

Interpellation Fraktion GFL (Michael Burkard, Francesca Chukwunyere, Tanja Miljanovic): Stopp der Kriminalisierung von Armutsbetroffenen durch Bernmobil

Fragen

Der Gemeinderat wird höflich um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Ist der Gemeinderat bereit, im Verwaltungsrat von Bernmobil sofort darauf hinzuwirken, dass das städtische Transportunternehmen in Zukunft keine armutsbetroffenen Personen, welche sich ohne gültigen Fahrschein haben befördern lassen, ins Gefängnis treibt?
2. Ist der Gemeinderat bereit, die Eignerstrategie für Bernmobil so zu überarbeiten, dass das städtische Transportunternehmen in Zukunft davon Abstand nimmt, das Fahren ohne gültigen Fahrschein zu kriminalisieren?
3. Ist der Gemeinderat bereit, sich in geeigneter Weise, beispielsweise im Rahmen des Städteverbandes, dafür einzusetzen, dass mehr und mehr Schweizer Städte mit eigenen Transportunternehmen das Fahren ohne gültigen Fahrausweis entkriminalisieren?

Begründung

Die Gefängnisse im Kanton Bern sind überbelegt.¹ Ein wesentlicher Teil der Überbelegung von Berner Gefängnissen ist auf die intransigente Haltung der kantonalen Sicherheitsdirektion in Bezug auf die sog. Ersatzfreiheitsstrafe zurückzuführen. Denn statt eine Amnestie oder eine Vollstreckungsverjährung in Erwägung zu ziehen, sollen die Ersatzfreiheitsstrafen auf Biegen und Brechen in einem Gefängnis abgesessen werden müssen.² Die Überbelegung der Berner Gefängnisse wird von der Menschenrechtsorganisation Humanrights kritisiert.³ Mit der Überführung des Regionalgefängnisses Moutier in die Zuständigkeit des Kantons Jura wird sich die angespannte Situation in den Berner Gefängnissen jedoch weiter zuspitzen.⁴ Die Überbelegung der Gefängnisse ist grundsätzlich das Problem des Kantons und insbesondere der kantonalen Sicherheitsdirektion. Jedoch verschärft das städtische Transportunternehmen Bernmobil mit seiner buchstabengetreuen Anwendung der Inkasso- und Strafbestimmungen bei Fahrten ohne gültigen Fahrausweis die Problematik der überfüllten Gefängnisse im Kanton Bern zusätzlich. Denn weil es sich beim Tatbestand des Fahrens ohne gültigen Fahrausweis gemäss Art. 57 Abs. 3 des Personenbeförderungsgesetzes (PBG) um ein Antragsdelikt handelt, kommt dem Transportunternehmen ein gewisser Ermessensspielraum zu.⁵ Gleiches gilt für den Tatbestand des Erschleichens einer Leistung nach Art. 150 des Strafgesetzbuches (StGB), welcher von Transportunternehmen wie Bernmobil insbesondere bei wiederholtem Fahren ohne gültigen Fahrausweis angerufen werden kann.⁶ Weitere Spielräume besässe Bernmobil in Bezug auf die Durchsetzung seiner Forderungen und Strafansprüche, namentlich in Bezug auf das Busseninkasso und der Umwandlung von Bussen in Ersatzfreiheitsstrafen.⁷ Mit anderen Worten wäre es Bernmobil unbenommen, namentlich bei Personen in prekären finanziellen Verhältnissen und bei armutsbetroffenen Personen von einer Antragstellung bzw. von einer Umwandlung der Busse oder Geldstrafe in eine Ersatzfreiheitsstrafe Abstand zu nehmen. Dass ein pragmatischerer Umgang mit der Thematik des Fahrens ohne gültigen Fahrausweis tatsächlich einen Beitrag zur

¹ «Übervolle Gefängnisse: Bern wandelt Arbeitsräume in Zellen um», im SRF vom Dienstag, 05.11.2024; <https://www.srf.ch/news/schweiz/platznot-im-justizvollzug-uebervolle-gefaengnisse-bern-wandelt-arbeitsraeume-in-zellen-um>

