalb sind wir klar der Meinung, dass man das Waffentragverbot im Gesetz verankern soll.» Demgegenüber VIOLA AMHERD:¹²⁰ «Für uns ist klar, dass wir keine Wildwest-Situation in Zügen wollen. Der Dienst der Sicherheitsorgane soll grundsätzlich ohne Schusswaffe ausgeführt

² Er sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung, der Beschlüsse der Bundesversammlung und der Urteile richterlicher Behörden des Bundes.

¹¹⁵ BIAGGINI, Art. 57 BV, N. 9a; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 137; MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1328.

¹¹⁶ SCHWEIZER/MOHLER, Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung, N. 22; mit Hinweis auf BIAGGINI, Art. 182 BV, N. 4.

¹¹⁷ Bericht KVF-N BGST, S. 892 f.

¹¹⁸ Votum Schelbert Louis, Amtl. Bull. NR 2008 S. 188.

¹¹⁹ Votum Fehr Jacqueline, Amtl. Bull. NR 2009 S. 121.

¹²⁰ Votum Amherd Viola, Amtl. Bull. NR 2009 S. 121 f.

werden. Das Tragen einer Schusswaffe muss aber in speziellen Fällen möglich sein. [...] Der Einsatz von Schusswaffen soll nicht generell erweitert werden, der Bundesrat soll aber die Möglichkeit erhalten, das Tragen von Schusswaffen in einem beschränkten, klar geregelten Rahmen vorzusehen.»

In der Folge wurde ein neuer Gesetzesentwurf ausgearbeitet.¹²¹ Als Anlass wird die Bedrohung im öffentlichen Verkehr aufgeführt, die durch eine zunehmende Gewaltbereitschaft geprägt sei: die Angst der Fahrgäste im öffentlichen Verkehr sei weit verbreitet und das Personal fühle sich immer mehr bedroht.¹²² Das neue Gesetz soll «verbesserte Sicherheit für Reisende, Angestellte und den Bahnbetrieb» schaffen.¹²³ Dabei sollen die Sicherheitsorgane im gesamten öffentlichen Verkehr agieren können. Auch wird festgehalten, dass die Aufgaben der Kantons- und Gemeindepolizeien unverändert bleiben, doch unter verstärkter Zusammenarbeit mit den Sicherheitsorganen. In seiner Stellungnahme vom 27. Januar 2010 beantragte der Bundesrat die Gutheissung des Gesetzesentwurfs.¹²⁴ In der Schlussabstimmung vom 18. Juni 2010 wurde das BGST durch den National- und Ständerat angenommen.¹²⁵ Am 1. Oktober 2011 trat das BGST in Kraft. Damit wurde auch das bisherige Bahnpolizeigesetz von 1878 aufgehoben (Art. 11 BGST).

Laut Art. 1 Abs. 1 BGST sollen die Aufgaben und Befugnisse der Sicherheitsorgane im öffentlichen Verkehr geregelt werden, worunter gemäss Abs. 2 die konzessionierten Eisenbahn-, Seilbahn-, Trolleybus-, Autobus- und Schifffahrtsunternehmen fallen (unter Hinweis auf Art. 5 EBG und Art. 6 PBG). Gemäss Bericht der KVF-N zum BGST gilt das Gesetz grundsätzlich für alle Teilbereiche und Arten von Eisenbahnunternehmen, wobei auf Seiten der Infrastruktur nur jene Anlagen dazugehören, «welche einen unmittelbaren technischen und betrieblichen Zusammenhang mit dem Transportbetrieb haben (z. B. Wartehäuschen)».¹²⁶ Bedeutsam ist das in Art. 2 BGST festgelegte Grundkonzept der zwei Arten von Sicherheitsorganen: «Es soll einen einfachen Sicherheitsdienst geben mit klar definierten Aufgaben und eine eigentliche Transportpolizei mit zusätzlichen Kompetenzen.»¹²⁷ Dabei ist eine Aufgabenübertragung an eine private Organisation nach

¹²¹ Bericht KVF-N BGST, S. 892.

¹²² Bericht KVF-N BGST, S. 895 f.

¹²³ Bericht KVF-N BGST, S. 892.

¹²⁴ Stellungnahme BR zum Bericht KVF-N BGST, S. 917.

¹²⁵ Schlussabstimmungstext, BBl 2010, S. 4251 ff.

¹²⁶ Bericht KVF-N BGST, S. 900.

¹²⁷ Stellungnahme BR zum Bericht KVF-N BGST, S. 916.

Art. 5 Abs. 3 BGST nur beim Sicherheitsdienst möglich, für die Transportpolizei ist dies nicht vorgesehen. Hinsichtlich der Aufgaben der Sicherheitsorgane wird auf die Besonderheit der sich in Bewegung befindenden Transportmittel hingewiesen, wobei «hierzu auch die unmittelbar dem Transportbetrieb dienenden Gebiete wie Perrons, Unterführungen, Wartesäle, Schalterräume etc.» gehören.¹²⁸ Gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. b BGST unterstützen die Sicherheitsorgane die zuständige Polizeibehörde bei der Verfolgung von Strafverstössen, soweit sich diese auf die Sicherheit der Reisenden, Angestellten, Infrastruktur oder auf den ordnungsgemässen Betrieb auswirken. Hierzu hält die KVF-N fest: «Die Aufgaben der Sicherheitsorgane sind nicht die einer Hilfspolizei. Die Aufträge der ordentlichen Polizeibehörden werden deshalb durch die Sicherheitsorgane nicht konkurrenziert und bleiben vollumfänglich vorbehalten.»¹²⁹ Wichtig ist, dass sich die Kompetenzen der Sicherheitsorgane auf ihre Aufgabenerfüllung beschränken und deshalb nur anlassbezogen ausgeübt werden dürfen.¹³⁰

Gestützt auf das BGST hat der Bundesrat am 17. August 2011 die Verordnung über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (VST) erlassen. Bedeutsam ist Art. 2 Abs. 7 BGST, der die Regelung der Ausbildung und insbesondere Bewaffnung und Ausrüstung an den Bundesrat delegiert. Gestützt auf die Delegation bestimmt Art. 4 VST zu den zulässigen Hilfsmitteln und Waffen, dass das Sicherheitspersonal (gemäss Art. 2 lit. b VST das Personal des Sicherheitsdienstes und der Transportpolizei) Fesselungsmittel, natürliche und synthetische Pfefferpräparate, Diensthunde sowie Schlag- und Abwehrstöcke einsetzen darf. Feuerwaffen darf dagegen nur die Transportpolizei einsetzen (Art. 4 Abs. 2 VST).

Zur Frage der Verfassungsmässigkeit des BGST hält der Bericht der KVF-N ausdrücklich fest, dass von der Aufgabenübertragung nach Art. 178 Abs. 3 BV polizeiliche Aufgaben nicht «*a priori*» ausgeschlossen seien.¹³¹ Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Transportunternehmen für die ordnungsgemässe Erfüllung der übertragenen Aufgaben verantwortlich bleiben.¹³²

¹²⁸ Bericht KVF-N BGST, S. 901.

¹²⁹ Bericht KVF-N BGST, S. 901.

¹³⁰ Bericht KVF-N BGST, S. 902.

¹³¹ Bericht KVF-N BGST, S. 907.

¹³² Bericht KVF-N BGST, S. 908.

In der Lehre wird das BGST kritisch betrachtet. Als grundsätzlich problematisch wird erachtet, dass die Sicherheitsorgane an öffentlich zugänglichen Orten hoheitliche Polizeifunktionen wahrnehmen, was zu den Kernaufgaben der Polizei gehöre.¹³³ Es wird gerügt, dass es dem Gesetz an einer tragfähigen Verfassungsgrundlage gebreche.¹³⁴ MOHLER kritisiert, dass mit dem BGST in die kantonale Polizeihochheit eingegriffen werde.¹³⁵ Art. 57 Abs. 2 BV begründe keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Auch erteilten Art. 87 und 92 BV eine Bundesgesetzgebungskompetenz nur im Sachbereich der Betriebssicherheit der Verkehrsträger («safety»), nicht aber im Bereich der sicherheitspolizeilichen Gefahrenabwehr («security»). Mit der generellen Ermächtigung der Transportunternehmen, für die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben private Sicherheitsunternehmen beizuziehen, werde das Gewaltmonopol beeinträchtigt.¹³⁶ Zudem erhalte die Transportpolizei in Art. 3 Abs. 2 BGST eine Strafverfolgungsaufgabe (laut Gesetz «Verfolgung von weiteren Verstössen gegen Strafbestimmungen des Bundes»), obwohl man nur eine sicherheitspolizeiliche Kompetenz habe erteilen wollen.¹³⁷

Als rechtsstaatlich problematisch erscheint die Delegation an den Bundesrat bei der Regelung der Bewaffnung (Art. 2 Abs. 7 BGST).¹³⁸ Gemäss Art. 164 Abs. 1 BV sollten wichtige rechtssetzende Bestimmungen in einem formellen Gesetz und nicht bloss in einer Verordnung erlassen werden.¹³⁹ Damals wollte eine Minderheit der nationalrätlichen Kommission das Verbot von Schusswaffen auf Gesetzesstufe festlegen.¹⁴⁰

ZÜND/ERRASS kritisieren, dass Art. 178 Abs. 3 BV nur eine Auslagerung von der Bundesverwaltung, aber keine Auslagerung von organisationsprivatisierten Einheiten wie die SBB AG an Private vorsehe.¹⁴¹ Deshalb sei die Übertragung von Aufgaben an ein privates Sicherheitsunternehmen nach Art. 5 Abs. 3 BGST bei der SBB AG nicht zulässig. Bei privaten Transportunternehmen sei eine Weiterdelegation an ein privates Sicherheitsunternehmen ebenfalls verfassungswidrig. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass eine

¹³³ KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 98.

¹³⁴ MÜLLER/MOHLER, Art. 57, N. 54; mit Hinweis auf MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 207 und N. 213.

¹³⁵ MOHLER, Kurzkomentar BGST, Rz 3.

¹³⁶ MOHLER, Gewaltmonopol, S. 161; MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1305.

¹³⁷ MOHLER, Kurzkomentar BGST, Rz 10.

¹³⁸ MOHLER, Auslagerung SRH, S. 19, FN 61.

¹³⁹ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 137.

¹⁴⁰ Bericht KVF-N BGST, S. 901.

¹⁴¹ ZÜND/ERRASS, S. 180.

Auslagerung der Aufgaben zu weiten Aufsichtswegen zwischen dem verantwortlichen staatlichen Organ und dem privaten Sicherheitsunternehmen führen. ZÜND/ERRASS befürchten daher, «dass bei einer Auslagerung nicht sichergestellt werden kann, dass Grundrechtspositionen von Störer und Drittperson nicht beeinträchtigt würden und der Staat mit seiner Auffangverantwortung in jedem Fall zu spät käme.»¹⁴²

In Art. 4 Abs. 6 verweist das BGST für die Anwendung polizeilichen Zwangs oder polizeilicher Massnahmen auf das Zwangsanwendungsgesetz vom 18. Juni 2010 (ZAG) (siehe auch Art. 3 VST). Gemäss bundesrätlicher Botschaft hat das ZAG zum Ziel, eine möglichst einheitliche Regelung der Anwendung polizeilichen Zwangs und Massnahmen durch die Vollzugsbehörden zu erreichen, rechtsstaatliche Grundsätze durchzusetzen und die Grundrechte der betroffenen Personen zu wahren.¹⁴³ Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a ZAG gilt das Gesetz neben den Bundesbehörden auch für Private, die von den Behörden für die Aufgabenerfüllung beigezogen werden (Art. 2 Abs. 1 lit. e ZAG), worunter auch Sicherheitsunternehmungen fallen.¹⁴⁴ Dabei hält der Bundesrat fest, «dass der Gesetzesentwurf den Vollzugsbehörden keine neuen Kompetenzen zuweist; das Gesetz hat einzig zum Zweck, die Art und Weise der Kompetenzen zu umschreiben, wie sie in den Spezialgesetzen in den einzelnen Bereichen festgelegt sind.»¹⁴⁵ Die Aufgabenübertragung muss immer gestützt auf das jeweilige Spezialgesetz erfolgen, also im vorliegenden Bereich gestützt auf das BGST.¹⁴⁶ Art. 29 und 30 ZAG regeln die Aus- und Weiterbildung der beauftragten Personen. Demgemäss sollen neben körperlichen und technischen Einsatzmitteln auch Verfahrensrecht, Grundrechte und Persönlichkeitsschutz gelehrt werden. In der Botschaft wird die zentrale Bedeutung hervorgehoben: «Zwischenfälle, die aus unverhältnismässigem Einschreiten entstehen, sind häufig die Folge einer ungenügenden Ausbildung und einer entsprechenden Überforderung der beteiligten Organe.»¹⁴⁷

Von der Lehre wird als problematisch erachtet, dass das ZAG Private bei einer gesetzlichen Aufgabenübertragung dazu ermächtigt, die gleichen polizeilichen Massnahmen und Zwangsmittel anzuwenden wie die Polizei (Art. 5 und 6 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 lit. e

¹⁴² ZÜND/ERRASS, S. 181.

¹⁴³ Botschaft ZAG, S. 2495.

¹⁴⁴ Botschaft ZAG, S. 2499; ZÜND/ERRASS, S. 169 f.

¹⁴⁵ Botschaft ZAG, S. 2499.

¹⁴⁶ Botschaft ZAG, S. 2501 f.; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 52.

¹⁴⁷ Botschaft ZAG, S. 2511.

ZAG).¹⁴⁸ MOHLER kritisiert, dass das ZAG gemäss Art. 2 lit. a ZAG nur für Behörden gelte, die bei der Erfüllung ihrer Aufgaben polizeilichen Zwang oder polizeiliche Massnahmen anwenden müssen, was für das Bundesamt für Verkehr nicht zutreffe.¹⁴⁹

2.5 Zwischenfazit

Es wurde festgestellt, dass die Auslagerung sicherheitspolizeilicher Massnahmen an private Unternehmen sowohl Chancen als auch Risiken mit sich bringen kann. Das staatliche Gewaltmonopol bedeutet, dass für die Anwendung physischer Zwangsmittel ausschliesslich der Staat zuständig ist. Demzufolge ergibt sich durch die Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben immer ein Widerspruch zum staatlichen Gewaltmonopol. Gemäss der BV gilt das Prinzip der Einzelermächtigung, demzufolge der Bund nur dann zuständig ist, wenn dies ausdrücklich in der Verfassung steht. Durch den Sicherheitsartikel Art. 57 BV erhält der Bund keine zusätzlichen Kompetenzen. Als Grundlage für das BGST sieht der Bundesrat das Eisenbahninfrastrukturmonopol nach Art. 87 BV und das Personenbeförderungsregal nach Art. 92 BV. Es gibt jedoch auch Lehrmeinungen, die vorbringen, dass der Bund nur für die Betriebssicherheit der Verkehrsträger im Sinne von «safety», nicht aber im polizeilichen Bereich der öffentlichen Sicherheit im Sinne von «security» zuständig ist.

Grundsätzlich handeln Sicherheitsdienstangestellte aufgrund der sogenannten Jedermannsrechte. Diese beschränken sich auf Selbstschutz- und Selbsthilfetatbestände. Somit haben private Sicherheitsangestellte nicht mehr Befugnisse als andere Privatpersonen. Dieser Aspekt gewinnt insbesondere an Bedeutung im Hinblick auf verschiedene Räume. Bei dieser Aufteilung werden die Räume in drei Kategorien unterteilt: private, öffentliche und halb-öffentliche Bereiche.

Die für diese Arbeit zentrale Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben findet ihren Ursprung in Art. 178 Abs. 3 BV. Aufgrund dieses Gesetzesartikels können Verwaltungsaufgaben an Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts übertragen werden. Dabei ist eine gesetzliche Grundlage nötig, die im BGST zu finden ist. Nicht ausser Acht gelassen werden darf, dass nach Art. 35 Abs. 2 BV alle, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, an die Grundrechte der Verfassung gebunden sind.

¹⁴⁸ KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 52.

¹⁴⁹ MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 207.

Abschliessend ist zu betonen, dass der Staat auch nach der Übertragung von Aufgaben an private Akteure weiterhin die Verantwortung trägt und dazu verpflichtet ist, diese zu kontrollieren und zu beaufsichtigen.

