

Ursula Wyssmann

Dr. iur.

Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum

Dargestellt am Beispiel des Bahnhofs Bern

Inhalt

Abkürzungen	XIII
Einleitung	1
1. Teil: Grundlagen	3
I. Öffentliche Sachen: Definition und Kategorien	3
A. ... gemäss Rechtsquellen	3
1. Definitionen	3
a) Bundesrecht	3
b) Kantonales Recht	4
c) Fazit: Keine Legaldefinition	6
2. Kategorien	6
B. ... gemäss Lehre	7
1. Die aktuelle Lehre und ihre Wurzeln bei Fleiner	7
a) Definition und Kategorien	7
b) Anzuwendendes Recht	8
c) Exkurs: Otto Mayer und der Monismus	8
2. Die staatswissenschaftlichen Werke des 19. Jahrhunderts	9
a) Definition und Kategorien	9
b) Anzuwendendes Recht	9
3. Schweizerische Verwaltungsrechtslehre im 20. Jahrhundert	10
a) Definition und Kategorien	10
b) Anzuwendendes Recht	11
4. Fazit	11
a) Verschiedene Kategorisierungen	11
b) Dualismus	11
c) Eine Definition	12
C. ... gemäss Rechtsprechung	12
1. Die Einzelfall-Betrachtungsweise	12
2. Kategorien	14
3. Fazit	16

Inhalt

a) Keine Definition	16
b) Kategorisierung nicht für Nutzungskonflikte	16
II. Die Kriterien zur Bestimmung öffentlicher Sachen	17
A. Eigentum	17
1. Sachenrechtliche Definition	17
2. Eigentumsgarantie	17
3. Eigentum als Ausgangspunkt	18
4. Verfügungsmöglichkeit als Ausfluss des Eigentums	19
5. «Hoheit» als Beschränkung der Verfügungsmöglichkeit	19
6. Fazit	20
B. Widmung	21
1. Gesetzliche Grundlagen	21
2. Begriff und Inhalt	22
3. Zustandekommen und Beendigung des Widmungsaktes	24
a) Voraussetzung	24
b) Form	25
c) Beendigung	26
4. Unvordenklichkeit: Surrogat der Widmung?	26
a) Begriff	27
b) Funktion	27
5. Fazit	28
III. Zusammenfassung und Folgerungen für die Frage der Nutzungskonflikte	31
2. Teil: Definition des öffentlichen Raumes	33
I. Ein Begriff – viele Bedeutungen	33
A. Herkunft und Gebrauch des Begriffs	33
B. Der öffentliche Raum in anderen Disziplinen	34
1. Soziologie	34
2. Raumplanung	35
C. Folgerungen für die Jurisprudenz	37
II. Öffentlicher Raum aus juristischer Sicht	39
A. Grundlage: die Widmung	39
1. Zweck	39

a)	Öffentliche Aufgabe	39
b)	Liegenschaften	40
c)	«Privatisierung des öffentlichen Raumes»	41
2.	Zugänglichkeit	42
a)	Öffentliche, frei zugängliche Räume.....	42
b)	Private, frei zugängliche Räume.....	43
3.	Fazit	43
B.	Dynamische Aspekte des öffentlichen Raumes	44
1.	Effektive Nutzung	44
a)	Zweck	44
b)	Zugänglichkeit	45
c)	Öffentlich heisst offen	45
2.	«Kerngehalt» der Widmung.....	46
3.	Fazit	47
III.	Zusammenfassung und Folgerungen aus dieser Definition.....	49
3. Teil:	Lösung von Nutzungskonflikten	51
I.	Nutzungskonflikte im und um den Bahnhof.....	51
A.	Bahnhof als öffentlicher Raum	51
1.	Öffentliche Aufgabe	51
a)	Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr	51
b)	Infrastruktur	53
2.	Öffentliche Zugänglichkeit.....	53
a)	Geschlossene Bereiche.....	53
b)	Publikumsbereiche	54
3.	Folgerungen für die Eigentümerinnen	54
a)	Bahnhofsordnung als öffentlichrechtliche Regelung	55
b)	Grundrechtsbindung.....	55
B.	Zum Begriff des Nutzungskonflikts.....	57
C.	Drei Beispiele von Nutzungskonflikten.....	57
1.	Randständige oder der Umgang mit sozialen Konflikten.....	57
2.	Verbot politischer Aktivitäten.....	59
3.	Kommerzielle Konflikte	61
a)	Bahnnebenbetriebe	61
b)	Änderung des Arbeitsgesetzes	63

c) Gleichbehandlung der Konkurrenten.....	64
4. Eine Erkenntnis vorneweg.....	65
II. Kriterien und Methode für die Lösung von Nutzungskonflikten ...	67
A. Kriterien der Lehre.....	67
1. Vorbemerkung: Bedingter Anspruch.....	67
2. Definition des Gemeingebrauchs	68
a) Bestimmungsgemäss.....	68
b) Gemeinverträglich.....	70
3. Konsequenzen dieser Unterscheidung	70
4. Exkurs: Sondernutzung	70
B. Kriterien in der Rechtsprechung.....	71
1. Zweck der Nutzung.....	71
a) Nutzungskonflikte religiöser Art	71
b) Nutzungskonflikte kommerzieller Art.....	72
c) Nutzungskonflikte politischer Art	74
2. Intensität der Nutzung.....	75
3. Fazit	77
C. Funktionale, dynamische Betrachtungsweise	77
1. Bewilligungspflicht ermöglicht Interessenabwägung	78
2. Zweckkonforme Nutzung erfordert Auslegung der Widmung.....	79
3. Folgerungen für die Lösung von Nutzungskonflikten....	81
D. Die Interessenabwägung und ihre Grundsätze für die Lösung von Nutzungskonflikten	82
1. Welche Interessen zählen überhaupt?	82
a) Öffentliche Interessen.....	82
b) Private Interessen.....	84
2. Nach welchen Grundsätzen sind diese Interessen zu gewichten?	85
a) Verhältnismässigkeit.....	85
b) Zeitliche und örtliche Rahmenbedingungen	87
c) Anspruch auf Alternative	89
d) Sachliche Rahmenbedingungen.....	89
e) Spezialfall: Gleichbehandlung der Gewerbegeossen.....	91
f) Bedingungen und Auflagen.....	93
3. Das Wichtigste in Kürze	94