² «Strafrechtsexperte spricht sich für Amnestie aus», im Bund vom 10.07.2024; <https://www.derbund.ch/volle-gefaengnisse-in-bern-experte-spricht-sich-fuer-amnestie-aus-205234535711>

³ «Humanrights kritisiert Haftbedingungen im Kanton Bern», im SRF vom 15.11.2024; https://www.srf.ch/audio/regionaljournal-bern-freiburg-wallis/humanrights-kritisiert-haftbedingungen-im-kanton-bern?id=AUDI20241115_NR_0047

⁴ «Mit dem Kantonswechsel von Moutier beginnt die Gefängnisrochade», in der BZ vom 16.11.2024; <https://www.bernerzeitung.ch/berner-gefaengnisse-werden-noch-voller-741994572536>

⁵ Art. 57 Abs. 3 des Personenbeförderungsgesetzes (PBG, SR 745.1); <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/680/de>

⁶ Art. 150 des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0); https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de

⁷ Vgl. Art. 106 i.V.m. Art. 35 und 36 Abs. 2 StGB.

Entlastung der Bernischen Gefängnisse leisten könnte, zeigt der Umstand, dass Bernmobil nach eigenen Angaben im Zeitraum 2019 - 2023 insgesamt 78 Anzeigen gestützt auf Art. 150 StGB und Art. 57 PBG eingereicht hat.⁸ In Deutschland bekennen sich mehr und mehr Städte dazu, das Fahren ohne gültigen Fahrschein lediglich auf dem zivilrechtlichen Weg zu sanktionieren und auf eine strafrechtliche Verfolgung zu verzichten.⁹ Namhafte Wissenschaftlerinnen haben einen Aufruf initiiert, um den Tatbestand des Erschleichens von Leistungen ersatzlos aus dem Deutschen Strafgesetzbuch zu streichen.¹⁰ Es ist an der Zeit, das Fahren ohne gültigen Fahrausweis auch in der Stadt Bern zu entkriminalisieren und mit dieser Massnahme zugleich dazu beizutragen, die kritische Situation in den Gefängnissen im Kanton Bern nicht zusätzlich zu verschärfen. Die Stadt ist Eigentümerin von Bernmobil. Der Gemeinderat ist im Verwaltungsrat von Bernmobil vertreten und kann sich auf diese Weise sofort und direkt in das städtische Transportunternehmen einbringen. Zudem kann der Gemeinderat mit seiner Eignerstrategie mittelfristig auf Bernmobil Einfluss nehmen. Im Übrigen kann sich der Gemeinderat im Austausch mit Kolleginnen und Kollegen aus anderen Städten sowie beispielsweise im Rahmen des Städteverbandes dafür einsetzen, das Fahren ohne gültigen Fahrausweis in möglichst vielen Schweizer Städten zu entkriminalisieren.

Bern, 21. November 2024

Erstunterzeichnende: Michael Burkard, Francesca Chukwunyere, Tanja Miljanovic

Mitunterzeichnende: Mirjam Roder, Christoph Leuppi, Michael Ruefer, Matthias Humbel

Antwort des Gemeinderats

Der Gemeinderat nimmt in Absprache mit BERNMOBIL wie folgt Stellung:

Der Gemeinderat und BERNMOBIL sind mit den Interpellant*innen dahingehend einig, dass Bus- und Tramverfügungen und eventuell daraus resultierende Ersatzhaftstrafen gegen Armutsbetroffene aufgrund des Tatbestands «Reisen ohne gültigen Fahrausweis» nach Möglichkeit zu vermeiden sind. BERNMOBIL ist bereits heute bestrebt, dies zu tun. Dabei ist das Unternehmen an das Bundesgesetz über die Personenbeförderung gebunden, welchem alle Transportunternehmen in gleicher Weise unterstehen. BERNMOBIL nutzt jedoch den gesetzlichen Handlungsspielraum, um armutsbetroffene Personen nicht zu kriminalisieren. Nicht zur Diskussion steht für den Gemeinderat das Prinzip stichprobenmässiger Fahrausweis-Kontrollen. Er erachtet diese für die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von BERNMOBIL und des gesamten öffentlichen Verkehrs unverzichtbar. Nach Branchenschätzung entgehen dem ÖV durch Reisen ohne gültigen Fahrausweis jährlich Einnahmen in der Grössenordnung von 200 Millionen Franken.