3 Abgrenzung der einzelnen Sicherheitsorgane im Bereich des öffentlichen Verkehrs

3.1 Transportpolizei

Die Transportpolizei ist gemäss Art. 2 Abs. 2 BGST eines der beiden Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr. Als primäre Aufgabe hat sie für die Beachtung der Transport- und Benützungsvorschriften zu sorgen. Weiter hat sie die Polizeibehörden bei der Verfolgung von Strafverstössen zu unterstützen, soweit sich diese auf die Sicherheit der Reisenden, der Angestellten, der transportierten Güter, der Infrastruktur oder der Fahrzeuge oder auf den ordnungsgemässen Betrieb auswirken können (Art. 3 Abs. 1 lit a und b BGST).¹⁵⁰ Vom Sicherheitsdienst unterscheidet sich die Transportpolizei durch erweiterte Kompetenzen. Sie darf zusätzlich zu den Befugnissen nach Art. 4 Abs. 1 BGST Personen vorläufig festnehmen und Gegenstände beschlagnahmen (Art. 4 Abs. 2 BGST). Überdies darf die Transportpolizei gemäss Art. 4 Abs. 2 VST Feuerwaffen einsetzen. Zudem unterstützt sie – im Gegensatz zum Sicherheitsdienst – die zuständigen Stellen auf deren Ersuchen bei der Verfolgung von weiteren Verstössen gegen Strafbestimmungen des Bundes, dies jedoch nur in zweiter Priorität und soweit ihre Einsatzplanung dies zulässt (Art. 3 Abs. 2 BGST). Gemäss dem Bericht KVF-N können so «Doppelspurigkeiten vermieden werden, in dem z. B. nicht eine Transportpolizei- und eine Kantonspolizeiipatrouille zum Einsatz kommen müssen. Es soll damit jedoch nicht bezweckt werden, dass die Kantone im grösseren Stil kant. Polizeiaufgaben an die Transportpolizei delegieren.»¹⁵¹ Das Personal der Transportpolizei hat seinen Dienst grundsätzlich uniformiert zu leisten (Art. 2 Abs. 6 BGST). Gemäss den Erläuterungen zu Art. 9 VST (Identifizierbarkeit) ist die Bezeichnung «SBB Police» zulässig, nicht jedoch «Police» oder «Police» als alleinige Aufschrift.¹⁵² Ausnahmsweise soll auch der Dienst in Zivil möglich sein, als Beispiel ist die Fahndung nach Taschendieben oder die Begleitung des Zugpersonals bei der Fahrkartenkontrolle zu nennen. Zudem werden die Angehörigen der Transportpolizei amtlich in die Pflicht genommen, d. h. vereidigt (Art. 2 Abs. 5 BGST), was zur Folge hat, dass sie sich des Amtsmissbrauches nach Art. 312 StGB

¹⁵⁰ KLETT/BAUMELER/DAPHINOFF, N. 666.

¹⁵¹ Bericht KVF-N BGST, S. 901 f.

¹⁵² Erläuterungen zum VST zu Art. 9, unter <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/23861.pdf>, besucht am: 09.04.2023.

schuldig machen können.¹⁵³ Die Aufgaben der Transportpolizei können – im Gegensatz zum Sicherheitsdienst – nicht an private Sicherheitsunternehmen übertragen werden (Art. 5 Abs. 3 BGST). Gemäss BAV hat einzig die SBB eine eigene Transportpolizei geschaffen, wobei diese auch für andere konzessionierte Transportunternehmen tätig ist.¹⁵⁴ Ihre Angehörigen haben eine Polizeiausbildung absolviert und verfügen über einen eidgenössischen Fähigkeitsausweis (Art. 8 Abs. 2 VST).¹⁵⁵ Wichtig ist, dass es sich bei der Transportpolizei SBB nicht um die Firma Transsicura (vormals Securitrans) handelt.¹⁵⁶

Doch ist der Status der Transportpolizei als eigentliche Polizei im engeren Sinne rechtlich umstritten.¹⁵⁷ Im Unterschied zu den kantonalen Polizeibehörden mit umfassenden Kompetenzen hat die Transportpolizei nur beschränkte sicherheitspolizeiliche Befugnisse aufgrund des BGST.¹⁵⁸ Gemäss MOHLER sei sie eine «Organisation ohne eine definierte Rechtsform», wobei er kritisiert, dass der Transportpolizei im Unterschied zur Mutterorganisation hoheitliche Befugnisse zukommen.¹⁵⁹ Als problematisch erachtet wird, dass die SBB keine Behörde ist, sondern eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (Art. 2 Abs. 1 SBBG). Als rechtsstaatlich noch heikler erscheint es, wenn die Leistungen der Transportpolizei rein privatrechtlich betriebenen Transportunternehmen zur Verfügung gestellt werden. Dadurch werde – so MOHLER – «sowohl die Hoheitlichkeit wie auch das Gewaltmonopol zweifach durchbrochen».¹⁶⁰

Trotz dieser juristischen Bedenken scheinen die Abläufe in der Praxis festgelegt und eingespielt. Wie der Chef der TPO Stützpunkt Zürich erklärte, ist die TPO zwar als Polizei des öffentlichen Verkehrs primär zuständig für die mit dem Transportbetrieb zusammenhängenden Bereiche, doch kann sie auch ausserhalb dieses Zuständigkeitsbereichs agieren, wenn dies mit der Kantonspolizei Zürich vereinbart oder ad hoc delegiert worden ist (persönliche Kommunikation, 12. Mai 2023, Anhang 3, Frage 4). Dabei behandelt die TPO polizeiliche Vorgänge oft selbstständig, sofern dies mit den zur Verfügung

¹⁵³ Bericht KVF-N BGST, S. 894, S. 900 und S. 903.

¹⁵⁴ <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/sicherheit/sicherheitsdienste-im-oeffentlichen-verkehr.html>, besucht am: 09.04.2023.

¹⁵⁵ <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/sicherheit/sicherheitsdienste-im-oeffentlichen-verkehr/haeufig-gestellte-fragen.html>, besucht am: 09.04.2023.

¹⁵⁶ KOLLER/FINK, S. 10.

¹⁵⁷ KOLLER/FINK, S. 10.

¹⁵⁸ KLETT/BAUMELER/DAPHINOFF, N. 665.

¹⁵⁹ MOHLER, Newsletter IFF, S. 33.

¹⁶⁰ MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 137.

stehenden Mittel möglich ist und die Bearbeitung in ihrem Zuständigkeitsbereich liegt. Übergaben an die Kantonspolizei erfolgen nur, wenn dies aufgrund fehlender Ressourcen, fehlender Zugriffe auf die polizeilichen Informationssysteme oder Zuständigkeiten notwendig ist (persönliche Kommunikation, 12. Mai 2023, Anhang 3, Frage 2). Rapporte betreffend Vergehen oder Verbrechen sowie solche mit Sicherstellungen (Betäubungsmittel, Waffen etc.) werden der Kantonspolizei zugestellt. Hingegen werden Rapporte betreffend Übertretungen ohne Sicherstellungen durch die TPO direkt an die zuständige Untersuchungsbehörde verfügt (persönliche Kommunikation, 12. Mai 2023, Anhang 3, Frage 1). Der Chef der TPO Stützpunkt Zürich weist auch ausdrücklich darauf hin, dass ihre Angehörigen einen eidgenössischen Fachausweis als Polizist/-in besitzen und daher nicht mit dem Sicherheitsdienst gleichzusetzen sind (persönliche Kommunikation, 12. Mai 2023, Anhang 3, Frage 5).

3.2 Sicherheitsdienst

3.2.1 Grundlagen

Gemäss Art. 4 Abs. 1 BGST beschränken sich die Befugnisse des Sicherheitsdienstes auf Folgendes: Personen befragen und Ausweiskontrollen vornehmen (lit. a), Personen, die sich vorschriftswidrig verhalten, anhalten, kontrollieren und wegweisen (lit. b) und von diesen Personen eine Sicherheitsleistung verlangen. Die für diese Aufgaben zulässigen Hilfsmittel und Waffen werden in Art. 4 Abs. 1 VST aufgezählt. Das Tragen einer Uniform ist nicht erforderlich, doch verlangt Art. 9 Abs. 2 VST die Identifizierbarkeit.

Voraussetzung für die Übertragung der Aufgaben des Sicherheitsdienstes an eine private Organisation ist eine Bewilligung des Bundesamtes für Verkehr, die nur erteilt wird, wenn das private Sicherheitsunternehmen für die Einhaltung der massgebenden Vorschriften Gewähr bietet (Art. 5 Abs. 3 BGST). Art. 7 Abs. 1 VST verweist für die erforderlichen Voraussetzungen auf Art. 5 Abs. 1 VES, wobei hier richtigerweise die Anforderungen an das Sicherheitsunternehmen in Art. 4 VES gemeint sind. Über die Übertragung von Schutzaufgaben ist zwischen dem Transportunternehmen und der privaten Organisation eine schriftliche Vereinbarung abzuschliessen, die vom BAV genehmigt werden muss (Art. 7 Abs. 2 VST). Dabei wird das Sicherheitsunternehmen insbesondere zu einer Ausbildung des Personals verpflichtet, die die Anforderungen der VES erfüllen

muss (Art. 7 Abs. 3 lit. f VST i. V. m. Art. 5 VES). Zusätzlich regelt ein spezielles Merkblatt des Bundesamtes für Verkehr das Bewilligungsverfahren nach Art. 7 VST.¹⁶¹

Auf die rechtliche Problematik der generellen Ermächtigung der Transportunternehmen, für die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben private Sicherheitsunternehmen beizuziehen, wurde bereits eingegangen. Ergänzend ist zu bedenken, dass der Sicherheitsdienst bei der Erfüllung seiner Aufgaben einen grossen Ermessensspielraum hat und die Gesetzesbestimmungen auslegungsbedürftig sind.¹⁶²

3.2.2 *Aufgabenübertragung an Securitas AG*

Als Beispiel für die Übertragung der Aufgaben an eine private Organisation ist die Securitas AG zu nennen, die als privates Sicherheitsunternehmen mit Bewilligung des BAV unter anderem für die SBB AG tätig ist.¹⁶³ Das 1907 in Bern gegründete Sicherheitsunternehmen ist heute Teil der Securitas Gruppe und das grösste Sicherheitsunternehmen der Schweiz.¹⁶⁴ Die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes patrouillieren uniformiert und in gelber Leuchtweste mit der Aufschrift «Sicherheit».

In die Schlagzeilen kam die Securitas im Zusammenhang mit dem Sicherheitsdienst im öffentlichen Verkehr, als publik wurde, dass das BAV ein Aufsichtsverfahren gegen das Unternehmen eröffnet hatte. Der Vorwurf lautete, die Securitas habe den von der SBB AG erteilten Sicherheitsauftrag einer deutschen Sicherheitsfirma weitergegeben, ohne dass dies das BAV erlaubt habe.¹⁶⁵ Eine solche Weiterauslagerung an eine Drittfirma erlaubt das BGST nicht, zudem muss das zur Aufgabenerfüllung mit Bewilligung des BAV beigezogene Unternehmen seinen Sitz in der Schweiz haben und auch mehrheitlich in schweizerischem Besitz sein (Art. 5 Abs. 3 BGST). Dies zeigt, wie heikel die Auslagerung sicherheitspolizeilicher Aufgaben ist und wie wichtig es ist, dass klare gesetzliche Vorgaben bestehen und eine übergeordnete Aufsichtsbehörde über deren Einhaltung wacht.

¹⁶¹ Merkblatt BAV, abrufbar unter <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/fachthemen/arbeitshilfen/merkblaetter/merkblatt-bewilligungsverfahren-art-7-vst.html>, besucht am 27.05.2023.

¹⁶² ZÜND/ERRASS, S. 181.

¹⁶³ <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/sicherheit/sicherheitsdienste-im-oeffentlichen-verkehr/sicherheitsorgane-im-oev-mit-hoheitlichen-befugnissen.html>, besucht am: 10.04.2023.

¹⁶⁴ <https://www.securitas.ch/ueber-uns/geschichte.html>, besucht am: 10.04.2023.

¹⁶⁵ <https://www.nzz.ch/wirtschaft/newsticker/bav-eroeffnet-aufsichtsverfahren-gegen-sbb-und-securitas-ld.727318>, besucht am: 10.04.2023.

3.3 Transsicura

Im Unterschied zur vormaligen Securitrans Public Transport Security AG (Gemeinschaftsunternehmen: 51 % SBB / 49 % Securitas)¹⁶⁶ ist die Transsicura AG seit Anfang 2022 eine Tochtergesellschaft der SBB Immobilien.¹⁶⁷ Laut SBB ist die Transsicura im Bereich Objektschutz tätig und gewährleistet zusammen mit der Transportpolizei sowie den kantonalen und kommunalen Polizeikorps die Sicherheit in den Bahnhöfen.¹⁶⁸ Sie betreibt die vier Überwachungszentralen an den Standorten Zürich, Bern, Basel und Genf.¹⁶⁹ Auch die Transsicura ist mit Bewilligung des BAV als Sicherheitsdienst für Transportunternehmen im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BGST tätig und stützt sich bezüglich der Befugnisse auf Art. 4 Abs. 1 BGST.¹⁷⁰

3.4 Kantonale und kommunale Polizeikorps

Wie bereits dargestellt, obliegt den Kantonen die Zuständigkeit für die inneren Sicherheit, einschliesslich der Polizeihöhe. Im vorliegenden Zusammenhang stehen die Aufgaben der Sicherheitspolizei im Bereich der Gefahrenabwehr als eigentlicher Kern der polizeilichen Tätigkeit im Vordergrund.¹⁷¹ Einerseits führt die Polizei amtliche Tätigkeiten aus, die das staatliche Gewaltmonopol nicht unmittelbar betreffen, als Beispiele werden das Betreiben der Einsatzzentrale oder die Suche nach vermissten Personen genannt.¹⁷² Im Bereich des hoheitlichen Handelns greift die Polizei dagegen mittels Gewaltmonopol in die Rechte des Einzelnen ein.¹⁷³ Zu nennen sind Eingriffe in die physische Integrität (Einsatz von Gewalt), die Bewegungsfreiheit (Festnahme), die Privatsphäre (Hausdurchsuchung) und das Eigentum (Sicherstellung von Gegenständen und Vermögenswerten).¹⁷⁴

¹⁶⁶ <https://news.sbb.ch/medien/artikel/119745/sbb-uebernimmt-alle-aktien-der-securitrans-public-transport-security-ag>, besucht am: 11.04.2023.

¹⁶⁷ <https://news.sbb.ch/medien/artikel/108713/sicherheit-im-oev-aus-securitrans-wird-transsicura>, besucht am: 11.04.2023.

¹⁶⁸ <https://news.sbb.ch/medien/artikel/108713/sicherheit-im-oev-aus-securitrans-wird-transsicura>, besucht am: 11.04.2023.

¹⁶⁹ <https://www.transsicura.ch/de/organisation.html>, besucht am: 11.04.2023.

¹⁷⁰ <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/sicherheit/sicherheitsdienste-im-oeffentlichen-verkehr/sicherheitsorgane-im-oev-mit-hoheitlichen-befugnissen.html>, besucht am: 11.04.2023.

¹⁷¹ KÄLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, S. 21; RAUBER, S. 46; SCHUPPLI, S. 52; § 9 POG ZH: Sicherheitspolizeiliche Aufgaben:

Die sicherheitspolizeilichen Aufgaben umfassen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung durch Abwehr von Gefahren und Beseitigung von Störungen.

¹⁷² GAMMA, S. 36 f.; KÄLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, S. 24.

¹⁷³ GAMMA, S. 37.

¹⁷⁴ KÄLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, S. 25.

Bei Eingriffen in Grundrechte sind die Voraussetzungen von Art. 36 BV zu beachten, wobei als gesetzliche Grundlage die kantonalen Polizeigesetze dienen.¹⁷⁵ Im Kanton Zürich darf die Polizei aufgrund von § 13 Abs. 1 PolG ZH zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der Verhältnismässigkeit unmittelbaren Zwang gegen Personen, Tiere und Gegenstände anwenden und geeignete Einsatzmittel und Waffen einsetzen. Die einzelnen Massnahmen sind im PolG ZH aufgezählt, doch es ist zu berücksichtigen, dass die polizeiliche Tätigkeit sich im Rahmen der Strafverfolgung nach der StPO richtet (§ 2 Abs. 2 PolG).

Da jedoch nicht sämtliche möglichen Gefährdungssituationen vorausgesehen und gesetzlich verankert werden können, gibt es daneben die gesetzliche Generalklausel, die die fehlende gesetzliche Grundlage ersetzt.¹⁷⁶ Im Kanton Zürich findet sich die polizeiliche Generalklausel in § 9 PolG ZH: «Die Polizei trifft im Einzelfall auch ohne besondere gesetzliche Grundlage unaufschiebbare Massnahmen, um unmittelbar drohende oder eingetretene schwere Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abzuwehren oder zu beseitigen.» Die polizeiliche Generalklausel soll jedoch nur subsidiär und zurückhaltend im Falle eines polizeilichen Notstandes zur Anwendung gelangen.¹⁷⁷

Organisationsrechtlich werden die Polizeiaufgaben im Kanton Zürich durch die kantonalen und kommunalen Polizeikorps ausgeübt, wobei die Zuständigkeiten von Kantonspolizei und kommunalen Polizeien (Stadt- und Gemeindepolizeien) im Polizeiorganisationsgesetz (§ 1 POG ZHG) festgeschrieben sind. Gemäss § 5 Abs. 1 POG ZH können Kanton und Gemeinden zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben Hilfskräfte anstellen oder Dritte beauftragen. Dabei bleiben jedoch polizeiliche Zwangsmassnahmen und strafprozessuale Ermittlungshandlungen ausdrücklich den Angehörigen der Polizei vorbehalten (§ 5 Abs. 2 POG ZH).¹⁷⁸ Bei den polizeilichen Hilfskräften handelt es sich nicht um Private, sondern um Angestellte der Polizei, die jedoch nur beschränkte Handlungskompetenzen haben.¹⁷⁹ Private, die Sicherheitsdienstleistungen erbringen, benötigen eine Bewilligung des Kantons, wofür bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein müssen (§ 2 Abs. 3 i. V. m. § 59a ff. PolG).

