



Referenz/Aktenzeichen: 042/2011-10-27/332
Sachbearbeiter/in: Karin Feuz-Ramseyer
Bern, 23. November 2011

DAS BUNDESAMT FÜR VERKEHR

hat in der Angelegenheit

Rechtsschutzbegehren

Verein Jungfreisinnige Appenzell Ausserrhoden (JFAR), Platz 1234, 9428 Walzenhausen,
(vertreten durch Patrik Louis, Langenegg 877, 9063 Stein AR und Kevin Friedauer, Platz 1234,
9428 Walzenhausen AR)

gegen

Schweizerische Südostbahn AG (SOB), Bahnhofplatz 1a, 9001 St. Gallen und
Appenzeller Bahnen AG (AB), Bahnhofplatz 10, 9101 Herisau
(vertreten durch Herrn Rechtsanwalt Piergiorgio Giuliani, Am Bahnhof, Ebni 3, Postfach, Teufen AR)

betreffend

Verbot politischer Verteilaktionen auf Bahnhofsarealen der Südostbahn sowie der Appenzeller Bahnen
im Kanton Appenzell Ausserrhoden

I. festgestellt:

1. Mit Datum vom 3. Februar 2011 fragte der Präsident der Jungfreisinnigen Ausserrhoden (nachfolgend JFAR) sowohl die Appenzeller Bahnen AG (nachfolgend AB) als auch die Südostbahn AG (nachfolgend SOB) telefonisch an, am darauf folgenden Morgen zwischen 6:45 Uhr und 8:00 Uhr die Verteilung von Flyern (betreffend kant. Abstimmungsvorlage) auf einem geeigneten Teil des Bahnhofareals Herisau zu bewilligen. Die beiden Unternehmen hätten diese telefonische Anfrage abgelehnt, mit der Begründung, man dulde auf dem Bahnhofsareal generell keine Aktionen mit politischen oder religiösen Inhalten.
2. Mit Briefen vom 9. Februar 2011 haben die JFAR die SOB und die AB aufgefordert, ihren ablehnenden Entscheid schriftlich zu bestätigen und – soweit möglich – zu begründen. Gleichzeitig wurde von den JFAR in diesem Schreiben dargelegt, weshalb die Bewilligungspraxis aus grundrechtlicher Perspektive unzulässig sei. Schliesslich wurde den Bahnunternehmen nahegelegt, ihre Bewilligungspraxis zu ändern.
3. In ihren Antworten (SOB am 17. Februar 2011 und AB am 24. Februar 2011) bestätigten die beiden Eisenbahnunternehmen, dass sie an ihrer Verbotspraxis weiterhin festhalten würden.

Bundesamt für Verkehr BAV
Karin Feuz-Ramseyer
Mühlestrasse 6, 3063 Ittigen
Postadresse: 3003 Bern
Tel. +41 (0) 313225935, Fax +41 (0) 313225811
karin.feuz-ramseyer@bav.admin.ch
www.bav.admin.ch

4. Die JFAR haben sich mit Schreiben vom 16. März 2011 an das Bundesamt für Verkehr (BAV) gewandt. Sie beanstanden im wesentlichen, dass die beiden Bahnunternehmen SOB und AB auf ihren Bahnhofsarealen generell keine Aktionen mit politischen oder religiösen Inhalten dulden würden. Gerade in ländlichen Regionen würden Bahnhöfe zu den wenigen Orten gehören, wo sich eine grössere Zahl von Menschen ansammeln würde. Entsprechend bedeutend seien diese Orte, um der Bevölkerung (mit geringem finanziellen Aufwand) politische Standpunkte bekannt zu machen. Die JFAR führen in ihrem Schreiben aus, dass sie der Auffassung seien, dass die SOB und die AB an die Grundrechte gebunden und damit verpflichtet seien, zur diskriminierungsfreien Verwirklichung der Meinungs- und Informationsfreiheit wie auch der Versammlungsfreiheit beizutragen. Ein generelles Verbot politischer Verteilaktionen würde dazu im Widerspruch stehen. Desweiteren würde es sich beim Bahnhofsareal um eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch handeln, für deren Nutzung ein bedingter Anspruch bestehen würde. Somit würden die Grundrechte – trotz privatrechtlichen Eigentumsverhältnissen – ihre Geltung behalten.