Seit 2019 werden Personen, welche bei einer Kontrolle ohne gültigen bzw. teilgültigen Fahrausweis angehalten werden, schweizweit in einer gemeinsamen Datenbank der ÖV-Branche erfasst, die durch die Postauto AG betrieben wird. Das Kontrollpersonal, die Transportunternehmen und auch die Strafverfolgungsbehörden haben keinen Zugriff auf die Datenbank. Nach der Übermittlung der Kontrollvorfälle teilt das System dem Transportunternehmen die Höhe des Zuschlags mit. Dieser wird unterschiedlich bemessen, je nachdem, ob es sich um den ersten Vorfall oder einen Wiederholungsfall innerhalb der letzten zwei Jahre handelt. Weiter wird zwischen «Reisen ohne gültigen

⁸ Angaben BernMobil vom 20.11.2023; Unterlagen beim Erstunterzeichnenden.

⁹ «Kein Gefängnis mehr fürs Schwarzfahren», in der Tagesschau vom 25.03.2024; <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/schwarzfahren-koeln-100.html>; «Neues Strafmaß für Schwarzfahren: Deutsche Städte ändern ihr Vorgehen», in der Frankfurter Rundschau vom 26.07.2024; <https://www.fr.de/verbraucher/strafe-neues-strafmass-schwarzfahrer-deutschland-staedte-vorgehen-berlin-potsdam-93207716.html>

¹⁰ «Paragraf 265a ersatzlos streichen», in der taz vom 6.8.2024; <https://taz.de/Fahren-ohne-Fahrschein/!6025369/>; mit dem Link zum offenen Brief der Wissenschaftlerinnen; https://kriminologie.uni-koeln.de/sites/kriminologie/UzK_2015/bilder/aktuelles/OffenerBrief265a_formatiert_unterschrieben_06.08.2024.pdf

Fahrausweis» und «Reisen mit teilgültigem Fahrausweis» unterschieden, letzteres reduziert den Zuschlag um 25 Franken. BERNMOBIL erfasst nach Rückmeldung der Datenbank die Daten in ihrem Rechnungssystem, überprüft die Adresse und stellt Rechnung für den Zuschlag. Bei Personen mit Wohnadresse in der Stadt Bern wird die Adresse bei der städtischen Einwohnerkontrolle überprüft. Falls bei einer Person das Sozialamt oder das Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz als Korrespondenzadresse hinterlegt ist, so wird die Rechnung an diese Adresse verschickt. In diesen Fällen verzichtet BERNMOBIL grundsätzlich auf die Erstattung einer Anzeige. In den anderen Fällen erfolgt bei Nichtbezahlung nach 30 Tagen eine Mahnung. Bleibt diese erfolglos, wird die betroffene Person angezeigt. Gleichzeitig erfolgt eine Bonitätsprüfung (Prüfung der Zahlungsfähigkeit), um den Fall an ein Inkassobüro zu übergeben. Spätestens 90 Tage nach der Kontrolle muss die Anzeige an die Staatsanwaltschaft erfolgen.

2024 hat BERNMOBIL bei Kontrollen 13 800 Personen ohne gültigen Fahrausweis angehalten und rund 11 600 Rechnungen versandt. Gestützt auf Anzeigen von BERNMOBIL hat die Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland 2024 rund 2 000 Strafbefehle ausgestellt. Die von BERNMOBIL eingereichten Anzeigen machen 30 Prozent an der Gesamtzahl der Strafanzeigen für Reisen ohne gültigen Fahrausweis im Kanton Bern aus. Nach vorangehender Bonitätsprüfung hat BERNMOBIL 230 Fälle an ein Inkassounternehmen überwiesen.