¹⁷⁵ GAMMA, S. 38 und S. 42.

¹⁷⁶ GAMMA, S. 43.

¹⁷⁷ GAMMA, S. 43; JAAG, N. 5 zu § 9.

¹⁷⁸ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 138.

¹⁷⁹ SCHINDLER/WIDMER, § 2 PolG, N. 11 und N. 17.

3.4.1 Kantonspolizei Zürich

Gemäss § 11 Abs. 1 POG ZH ist die Kantonspolizei Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei für den ganzen Kanton. Sie ist im gesamten Kantonsgebiet zum Handeln befugt (§ 11 Abs. 3 POG ZH). Es ist allein die Kantonspolizei, die ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur polizeiliche Notrufe entgegennimmt und die erforderlichen sicherheitspolizeilichen Massnahmen anordnet (§ 14 Abs. 1 POG).

3.4.2 Stadtpolizei Zürich

Die Gemeindepolizeien sowie die kommunalen Polizeikorps der Städte Zürich und Winterthur nehmen die sicherheitspolizeilichen Aufgaben wahr, soweit sie nicht in die Zuständigkeit der Kantonspolizei fallen (§ 17 POG). Die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur sind zusätzlich für die Entgegennahme polizeilicher Notrufe und die Veranlassung der erforderlichen Massnahmen zuständig (§ 22 lit. a POG). Eine weitere gesetzliche Grundlage findet sich in der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich (APV), wonach die Ausübung gemeindepolizeilicher Aufgaben Sache der Stadtpolizei ist (Art. 2 APV).

3.5 Zwischenfazit

Die Unterscheidung zwischen verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Befugnissen und Zuständigkeiten gestaltet sich nicht immer einfach, da ein erheblicher Ermessensspielraum besteht und gesetzliche Bestimmungen einer Auslegung bedürfen. Gemäss Art. 2 BGST wird zwischen Sicherheitsdienst und Transportpolizei unterschieden. Dabei handelt es sich bei den Mitarbeitenden der Transportpolizei um vereidigte Polizistinnen und Polizisten. Die Ausführung des Sicherheitsdienstes erfolgt durch die private Firma Securitas AG.

In der Praxis scheint die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsorganen im Raum Zürich gut zu funktionieren. Im persönlichen Gespräch wies der Dienstchef der Kantonspolizei Posten HB auf die geltende Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Zürich, der Stadtpolizei Zürich, der Stadtpolizei Winterthur und den SBB Sicherheitsorganen hin. Darin sind die Prozessabläufe festgelegt und die in der Praxis geltende Abgrenzungen geregelt. Auf Kaderebene finden regelmässig Sitzungen und Absprachen statt zu Lage, Ereignissen und Aktionen. Die Zusammenarbeit sei sowohl an der Basis wie auch zwischen den Führungskräften unkompliziert, praktisch und respektvoll (persönliche Kommunikation, 14. März 2023, Anhang 2, Frage 1).

4 Aufgaben und Herausforderungen

4.1 Grundsätzliches

In diesem Abschnitt sollen die Grundsätze polizeilichen Handelns dargestellt werden:

Das nach Art. 4 Abs. 6 BGG anwendbare ZAG unterscheidet zwischen polizeilichem Zwang (Art. 5 ZAG i. V. m. Art. 13 ff. ZAG) und polizeilichen Massnahmen (Art. 6 ZAG i. V. m. Art. 19 ff. ZAG).¹⁸⁰ Ähnlich wird auch bei der kantonalen Polizei zwischen «polizeilichen Standardmassnahmen» und unmittelbarem polizeilichem Zwang unterschieden.¹⁸¹ MOHLER unterteilt die Standardmassnahmen nach der Intensität des Grundrechtseingriffs in «nicht schwerwiegend eingreifende» wie Personenkontrollen und «intensiv(er) eingreifende» wie die Anhaltung, vorläufige Festnahme, Durchsuchung und Sicherstellung.¹⁸² Der polizeiliche Zwang soll der Durchsetzung dieser polizeilichen Massnahmen und damit der unmittelbaren Durchsetzung der Rechtsordnung dienen.¹⁸³ Auch die polizeiliche Zwangsanwendung lässt sich nach der Grundrechtsintensität unterscheiden:¹⁸⁴ Als intensivster Eingriff gilt der Schusswaffengebrauch, der das Recht auf Leben als Kern der persönlichen Freiheit betrifft. Doch auch bei der körperlichen Gewaltanwendung und dem Einsatz von Handschellen als Hilfsmittel wird relativ intensiv in die persönliche Freiheit (körperliche Integrität) eingegriffen. Die polizeiliche Zwangsanwendung gilt als «Inbegriff des staatlichen Gewaltmonopols»¹⁸⁵, sodass insbesondere bei

¹⁸⁰ Art. 5 ZAG: Polizeilicher Zwang

Als polizeilicher Zwang gilt der gegen Personen gerichtete Einsatz von:

- a. körperlicher Gewalt;
- b. Hilfsmitteln;
- c. Waffen.

Art. 6 ZAG: Polizeiliche Massnahmen

Als polizeiliche Massnahmen gelten:

- a. das kurzfristige Festhalten von Personen;
- a^{bis}. die Wegweisung und das Fernhalten von Personen;
- b. die Durchsuchung von Personen und ihren persönlichen Effekten;
- c. die Durchsuchung von Räumen, Gegenständen und Fahrzeugen;
- d. die Beschlagnahme von Gegenständen.

¹⁸¹ GAMMA, S. 38 ff.; RAUBER, S. 69 ff.; ZÜND/ERRASS, S. 168; siehe §§ 13 ff. PolG ZH zum polizeilichen Zwang und §§ 18 ff. zu den polizeilichen Massnahmen.

¹⁸² MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 902.

¹⁸³ Botschaft ZAG, S. 2501; GAMMA, S. 40.

¹⁸⁴ GUERY, S. 288 f.

¹⁸⁵ GAMMA, S. 40.

grundrechtsintensiven Eingriffen die Auslagerung – wie bereits dargestellt – aus rechtsstaatlicher Sicht bedenklich ist.¹⁸⁶

Die Grundsätze für die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen werden in Art. 9 ZAG aufgeführt, der auf die Prinzipien des rechtsstaatlichen Handelns nach Art. 5 BV Bezug nimmt.¹⁸⁷ Gemäss Abs. 2 dieser Verfassungsbestimmung muss die Handlung im öffentlichen Interesse liegen. In Art. 9 Abs. 1 lit. a–f ZAG werden bestimmte Eingriffsgründe genannt,¹⁸⁸ diese Aufzählung ist jedoch nicht abschliessend. Es geht insgesamt um den Schutz der Polizeigüter wie öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit und Sittlichkeit.¹⁸⁹ Auch die polizeiliche Generalklausel nach Art. 36 Abs. 1 BV kann als Grundlage dienen.¹⁹⁰ Art. 9 Abs. 4 ZAG wiederholt, was bereits Art. 10 Abs. 3 BV und Art. 3 EMRK festsetzen, dass jede grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung verboten ist. Wichtig ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV). Dazu konkretisiert das ZAG, dass die Anwendung den Umständen angemessen sein muss (Art. 9 Abs. 2 ZAG) und keine Eingriffe oder Beeinträchtigungen nach sich ziehen darf, die zum angestrebten Ziel in einem Missverhältnis stehen (Art. 9 Abs. 3 ZAG). Gemäss der Botschaft des Bundesrates ist die «Sicherstellung der Verhältnismässigkeit bei der Anwendung von Zwang» das «Grundanliegen des vorliegenden Gesetzes».¹⁹¹ Daher sind immer auch die Widerstandsmöglichkeiten der konkret betroffenen Person zu berücksichtigen. Eine solche Abwägung der Verhältnismässigkeit ist sehr anspruchsvoll und gibt den handelnden Sicherheitsorganen ein grosses Ermessen. ZÜND/ERRASS weisen auf die hohen Anforderungen an die Beurteilung hin, ob eine Massnahme geeignet, notwendig und zumutbar sei, und auf die Eskalationsgefahr, auf die je

¹⁸⁶ GUERY, S. 288 f.

¹⁸⁷ Botschaft ZAG, S. 2502.

¹⁸⁸ Art. 9 Abs. 1 ZAG: Grundsätze

¹ Polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen dürfen nur zur Aufrechterhaltung oder Herstellung eines rechtmässigen Zustandes angewendet werden, insbesondere:

- a. zur Abwehr einer Gefahr;
- b. zum Schutz von Behörden, Gebäuden und Einrichtungen des Bundes;
- c. zur Durchführung des Transportes von Personen, die Freiheitsbeschränkungen unterstehen;
- d. zur Verhinderung der Flucht von Personen, die Freiheitsbeschränkungen unterstehen;
- e. zur Identifizierung von Personen;
- f. zur Beschlagnahme von Gegenständen, wenn ein Gesetz dies vorsieht.

¹⁸⁹ Botschaft ZAG, S. 2502.

¹⁹⁰ Botschaft ZAG, S. 2503.

¹⁹¹ Botschaft ZAG, S. 2503.

nach Situation mit Zwang reagiert oder davon abgesehen werden müsse.¹⁹² Handlungen in Notwehr und Notstand fallen nicht unter den Anwendungsbereich des ZAG und gelten nur so lange, wie die Notwehr- oder Notstandssituation besteht (Art. 4 ZAG).¹⁹³

Gemäss Art. 10 Abs. 1 ZAG muss die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen angekündigt werden. Dadurch soll die betroffene Person die Möglichkeit erhalten, der Aufforderung ohne Zwangsanwendung Folge zu leisten. Auch sollen so unkontrollierte Schreckreaktionen und Gegenwehr vermieden werden.¹⁹⁴ Doch gibt es auch Situationen, in denen unangekündigt vorgegangen werden muss, so unter Umständen bei der Festnahme einer flüchtenden Person. Deshalb stellt das ZAG die Ankündigung unter den Vorbehalt, dass die Umstände und der Zweck des Einsatzes es zulassen. Zu beachten ist, dass die Ankündigung nach Möglichkeit in einer für die betroffene Person verständlichen Sprache erfolgen soll (Art. 10 Abs. 2 ZAG). Auch dieser Anforderung sollte bei der Ausbildung der Sicherheitsorgane Rechnung getragen werden.

4.2 Massnahmen und Zwang

4.2.1 Ausweiskontrolle; Identitätsabklärung

Art. 4 Abs. 1 lit. a BGST gibt dem Sicherheitsdienst und der Transportpolizei die Befugnis, Ausweiskontrollen vorzunehmen. Der Bericht der KVF-N zum BGST erklärt dazu: «Für das Benützen eines Verkehrsmittels und das Betreten gewisser Bereiche des Betriebsareals braucht es eine Erlaubnis wie z. B. eine Fahrkarte, einen entsprechenden Dienstausweis oder eine sonstige Erlaubnis des Infrastrukturunternehmens. Da man den sich in diesen Bereichen aufhaltenden Personen nicht immer ansieht, ob sie berechtigt sind, sich dort aufzuhalten, soll den Sicherheitsorganen eine Überprüfung ermöglicht werden.»¹⁹⁵ Im Weiteren nennt Art. 4 Abs. 1 lit. b die Befugnis zur Personenkontrolle bei vorschriftswidrigem Verhalten. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass den Sicherheitsorganen nicht die Fahrscheinkontrolle obliegt, vielmehr geht es um die Sicherheit der Reisenden und den ordnungsgemässen Transportbetrieb.

Im Übrigen wird für eine Identitätskontrolle ein hinreichender Grund benötigt, da diese als geringe Form einer Freiheitsbeschränkung den Schutzbereich der persönlichen

¹⁹² ZÜND/ERRASS, S. 181.

¹⁹³ Botschaft ZAG, S. 2501.

¹⁹⁴ Botschaft ZAG, S. 2503.

¹⁹⁵ Bericht KVF-N BGST, S. 902.

Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV und die Achtung des Privatlebens nach Art. 8 Abs. 1 EMRK tangiert.¹⁹⁶ Dazu gehört auch die Geheim- und Intimsphäre, sodass bereits die Pflicht zur Bekanntgabe des Namens in den Schutzbereich der persönlichen Freiheit eingreift.¹⁹⁷ Berührt ist auch die informationelle Selbstbestimmung nach Art. 13 Abs. 2 BV, was heisst, dass jeder oder jede selbst über die Offenbarung seiner Daten entscheiden kann.¹⁹⁸ Gemäss Bundesgericht darf eine Identitätskontrolle durch Polizeiorgane nicht anlassfrei erfolgen, sondern es müssen spezifische Umstände vorliegen und die Personenidentifikation muss zur polizeilichen Aufgabenerfüllung notwendig sein.¹⁹⁹ Übertragen auf die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen bedeutet dies, dass sich die Kontrollbefugnis auf den in Art. 3 BGST²⁰⁰ festgelegten Aufgabenbereich beschränken muss, also die Durchsetzung der Transport- und Benützungsvorschriften, die Verhinderung von Straftaten mit Bezug zur Bahn oder die Gefahrenabwehr.²⁰¹ Notwendig erscheint die Identitätsfeststellung vor allem auch für die Rapportierung solcher Vorfälle. Zu nennen ist beispielsweise die Personenkontrolle bei einer Übertretung des Eisenbahngesetzes nach Art. 86 Abs. 1 EBG²⁰² oder bei den in Art. 57 Abs. 4 PBG²⁰³ genannten

¹⁹⁶ MOHLER, N. 386 und 878; BGE 136 I 87 E. 5.1.; BGE 109 Ia 146 E. 4.b.

¹⁹⁷ BGE 124 I 85 E. 2.b.

¹⁹⁸ KÄLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, S. 81.

¹⁹⁹ BGE 136 I 87 E. 5.2.

²⁰⁰ Art. 3 BGST: Aufgaben der Sicherheitsorgane

¹ Die Sicherheitsorgane

- a. sorgen für die Beachtung der Transport- und Benützungsvorschriften; und
- b. unterstützen die zuständigen Stellen bei der Verfolgung von Verstössen gegen Strafbestimmungen des Bundes, soweit sich diese Verstösse auf die Sicherheit der Reisenden, der Angestellten, der transportierten Güter, der Infrastruktur oder der Fahrzeuge oder auf den ordnungsgemässen Betrieb auswirken können.

²⁰¹ Bericht KVF-N BGST, S. 901 f.

²⁰² Art. 86 Abs. 1 EBG: Übertretungen

Mit Busse wird bestraft, wer vorsätzlich das Bahnbetriebsgebiet ohne Erlaubnis betritt, befährt oder auf andere Weise beeinträchtigt.

²⁰³ Art. 57 Abs. 4 PBG: Übertretungen

Auf Antrag wird mit Busse bestraft, wer vorsätzlich:

- a. während der Fahrt ein Fahrzeug besteigt, verlässt oder die Türe öffnet;
- b. Gegenstände aus dem Fahrzeug wirft;
- c. die Sicherheitsvorrichtungen eines Fahrzeuges, insbesondere die Notbremsvorrichtung, missbraucht;
- d. Rettungs- oder Fluchtwege versperrt;
- e. eine Türe blockiert, um die Abfahrt zu verzögern;
- f. den Wartesaal unbefugt benützt;
- g. für die Notdurft nicht die dafür angebotenen Einrichtungen benützt;
- h. entgegen den Benützungsvorschriften bettelt.