III. Instrumente für die Lösung von Nutzungskonflikten	95
A. Nutzungskonzepte.....	95
1. Allgemeines	95
2. Nutzungskonzept der Stadt Bern	96
3. Nutzungskonzept der SBB	97
B. Nutzungsreglemente	98
1. Allgemeines	98
2. Bahnhofreglement der Stadt Bern	98
3. Bahnhofordnung der SBB	99
a) Legitimation	99
b) Normstufe.....	100
c) Bestimmungen ohne Grundrechtsrelevanz	100
d) Bestimmungen mit Grundrechtsrelevanz	101
4. Exkurs: Videoüberwachungsverordnung SBB	101
C. Bewilligungspflicht.....	102
1. Allgemeines	102
a) Zweck	102
b) Zulässigkeit	103
c) Rechtliche Qualifizierung der Bewilligung.....	105
2. Bewilligungspflicht im Bahnhof Bern	106
a) Städtische Regelung	106
b) Regelung der SBB	107
3. Exkurs: Meldepflicht	107
D. Verbote	109
1. Allgemeines	109
2. Identische Verbote in Bahnhofreglement und Bahnhofordnung.....	110
a) Verbote ohne Grundrechtsrelevanz	110
b) Verbote mit Grundrechtsrelevanz.....	111
c) Verhältnismässigkeit?	113
3. Verbote in der Bahnhofordnung.....	115
a) Grundrechtsrelevanz.....	115
b) Keine Verhältnismässigkeit.....	116
E. Repressive Instrumente: Polizeiliche und strafrechtliche Massnahmen.....	117
1. Allgemeines	117
a) Zweck	117
b) Zulässigkeit	117

2.	Hausverbot der SBB.....	118
a)	Schutzobjekt	118
b)	Verfahren der SBB	119
3.	Bussenverfügung der Gemeinde	120
F.	Umfassende Nutzungsordnung.....	120
1.	Stufenartiger Aufbau.....	120
2.	Umsetzung im Bahnhof Bern	121
IV.	Die ideale Koordination im Bahnhof Bern	123
A.	Wegweisung von Randständigen.....	123
1.	Kriterien	123
a)	Entgegenstehende Interessen.....	123
b)	Umfassende Situationsanalyse	123
2.	Instrument.....	124
3.	Lösung des Konflikts.....	125
B.	Verbot politischer Aktivitäten.....	126
1.	Kriterien	127
a)	Entgegenstehende Interessen.....	127
b)	Umfassende Situationsanalyse	127
2.	Instrumente.....	128
3.	Lösung des Konflikts.....	128
C.	Kommerzielle Interessen im und um den Bahnhof.....	129
1.	Kriterien	129
a)	Entgegenstehende Interessen.....	129
b)	Umfassende Situationsanalyse	129
2.	Instrumente.....	130
3.	Lösung des Konflikts.....	131
4. Teil:	Vollzug und Rechtsschutz	135
I.	Durchsetzung des Bahnhofreglements und der Bahnhofordnung.....	135
A.	Zuständigkeit allgemein	135
1.	Grundsatz	135
2.	Spezialfall Transportunternehmen.....	135
B.	Regelung der Zuständigkeit im Bahnhof Bern	137
1.	Bahnhofreglement.....	137
2.	Bahnhofordnung.....	138
II.	Rechtsweg.....	141

Inhalt

A. Strafverfahren	141
1. Administrativstrafverfahren	141
2. Strafanzeige der SBB wegen Hausfriedensbruch	142
B. Verwaltungsbeschwerdeverfahren.....	142
1. Innerkantonal	142
2. Auf Bundesebene	143
III. Rechtsschutzinteresse im Verwaltungsverfahren	145
A. Anfechtungsobjekt	145
1. Verfügung	145
2. Realakt?	145
3. Erlasse.....	147
4. Nutzungskonzepte	148
a) Aussenwirkung?	148
b) Nutzungskonzept der Stadt Bern	149
c) Nutzungskonzept der SBB	149
d) Exkurs: Nutzungspläne	149
5. Verzicht auf formales Anfechtungsobjekt	150
B. Legitimation.....	151
1. Einzelaktkontrolle.....	151
2. Abstrakte Normenkontrolle	151
3. Exkurs: Allgemeinverfügung.....	152
C. Beschwerdegründe	153
IV. Zusammenfassung	155
Schlussfolgerungen	157
Anhang	161
I. Plan Bahnhof Bern und Umgebung	161
II. Bahnhofordnung SBB.....	163
III. Bahnhofreglement	165
Literatur	169
Sachregister	179