Sobald die Anzeige erfolgt ist, liegt das Verfahren bei der Staatsanwaltschaft. BERNMOBIL hat keinen Verfahrensstatus und wird nur in einzelnen Fällen zur Stellungnahme eingeladen und/oder erhält den Strafbefehl zur Kenntnis. Aufgrund der spärlichen Informationen lässt sich einzig feststellen, dass teilweise mehrere strafrechtliche Tatbestände vorliegen, welche schliesslich zusammen zu einem Strafbefehl oder einem Urteil führen, welches in einer Ersatzhaftstrafe münden kann. Es können somit von BERNMOBIL oder der Staatsanwaltschaft keine Aussagen gemacht werden, ob und wenn ja, in welchem Ausmass es durch Anzeigen von BERNMOBIL wegen Reisen ohne gültigen Fahrausweis zu Ersatzhaftstrafen kommt. Letztere werden nicht durch die Staatsanwaltschaft, sondern durch das kantonale Amt für Justizvollzug verfügt.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass bei Armutsbetroffenheit oder Zahlungsunfähigkeit Möglichkeiten zur Vermeidung einer Ersatzhaftstrafe bestehen. Bei Beträgen unter 500 Franken kann eine Fristverlängerung beantragt werden, bei Beträgen über 500 Franken sind Ratenzahlungen möglich. Schliesslich kann auch ein Gesuch zur Leistung gemeinnütziger Arbeit gestellt werden.

Zur Frage 1:

Bei der Bearbeitung der Kontrollvorfälle führt BERNMOBIL eine Überprüfung der Personalien durch. Bei Personen mit Wohnsitz in der Stadt Bern ist für BERNMOBIL die Unterstützung durch das Sozialamt oder das Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz in einigen Fällen feststellbar. Bei Personen, die nicht in der Stadt Bern gemeldet sind, ist eine solche Überprüfung aufgrund des Datenschutzes nicht möglich. Nach Abgabe einer Anzeige hat BERNMOBIL keinen Einblick ins Verfahren und wird nur vereinzelt zu Strafbefehlen oder Urteilen in Kenntnis gesetzt.

Der Gemeinderat beurteilt die Praxis von BERNMOBIL als sorgfältig. Es wird im Einzelfall eine Abwägung gemacht zwischen der Problematik der potenziellen Armutsbetroffenheit von Fahrgästen und dem Erfordernis der Ertragssicherung. Er sieht deshalb keinen Anlass für eine Intervention beim Verwaltungsrat.

Zur Frage 2:

Die Nichtbezahlung des Kontrollzuschlags bei «Reisen ohne oder teilgültigen Fahrausweis» ist ein Strafdelikt gemäss dem Personenbeförderungsgesetz. An diese gesetzliche Rahmenbedingung ist der Gemeinderat bei der Formulierung der Eignerstrategie gebunden. Er erachtet deshalb einen strategischen Auftrag, generell auf Anzeigen bei Nichtbezahlung des Kontrollzuschlags zu verzichten, als nicht opportun. In der Sache ist der Gemeinderat der Auffassung, dass der Kontrollprozess für Fahrausweise eine Sanktionsmöglichkeit beinhalten muss, um substanzielle Ertragsausfälle im öffentlichen Verkehr zu vermeiden. Dies trägt zu einer gesunden wirtschaftlichen Basis für

BERNMOBIL und die anderen Transportunternehmen bei. Der Gemeinderat verzichtet deshalb auf eine Überarbeitung der Eignerstrategie in dieser Frage.

Zur Frage 3:

Der Gemeinderat ist bereit, die von der vorliegenden Interpellation aufgeworfene Frage im Städteverband zur Sprache zu bringen und sich für einen einheitlichen Umgang der Städte und ihrer Transportunternehmen mit armutsbetroffenen Fahrgästen bei Fahrausweiskontrollen gemäss dem Beispiel von BERNMOBIL einzusetzen.

Bern, 19. März 2025

Der Gemeinderat