Übertretungen. Im Urteil vom 10.12.2021 hat das Bundesstrafgericht bestätigt, dass die Transportpolizei zur Kontrolle von Ausweispapieren befugt ist, wenn es sich um eine Benützungsvorschrift betreffend das SBB-Bahnhofsareal handelt.²⁰⁴

4.2.2 Befragung von Personen

Gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. a BGST sind die Sicherheitsorgane zudem befugt, Personen zu befragen. Im Bericht der KVF-N zum BGST finden sich keine Erläuterungen zu dieser Bestimmung, in welcher Form eine solche Befragung erfolgen soll. Im Polizeirecht wird zwischen formlosen Befragungen und einer förmlichen, protokollarischen Befragung unterschieden.²⁰⁵ Erstere wird mündlich und nicht im Rahmen einer Einvernahme zu Protokoll durchgeführt. Bei protokollarischen Befragungen «in Grenzfällen zu strafprozessualen Einvernahmen» empfiehlt WEDER die zu befragende Person auf das Aussage- und Zeugnisverweigerungsrecht hinzuweisen und auf das Recht, einen Anwalt beizuziehen.²⁰⁶ Aufgrund von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 EMRK (Fairnessgrundsatz), Art. 10 Abs. 2 BV und Art. 5 EMRK (persönliche Freiheit) sowie Art. 7 BV (Menschenwürde) sind Zwang, Gewaltanwendung, Drohung und Täuschung verboten.²⁰⁷ Gemäss KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH erfordert die Befragung von Verdächtigen deshalb «qualifiziertes Personal, das über die Rechte der Betroffenen und die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Verhörs – insbesondere über das Verbot der Zwangsanwendung – hinreichend informiert ist».²⁰⁸

4.2.3 Anhaltung und Wegweisung; vorläufige Festnahme und Polizeihaft

Nach Art. 4 Abs. 1 lit. b BGST dürfen Sicherheitsdienst und Transportpolizei Personen, die sich vorschriftswidrig verhalten, anhalten und wegweisen. Die Transportpolizei kann zudem angehaltene Personen vorläufig festnehmen (Art. 4 Abs. 2 lit. a BGST). Gemäss MOHLER wird zwischen der Personenkontrolle vor Ort und dem Verbringen in eine Dienststelle (Anhaltung) als Freiheitsbeschränkungen und dem Polizeigewahrsam als

²⁰⁴ BStGer SK.2021.29 vom 10.12.2021 E. 5.2.1.

²⁰⁵ WEDER, Kommentar PolG, § 24 PolG, N. 14 f.

²⁰⁶ WEDER, Kommentar PolG, § 24 PolG, N. 18.

²⁰⁷ WEDER, Kommentar PolG, § 24 PolG, N. 23.

²⁰⁸ KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 84.

Freiheitsentzug unterschieden. Demgegenüber hat die vorläufige Festnahme ihre Grundlage in Art. 217 StPO.²⁰⁹

Die Anhaltung greift in die in Art. 10 Abs. 2 BV geschützte Bewegungsfreiheit ein.²¹⁰ Grundsätzlich unproblematisch ist es, wenn die angehaltene Person freiwillig mitwirkt und sich nicht widersetzt. Gemäss Art. 4 Abs. 5 BGST darf polizeilicher Zwang angewendet werden, soweit dies für das Anhalten erforderlich ist. Eine Beschränkung der polizeilichen Zwangsanwendung auf die Transportpolizei ist im BGST nicht vorgesehen, sodass bei der Anhaltung (sowie bei der Kontrolle und der Wegweisung) gemäss Gesetz auch der Sicherheitsdienst zur Zwangsanwendung befugt ist. Diese Ausdehnung des polizeilichen Zwangs auf private Sicherheitsdienste wird von MOHLER als Verstoss gegen das Gewaltmonopol kritisiert.²¹¹

Bei der Wegweisung wird zwischen individualisierenden und nicht individualisierenden Massnahmen unterschieden. Unter eine generelle Wegweisung fällt beispielsweise die Fernhaltung von Passagieren von einer Unfallstelle oder eine Absperrung bei drohender Gefahr. Hier sprechen grundsätzlich keine rechtlichen Gründe gegen eine Aufgabenübertragung an geeignete private Unternehmen, ausser wenn über das blosses Zurückhalten hinaus polizeiliche Zwangsmassnahmen nötig werden, z.B. bei Absperrungen im Zusammenhang mit Demonstrationen bei drohenden Ausschreitungen.²¹² Demgegenüber handelt es sich um eine individualisierte Wegweisung, wenn derjenige weggewiesen wird, der sich vorschriftswidrig verhält (Art. 4 Abs. 1 lit. b BGST).²¹³ Die Wegweisung kann die Bewegungsfreiheit als Teil der persönlichen Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV tangieren. Dies hat das Bundesgericht in einem Urteil vom 7. Juli 2004 entschieden, als ein Journalist von der Polizei daran gehindert wurde, mit einem öffentlichen Verkehrsmittel zum Weltwirtschaftsforum in Davos zu gelangen.²¹⁴ Doch nicht jede Wegweisung berührt die Bewegungsfreiheit. Massgebend ist, welche Bedeutung die Örtlichkeit für den Betroffenen hat und ob es Alternativen gibt.²¹⁵ Entscheidend ist auch, ob die Wegweisung nur vorübergehend oder dauerhaft ist. Da die mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe

²⁰⁹ MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 389 f.

²¹⁰ KÄLIN/LIENHARD/WYTENBACH, S. 82.

²¹¹ MOHLER, Kurzkomentar BGST, Rz 15.

²¹² MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1320.

²¹³ ZÜND/ERRASS, S. 181.

²¹⁴ BGE 130 I 369 E. 2.

²¹⁵ KÄLIN/LIENHARD/WYTENBACH, S. 90.

betrauten privaten Sicherheitsleute an die Grundrechte gebunden sind, haben sie immer auch das Gebot der Rechtsgleichheit und das Diskriminierungs- und Willkürverbot zu beachten.²¹⁶ ZÜND/ERRASS weisen auf den grossen Ermessensspielraum hin, der den Sicherheitsorganen hier zukomme, und dass die Wegweisung «Fingerspitzengefühl» verlange.²¹⁷ Auch MOHLER erachtet die «grundrechtliche Perspektive» als «anspruchsvoll» und kommt daher zum Schluss, dass hier Anforderungen an Private gestellt werden, die einer Übertragung «unzugänglich» seien.²¹⁸ Dies zeigt, dass die in Art. 4 Abs. 1 lit. b BGST übertragenen Befugnisse insbesondere bezüglich des privaten Sicherheitsdienstes im Einzelfall heikel sein können.

Art. 4 Abs. 2 lit. a BGST überträgt der Transportpolizei die Befugnis zur vorläufigen Festnahme. Gemäss dem Bericht der KVF-N zum BGST orientiert sich diese Bestimmung an Art. 217 Abs. 3 StPO, wobei jedoch der in Art. 3 BGST festgelegte Zuständigkeitsbereich nicht ausgedehnt werden soll.²¹⁹ Damit kann – wie der Bericht der KVF-N ausdrücklich festhält – eine vorläufige Festnahme durch die TPO auch bei Verdacht auf eine blosser Übertretung vorgenommen werden, wobei dies jedoch auf die Aufgaben nach Art. 3 BGST beschränkt sein muss. Wichtig ist zudem die Einschränkung von Art. 4 Abs. 4 BGST, wonach beim Reisen ohne gültigen Fahrausweis eine vorläufige Festnahme nur zulässig ist, wenn die Person sich nicht ausweisen kann und die verlangte Sicherheitsleistung nicht erbringt. Demgegenüber beschränkt sich das Festnahmerecht des Sicherheitsdienstes auf die vorläufige Festnahme durch Privatpersonen nach Art. 218 StPO. Dies bedeutet, dass die Angehörigen des Sicherheitsdienstes z. B. bei einem geringfügigen Diebstahl gemäss Art. 172ter StGB niemanden vorläufig festnehmen dürfen, da dies lediglich eine Übertretung ist.²²⁰

Zu beachten ist, dass vorläufig festgenommene Personen möglichst rasch der Polizei übergeben werden (Art. 4 Abs. 3 BGST). Gemäss Bericht KVF-N zum BGST soll dies sowohl in örtlicher als auch in zeitlicher Hinsicht gelten, wobei als Beispiele die nächste Haltestelle oder das Bahnhofsgelände genannt werden.²²¹ Hierbei ist zu beachten, dass

²¹⁶ MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1320.

²¹⁷ ZÜND/ERRASS, S. 181.

²¹⁸ MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1320.

²¹⁹ Bericht KVF-N BGST, S. 902.

²²⁰ SCHMID/JOSITSCH, Art. 218 StPO, N. 2; WEDER, Kommentar StPO, Art. 218 StPO, N. 7.

²²¹ Bericht KVF-N BGST, S. 902.

die Polizei nach Art. 219 Abs. 4 StPO spätestens nach 24 Stunden die vorläufige festgenommene Person entlassen oder der Staatsanwaltschaft zuführen muss. Die Polizei ist daher darauf angewiesen, dass die TPO ihr die Person rasch übergibt, da die Frist bereits mit der Anhaltung der Person durch die Sicherheitsorgane zu laufen beginnt.²²² Voraussetzung dafür sind eine gute Zusammenarbeit und kurze Verbindungswege zwischen der TPO und der kantonalen bzw. kommunalen Polizei. Gemäss Auskunft des Dienstchefs der Kantonspolizei Posten HB Zürich werden die durch die SBB Sicherheitsorgane vorläufig festgenommenen Personen mit einem schriftlichen Übergaberapport umgehend der Polizei übergeben (persönliche Kommunikation, 14. März 2023, Anhang 2, Frage 6). Auch der Chef der TPO Stützpunkt Zürich bestätigt, dass eine vorläufig festgenommene Person schnellstmöglich der Kantonspolizei zugeführt wird, sobald bekannt wird, dass die Abarbeitung nicht in den Zuständigkeitsbereich der TPO fällt oder mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht bewältigt werden kann (persönliche Kommunikation, 12. Mai 2023, Anhang 3, Frage 4).

Abzugrenzen ist die vorläufige Festnahme nach BGST vom Polizeigewahrsam nach § 25 PolG und der vorläufigen Festnahme nach Art. 217 StPO. Diese werden durch die kantonale oder kommunale Polizei in einer Arrestzelle vollzogen.²²³

Ferner gilt zu bedenken, dass die staatliche Schutzpflicht nicht mit dem Abschluss des Zugriffs oder der unmittelbaren Gefahrenabwehr endet, sondern diese auch darüber hinausgeht. Der Staat ist weiterhin dazu verpflichtet, das menschliche Leben zu schützen und sicherzustellen, dass Verletzte medizinisch versorgt werden.²²⁴ Gemäss Art. 128 Abs. 1 StGB macht sich der Unterlassung der Nothilfe schuldig, wer einem Menschen, den er verletzt hat, nicht hilft, obwohl es ihm den Umständen nach zugemutet werden könnte.

4.2.4 Durchsuchung und Beschlagnahme; Sicherheitsleistung

Gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. c BGST können Sicherheitsdienst und Transportpolizei von Personen, die sich vorschriftswidrig verhalten, eine Sicherheitsleistung verlangen. Weitere Voraussetzung ist nach Art. 5 Abs. 1 VST, dass sich die Person über ihre Personalien und ihren Wohnort nicht glaubwürdig ausweisen kann und keinen Wohnsitz in der Schweiz hat. Nach Art. 5 Abs. 2 VST bemisst sich die Höhe der Sicherheitsleistung nach

²²² Bericht KVF-N BGST, S. 902 f.

²²³ OPPLIGER/HEIMGARTNER, § 25 PolG, N. 2 und N. 13, sowie § 26 PolG, N. 27.

²²⁴ MÜLLER/GREUTER, S. 453 f.

der voraussichtlichen Höhe der Busse, der Verfahrenskosten sowie der Entschädigung für Schäden und Umtriebe. Laut Erläuterungen zum VST sollen alle zu erwartenden Kosten abgedeckt werden, vor allem Fahrpreis und Zuschläge sowie Schadenersatz für Beschädigungen.²²⁵

Art. 4 Abs. 2 lit. b BGST gibt der Transportpolizei die Befugnis, Gegenstände zu beschlagnahmen, obwohl es korrekt ‹vorläufig sicherstellen› heissen müsste.²²⁶ Die Sicherstellung bedeutet, dass die Sachherrschaft vorübergehend entzogen und der Gegenstand amtlich in Gewahrsam genommen wird, weshalb damit die Eigentumsgarantie berührt wird.²²⁷ ‹Zu beschlagnahmen sind› – gemäss Bericht KVF-N zum BGST – ‹insbesondere missbräuchlich verwendete Fahrausweise, und die für die Störung des ordnungsgemässen Transportbetriebs oder Belästigung bzw. Gefährdung von Reisenden verwendeten Gegenstände, ebenso die aus einer Deliktsbegehung im Bereich des Transportbetriebes stammende Gegenstände.›²²⁸ Diese Gegenstände sind möglichst rasch der Polizei zu übergeben (Art. 4 Abs. 3 BGST).

4.2.5 Waffen und Hilfsmittel

Gemäss Art. 2 Abs. 1 WG hat das Waffengesetz keine Geltung für die Polizeibehörden. Unter Polizeiorgane fallen alle Organe, die durch ein Gesetz mit der Erfüllung von Polizeiaufgaben betraut sind.²²⁹ Für das Sicherheitspersonal im öffentlichen Verkehr sind die zulässigen Hilfsmittel und Waffen in Art. 4 VST geregelt. Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung darf das Sicherheitspersonal – also Sicherheitsdienst und Transportpolizei – Fesselungsmittel, natürliche und synthetische Pfefferpräparate, Diensthunde sowie Schlag- und Abwehrstöcke einsetzen. Mit welchen der zulässigen Hilfsmittel bzw. Waffen das Sicherheitspersonal konkret ausgerüstet werden soll, ist – gemäss Erläuterungen zum VST – vom Transportunternehmen mit dem Sicherheitsunternehmen zu vereinbaren.²³⁰ Bei der Ausrüstung ist die Problematik grenzübergreifender Züge zu beachten, da in anderen

²²⁵ Erläuterungen zum VST zu Art. 5, unter <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/23861.pdf>, besucht am: 09.04.2023.

²²⁶ MOHLER, Kurzkomentar BGST, Rz 13.

²²⁷ KÄLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, S. 87.

²²⁸ Bericht KVF-N BGST, S. 902.

²²⁹ ASLANTAS, N. 2 zu Art. 2.

²³⁰ Erläuterungen zum VST zu Art. 4, unter <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/23861.pdf>, besucht am: 09.04.2023.

Staaten betreffend Waffen und Hilfsmittel andere Gesetze gelten.²³¹ Als Beispiel ist die S-Bahn nach Schaffhausen zu nennen, die teilweise über deutsches Staatsgebiet führt.

Im Rahmen der vorläufigen Festnahme darf die Transportpolizei für die Übergabe an eine Polizeibehörde Handschellen und Fesselungsbänder verwenden, allerdings nur, wenn die Person ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat und der Einsatz dieser Hilfsmittel notwendig ist.²³² Nach Art. 4 Abs. 2 VST darf die Transportpolizei zudem Feuerwaffen einsetzen. Als Grund für diese Bestimmung wird in den Erläuterungen zur VST die zunehmende Gewaltbereitschaft bestimmter Gruppen gegenüber Passagieren und Zugpersonal genannt, von denen viele ein Messer oder vermehrt auch Feuerwaffen mitführten.²³³ Solche Bedrohungen könnten oft nur mit einer Faustfeuerwaffe angemessen abgewendet werden. Auch komme es vor, dass die Polizeibehörden die Transportpolizei anweise, die Täterschaft vorübergehend festzunehmen. Dafür sei eine Bewaffnung der Transportpolizei zum Eigenschutz nötig. Weiter wird die präventive Wirkung angeführt: «Das Tragen von Feuerwaffen soll daher den für die Erfüllung der Aufgabe nötigen Respekt noch fördern und die Gefahr einer weiteren Eskalation vermindern.»²³⁴ Für die Zwanganwendung von Feuerwaffen gelten die Grundsätze von Art. 9 ff. ZAG (Art. 4 Abs. 6 BGST). Es ist vor allem auf Art. 11 Abs. 1 ZAG hinzuweisen, der bestimmt, dass der Einsatz von Waffen nur als letztes Mittel erfolgen darf. Feuerwaffen dürfen nur eingesetzt werden, um Personen festzunehmen oder ihre Flucht zu verhindern, wenn sie eine schwere Straftat begangen haben oder diesbezüglich ein dringender Verdacht (Art. 11 Abs. 2 ZAG). Bedeutsam ist, dass die Transportpolizei über jeden Waffeneinsatz einen Rapport erstellt (Art. 11 Abs. 4 ZAG). Nicht zulässig ist die Verwendung von automatischen Waffen oder Destabilisierungsgeräten, sog. Taser.²³⁵

4.2.6 Zwischenfazit

Grundsätzlich wird zwischen polizeilichem Zwang, der den Einsatz physischer Gewalt umfasst, und polizeilichen Massnahmen unterschieden. Besonders heikel ist die

²³¹ KLETT/BAUMELER/DAPHINOFF, N. 674.

²³² Bericht KVF-N BGST, S. 903.

²³³ Erläuterungen zum VST zu Art. 4, unter <https://www.newsadmin.ch/newsd/message/attachments/23861.pdf>, besucht am: 09.04.2023.

²³⁴ Erläuterungen zum VST zu Art. 4, unter <https://www.newsadmin.ch/newsd/message/attachments/23861.pdf>, besucht am: 09.04.2023.

²³⁵ Erläuterungen zum VST zu Art. 4, unter <https://www.newsadmin.ch/newsd/message/attachments/23861.pdf>, besucht am: 09.04.2023.