Die JFAR stellen folgende Rechtsbegehren:

1. Die SOB sowie die AB seien anzuweisen, das ausgesprochene generelle Verbot politischer Verteilaktionen auf Bahnhofsarealen im Kanton Appenzell Ausserrhoden zu widerrufen (im Sinne von Art. 25a Abs. 1 lit. a VwVG),
 2. Es sei im Sinne von Art. 25 VwVG festzustellen, dass die SOB sowie die AB, insoweit sie staatliche Aufgaben erfüllen würden, gemäss Art. 34 Abs. 2 BV an die Grundrechte gebunden bzw. zu deren Verwirklichung verpflichtet seien (im Sinne von Art. 25a Abs. 1 lit. c),
 3. Eventualiter sei dieses Rechtsbegehren gemäss Art. 10 Abs. 2 EBG vom BAV als Aufsichtsbeschwerde entgegenzunehmen,
 4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.
5. Das BAV hat der SOB und der AB mit Schreiben vom 2. Mai 2011 Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.
6. Die Stellungnahme der SOB und der AB, verfasst von Rechtsanwalt Giuliani, erfolgte am 12. Juli 2011. Darin wird ausgeführt, dass die SOB und die AB als konzessionierte Privateisenbahnunternehmungen eine staatliche Aufgabe wahrnehmen würden und in diesem Zusammenhang gemäss Art. 34 Abs. 2 BV an die Grundrechte gebunden seien. Es werde nicht bestritten, dass die im Privateigentum der SOB und AB stehenden Bahnhofsareale als Sachen im Gemeingebrauch zu qualifizieren seien, bei deren Nutzung zur Ausübung von Freiheitsrechten ein bedingter Anspruch auf Bewilligung bestehen würde. Weiter wird ausgeführt, dass dieser Anspruch auf Bewilligung unter Vorbehalt genügender Kapazitäten und der Verträglichkeit mit der Kernfunktion der Bahnhöfe stehen würde. Die Eisenbahnunternehmungen seien berechtigt, Vorschriften über die Benutzung des Bahnhofareales zur Sicherstellung des ordnungsgemässen Betriebes zu erlassen. Die Bahnhofordnungen der SOB und der AB würden sich auf diese unbestrittene Kompetenz beziehen. Dabei müsse auch das öffentliche Interesse an der gemeinverträglichen Nutzung der öffentlichen Sache bzw. des Bahnhofsareals ausgehend von deren Zweck mitberücksichtigt werden. Im Weiteren hätten die SOB und die AB, als privatrechtliche Aktiengesellschaften, auch dem Interesse der zum Teil von Privatpersonen gehaltenen Gesellschaften, politisch und religiös neutral zu sein, ein entsprechendes Gewicht einzuräumen. Zu berücksichtigen sei weiter auch, dass die SOB und die AB in ihren Bahnhofordnungen berechtigterweise vom Prinzip ausgehen würden, dass die Bahnhofsareale vor allem für ihre Kernfunktionen, bzw. für die ungestörte öffentliche Nutzung durch die Bahnhofs- und Infrastrukturbenutzer, zur Verfügung stehen sollten. Alsdann sei zu berücksichtigen, dass aufgrund der Grösse der Bahnhöfe der SOB und der AB bei der Durchführung von Verteilaktionen oder Kundgebungen von vorn herein mit einer Störung der Nutzung des Bahnhofareals durch die

Bahnhof- und Infrastrukturbenutzer zu rechnen sei. Reklamationen würden dies bestätigen. Weiter sei festzuhalten, dass die Abwägung aller vorangehend dargelegten öffentlichen und privaten Interessen mit aller Klarheit zeigen würde, dass die bestehenden Bahnhofordnungen mit einem generellen Verbot bezüglich der Durchführung von Kundgebungen und Verteilaktionen auf dem Bahnhofsareal nicht rechtswidrig sei, auch wenn bei der SOB und bei der AB von einer Grundrechtsbindung auszugehen sei. In Bezug auf die Bahnhofareale der SOB und der AB würden politische oder religiöse Organisationen in ihren Grundrechten (Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit sowie die Versammlungsfreiheit) wegen des bestehenden Verbotes von Kundgebungen und Verteilaktionen in einem sehr minimalen Umfang eingeschränkt. Für die Durchführung von solchen Anlässen würden viele andere öffentlich zugänglich und öffentlich frequentierte Orte zur Verfügung stehen, bei denen die Durchführung der Kernfunktion der öffentlichen Sache weniger beeinträchtigt würde.

Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei festzustellen, dass die SOB und die AB nicht bestreiten, staatliche Aufgaben wahrzunehmen und demzufolge an die Grundrechte gebunden seien.
 2. Es sei festzustellen, dass die Bahnhofordnungen der SOB und der AB insbesondere in Bezug auf das bestehende Verbot für Kundgebungen und Verteilaktionen auf dem Bahnhofsareal rechtmässig seien.
 3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Vereins JFAR.
7. Die JFAR replizierten mit Schreiben vom 7. August 2011 und bringen vor, dass wenn von den AB / SOB anerkannt werde, dass es sich beim Bahnhofsareal um eine Sache im Gemeingebrauch handeln würde, so würde bei gesteigertem Gemeingebrauch ein bedingter Anspruch auf Bewilligungserteilung und bei schlichtem Gemeingebrauch ein genereller Anspruch auf bewilligungslose Nutzung bestehen. In den Bahnhofsordnungen sei denn auch kein generelles Verbot statuiert, sondern lediglich ein Verbot, solche Aktionen unbewilligt durchzuführen. Offenbar werde diese Bestimmung in der Praxis wie ein generelles Verbot angewendet. Dies sei willkürlich. Im Weiteren müsse auf die konkreten Verhältnisse am Bahnhof Herisau eingegangen werden. Es sei an den SOB / AB nachzuweisen, inwiefern der Verkehrsfluss am Bahnhof konkret durch eine vorübergehende Verteilaktion gestört werden soll. Zudem sei die Aussage, dass sich Bahnhofsbenutzer belästigt gefühlt haben sollen, eine blosser Behauptung. Im Übrigen sei ein generelles Verbot politischer Aktionen aus Gründen der politischen und religiösen Neutralität haltlos, wenn es um eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch gehe. Würde man dieser Begründung konsequent folgen, müssten alle politischen Aktionen auf öffentlichen Strassen und Plätzen verboten werden.
8. Das BAV gab den SOB und AB mit Schreiben vom 11. August 2011 Gelegenheit, zu den Einwänden Stellung zu nehmen.
9. Die SOB und AB reichten am 30. September 2011 eine Duplik ein. Sie bringen vor, auf dem Bahnhofsareal nur kommerzielle Nutzungen zuzulassen, die ein allgemeines Bedürfnis der Bahnhof- und Bahnhofinfrastrukturbenutzer erfüllen würden. Solche Nutzungen würden demzufolge im Zusammenhang mit der Kernfunktion der Bahnbetriebe stehen. Bei politischen Verteilaktionen würde im Gegensatz dazu von vornherein feststehen, dass solche Aktivitäten keine Ergänzung der Kernfunktion der Bahnbetriebe darstellen würden, weil damit keine Bedürfnisse der Bahnhof- und Bahnhofinfrastrukturbenutzer erfüllt würden. Die Frage, inwieweit durch die Grundrechtsbindung der Gestaltungsspielraum einer Bahnhofordnung eingeschränkt würde, sei im Rahmen einer Interessenabwägung zu beantworten.