Auslagerung solcher polizeilichen Eingriffe, die vergleichsweise intensiv in die Grundrechte des Einzelnen eingreifen. Aufgrund der Tatsache, dass private Sicherheitsdienste öffentliche Aufgaben erfüllen, sind sie verpflichtet, die Grundrechte einzuhalten.

Die Identifizierung der Befugnisse im konkreten Einzelfall gestaltet sich als schwierig und es ist von grosser Bedeutung, schnell zu reagieren. Dabei werden insbesondere Sicherheitsdienstmitarbeitende vor grosse Herausforderungen gestellt, da sie nicht über eine Polizeigrundausbildung verfügen.

Auch der Dienstchef der Kantonspolizei Posten HB Zürich stuft die Anforderungen an die privaten Sicherheitsunternehmen im öffentlichen Verkehr am Hauptbahnhof Zürich als hoch ein. Gemäss seiner Einschätzung verfügten die Sicherheitsorgane jedoch über eine fundierte Ausbildung und seien sich ihrer Befugnisse bewusst. Mit zunehmender Erfahrung steigere sich auch die Sozialkompetenz und sie reagierten in schwierigen Situationen, denen sie oft als Erstintervenierende ausgesetzt seien, richtig und zielführend (persönliche Kommunikation, 14. März 2023, Anhang 2, Frage 8). Als wichtig werden zudem eine fortwährende Analyse der bestehenden Abläufe und entsprechende Optimierungen erachtet (persönliche Kommunikation, 14. März 2023, Anhang 2, Frage 7).

4.3 Datenschutz und Persönlichkeitsrechte

Es stellt sich die Frage, wie bei der Erfüllung von Sicherheitsaufgaben im Bereich des öffentlichen Verkehrs mit personenbezogenen Daten umzugehen ist. Gemäss Art. 13 Abs. 2 BV hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Die Datenerhebung und -bearbeitung muss sich daher immer auf eine gesetzliche Grundlage stützen.²³⁶ Art. 6 Abs. 3 BGST erklärt diesbezüglich die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Datenschutz für Bundesorgane für anwendbar.²³⁷ Gemäss Art. 3 lit. h

²³⁶ MOHLER, Grundzüge Polizeirecht, N. 1177.

²³⁷ Bericht KVF-N BGST, S. 904; ZÜND/ERRASS, S. 180, FN 268.
Art. 6 BGST: Datenbearbeitung

¹ Die Sicherheitsorgane können zur Erfüllung ihrer Aufgaben folgende Daten bearbeiten:

- a. Angaben zur Feststellung der Identität einer Person;
- b. Angaben zu Verstössen einer Person gegen Vorschriften zum Schutz der Reisenden, der Angestellten, der transportierten Güter, der Infrastruktur und der Fahrzeuge sowie zur Gewährleistung eines ordnungsgemässen Betriebs der Transportunternehmen.

² Werden Aufgaben des Sicherheitsdienstes einer privaten Organisation nach Art. 5 Abs. 3 übertragen, so sind die Datenbearbeitungssysteme physisch und logisch von den übrigen Datenbearbeitungssystemen der Organisation zu trennen.

³ Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, insbesondere die Artikel 16–25^{bis} und 27.

DSG fallen unter diesen Begriff neben den Bundesbehörden auch Personen, soweit sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind. Damit gelten im Anwendungsbereich des BGST für die privaten Sicherheitsunternehmen die Bestimmungen von Art. 16 ff. DSG. Nach Art. 17 Abs. 1 DSG dürfen Organe des Bundes Personendaten nur bearbeiten, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage vorliegt. Bei besonders schützenswerten Daten ist – abgesehen von bestimmten Ausnahmen – eine ausdrückliche Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinne notwendig (Art. 17 Abs. 2 DSG). Art. 6 Abs. 1 BGST befugt die Sicherheitsorgane in lit. a zur Datenbearbeitung betreffend die Identität einer Person, wovon beispielsweise Name, Geburtsdatum und Adresse fallen.²³⁸ Weiter dürfen gemäss Art. 6 Abs. 1 lit. b BGST Angaben zu Verstössen gegen die Schutzvorschriften sowie zur Gewährleistung eines ordnungsgemässen Betriebs bearbeitet werden; gemäss Bericht KVF-N «z. B. Angaben zu Fahrzeugbeschädigungen (aufgeschlitzte Sitze usw.), zum Zeitpunkt der Beschädigung und zur Identität allfälliger Auskunftspersonen» zu verstehen sind.²³⁹ Die Datenerhebung hat sich nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu richten (Art. 4 Abs. 2 DSG), was bedeutet, dass die erhobenen Daten erforderlich sein müssen und dem Zweck der zugewiesenen Aufgabe dienen.²⁴⁰ Die Sicherheitsorgane dürfen die Daten daher nur zum vorgesehenen Zweck bearbeiten (Art. 4 Abs. 3 DSG). Hinsichtlich der Datensicherheit ist Art. 6 Abs. 2 BGST wichtig, der verlangt, dass die mit der Aufgabenerfüllung betraute private Organisation die Datenbearbeitungssysteme physisch und logisch von deren übrigen Datenbearbeitungssystemen trennt. Dadurch soll verhindert werden, dass sich die gestützt auf das BGST erhobenen Daten mit solchen aus anderen Tätigkeitsfeldern der Organisation mischen.²⁴¹ Zu denken wäre hier beispielsweise die Gefahr einer internen Vermischung im Sicherheitsunternehmen mit Personendaten aus privatrechtlichen Aufträgen wie Objektbewachung oder Zutrittskontrollen.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden bestimmt Art. 7 BGST, dass diese der Transportpolizei unter bestimmten Voraussetzungen Personendaten bekanntgeben dürfen. Unproblematisch erscheint dies, wenn die betroffene Person der Weitergabe ihrer Daten zustimmt. Um eine schwere unmittelbare Gefahr abzuwenden, kann eine Polizeibehörde der Transportpolizei auch ohne Einverständnis Personendaten bekanntgeben

²³⁸ Bericht KVF-N BGST, S. 903.

²³⁹ Bericht KVF-N BGST, S. 903 f.

²⁴⁰ Mohler, Grundzüge Polizeirecht, N. 1180.

²⁴¹ Bericht KVF-N BGST, S. 904.

(Art. 7 Abs. 2 BGST). Aufgrund des am 1. Januar 2016 in Kraft gesetzten Art. 7 Abs. 2^{bis} BGST können Polizeibehörden der Transportpolizei auch Personendaten übermitteln, wenn die Person zur Angabe ihrer Identität verpflichtet war. Zudem können die Sicherheitsorgane – und damit gemäss Gesetzeswortlaut die TPO und der Sicherheitsdienst – nach Ermessen der Polizei mit notwendigen Informationen konkret eingesetzt werden (Art. 7 Abs. 4 BGST).²⁴² Im Bericht der KVF-N zum BGST wird darauf hingewiesen, dass die Personenkontrollen der Sicherheitsorgane verglichen mit jenen der Polizei aufgrund des begrenzten Aufgabenbereiches eingeschränkt sind. Daher soll die Transportpolizei nicht direkt auf das Fahndungssystem RIPOL oder das Schengener Informationssystem SIS zugreifen können.²⁴³

Auch die Videoüberwachung ist eine Bearbeitung von Personendaten, sofern die aufgezeichneten Personen zu erkennen sind.²⁴⁴ Berührt werden dabei die Menschenwürde (Art. 7 BV), das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Schutz der Privatsphäre (Art. 10 Abs. 2 BV i. V. m. 13 BV).²⁴⁵ Als gesetzliche Grundlage für die Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr dienen Art. 16b EBG und Art. 55 Abs. 1 PBG.²⁴⁶ Danach können die Transportunternehmen zum Schutz der Reisenden, des Betriebs und der Infrastruktur eine Videoüberwachung einrichten. Gemäss Art. 55 Abs. 2 PBG können sie auch Dritte, auf die sie den Sicherheitsdienst übertragen haben, mit der Videoüberwachung beauftragen. Gestützt auf diese gesetzlichen Grundlagen erliess der Bundesrat die Videoüberwachungsverordnung, die am 1. Januar 2010 in Kraft trat und gemäss Art. 1 VüV-ÖV die Videoüberwachung von Fahrzeugen und Infrastruktur sämtlicher Unternehmen des öffentlichen Verkehrs regelt.

Gemäss Datenschutzhinweis der SBB gilt für die Videoüberwachung in Zügen und Bahnhöfen Folgendes:²⁴⁷ «Nur die SBB Transportpolizei hat Zugriff auf die Videodateien. Die Videodateien werden nur nach einem entsprechenden Ereignis durch die SBB Transportpolizei gesichert und ausgewertet.» Art. 55 Abs. 5 PBG bzw. Art. 16b Abs. 5 EBG zufolge

²⁴² Bericht KVF-N BGST, S. 904.

²⁴³ Bericht KVF-N BGST, S. 904.

²⁴⁴ KLETT/BAUMELER/DAPHINOFF, N. 730.

²⁴⁵ KLETT/BAUMELER/DAPHINOFF, N. 677.

²⁴⁶ KLETT/BAUMELER/DAPHINOFF, N. 734.

²⁴⁷ Datenschutzhinweis SBB unter <https://www.sbb.ch/de/bahnhof-services/am-bahnhof/bahnhoefe/bahnhofordnung-regelung/datenschutzhinweise-videoueberwachung.html>, besucht am: 30.04.2023.

werden die Aufzeichnungen den Strafverfolgungsbehörden nur auf Editionsverfügung herausgegeben.

4.4 Strafrechtliche Bestimmungen

Gemäss Art. 285 Ziff. 1 Abs. 2 StGB und Art. 286 Abs. 2 StGB gelten ausdrücklich auch die Angestellten der Sicherheitsorgane von Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr als Beamte.²⁴⁸ Aufgrund dessen kann ihnen gegenüber der Tatbestand der Gewalt und Drohung gegen Beamte oder der Hinderung einer Amtshandlung erfüllt werden. Entscheidend ist, dass es sich um eine Amtshandlung handelt, d. h. es muss sich um Handlungen zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe handeln, als Beispiel wird das «Durch-den-Zug-Gehen» eines Zugbegleiters genannt.²⁴⁹ Nicht geschützt sind private Handlungen. Gemäss Bundesgericht fallen Angriffe gegen Beamte, die diese nicht in ihrer amtlichen Funktion treffen, sondern aus persönlichen Gründen erfolgen, nicht unter Art. 285 StGB.²⁵⁰

Im Rahmen von Art. 4 BGST sind die Sicherheitsorgane befugt, Anordnungen zu erteilen.²⁵¹ Wer solchen Anordnungen einer erkennbar mit Sicherheitsaufgaben betrauten Person zuwiderhandelt, wird gemäss Art. 9 BGST mit Busse bis 10'000 Franken bestraft. Damit soll den Sicherheitsorganen auch formell Durchsetzungskraft verliehen werden.²⁵²

In diesem Zusammenhang hat die Identifizierbarkeit eine wichtige Bedeutung, damit die Person erkennen kann, mit wem sie es zu tun hat. Gemäss Art. 9 VST hat das Transportunternehmen bzw. das Sicherheitsunternehmen mit einem Personalausweis und entsprechender Kleidung für die Identifizierbarkeit seines Personals zu sorgen.²⁵³ Auch sollen die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sich beim Ansprechen von Personen als Sicherheitsdienst bzw. Transportpolizei zu erkennen geben.²⁵⁴ Nicht vorgeschrieben ist, dass das Sicherheitspersonal seinen Namen gegenüber den betroffenen Personen angibt.

²⁴⁸ MIGNOLI, Art. 285 StGB, N. 3.

²⁴⁹ KLETT/BAUMELER/DAPHINOFF, N. 552; MIGNOLI, Art. 285 StGB, N. 2.

²⁵⁰ BGE 110 IV 91 E. 2.

²⁵¹ KLETT/BAUMELER/DAPHINOFF, N. 531.

²⁵² Bericht KVF-N BGST, S. 905.

²⁵³ Erläuterungen zum VST zu Art. 9, unter <https://www.newsadmin.ch/newsd/message/attachments/23861.pdf>, besucht am: 09.04.2023.

²⁵⁴ KLETT/BAUMELER/DAPHINOFF, N. 532.

Art. 10 BGST legt fest, dass strafbare Handlungen von Amtes wegen verfolgt werden, wenn sie gegen Personen, die mit Sicherheitsaufgaben betraut sind, während deren Dienstausbübung begangen werden. Dadurch haben die Sicherheitsorgane den gleichen Schutz wie die Angestellten der Transportunternehmen (Art. 59 PBG).²⁵⁵ Straftaten gegen den Sicherheitsdienst oder die Transportpolizei werden damit auch ohne Strafantrag verfolgt. Voraussetzung ist, dass die Straftat während der Arbeitszeit des Sicherheitspersonals begangen wird, darunter fallen nicht die Pause oder der Arbeitsweg.²⁵⁶

Auch die Angestellten der Sicherheitsorgane können sich strafbar machen. Im Bericht der KVF-N zum BGST wird darauf hingewiesen, dass sich Angehörige der Transportpolizei des Amtsmissbrauches nach Art. 312 StGB strafbar machen, wenn sie ihre Kompetenzen zur Ausübung unmittelbaren Zwangs überschreiten.²⁵⁷ Im Weiteren macht sich der Amtsanmassung nach Art. 287 StGB schuldig, wer sich in rechtswidriger Absicht die Ausübung eines Amtes anmasset. Bei diesem Tatbestand spiegelt jemand vor, Träger eines Amtes zu sein, obwohl er dieses tatsächlich gar nicht innehat, wobei auch konkludente Handlungen genügen.²⁵⁸ Als Beispiel denkbar wäre, dass Angehörige des Sicherheitsdienstes sich als kantonale oder kommunale Polizeibehörde ausgeben. Subjektiv wird neben Vorsatz rechtswidrige Absicht verlangt, beispielsweise um einen ungerechtfertigten Vorteil zu erlangen oder jemandem einen Nachteil zuzufügen.²⁵⁹

4.5 Raum Hauptbahnhof Zürich

Gemäss Art. 3 Abs. 1 SBBG erbringt die SBB als Kernaufgabe Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr, namentlich in der Bereitstellung der Infrastruktur. Darunter fallen auch Bahnhöfe, sodass es sich dabei – gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung – «um eine der unmittelbaren Erfüllung der Verwaltungsaufgabe des öffentlichen Verkehrs gewidmete öffentliche Sache i. e. S.» handelt.²⁶⁰ Nach Art. 23 Abs. 1 EBG können die Infrastrukturbetreibenden Vorschriften über die Benützung ihrer Anlagen erlassen, soweit diese Vorschriften für den sicheren und reibungslosen Betrieb erforderlich sind. Gestützt darauf hat die SBB AG für die vorübergehende Nutzung der öffentlichen Bereiche ihres

²⁵⁵ Bericht KVF-N BGST, S. 905.

²⁵⁶ KLETT/BAUMELER/DAPHINOFF, N. 660.

²⁵⁷ Bericht KVF-N BGST, S. 903.

²⁵⁸ HEIMGARTNER, Art. 287 StGB, N. 4.

²⁵⁹ TRECHSEL/VEST, Art. 287 StGB, N. 7.

²⁶⁰ BGE 138 I 274 E. 1.4.

Areals durch Reisende, Kunden und Passanten ein Benutzungsreglement erlassen.²⁶¹ Auch wenn der Betrieb eines Bahnhofs eine öffentliche Aufgabe ist, gelten jedoch nicht sämtliche Tätigkeiten im Bereich eines Bahnhofsbetriebs als solche. Klar als polizeiliche und somit öffentliche Aufgabe ist die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung auf dem öffentlichen Bahnareal zu qualifizieren. Keine öffentliche Aufgabe ist dagegen die Durchsetzung des (privatrechtlichen) Hausrechts der SBB AG.²⁶² Als private Eigentümerin verfügt sie beispielsweise über ein Hausrecht an den Retailflächen der Ladenpassagen, wobei hier auch die jeweiligen Mieter und Mieterinnen den Schutz des Hausrechts geniessen.²⁶³

Bei der Wegweisung vom Bahnareal ist die grundsätzliche Transportpflicht nach Art. 12 PBG zu beachten. Zwar können gemäss Art. 59 Abs. 1 VPB Personen vom Transport ausgeschlossen werden, die sich ungebührlich verhalten und die Benützungs- und Verhaltensvorschriften oder die Anordnungen des Personals nicht befolgen. Da ein blosser Verdacht jedoch nicht genügt, dürfen Personen nicht von vornherein ausgeschlossen werden.²⁶⁴

Der Hauptbahnhof Zürich gliedert sich in einen über- und unterirdischen Gleisbereich mit bahnnahe Betrieben und dem ShopVille, das mit einem Einkaufszentrum vergleichbar ist. Wie der Postenchef der Kantonspolizei Zürich HB im Gespräch erklärte, ist die Kantonspolizei Zürich für die polizeiliche Grundversorgung im SBB-Areal des Hauptbahnhofs zuständig, einschliesslich der Untergeschosse sowie den überdachten und unterirdischen Gleisanlagen. Zu diesem Zweck führt sie auf dem Bahnareal den Polizeiposten HB. Die Einkaufspassage fällt dagegen als städtisches Gebiet in die Zuständigkeit der Stadtpolizei. Doch handelt diese ebenfalls im ganzen Hauptbahnhof Zürich, wenn es für die unmittelbare Auftragserfüllung sowie dringliche oder aussergewöhnliche Einsätze erforderlich ist (persönliche Kommunikation, 14. März 2023, Anhang 2, Frage 4).