II. in Erwägung gezogen:

A Formelles:

Das BAV ist gemäss Art. 10 Abs. 2 Eisenbahngesetz (EBG; SR 742.101) die Aufsichtsbehörde über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen. Das Bundesamt ist befugt, Beschlüsse und Anordnungen von Organen oder Dienststellen der Bahnunternehmung aufzuheben oder ihre Durchführung zu verhindern, wenn sie gegen das EBG, die Konzession oder internationale Vereinbarungen verstossen oder wichtige Landesinteressen verletzen (Art. 12 EBG).

Die JFAR bezeichnen die hier zu prüfende Eingabe als Rechtsschutzbegehren. Die JFAR erachten die Schreiben der beiden Bahnunternehmungen nicht als Verfügung, da die Rechtsmittelbelehrung in beiden Schreiben fehlen würde.

Mit Schreiben vom 17 Februar 2011 und 24. Februar 2011 haben die SOB und die AB den JFAR mitgeteilt, dass sie eine Verteilaktion auf dem Bahnhofareal nicht bewilligen. Zu prüfen ist, ob diese Schreiben der SOB und der AB an die JFAR als Verfügung zu qualifizieren sind.

Verfügungen sind Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und in verbindlicher Weise ein Rechtsverhältnis regeln (Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, VwVG; SR 172.021).

Bahnhöfe gelten als Sachen im Gemeingebrauch, die der Allgemeinheit zum widmungsgemässen Gebrauch offen stehen. Die Rechte und Pflichten der Konzessionärinnen und Konzessionäre beinhaltet auch die Regelung der Nutzung von Bahnhöfen und Zügen im Interesse der Bedürfnisse der Bahnkundschaft (VPB 65.63, Ziff. 5.3.2). Befindet sich eine der Allgemeinheit offen stehende Sache in Privateigentum, schliesst dies Gemeingebrauch nicht aus (Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 5. A., Zürich 2006, Rz 2350 f.). Das Verhältnis zwischen der Trägerin der Herrschaft und den Benutzenden untersteht immer dem öffentlichen Recht. Das öffentliche Recht regelt insbesondere die konkreten Nutzungsmöglichkeiten, den Schutz vor Beschädigungen sowie die Abgaben für bestimmte Arten der Benutzung (Häfelin/Müller, Rz. 2365 und 2368). Die SOB und AB sind kraft ihrer Sachherrschaft über die im Gemeingebrauch stehenden Bahnhöfe berechtigt, über die Nutzung ihres Areals mit Verfügung zu entscheiden. Die beiden Schreiben sind als Verfügungen gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG zu qualifizieren. Bei dem Verteilverbot der politischen Flyer legen die SOB und die AB autoritativ-verbindlich fest, welche Rechte und Pflichten dem einzelnen Bürger in einer konkreten Situation zufallen.

Wie die JFAR in ihrer Eingabe vom 16. März 2011 richtig feststellen, fehlt in beiden Briefen die Rechtsmittelbelehrung. Zudem wurden die beiden Schreiben nicht als Verfügung bezeichnet. Zu prüfen ist daher, welche Auswirkungen die beiden Formmängel haben. Eine mit Formmängeln behaftete Verfügung bleibt Verfügung, soweit die Merkmale von Art. 5 VwVG vorliegen. Gemäss Art. 38 VwVG darf den Parteien aber aus mangelhafter Eröffnung kein Nachteil erwachsen. Dadurch, dass die JFAR die Eingabe vom 16. März 2011 richtigerweise beim BAV als zuständige Behörde eingereicht hat und dies innerhalb der 30-tägigen Beschwerdefrist unternahm, hat die mangelhaft eröffnete Verfügung trotz ihres Mangels ihren Zweck erreicht.