Was die Zuständigkeit der Sicherheitsorgane gemäss BGST betrifft, so wird in der Lehre kritisiert, dass die räumlichen Grenzen nicht immer klar zu bestimmen seien. Gemäss SCHUPPLI würden so «geradezu absurde Situationen» entstehen: «So dürfen etwa private

²⁶¹ Benutzungsreglement unter <https://www.sbb.ch/de/bahnhof-services/am-bahnhof/bahnhoefe/bahnhoefordnungsregelung.html> (besucht am: 13.05.2023).

²⁶² BGE 145 IV 491 E. 2.4.12; BGer 1B_443/2011 vom 28.11.2011 E. 2.2. ff.

²⁶³ DELNON/RÜDY, Art. 186 StGB, N. 19.

²⁶⁴ KLETT/BAUMELER/DAPHINOFF, N. 632.

Sicherheitskräfte gestützt auf das BGST in Reisezügen und auf Bahnarealen hoheitliche Handlungen wie Ausweiskontrollen vornehmen und diese gar mit Zwang durchsetzen, während das identische Prozedere einige Meter entfernt, im öffentlichen Raum, strafrechtlich geahndet wird.»²⁶⁵ Auch MOHLER weist darauf hin, dass sich die Grenze zwischen dem Areal, das zur Transportunternehmung gehöre, und dem Gemeindegebiet in der Praxis oft schwer ziehen lasse, sodass sich als Konsequenz Angehörige der Sicherheitsorgane ausserhalb des Areals, das zur Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs gehöre, beispielsweise einer Freiheitsberaubung im Sinne von Art. 183 Ziff. 1 StGB schuldig machen könnten.²⁶⁶

4.6 Rechtsschutz und Beschwerdeweg

Wie bereits ausgeführt, darf die Auslagerung von polizeilichen Aufgaben die Rechtsstellung der betroffenen Privatpersonen nicht verschlechtern. Es muss daher ein gleichwertiges Rechtsschutzverfahren offenstehen. Dabei gelten die Verfahrens- und Rechtsweggarantien nach Art. 29 f. BV.²⁶⁷

Aufsichtsbehörde über die Sicherheitsorgane ist gemäss Art. 8 BGST das Bundesamt für Verkehr. Damit das BAV diese Aufsicht wahrnehmen kann, hat das Transport- oder Sicherheitsunternehmen dem BAV die Dienstanweisungen sowie weitere verlangte Unterlagen zuzustellen (Art. 11 Abs. 1 lit. a und b VST). Diese Aufsicht kann das BAV auch intensivieren und nötigenfalls Stichkontrollen vornehmen.²⁶⁸ Im Weiteren verlangt Art. 11 Abs. 3 VST, dass das Transport- oder Sicherheitsunternehmen dem BAV umgehend sämtliche Umstände meldet, die dessen Aufgabenerfüllung wesentlich beeinträchtigen. Dadurch soll das BAV über Schwierigkeiten bei der Auftragsbefreiung in Kenntnis gesetzt werden, um allenfalls die erteilte Bewilligung zu überprüfen.²⁶⁹ Gegen das Handeln der Sicherheitsorgane kann beim BAV Aufsichtsbeschwerde erhoben werden.²⁷⁰ Als problematisch erachtet wird, dass sich durch die Auslagerung zwischen der

²⁶⁵ SCHUPPLI, S. 59.

²⁶⁶ MOHLER, Kurzkomentar BGST, Rz 18.

²⁶⁷ GAMMA, S. 262; SCHUPPLI, S. 48; RAUBER, S. 153.

²⁶⁸ Erläuterungen zum VST zu Art. 11, unter <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/23861.pdf>, besucht am: 09.04.2023.

²⁶⁹ Erläuterungen zum VST zu Art. 11, unter <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/23861.pdf>, besucht am: 09.04.2023.

²⁷⁰ Bericht KVF-N BGST, S. 905.

verantwortlichen Staatsaufsicht und dem Sicherheitsunternehmen weite Aufsichtswege ergeben.²⁷¹ HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER weisen zudem auf die Aufsplitterung der behördlichen Fachkompetenz hin, wenn die Aufsicht je nach Geltungsbereich des Spezialgesetzes von ganz unterschiedlichen Behörden wahrgenommen werde.²⁷²

Da die Sicherheitsorgane nach BGST unmittelbar mit einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe des Bundes betraut sind, unterstehen sie dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes (Art. 1 Abs. 1 lit. f VG).²⁷³ Für die Staatshaftung wird neben einem Schaden und dem adäquaten Kausalzusammenhang vorausgesetzt, dass die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes oder der Transportpolizei den Schaden bei der Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgabe dem Dritten zufügt und dass dieses Verhalten widerrechtlich ist.²⁷⁴ Gegen die Verfügung betreffend Schadenersatz kann eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erhoben werden (Art. 2 Abs. 3 Verordnung zum VG).²⁷⁵ Wenn der Streitwert mindestens CHF 30'000 erreicht oder sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, kann die Sache ans Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 85 BGG).²⁷⁶ Gemäss Art. 7 VG besteht ein Rückgriffsrecht auf die Angestellte oder den Angestellten des Sicherheitsorgans, sofern der Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig verschuldet wurde.

Wie bereits erwähnt, kann sich das Personal der Sicherheitsorgane auch strafrechtlich verantwortlich machen. In diesem Fall ist bei den örtlich zuständigen Strafverfolgungsbehörden Strafanzeige zu erstatten.²⁷⁷ Gemäss Art. 15 Abs. 1 VG bedarf die Strafverfolgung von Beamten wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit beziehen, einer Ermächtigung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements.²⁷⁸ Diese Bestimmung gilt auch für die Sicherheitsorgane gemäss BGST.²⁷⁹ Sofern sich die vorgeworfene Straftat auf die öffentlich-rechtliche Aufgabe bezieht, ist somit vor der

²⁷¹ ZÜND/ERRASS, S. 181.

²⁷² HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, S. 138.

²⁷³ Bericht KVF-N BGST, S. 900; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 97 f.; RAUBER S. 155; ZÜND/ERRASS, S. 180 FN 268; BStGer BB.2021.117 vom 05.08.2022 E. 1.3; TPF 2014 150 E. 2.2.

²⁷⁴ BERGER, Art. 3 VG, N. 7; BVGer A-5389/2011 vom 07.01.2013 E. 3.1.

²⁷⁵ BERGER, Art. 10 VG, N. 23.

²⁷⁶ BERGER, Art. 10 VG, N. 25.

²⁷⁷ Bericht KVF-N BGST, S. 905.

²⁷⁸ WOHLERS, Art. 7 StPO, N. 15.

²⁷⁹ BStGer BB.2021.117 vom 05.08.2022 E. 1.3.; TPF 2014 150 E. 2.2.

Einleitung eines Strafverfahrens eine Ermächtigung des EJPD durch die kantonale Strafverfolgungsbehörde einzuholen (Art. 15 Abs. 2 VG).

4.7 Exkurs

4.7.1 Gefangenentransporte ‹Jail-Train›

Beim Transport von Gefangenen in Eisenbahnzügen handelt es sich nicht um öffentlichen Verkehr, weshalb dies nicht unter den Anwendungsbereich des BGST fällt. Die Anwendung des ZAG beschränkt sich auf polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen im Bereich des Bundes, sodass das ZAG nur anwendbar ist, wenn kantonale Behörden im Auftrag des Bundes Personen transportieren (Art. 1 und 2 ZAG). Die von den kantonalen Behörden angeordneten interkantonalen Gefangenentransporte fallen daher auch nicht unter das ZAG.²⁸⁰

Im kantonalen Bereich erfolgt der Transport von festgenommenen oder gefangenen Personen gemäss § 30 PolG ZH durch die Polizei, wobei Transport und Betreuung bereits arretierter Personen durch Hilfskräfte oder beauftragte Dritte erfolgen können (Verweis auf § 5 Abs. 2 POG ZH). Das Jail-Train-System JTS betreibt einen Gefangenenzug (Jail-Train), der täglich Bassersdorf-Bern retour fährt.²⁸¹ Grundlage ist ein Rahmenvertrag betreffend interkantonale Häftlingstransporte zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und einer Arbeitsgemeinschaft bestehend aus der SBB AG und der Securitas AG.²⁸² Die Übernahme bzw. Übergabe durch die Securitas an die Polizei erfolgt in einem gesicherten Bereich an den Bahnhöfen Bern und Bassersdorf.²⁸³ § 5 Abs. 2 POG ZH spricht ausdrücklich von bereits arretierten Personen, sodass von privaten Sicherheitsunternehmen grundsätzlich nur Personen transportiert werden, deren Freiheit bereits behördlich eingeschränkt ist.²⁸⁴ Für Transporte, die innerhalb einer gesetzlichen Frist erfolgen müssen, werden kontingentierte Sondertransporte durchgeführt. Dabei ist bei festgenommenen Personen die Frist von 24 Stunden zu berücksichtigen.²⁸⁵ Gemäss Ziff. 6 der

²⁸⁰ Botschaft ZAG, S. 2499.

²⁸¹ AEMISEGGER/ROBERT, § 30 PolG, N. 20.

²⁸² Abrufbar unter https://dms.zrk.ch/dms/dokument/Vereinbarung_JTS-zusammengefuegt_datei102_1422367258.pdf, besucht am: 18.04.2023; AEMISEGGER/ROBERT, § 30 PolG, N. 13; KÜNZLI/BÜCHLER/KRUMMEN, S. 49.

²⁸³ AEMISEGGER/ROBERT, § 30 PolG, N. 20.

²⁸⁴ AEMISEGGER/ROBERT, § 30 PolG, N. 14.

²⁸⁵ Art. 219 Abs. 4 StPO verlangt die Entlassung oder Zuführung von festgenommenen Personen spätestens nach 24 Stunden.

Rahmenvereinbarung werden Häftlinge mit bekanntem Gefährdungspotenzial nicht durch die ARGE transportiert.²⁸⁶

Gegen rechtsstaatliche Bedenken wird vorgebracht, dass die Vornahme von Zwangsmassnahmen der Polizei vorbehalten bleibt und das Personal der Securitas nicht mit Schusswaffen ausgestattet ist.²⁸⁷ Gemäss Rahmenvertrag verpflichtet sich die Arbeitsgemeinschaft, sämtliche die Häftlinge betreffenden Informationen absolut vertraulich zu behandeln.²⁸⁸ Es wird jedoch auch kritisiert, dass der verwaltungsrechtliche Vertrag mit der SBB AG und der Securitas AG die erforderliche gesetzliche Grundlage für die Auslagerung dieser Vollzugsaufgabe nicht ersetzen könne.²⁸⁹ Zudem ist zu berücksichtigen, dass inhaftierte Personen in einem speziellen Abhängigkeitsverhältnis stehen und deshalb besonders verletzlich sind.²⁹⁰ Auch wenn es als Vollzugsmassnahme unter Weisung und Aufsicht der Behörde betrachtet werden kann, handelt es sich um einen grundrechtlich sensiblen Bereich, bei dem durch Einsperrung in die persönliche Freiheit eingegriffen und hoheitlicher Zwang ausgeübt wird. KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH erachten daher in ihrem Gutachten die Durchführung von Häftlingstransporten durch private Sicherheitsunternehmen als fragwürdig.²⁹¹

Gemäss Einschätzung des Dienstchefs der Kantonspolizei Post HB habe sich der Transport über das JTS bewährt und laufe im Normalfall einwandfrei. Er weist darauf hin, dass über das JTS nur <normal>-gefährliche und <normal>-fluchtgefährdete Gefangene transportiert werden. Gefangene mit erhöhter Gefährlichkeitseinschätzung oder Befreiungsgefahr werden schweizweit durch Spezialkräfte der Polizei mit Gefangenenbussen transportiert (persönliche Kommunikation, 14. März 2023, Anhang 2, Frage 10).

²⁸⁶ Punkt 6 Rahmenvertrag, abrufbar unter https://dms.zrk.ch/dms/dokument/Vereinbarung_JTS-zusammengefuegt_datei102_1422367258.pdf, besucht am: 18.04.2023.

²⁸⁷ AEMISEGGER/ROBERT, § 30 PolG, N. 19; Punkt 13 Rahmenvertrag, abrufbar unter https://dms.zrk.ch/dms/dokument/Vereinbarung_JTS-zusammengefuegt_datei102_1422367258.pdf, besucht am: 18.04.2023.

²⁸⁸ Punkt 12 Rahmenvertrag, abrufbar unter https://dms.zrk.ch/dms/dokument/Vereinbarung_JTS-zusammengefuegt_datei102_1422367258.pdf, besucht am: 18.04.2023.

²⁸⁹ KÜNZLI/BÜCHLER/KRUMMEN, S. 50.

²⁹⁰ KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 94.

²⁹¹ KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, S. 95.

4.7.2 *Begleitung von Extrazügen für Fussballfans*

In Zusammenhang mit Sportveranstaltungen, namentlich Fussball- und Eishockeyspielen, kommt es zu Aggressionen und Ausschreitungen, die sich im Rahmen der Anreise und Rückfahrt oft im Bereich von Zügen und Bahnhöfen zutragen. Um die Fans von den übrigen Passagieren zu trennen, setzt die SBB Fanextrazüge ein, die als Sonderzüge Fans zu den Sportveranstaltungen bringen. Bei solchen Sondertransporten ereignen sich immer wieder Zwischenfälle: 2011 wurde am Bahnhof Lausanne eine unbeteiligte Person verletzt, als Risikofans Gegenstände aus einem Extrazug warfen. Es gab auch Vorfälle, bei denen die Notbremse missbräuchlich gezogen wurde.²⁹² Gemäss Vernehmlassung der SBB zu den Fanzügen vom 09.10.2012 entstehen ihr im Zusammenhang mit solchen Extratransporten jährlich ungedeckte Kosten in der Grössenordnung von drei Millionen Franken, inklusive Beschädigungen, Reinigungen und Sicherheitsmassnahmen.²⁹³

Wie bereits zur Transportpflicht dargelegt wurde, muss das Transportunternehmen grundsätzlich jede Person befördern und kann Fussballfans daher nicht von vornherein auf blossen Verdacht vom Transport ausschliessen.²⁹⁴ Eine Änderung des PBG, die Fans verpflichtet hätte, anstelle der fahrplanmässigen Züge solche Extrazüge zu benützen, wurde vom Parlament abgelehnt.²⁹⁵ Die Gesetzesänderung hätte auch vorgesehen, dass die Sportclubs unter bestimmten Voraussetzungen für verursachte Schäden gegenüber Transportunternehmen haften.²⁹⁶

Mit der Rückweisung der Gesetzesänderung wurde der Bundesrat beauftragt, mit den betroffenen Kreisen andere Lösungen zu finden.²⁹⁷ Zu nennen ist die polizeiliche Koordinationsplattform Sport: Die involvierten Partner (Polizei, Sportverbände und SBB) liefern Daten zu Sicherheit und Gewalt im Zusammenhang mit den obersten Ligaspielen an

²⁹² Botschaft Fan-Transporte, S. 6995.

²⁹³ Vernehmlassung SBB Fanzüge, S. 2 unter https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=0CAIQw7AJahcKEwjIgsG-v5X_AhUAAAAAHQAAAAAAQAw&url=https%3A%2F%2Fcompany.sbb.ch%2Fcontent%2Fdam%2Finternet%2Fcorporate%2Fde%2Fueber-die-sbb%2Fdie-sbb-bewegt-die-schweiz%2Fwirtschaft-politik%2FStellungnahme-SBB-Fanzuege-PBG.pdf.sbbdownload.pdf&psig=AOvVaw1OfKc-5VuiRTA1V06SYR48&ust=1685276809351185, besucht am: 27.05.2023.

²⁹⁴ HOCHSTRASSER/RUSCH, S. 22; KLETT/BAUMELER/DAPHINOFF, N. 632.

²⁹⁵ Bericht Hooliganismus, S. 16 f.

²⁹⁶ Botschaft Fan-Transporte, S. 6997.