Die Eingabe der JFAR vom 16. März 2011 wird demzufolge vom BAV als Beschwerde entgegengenommen.

B Materielles:

1. Weder die SOB, die AB, noch die JFAR bestreiten in ihren Stellungnahmen, dass mit dem Bahnbetrieb der SOB und der AB als konzessionierte Eisenbahnen und der dazugehörigen Infrastruktur, eine staatliche Aufgabe wahrgenommen wird und in diesem Zusammenhang gemäss Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) die Bahnen an die Grundrechte gebunden sind. Ebenso wenig wird von den Parteien bestritten, dass die im Privateigentum der SOB und AB stehenden Bahnhofsareale als Sachen im Gemeingebrauch zu qualifizieren sind, bei deren Nutzung zur Ausübung von Freiheitsrechten ein bedingter Anspruch auf Bewilligung besteht. Das entspricht auch der herrschenden Lehre und Rechtsprechung. Auf diese Punkte wird somit nicht weiter eingegangen.
2. Zu prüfen ist, ob ein generelles Verbot für Verteilaktionen von politischen Flyern auf den Bahnhofsarealen der SOB und der AB rechtmässig ist.
3. Gemäss Art. 23 EBG kann das Eisenbahnunternehmen Vorschriften über die Benutzung des Bahnhofgebiets erlassen, um den ordnungsgemässen Betrieb zu gewährleisten. Die SOB wie auch die AB haben eine Bahnhofsordnung für ihr Areal erlassen. In beiden Bahnhofsordnungen sind Verteilaktionen ohne Bewilligung nicht gestattet. Ein generelles Verbot wird nicht statuiert. Aus den Schreiben der beiden Bahnen vom 17. Februar 2011 und 24. Februar 2011 ist jedoch zu entnehmen, dass für Verteilaktionen bzw. für politische Aktionen ein generelles Verbot besteht. Dies geht auch aus der Stellungnahme vom 12. Juli 2011 der beiden Bahnen hervor. Dort wird festgehalten, dass die bestehenden Bahnhofsordnungen mit einem generellen Verbot bezüglich der Durchführung von Kundgebungen und Verteilaktionen auf dem Bahnhofsareal nicht rechtswidrig seien, auch wenn bei der SOB und bei der AB von einer Grundrechtsbindung auszugehen sei.
4. Die Bahnen haben die Sachherrschaft über ihre Bahnhöfe. Bahnhöfe gelten als Sachen im Gemeingebrauch. Sie müssen der Allgemeinheit zum widmungsgemässen Gebrauch zur Verfügung stehen. Das gilt auch für die der Allgemeinheit offen stehenden Sachen im Privateigentum. Die Bahn hat somit gegenüber den Bahnhofbenützern eine hoheitliche Funktion inne. Gemäss Stellungnahme vom 30. September 2011 der SOB und AB müsse auch das Interesse der zum Teil von Privatpersonen gehaltenen Bahngesellschaften, politisch und religiös neutral zu sein, einbezogen werden. Dem ist zu entgegenen, dass Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen grundsätzlich an die Verfassung, vor allem an die Grundrechte gebunden sind (Art. 35 Abs. 2 BV). Dies gilt auch dann, wenn sie in privatrechtlicher Form handeln. Privatautonomie kommt ihnen in dieser Funktion nicht zu. Ihr Handeln muss am öffentlichen Interesse orientiert und verfassungsbezogen sein (Häfelin/Müller, Rz 1530f).
5. Damit Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr, namentlich im Personenverkehr, durch die Eisenbahnverkehrsunternehmen angeboten werden können, ist es notwendig, dass die Infrastrukturbesitzerinnen den Reisenden den ungehinderten Zugang zu den Perrons und den Zügen ermöglichen. Zweck und Ziel eines Bahnhofs (neben der Abwicklung des Güterverkehrs) ist der möglichst reibungslose Ablauf des Personenverkehrs. Erstellung, Unterhalt und Betrieb eines Bahnhofs sind darauf ausgerichtet, dass Personen den öffentlichen Verkehr benützen können. Daraus resultiert die Aufgabe, welche die Konzessionäre wahrzunehmen haben, nämlich die Bahnhöfe jederzeit in einem Zustand zu halten, der den bestimmungsgemässen Gebrauch erlaubt. Art. 23 EBG hält fest, dass Eisenbahnunternehmungen Vorschriften über die Benützung des Bahnhofgebiets erlassen können, um den ordnungsgemässen Betrieb zu gewährleisten.