²⁹⁷ Medienmitteilung Fortschritte bei den Fanzügen, unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64339.html>, besucht am: 06.05.2023.

das Bundesamt für Polizei. Diese Informationen werden ausgewertet und es wird ein gesamtschweizerisches Lagebild Sport erstellt.²⁹⁸ Zudem gibt es das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (Hooligan-Konkordat).²⁹⁹ Gemäss Art. 3a Abs. 3 Hooligan-Konkordat kann die Behörde anordnen, dass Besucher und Besucherinnen beim Besteigen von Fantransporten einen Identitätsausweis vorweisen müssen. Auch können die Behörden private Sicherheitsunternehmen, die vom Veranstalter mit der Zutrittskontrolle zu den Fantransporten beauftragt sind, dazu ermächtigen, Personen unabhängig von einem konkreten Verdacht über den Kleidern nach verbotenen Gegenständen abzutasten (Art. 3b Abs. 2 Hooligan-Konkordat). Aufgrund von Art. 24a Abs. 1 BWIS betreibt das Fedpol ein elektronisches Informationssystem, in das Daten über Personen aufgenommen werden, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben. Sportclubs werden ebenfalls in die Verantwortung eingebunden. So haben beispielsweise die BSC Young Boys für in Zusammenarbeit mit der SBB organisierte Extrazüge eine «Auswärtsfahrtenregelung» aufgestellt, die mit dem Einsteigen in den Zug akzeptiert wird.³⁰⁰ Begleitet werden die Extrazüge von Fanverantwortlichen und Stewards des Fussballclubs.³⁰¹

Doch wie folgende Vorfälle zeigen, kommt es immer wieder zu massiven Gewaltexzessen. Nach einem Gastspiel des Zürcher Fussballclubs GC in Lausanne im Jahre 2018 attackierten verummumte Fussballfans Zugpersonal und Transportpolizei derart, dass die SBB-Mitarbeitenden die Notbremse zogen und zusammen mit dem Lokführer flüchteten.³⁰² Im Jahre 2022 demolierten Fans der BSC Young Boys auf der Rückreise aus dem Tessin einen Extrazug.³⁰³

Laut Auskunft des Postenchefs der Kantonspolizei Zürich HB fallen die begleiteten Extrazüge primär in die Zuständigkeit der Transportpolizei. Diese wird an den Bahnhöfen

²⁹⁸ Gesamtschweizerische Lagebild Sport unter <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/sicherheit/hooliganismus/zahlen/gsls.html>, besucht am: 06.05.2023.

²⁹⁹ https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/Themen/Hooliganismus/140110_Konkordat_Stand_10.1.14_nach_BGE_d.pdf, besucht am: 06.05.2023.

³⁰⁰ http://fanarbeit-bern.ch/wp-content/uploads/2022/02/Auswaertsfahrtenregelung-Extrazuege_Feb-ruar_2022.pdf, besucht am: 06.05.2023.

³⁰¹ http://www.fanarbeit-bern.ch/wp-content/uploads/2022/11/Auswaertsfahrten_A4_Neu.pdf, besucht am: 07.05.2023.

³⁰² NZZ vom 02.05.2018, <https://www.nzz.ch/zuerich/sbb-mitarbeiter-muessen-nach-attacke-von-gc-fans-aus-extrazug-fliehen-ld.1382372>, besucht am: 06.05.2018.

³⁰³ Tagesanzeiger vom 09.05.2022, <https://www.tagesanzeiger.ch/yb-hooligans-lassen-frust-am-extrazug-aus-741114041442>, besucht am: 07.05.2022.

unterstützt durch die Kantonspolizei (persönliche Kommunikation, 14. März 2023, Anhang 2, Frage 9). Präzisierend weist der Chef TPO Stützpunkt Zürich darauf hin, dass dies keine monopolisierte Zuständigkeit der Transportpolizei ist, sondern Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich in die (Mit-)Zuständigkeit der kantonalen Polizeikorps fallen (persönliche Kommunikation, 12. Mai 2023, Anhang 3, Frage 6). Von polizeilicher Seite wird darauf hingewiesen, dass die Akzeptanz als Polizei inmitten der Fanszene hohes Verhandlungsgeschick und deeskalierendes Verhalten benötige. Dabei erfordere das Durchgreifen bzw. die Ahndung aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips ein ständiges Abwägen der Situation und viel Fingerspitzengefühl (persönliche Kommunikation, 14. März 2023, Anhang 2, Frage 9).

5 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass angesichts des staatlichen Gewaltmonopols und der infrage stehenden Grundrechtseingriffe die Auslagerung sicherheitspolizeilicher Aufgaben rechtsstaatlich heikel ist. Deshalb braucht es einen klar gesteckten Rahmen auf einer genügend bestimmten gesetzlichen Grundlage, wobei die Grundzüge und insbesondere grundrechtsintensive Eingriffe in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt sein müssen.

Wie bereits dargelegt, gibt es einige Aspekte des BGST, die diskutiert werden. Bedenklich ist, dass die Regelung des Einsatzes von Faustfeuerwaffen in der VST und nicht auf Gesetzesstufe erfolgt. Dies obwohl Art. 36 Abs. 1 BV für schwere Eingriffe ein Gesetz im formellen Sinne verlangt. Auch stellt sich die Frage, ob die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 87 BV und das Personenbeförderungsregal gemäss Art. 92 BV eine ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage für den sicherheitspolizeilichen Bereich bieten.

Die mit sicherheitspolizeilichen Aufgaben betrauten privaten Sicherheitsunternehmen agieren in einem diffizilen Bereich. Umso mehr kommt der Ausbildung der Sicherheitsdienstmitarbeitenden grosse Bedeutung zu. Dabei sollten insbesondere die in Art. 30 ZAG aufgeführten Themen ausführlich behandelt und eingeübt werden, wie beispielsweise der Umgang mit widerstandswilligen und gewaltbereiten Personen (Art. 30 lit. a ZAG), die Schulung von Grundrechten (Art. 30 lit. f ZAG) oder der Umgang mit Personen aus anderen Kulturkreisen (Art. 30 lit. g ZAG). Die Mitarbeitenden müssen über Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, um auch in anspruchsvollen Situationen angemessen zu reagieren. Deshalb ist auch unerlässlich, das Sicherheitspersonal mit grundlegendem juristischem Wissen zu schulen, um heikle rechtliche Grenzen zu kennen. Dabei ist es essentiell, dass Mitarbeitende sich nicht selbst strafbar machen und in ein rechtliches Verfahren verwickelt werden.

In Anbetracht der aktuellen Sicherheitslage und der wachsenden Anzahl von Menschen, die den öffentlichen Verkehr nutzen, ist es unerlässlich, dass stetig Massnahmen ergriffen werden, um die bestmögliche Sicherheit zu gewährleisten. Die Weiterentwicklung der Technologie trägt erheblich zur Sicherheit im öffentlichen Verkehr bei. Durch den Einsatz von Videoüberwachung Software kann präventiv gehandelt werden. Ein Beispiel dafür sind Drohnen, die mit der Fähigkeit ausgestattet sind, Aktivitäten im Zusammenhang mit Graffiti-Sprayereien zu erfassen und diese so zu dokumentieren. Darüber hinaus ist

es von grosser Bedeutung, dass alle beteiligten Personen flexibel sind und umgehende Massnahmen ergreifen können, um auf neue Herausforderungen zu reagieren. Ein Beispiel hierfür ist der Trend im Bereich E-Zigaretten und Vaping im Zuginneren, die sich deutlich von herkömmlichen Zigaretten unterscheiden hinsichtlich der geltenden Gesetzgebung.

Abschliessend ist es wichtig zu betonen, dass die Übertragung hoheitlicher Befugnisse an Sicherheitsorgane im öffentlichen Verkehr in der Tat eine vielschichtige und komplexe Aufgabe darstellt. Die beiden Interviews mit Kaderleuten von Kantons- bzw. Transportpolizei haben gezeigt, dass die Zusammenarbeit in der Praxis gut funktioniert und die einzelnen Zuständigkeiten und Abläufe geklärt sind. Dabei ist ein unverzüglicher Informationsaustausch und eine nahe Zusammenarbeit unerlässlich, um das gemeinsame Ziel von Ruhe, Sicherheit und Ordnung stetig zu gewährleisten.

Wahrheitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig, ohne Mithilfe Dritter und nur unter Benützung der angegebenen Quellen verfasst habe.

Gleichzeitig nehme ich zur Kenntnis, dass die ausschliesslichen Verwendungsbefugnisse dieser Arbeit bei der ZHAW liegen. Das Recht auf Nennung der Urheberschaft bleibt davon unberührt.

Zürich, 30. Mai 2023

Kaltrina Dobruna

Anhang

Anhang 1: Übersicht Bundesgerichtsentscheide

Publizierte Bundesgerichtsentscheide

BGE 109 Ia 146 (persönliche Freiheit / Identitätskontrolle)

BGE 110 IV 91 (Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte)

BGE 124 I 85 (persönliche Freiheit / Identitätskontrolle)

BGE 130 I 369 (öffentliches Verkehrsmittel / Bewegungsfreiheit)

BGE 136 I 87 (persönliche Freiheit / Identitätskontrolle)

BGE 136 II 457 (Transportvertrag privatrechtlich)

BGE 138 I 274 (öffentliche Sachen / Aushängen von Plakaten, Bahnhof)

BGE 141 IV 132 (Begriff der Öffentlichkeit / Waffengesetz)

BGE 145 IV 491 (Bahnhof, öffentliche Aufgabe / Hausrecht)

Nicht publizierte Bundesgerichtsentscheide

BGer 1B_443/2011 vom 28. November 2011 (Bahnhof, öffentliche Aufgabe / Hausrecht)

BGer 6B_324/2014 vom 25. September 2014 (Notwehr / konkrete Bedrohung)

BGer 6B_205/2019 vom 9. August 2019 (Voraussetzungen Notwehr)

Entscheide Bundesstrafgericht

TPF 2014 150 (Sicherheitsorgane / Ermächtigung)

BStGer SK.2021.29 vom 10. Dezember 2021 (Ausweiskontrolle / Bahnofsareal)

BStGer BB.2021.117 vom 5. August 2022 (Sicherheitsorgane / Ermächtigung)

Entscheide Bundesverwaltungsgericht

BVGer A-5389/2011 vom 7. Januar 2013 (Voraussetzungen Schadenersatzpflicht)

Anhang 2: Interview Postenchef der Kantonspolizei Zürich Hauptbahnhof

Interviewpartner: Dienstchef Kantonspolizei Posten Hauptbahnhof
Datum: Dienstag, 14. März 2023
Zeit: 10.00–12.00 Uhr
Ort: Posten Kantonspolizei Hauptbahnhof

1. Auf dem Gebiet des Hauptbahnhofs Zürich trifft der öffentliche Verkehr mit den eigenen Sicherheitsorganen auf die territoriale kantonale Polizeihochheit. Welche Probleme und Abgrenzungen ergeben sich in der Praxis?

Probleme sind die Ausnahme, sonst würde die neben den Gesetzen und Verordnungen geltende Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Zürich, Stadtpolizei Zürich, Stadtpolizei Winterthur und den SBB Sicherheitsorganen ihren Zweck nicht erfüllen. Diese Vereinbarung und die damit verbundene Festlegung von Prozessabläufen regeln die in der Praxis zu beachtenden Abgrenzungen. Bestehen diesbezüglich Unsicherheiten bei den Einsatzkräften und ihren Vorgesetzten, kann sich dies in seltenen Fällen auswirken. So müssen z. B. alle Rapporterstattungen der Transportpolizei mit Tatorten im Kanton Zürich über die Kantonspolizei Zürich laufen und dürfen nicht direkt an die Ermittlungsbehörde gehen.

2. Wie erleben Sie die Zusammenarbeit mit den Sicherheitsorganen der Transportunternehmen?

Die Zusammenarbeit auf der Grundlage der bestehenden und bewährten Regelungen ist sowohl an der Basis als auch zwischen den Führungskräften unkompliziert, praktisch und respektvoll. Dies zeigt sich sowohl im Bereich der Grundversorgung als auch bei der Bewältigung von Grossanlässen. Mehrmals während der täglichen polizeilichen Bewirtschaftung des Hauptbahnhofs wenden sich Sicherheitskräfte der SBB bei Fallübergaben an die Kantonspolizei Zürich. Der Prozess ist eingespielt, die Mannschaft bearbeitet diesen Vorgang routiniert. Auf Kader-ebene finden regelmässig Sitzungen und Absprachen betreffend Lage, Ereignisse, Aktionen und Zusammenarbeit statt.

3. Gestaltet sich die Zusammenarbeit unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um die Transportpolizei, den Sicherheitsdienst oder die Transsicura handelt?

Nein. Es zeigt sich, dass sowohl die Transportpolizei als auch die Sicherheitsdienste der SBB ihren Auftrag gut erfüllen. Die Transportpolizei verfügt über einige andere Kompetenzen als die Sicherheitsdienste. Stellen die Sicherheitsorgane der SBB strafbare Handlungen im Zusammenhang mit der Missachtung von Transport- und Benützungsvorschriften oder von Vorschriften des Bundes fest, welche die Sicherheit der Reisenden, der Angestellten, der Infrastruktur oder Fahrzeuge betreffen oder sich auf den Betrieb auswirken, erstatten sie selbstständig Anzeige bei der Kantonspolizei Zürich.

4. Wie ist genau die Kompetenzabgrenzung zwischen der Kantonspolizei Zürich und der kommunalen Stadtpolizei Zürich auf dem Gebiet des Hauptbahnhofs Zürich? *Die Kantonspolizei Zürich ist zuständig für die polizeiliche Grundversorgung im SBB-Areal des Hauptbahnhofs Zürich, einschliesslich der Untergeschosse sowie der überdachten und unterirdischen Gleisanlagen. Sie betreibt zu diesem Zweck im Bahnhof einen Polizeiposten und führt kriminal- und sicherheitspolizeiliche Einsätze und Aktionen durch. Eine Ausnahme bildet das ShopVille, welches sich auf städtischem Gebiet befindet und daher in die Zuständigkeit der Stadtpolizei Zürich fällt.*

Die Stadtpolizei Zürich handelt im Hauptbahnhof Zürich, wenn dies für die unmittelbare Auftrags Erfüllung oder für dringliche oder aussergewöhnliche Einsätze erforderlich ist. Die beiden Korps unterstützen sich gegenseitig bei planbaren Einsätzen und Aktionen. Für die übrigen städtischen Bahnhöfe sowie Gleis- und Bahnanlagen ist die Stadtpolizei Zürich zuständig, sofern nicht ein Schadenrisiko entsteht, das über das Stadtgebiet hinausgeht.

5. Den Reisenden oder sich aus anderen Gründen im Hauptbahnhof Zürich aufhaltenden Personen könnte der Überblick verloren gehen, welchen uniformierten Personen welche Funktionen zukommen. Ist dies in der Praxis ein Problem? *Nein. Nur in seltenen Fällen und meist dann, wenn Bürger/-innen bzw. Bahnhofbenutzer/-innen meinen zu wissen, welche uniformierten Personen für was zuständig sind. In der Regel ist es den Hilfesuchenden bzw. Bahnhofbenutzer/-innen wichtiger, dass sie von den uniformierten Kräften kompetent bei ihren Anliegen unterstützt werden.*
6. Können Sie darlegen, wann die Kantonspolizei den Fall übernimmt, d. h. wann der Fall von den Sicherheitsorganen an die kantonale Polizei übergeben wird?

Stellen die SBB-Sicherheitsorgane strafbare Handlungen gemäss Antwort zu Frage 3 fest, erstatten sie selbstständig Anzeige bei der Kantonspolizei. Bei Gefahr in Verzug treffen die SBB-Sicherheitsorgane bis zum Eintreffen der Polizei die notwendigen Sofortmassnahmen wie vorläufige Festnahmen, sofern die Voraussetzungen von Art. 218 StPO gegeben sind, sowie die Sicherung des Tatorts. Durch die SBB-Sicherheitsorgane vorläufig festgenommene Personen, sichergestellte Gegenstände und Depositen werden mit einem schriftlichen Übergaberapport umgehend der Polizei übergeben.

7. Welche konkreten Probleme ergeben sich in der Praxis bei der Anwendung von Zwangsmassnahmen in der Zusammenarbeit mit den Sicherheitsorganen (insb. bei einer Festnahme)?

Die Praxis zeigt, dass sich die Sicherheitsorgane der SBB dieser verantwortungsvollen Aufgabe bewusst sind und Zwangsmassnahmen grösstenteils im vorgeschriebenen Rahmen anwenden. Die Öffentlichkeit reagiert sehr sensibel auf das Anwenden von Zwangsmassnahmen durch SBB-Sicherheitsorgane. Missstände, nicht verhältnismässiges Vorgehen, ungebührliches Verhalten fallen daher sehr schnell auf und werden durch betroffene Personen auch bei der Polizei angezeigt. Konkrete Probleme gibt es dank dauernder Analyse bestehender Abläufe und entsprechenden Optimierungen keine. Aufgrund der gesetzlich reglementierten Einschränkungen für die Sicherheitsorgane der SBB sind sie gehalten, bei entsprechenden Ereignissen die Ermittlungen an die Polizei zu übergeben.