Damit wird im Hinblick auf die Gewährung eines ordentlichen Bahnbetriebs die Durchsetzbarkeit der Hausordnung in den Bahnhöfen sichergestellt (BBl 2005 2509).

6. Die JFAR bringen vor, dass mit dem Verbot politischer Verteilaktionen namentlich das Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) und das Recht auf Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) verletzt wird. Zudem werde durch die Einseitigkeit des Verbots, welches sich gegen politische und religiöse Gruppen, nicht aber gegen kommerzielle Anbieter richten würde, eine Verletzung des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV) vorliegen.
7. Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten (Art. 16 Abs. 1 und 2 BV). Die Bewilligungsbehörde hat beim Entscheid über die Inanspruchnahme öffentlichen Grundes zur Ausübung ideeller (insbesondere der Meinungsäusserungsfreiheit) und politischer Grundrechte dem besonderen Gehalt dieser Grundrechte Rechnung zu tragen. Es besteht ein bedingter Anspruch auf Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs, wenn er für die Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichen Grund erforderlich ist (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29. März 2011, Nr. A-7454/2009, Ziff. 9.4.). Die Publikumsbereiche des Bahnhofs gelten als Sachen im Gemeingebrauch und sind aufgrund ihrer freien Zugänglichkeit mit Strassen und Plätzen vergleichbar. Sie dienen wie Strassen und Plätze in erster Linie dem Verkehr, dem geruhlosen Verweilen und Zirkulieren, aber auch der zwischenmenschlichen Kommunikation. Somit muss die Rechtsprechung zum bedingten Anspruch auf Benutzung öffentlichen Grundes vorliegend anwendbar sein. (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29. März 2011, Nr. A-7454/2009, Ziff. 9.5.1.). Die Verweigerung der Bewilligung der politischen Verteilaktion stellt somit eine Einschränkung der Meinungsfreiheit dar, die nur zulässig ist, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV).
8. Zu prüfen ist, ob eine genügend bestimmte gesetzliche Grundlage vorliegt, welche eine Einschränkung der Meinungsfreiheit erlaubt. Die SOB und AB stützen ihr Verbot der politischen Verteilaktion auf ihre jeweiligen Hausordnungen. In der Hausordnung der SOB lautet die Regelung wie folgt: Plakatieren, Verteilaktionen, Verkauf und Handel ohne Bewilligung, sowie nicht bewilligte Darbietungen und Unterschriftenaktionen sind auf dem Areal nicht gestattet. Kundgebungen, Betteln oder lautes Abspielen von Tonträgern sind auf dem Areal nicht gestattet. Die AB legt in ihrer Hausordnung für das Areal des AB-Bahnhofs Folgendes fest: kein Plakatieren, keine Werbung, Verteilaktionen und Warenangebote ohne Bewilligung. Keine Kundgebungen, Darbietungen, Sammel- und Unterschriftenaktionen, Betteln oder lautes Abspielen von Tonträgern / Musikanlagen). Zurzeit ist aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine gesetzliche Grundlage für eine Bewilligungspflicht nicht erforderlich. An die Bestimmtheit der vorliegenden Reglemente können daher keine besonders hohen Anforderungen gestellt werden (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29. März 2011, Nr. A-7454/2009, Ziff. 10.4.1.).
9. Zu prüfen ist weiter, ob ein zulässiges öffentliches Interesse für ein Verbot der Meinungsäusserung vorliegt. Eine Bewilligungspflicht ist wie andere Einschränkungen der Meinungsfreiheit zulässig, soweit sie Polizeigüter wie namentlich die öffentliche Sicherheit, öffentliche Ruhe und Ordnung zu schützen bestimmt ist. Bei der Benutzung öffentlicher Sachen dürfen zusätzlich auch der bestimmungsgemässe Gebrauch dieser Sache – wie hier der ordnungsgemässe Bahnbetrieb – berücksichtigt werden (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29. März 2011, Nr. A-7454/2009, Ziff. 10.3.). Das Interesse an der öffentlichen Sicherheit im Bahnhof ist schwer zu gewichten. Da die Zugänge zum Bahnhof und die Durchgänge zu den

Geleisen und Bahnhöfeinrichtungen von Reisenden und Bahnhofbenützern während der Betriebszeiten in grosser Zahl begangen werden, kommt der Sicherung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vor Gefährdungen und Störungen eine besondere Bedeutung zu (BGE 132 I 49 E. 7.2).

10. Dem ist jedoch das ebenfalls gewichtige Interesse von Privaten an der Ausübung ihrer Meinungsfreiheit gegenüberzustellen. Die Reglemente der SOB und AB verbieten nicht grundsätzlich alle politischen Verteilaktionen. Sie setzen eine Bewilligung voraus. Gemäss den Schreiben der beiden Bahnunternehmungen an die JFAR und entsprechend den Aussagen in den Stellungnahmen der SOB und AB wird in der Praxis aber ein generelles Verbot von politischen Verteilaktionen gehandhabt. Durch das angewendete generelle Verbot werden jegliche Meinungsäusserungen, welche einen politischen Inhalt haben, unterbunden ungeachtet dessen, dass Bahnhöfe einen wichtigen Raum für den Austausch von Meinungen darstellen (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29. März 2011, Nr. A-7454/2009, Ziff. 10.4.3.3.).
11. Wenn man die hiervor erwähnten Interessen gegeneinander abwägt, so ist festzustellen, dass die Wahrung von öffentlicher Ordnung und ordnungsgemäsem Bahnverkehr durch ein generelles Verteilverbot von politischen Flyern in keinem vernünftigen Verhältnis zum damit bewirkten Eingriff in die Meinungsfreiheit steht. Es werden grundsätzlich alle politischen Aktionen verboten, auch wenn dadurch mit grosser Wahrscheinlichkeit keine schwere unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit, Ordnung und den ordnungsgemässen Bahnverkehr vorliegt. Ein solches generelles Verbot ohne Abwägung kann in dieser Absolutheit nicht angewendet werden. Die Ausübung der Praxis der SOB und AB erweist sich somit als verfassungswidrig.
12. Die Hausordnungen der SOB und AB unterscheiden sich dahingehend, dass die AB Sammel- und Unterschriftenaktion grundsätzlich auf ihrem Areal verbietet. Bei der SOB bedürfen Unterschriftenaktionen hingegen einer Bewilligung. Die Hausordnung sowohl der AB als auch der SOB verbieten auf ihrem Areal generell Kundgebungen. Nach Art. 136 Abs. 2 BV bildet die Unterzeichnung von Volksinitiativen und Referenden Teil der politischen Rechte. Daher fällt auch das Sammeln von Unterschriften in den grundrechtlichen Schutzbereich der politischen Rechte (vgl. BGE 97 I 895f E. 2). Jedes umfassende Verbot von Demonstrationen stellt ebenfalls ein Grundrechtseingriff (in casu der Meinungs- sowie Versammlungsfreiheit) dar. Ein generelles Verbot von Kundgebungen und Sammeln von Unterschriften ist eine unverhältnismässige Beschränkung und somit verfassungswidrig. Es muss eine Interessenabwägung vorgenommen werden und gestützt hierauf entschieden werden, ob und gegebenenfalls mit welchen Auflagen eine Bewilligung zu erteilen ist.
13. Die SOB und die AB haben durch ihr Verhalten die Verfügung veranlasst, weshalb ihnen gestützt auf Art. 1, 2 und 6 der Gebührenverordnung BAV (GebVBAV; SR 742.102) eine Gebühr nach Zeitaufwand in der Höhe von Fr. 1'500.-- aufzuerlegen ist.
14. Nach Art. 43 GebVBAV richten sich in Streitigkeiten nach Art. 40 EBG die Kosten und die Entschädigungspflicht nach der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (Art. 8). Dem steht bezüglich der Parteientschädigung allerdings der Entscheid Muttenz der REKO INUM entgegen, der die Aussage enthält, dass für das erstinstanzliche Verfahren keine Parteientschädigung zuzusprechen sei (Entscheidung vom 5. April 2001, (33/34-2000-30), Erwägung Ziff. 10). Dies ergebe sich aus Art. 64 Abs. 1 VwVG. Das BAV teilt die Ansicht der ehemaligen REKO INUM.