8. Wie erleben Sie die Auslagerung polizeilicher Sicherheitsbefugnisse an private Sicherheitsunternehmen? Anforderungen / Ausbildung?

Die Anforderungen an private Sicherheitsunternehmen, die im öffentlichen Verkehr im Hauptbahnhof Zürich bzw. im Kanton Zürich tätig sind, können als hoch eingestuft werden. Daher sind sie gesetzlich eng geregelt. Die Aufgaben dürfen nur von privaten Organisationen wahrgenommen werden, die ihren Sitz in der Schweiz haben und auch mehrheitlich in schweizerischem Besitz sind. Eine Bewilligung wird nur erteilt, wenn die private Organisation für die Einhaltung der massgebenden Vorschriften Gewähr bietet. Zudem müssen diese privaten Sicherheitsunternehmen die Auflagen der Verordnung über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr erfüllen. Es liegt also im Interesse der im Hauptbahnhof Zürich tätigen privaten Sicherheitsunternehmen einen «guten Job» zu leisten, da sonst ihr Ruf Schaden nimmt und ihnen der Auftrag, im

öffentlichen Bereich für Sicherheit zu sorgen, entzogen werden kann. Im Hauptbahnhof Zürich erfahren wir die Zusammenarbeit mit den Sicherheitsorganen der SBB als unkompliziert und wirksam. Diese sind sich ihrer Sicherheitsbefugnisse bewusst und verfügen über eine fundierte Ausbildung. Mit zunehmender Erfahrung im konfliktbehafteten Umfeld des Hauptbahnhofs sowie in den öffentlichen Verkehrsmitteln steigert sich auch deren Sozialkompetenz und sie reagieren in schwierigen Situationen, denen sie oft als Erstintervenierende ausgesetzt sind, richtig und zielführend.

9. Welche Besonderheiten gibt es bei den begleiteten Extrazügen der Fussballfans? *Die begleiteten Extrazüge fallen primär in die Zuständigkeit der Transportpolizei. Die Kantonspolizei unterstützt die Transportpolizei dabei an den Bahnhöfen. Gemäss der Transportpolizei sind dabei die nachgenannten Punkte zu beachten:*
- *Der direkte Dialog zum Fan während den teilweise sehr langen Hin- sowie Rückreisen an die Auswärtsspiele.*
 - *Die seit Jahren erarbeitete Akzeptanz als Polizei inmitten der Fanszene benötigt hohes Verhandlungsgeschick und deeskalierendes Verhalten.*
 - *Direkter Austausch mit den Fanbetreuenden.*
 - *Durchgreifen bzw. ein Ahnden von Straftatbeständen erfordert aufgrund der einzuhaltenden Verhältnismässigkeit ein ständiges Abwägen der Situation und immer viel Fingerspitzengefühl.*
 - *Probleme sind vermehrt Sachbeschädigungen an Rollmaterial, ein Anteil der reisenden Fans ist ohne gültigen Fahrschein unterwegs.*
 - *Wir sind für den Schutz der Kundenbegleiter (Kontrollpersonal) sowie eine sichere Reise von A nach B zuständig.*
10. Welche Besonderheiten ergeben die Gefangenentransporte mit «Jail-Train»? Wie gestaltet sich die Übernahme der Personen nach dem Bahntransport bzw. die Zubringung von den Gefängnissen?
- Mit dem JTS (Jail-Train-System), das von der Firma Securitas ausgeführt wird, werden grundsätzlich nur Gefangene transportiert, die «normal»-gefährlich und «normal»-fluchtgefährdet sind. Gefangene mit erhöhter Gefährlichkeitseinschätzung und Gefangene mit Befreiungsgefahr werden jeweils schweizweit durch Spezialkräfte der Polizei mit Gefangenengbussen transportiert. JTS ist ein schweizweites Netz, bei dem sämtliche Kantone mitmachen. Die Finanzierung ist so geregelt, dass jeder Kanton einen bestimmten Anteil pro Einwohner an diesem System*

mitfinanzieren muss. Der Kanton Zürich ist, als bevölkerungsreichster Kanton, mit fast CHF. 1'000'000 daran beteiligt. Der «Jail-Train» ist im System JTS nur ein Teil des Ganzen. Die Zugstrecke mit dem Gefangenenzug führt von Bassersdorf nach Bern und zurück. Die Gefangenen, welche innerhalb der Schweiz für Einvernahmen, Versetzungen etc. in einen anderen Kanton verschoben werden müssen, werden nach vorangegangener Anmeldung bei JTS, durch diese in den Ursprungskantonen mit Gefangenenbussen der Securitas abgeholt, nach Bassersdorf oder Bern transportiert, um diese Strecke mit dem Zug zurückzulegen, und am Endbahnhof warten wiederum Gefangenenbusse der Securitas, um die Gefangenen in die Zielkantone zu transportieren. Umgekehrt findet natürlich auch der jeweilige Rücktransport statt. Der Prozess des Transportes von Gefangenen im Normalfall hat sich bewährt und läuft einwandfrei. Die Übernahmen und Übergaben verlaufen reibungslos. Gefangene aus dem oder in den Kanton Zürich werden durch die Kantonspolizei Zürich in eigener Regie nach/von Bassersdorf transportiert.

11. Wie erleben Sie allgemein die Sicherheitslage am Hauptbahnhof Zürich?

Die sicherheitspolizeiliche Lage am HB Zürich darf als permanent angespannt bezeichnet werden. Dafür spricht grundsätzlich die sehr hohe Frequentierung durch Reisende. Hinzu kommt, dass der Bahnhof oft als Veranstaltungsort für verschiedenste Anlässe und auch Angebote dient. Und nicht zuletzt ist er, wie fast alle Bahnhöfe, ein Magnet für die unterschiedlichsten Personengruppen. Der Vergleich mit den Vorjahren zeigt jedoch, dass die Zahlen stabil sind. Schwergewichtig handelt es sich um Massendelikte im Vermögensbereich (Taschen-/Laden-/Trickdiebstahl etc.) Vereinzelt kommt es vorwiegend an den Wochenenden zu Gewaltdelikten. Diese bilden jedoch nach wie vor die Minderheit der Straftaten, sind aber medienwirksamer.

12. Gibt es Vorschläge / Verbesserungen für die Zukunft?

Die Kantonspolizei Zürich beobachtet und analysiert die Lage laufend und ist so in der Lage, jederzeit rasch und kompetent zu handeln.

13. Haben Sie weitere Bemerkungen/Ergänzungen?

Keine.

Anhang 3: Interview Chef Transportpolizei Stützpunkt Zürich

Interviewpartner: Chef Transportpolizei Stützpunkt Zürich

Datum: Freitag, 12. Mai 2023

Zeit: 13.00–13.45 Uhr

Ort: Posten Transportpolizei Hauptbahnhof

1. Auf dem Gebiet des Hauptbahnhofs Zürich trifft der öffentliche Verkehr mit den eigenen Sicherheitsorganen auf die territoriale kantonale Polizeihochheit. Welche Probleme und Abgrenzungen ergeben sich in der Praxis?

Rapporte betreffend Vergehen oder Verbrechen sowie solche mit Sicherstellungen (Betäubungsmittel, Waffen etc.) werden der Kantonspolizei Zürich zugestellt, welche die Rapporte anschliessend an die zuständige Untersuchungsbehörde verfügt. Rapporte betreffend Übertretungen ohne Sicherstellung werden hingegen direkt durch die TPO an die zuständige Untersuchungsbehörde verfügt.

2. Wie erleben Sie die Zusammenarbeit mit den Sicherheitsorganen der Transportunternehmen?

Bleibt zu erwähnen, dass Übergaben an die Kantonspolizei Zürich nur erfolgen, sofern dies aufgrund der fehlenden Ressourcen, Zugriffe auf die polizeilichen Informationssysteme oder Zuständigkeiten notwendig ist. Insbesondere die TPO verarbeitet polizeiliche Vorgänge oft selbstständig, sofern dies mit den zur Verfügung stehenden Mitteln und Zugriffen möglich ist und die Bearbeitung im gesetzlichen oder vereinbarten Zuständigkeitsbereich der TPO liegt.

3. Gestaltet sich die Zusammenarbeit unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um die Transportpolizei, den Sicherheitsdienst oder die Transsicura handelt?

Dass für die Kantonspolizei Zürich bei der Zusammenarbeit mit der TPO oder der TRS kein Unterschied feststellbar sei, ist für mich schwer nachvollziehbar. Wie in der Antwort beschrieben, verfügt die TPO über weiterreichende Kompetenzen als die TRS. So ist, wie zur Frage 2 ausgeführt, die TPO imstande, gewisse polizeiliche Vorgänge selbstständig abzuwickeln, ohne dabei für die Kantonspolizei Zürich einen Mehraufwand zu generieren. Die Kompetenzen der TRS gehen nicht so weit wie diejenigen der TPO, was dazu führt, dass Übergaben durch die TRS an die Kantonspolizei Zürich notwendig sind, sobald vonseiten des Delinquenten die Kooperationsbereitschaft fehlt, sich z. B. auszuweisen. In der

Auflistung der sachlichen Zuständigkeit (Sicherheit der Reisenden, der Angestellten etc.) fehlen (die transportierten Güter). Anzeige wird nicht in jedem Fall bei der Kantonspolizei Zürich erstattet. Wird durch die TRS ein Anzeigeformular ausgefüllt, so gelangt dieses zur weiteren Sachbearbeitung an die TPO, welche im Anschluss den Vorgang entlang der strafprozessualen Vorgaben weiterbearbeitet. Der weitere Aktengang erfolgt gemäss der Antwort zur Frage 1. Durch die Sicherheitsorgane festgestellte Tatbestände, welche a priori in die Zuständigkeit der Kantonspolizei Zürich fallen oder die Möglichkeiten des Sicherheitsorgans übersteigen, werden schnellstmöglich an die Kantonspolizei Zürich zur weiteren Bearbeitung übergeben.

4. Können Sie darlegen, wann die Kantonspolizei den Fall übernimmt, d. h. wann der Fall von den Sicherheitsorganen an die kantonale Polizei übergeben wird?

Betreffend der Verfügungsmodalitäten von Anzeigerapporten an die zuständige Untersuchungsbehörde verweise ich auf die Antworten zu den Fragen 1 und 3. Die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der TPO und der Kantonspolizei Zürich ergibt sich aus Gesetz und Vereinbarung. Die TPO ist eine Polizei des öffentlichen Verkehrs und örtlich primär zuständig für diejenigen Bereiche, welche einen technischen oder betrieblichen Zusammenhang mit dem Transportbetrieb aufweisen. Die sachliche (materielle) Zuständigkeit der TPO ist auf diejenigen Belange beschränkt, welche dem Schutz der Reisenden, Angestellten, Infrastruktur, Fahrzeuge und transportierten Güter oder der Gewährleistung eines ordnungsgemässen Betriebs dienen. Die TPO kann auch ausserhalb des vorgängig beschriebenen Zuständigkeitsbereichs agieren, sofern dies mit der Kantonspolizei Zürich vereinbart oder ad hoc delegiert worden ist. Daraus lässt sich sodann auch die Zuständigkeit der Kantonspolizei Zürich ableiten. Sie hat die Polizeihöhe inne und ist grundsätzlich zuständig für die gesamte polizeiliche Grundversorgung innerhalb ihres örtlichen Zuständigkeitsbereichs (Kanton Zürich, betreffend der Abgrenzung zur Stadtpolizei Zürich) verweise ich auf die Antwort (der Kantonspolizei) zur Frage 4. Dazu gehört, dass die Kantonspolizei den übergeordneten Schutz der polizeilichen Schutzgüter wahrnimmt. Zusammengefasst kann gesagt werden, dass die TPO in Subordination zur kantonalen Polizeihöhe der Kantonspolizei Zürich polizeiliche Aufgaben wahrnimmt, welche einen technischen oder betrieblichen Zusammenhang mit dem Transportbetrieb des öffentlichen Verkehrs aufweisen und dem Schutz der Reisenden, Angestellten, Infrastruktur, Fahrzeuge und

transportierten Güter oder der Gewährleistung eines ordnungsgemässen Betriebs dienen. So kann die TPO zum Beispiel eine Person vorläufig festnehmen. Die Modalitäten zur vorläufigen Festnahme richten sich nach Art. 217 StPO. Eine vorläufig festgenommene Person wird schnellstmöglich der Kantonspolizei Zürich zugeführt, sobald bekannt wird, dass die Abarbeitung durch die TPO nicht möglich ist, nicht in ihrem Zuständigkeitsbereich liegt oder mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht bewältigt werden kann. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Sicherheitsdienste gemäss BGST sind ebenso von Gesetzes wegen festgelegt und dienen dem Schutz der Reisenden, Angestellten, Infrastruktur, Fahrzeuge und transportierten Güter oder der Gewährleistung eines ordnungsgemässen Betriebs innerhalb jener Gebiete, welche einen technischen oder betrieblichen Zusammenhang mit dem Transportbetrieb des öffentlichen Verkehrs aufweisen. Im Gegensatz zur TPO verfügen die Sicherheitsdienste jedoch über weniger Kompetenzen zur Bewältigung dieser Aufgaben. Dies ist zum einen gesetzlich definiert, zum anderen aber auch organisatorisch so festgelegt worden.

5. Wie erleben Sie die Auslagerung polizeilicher Sicherheitsbefugnisse an private Sicherheitsunternehmen? Anforderungen / Ausbildung?

In diesem Kontext wäre wichtig zu erwähnen, dass dies lediglich die Sicherheitsdienste gemäss BGST betrifft. Angehörige der TPO hingegen müssen den eidg. Fachausweis Polizist besitzen, um als Polizisten der TPO auftreten zu dürfen. Daher ist es auch wichtig, die TPO als Polizei auszuweisen und nicht mit den Sicherheitsdiensten zu egalisieren.

6. Welche Besonderheiten gibt es bei den begleiteten Extrazügen der Fussballfans? Obschon in der Praxis so umgesetzt, ist der einleitenden Aussage nicht vorbehaltlos beizupflichten. Es ist keine monopolisierte Zuständigkeit der TPO, Fan-Extrazüge zu begleiten. Auch die Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs fallen grundsätzlich in die (Mit-)Zuständigkeit der kantonalen Polizeikorps. Insbesondere, aber nicht nur, bei den Fan-Extrazügen gestaltet sich dies in der Praxis natürlich schwierig, was nicht zuletzt auch einen Grund für die Schaffung der TPO darstellte.

7. Ergänzende Angaben:

- *Das Korps der Transportpolizei umfasst rund 200 Polizisten und Polizistinnen in der ganzen Schweiz (inkl. Tessin und Westschweiz). Davon sind momentan 28 Mitarbeitende in Zürich stationiert. Dabei geht das Einsatzgebiet im*

Kanton Graubünden nur bis Chur, im Bereich der Rhätischen Bahn ist die Kantonspolizei Graubünden zuständig.

- *Der Auftrag der TPO umfasst folgende Bereiche: Intervention, Kleinkriminalitäten, Szenenauflösungen, Hausrecht, Prävention, Grossanlässe, konzernspezifische Sicherheit, Graffiti, Vandalismus, Videoauswertung, Begleitung von kritischen Zügen, Zusammenarbeit mit Partnerorganisation (Kantonspolizei, Stadtpolizei, Militärpolizei, Zollverwaltung)*
- *Der Aufgabenbereich der TPO beinhaltet nicht nur die Sicherheit und Ordnung an den Bahnhöfen, sondern auch diverse andere Bereiche wie Corporate Security. Hierbei ist die TPO für die Ermittlungen im Bereich Billett-Fälschungen zuständig.*
- *Auch präventive bauliche Massnahmen fallen darunter, z.B. Abschränkungen am HB zur Verhinderungen von Amokläufen.*
- *Im Weiteren ist die TPO schweizweit verantwortlich für die Videoüberwachung von Graffiti an Zügen und Bahnhöfen. Auch ist die TPO im Bereich Taschendiebe unterwegs, dies meist in Zivil. Die TPO verfügt über Diensthunde im Bereich Sprengstoff sowie über speziell für Züge und Bahnhofsgelände geschulte Schutzhunde.*
- *Die meisten Gesetzesverstösse die die TPO ahndet sind gegen das BGST, EBG, PBG, BetmG, STGB.*
- *Die schweizweite Zentrale der TPO ist in Olten stationiert und rund um die Uhr im Einsatz. Die Notrufnummer richtet sich primär an hilfesuchenden Passagiere, sie dient aber auch den Patrouillen des Sicherheitsdienstes sowie dem Lokführ- und Zugpersonal.*
- *Eine Herausforderung stellt der Föderalismus dar, da die Transportpolizei gesamtschweizerisch tätig ist und die Polizeigesetze in jedem Kanton anders ausgelegt sind. Deshalb sind Vereinbarungen mit jedem einzelnen Kanton nötig, die sich teils stark unterscheiden.*