III. verfügt:

1. Die SOB und die AB werden aufsichtsrechtlich angewiesen, das generelle Verbot politischer Verteilaktionen nicht weiter anzuwenden.
2. Die SOB und die AB werden aufsichtsrechtlich angewiesen, ihre Bahnhofsordnungen anzupassen und das dort statuierte Kundgebungsverbot unter Bewilligungspflicht zu stellen.
3. Die SOB wird aufsichtsrechtlich angewiesen, ihre Bahnhofsordnung anzupassen und das dort statuierte absolute Verbot von Sammel- und Unterschriftenaktionen unter Bewilligungspflicht zu stellen.
4. Der SOB und der AB wird eine Gebühr von je Fr. 1'500.-- auferlegt. Der Betrag ist fällig nach der Eröffnung bzw. im Falle der Anfechtung mit ihrer Rechtskraft. Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage vom Eintritt der Fälligkeit an. Der Betrag ist dem BAV gemäss der separat folgenden Rechnung zu überweisen.
5. Parteientschädigungen werden keine gesprochen.

Bundesamt für Verkehr



Peter König, Fürsprecher
Leiter Sektion Recht

Rechtsmittelbelehrung:

Gemäss Art. 50 VwVG (SR 172.021) kann gegen diese Verfügung innerhalb von 30 Tagen nach deren Eröffnung beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach 3000 Bern 14 schriftlich Beschwerde erhoben werden. Gemäss Art. 20 VwVG beginnt die Beschwerdefrist bei persönlicher Eröffnung an die Parteien an dem auf die Eröffnung folgenden Tag zu laufen. Der Stillstand der Fristen richtet sich nach Artikel 22a VwVG.

Die Beschwerdeschrift ist der Beschwerdeinstanz im Doppel einzureichen; sie hat die Begehren und deren Begründung mit Angabe der Beweismittel zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat. Die Beschwerdeschrift ist vom Beschwerdeführer oder seinem Vertreter zu unterzeichnen; ein allfälliger Vertreter hat sich durch eine schriftliche Vollmacht auszuweisen.

Die Kostentragung im Beschwerdeverfahren richtet sich nach Artikel 63 VwVG.

Eingeschrieben zu eröffnen an:

- Schmid Giuliani Rechtsanwälte, Herrn Rechtsanwalt P. Giuliani, Am Bahnhof, Ebni 3, Postfach, 9053 Teufen AR
- Patrik Louis, Langenegg 877, 9063 Stein AR
- Kevin Friedauer, Platz 1234, 9428 Walzenhausen AR

Kopie z.K. an:

- fek/aa

Intern per Zeiger an:

- FÜ, PBR, koe

