

GUTACHTEN

zuhanden

BUNDESAMT FÜR VERKEHR (BAV)

betreffend

**VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT VON
UNENTGELTlichem ÖFFENTLICHEM VERKEHR**

erstellt von

**PROF. DR. FELIX UHLMANN, LL.M., ADVOKAT
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH
KONSULENT IM ADVOKATURBÜRO WENGER PLATTNER**

**JASMINA BUKOVAC, MLAW, RECHTSANWÄLTIN
ASSISTENTIN AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH**

vom 4. Februar 2022

INHALTSVERZEICHNIS

I.	AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG.....	4
II.	VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN	9
1.	Inhalt und Bedeutung von Art. 81a Abs. 2 BV.....	9
a)	Verfassungstext und Entstehungsgeschichte.....	9
b)	Lehrmeinungen.....	10
c)	Referenzgrössen	11
d)	Justiziabilität und Spielraum des Gesetzgebers.....	11
2.	Weitere Verfassungsbestimmungen mit Bezug zu Art. 81a Abs. 2 BV	13
a)	Post- und Fernmeldewesen (Art. 92 BV) sowie Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben (Art. 43a BV).....	13
b)	Nachhaltigkeit (Art. 73 BV) und Umweltschutz (Art. 74 BV)	13
c)	Raumplanung (Art. 75 BV).....	14
d)	Rechtsgleichheit (Art. 8 BV).....	14
e)	Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV)	15
III.	BEANTWORTUNG DER GUTACHTENSFRAGEN.....	17
1.	Wie kann «angemessen» gemäss Art. 81a Abs. 2 BV definiert werden? Zu was soll «angemessen» in ein Verhältnis gesetzt werden? Könnte unter Umständen «gratis» sogar im Sinne der BV als «angemessen» gelten? Gemäss einer Aussage des BJ wollte der Verfassungsgeber keine starre Regelung, sondern vielmehr einen Gestaltungsspielraum bei der Interpretation dieser Vorgabe. Wie weit und durch wen kann dieser Spielraum genutzt werden, um die politischen Forderungen nach Gratis- öV zumindest teilweise aufnehmen zu können?	17
2.	Klassisches Beispiel für Gratis-öV sind beispielsweise Gratis-Busse in Tourismusregionen, Schülertransporte, Kinder unter 6 Jahren in Begleitung, Blinde und Sehbehinderte sowie ihre Begleitpersonen etc. Verletzt solcher Gratis-öV Art. 81a Abs. 2 BV?	17
a)	Fahrvergünstigungen in Tourismusregionen.....	18
b)	Fahrvergünstigungen für den Schülertransport.....	19
c)	Fahrvergünstigungen für Kinder unter sechs Jahren.....	19
d)	Fahrvergünstigungen für Jugendliche und Personen im AHV-Alter20	
e)	Fahrvergünstigungen für Sehbehinderte und Blinde	21
f)	Fahrvergünstigungen für anderweitig Behinderte.....	22

3. Wenn solcher Gratis-öV zulässig ist, gestützt auf welche Kriterien/Überlegungen könnte eine Grenze gezogen werden zwischen zulässigem und nicht zulässigem Gratis-öV? 22
4. Wie könnte dem politischen Anliegen nach Gratis-öV innerhalb der geltenden Verfassung entgegengekommen werden? Enthält die BV Bestimmungen, mit welchen die Einführung von Gratis-öV, sei es umfassend oder nur für gewisse Segmente im öV resp. von öV-Benutzern, rechtfertigen liesse (z.B. Raumordnung, Umweltschutz, Daseinsvorsorge etc.)? 23
5. Wenn bestimmte Nutzergruppen den öV gratis nutzen können, während alle anderen Personen für die gleiche Dienstleistung bezahlen müssen, stellt sich auch die Frage nach der Gleichbehandlung. Wie sieht es mit der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) im Zusammenhang mit Gratis-öV aus? 23
6. Spielt es für die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit des Gratis-öV eine Rolle, wer für die Finanzierung des öV-Angebotes aufkommt (Bund, Kantone, Gemeinde oder Dritte)? 24
7. Wie steht Artikel 81a Abs. 2 BV zu Art. 28 PBG insbesondere zu Art. 28 Abs. 4? Gemäss Art. 28 Abs. 4 PBG können Bund, Kantone oder Gemeinden Tarifierleichterungen bestellen. Können solche Erleichterungen auch «auf null» für die Benutzerinnen und Benutzer hinauslaufen? 25

I. AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG

- 1 In der Schweiz gibt es seit Jahren Vorstösse sowohl auf Bundesebene wie auch auf kantonaler und kommunaler Ebene, welche eine starke Vergünstigung oder die Unentgeltlichkeit der Transportdienstleistungen und des öffentlichen Verkehrs fordern, teilweise für die gesamte Bevölkerung, teilweise für gewisse Gruppen (z.B. Jugendliche). In jüngster Zeit sind folgende kantonale und kommunale Vorstösse zu verzeichnen:
- 2 Im *Kanton Waadt* lancierte ein Komitee im August 2021 die Initiative «Transports publics gratuits» für den kostenlosen öffentlichen Verkehr im Kanton. Begründet wird die Initiative als ökologische sowie als soziale Massnahme. Gemäss Initiativtext wird die Finanzierung aus Steuern favorisiert (siehe zum Ganzen <<https://transportpublicsgratsuits.ch>>). Das Initiativkomitee hat die notwendige Anzahl von Unterschriften gesammelt und bei der Staatskanzlei des Kantons die Initiative eingereicht (<www.rts.ch -> Info -> Régions -> Vaud -> Beitrag vom 19. Januar 2022 [L'initiative pour la gratuité des transports publics déposée dans le canton de Vaud]>).
- 3 In der *Stadt Bern* wurde im Mai 2021 die Initiative «GratisÖV» für einen kostenlosen öffentlichen, nicht touristischen Verkehr, Nahverkehr in der Stadt Bern eingereicht. Dieses Ziel sollte mit einer entsprechenden Anpassung des Anstaltsreglements der Städtischen Verkehrsbetriebe (Bernmobil) erreicht werden (siehe zum Ganzen <<https://gratis-oev-bern.ch>>). Der Gemeinderat der Stadt Bern kam anlässlich der Gültigkeitsprüfung zum Schluss, dass die Initiative mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar sei, weshalb er sie für ungültig erklärt hat. Namentlich sei die Unentgeltlichkeit für alle Nutzerinnen und Nutzer nicht mit Art. 81a Abs. 2 BV vereinbar (Gemeinderat der Stadt Bern, <www.bern.ch -> Mediencenter -> Medienmitteilungen -> Gemeinderat, Direktionen vom 10. Januar 2021 [«GratisÖV-Initiative» ist ungültig]>).
- 4 In der *Stadt Zürich* wurde im Februar 2021 die Initiative «Gratis ÖV für Züri» eingereicht. Die Initiative verlangt, dass die Benutzung des öffentlichen Verkehrs auf Stadtgebiet, mindestens jedoch des durch die städtischen Verkehrsbetriebe betriebenen öffentlichen Verkehrs, kostenlos ist. Die Initiative will zum Erreichen des Netto-Null-Klimaziels beitragen (siehe zum Ganzen <<https://gratis-oev-zueri.ch>>). Der Stadtrat hat dem Stadtparlament die Ungültigerklärung beantragt, da die Initiative mit übergeordnetem Recht – namentlich mit Art. 81a Abs. 2 BV – unvereinbar sei (Stadtrat der Stadt Zürich, <www.stadt-zuerich.ch -> Politik & Recht -> Stadtrat -> Geschäfte des Stadtrats -> Stadtratsbeschlüsse -> Stadtratsbeschluss Nr. 590/2021 vom 16. Juni 2021 [Departement der Industriellen Betriebe, Volksinitiative «Gratis ÖV für Züri», Antrag auf Ungültigerklärung]>; vgl. auch Stadtrat der Stadt Zürich, <www.stadt-zuerich.ch -> Politik

& Recht -> Stadtrat -> Geschäfte des Stadtrats -> Stadtratsbeschlüsse -> Stadtratsbeschluss Nr. 49/2021 vom 20. Januar 2021 [Departement der Industriellen Betriebe, Schriftliche Anfrage von Simone Brander, Pascal Lamprecht und 11 Mitunterzeichnenden betreffend Förderung des öffentlichen Verkehrs [öV], Massnahmen der Stadt zur Erleichterung des Umstiegs Auto auf den öV und gesetzliche Grundlagen und Kosten für eine Gratiszone 110 sowie Bewertung der damit verbundenen Nachfragesteigerung und der Finanzierung des entsprechenden Angebotsausbaus]>). Darauf hat das Initiativkomitee die Initiative zurückgezogen.

5 Im *Kanton Freiburg* wurde im September 2020 die Initiative «pour la gratuité des transports publics» lanciert, welche den kostenlosen öffentlichen Verkehr im Kanton verlangt (siehe zum Ganzen <<https://fribourg.ssp-vpod.ch> -> SSP Fribourg -> News vom 7. September 2020 [Initiative populaire cantonale: pour la gratuité des transports publics]>). Der Staatsrat des Kantons ersucht den Grossen Rat die Initiative, welche am 2. Dezember 2020 eingereicht wurde, aufgrund ihrer Verfassungswidrigkeit – namentlich liege ein Verstoss von Art. 81a Abs. 2 BV vor – für ungültig zu erklären. Der Entscheid des Grossen Rates betreffend die Gültigkeit der Initiative ist derzeit noch pendent (<www.parlinfo.fr.ch -> Geschäfte -> Gesetze/Dekrete -> Message 2021-DAEC-156 vom 17. August 2021>).

6 Im *Kanton Basel-Stadt* kam die im Kantonsblatt vom 25. September 2019 publizierte kantonale Volksinitiative «Gratis-ÖV für Kinder und Jugendliche» gültig zustande (Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt, <www.kantonsblatt.ch -> Meldungen vom 12. Juni 2021 [Zustandekommen der kantonalen Volksinitiative «Gratis-ÖV für Kinder und Jugendliche»]>). Die Initiative verlangt den unentgeltlichen öffentlichen Verkehr für im Kanton Stadt-Basel wohnhafte Kinder und Jugendliche zwischen sechs und zwanzig Jahren. Mit Beschluss vom 7. September 2021 reichte der Regierungsrat des Kantons dem Grossen Rat seinen Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren ein. Der Regierungsrat kommt in seinem Antrag zum Schluss, dass die Initiative zwar umformuliert werden müsse, jedoch nicht gegen Bundesrecht verstossen würde und die entsprechenden Ausgaben für den kostenlosen Verkehr für Kinder und Jugendliche durch den Grossen Rat bewilligt werden könnten; Art. 81a Abs. 2 BV wird nicht thematisiert (<www.grosserrat.bs.ch -> Geschäft -> Dokumente -> Geschäft Nr. 21.0828 vom 8. September 2021 [Regierungsratsbeschluss vom 7. September 2021, Kantonale Volksinitiative «Gratis ÖV für Kinder und Jugendliche» Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren]>). Der Grosse Rat hat mit Beschluss vom 27. Oktober 2021 die umformulierte Initiative für rechtlich zulässig erklärt (<www.grosserrat.bs.ch -> Geschäft -> Dokumente -> Geschäft Nr. 21.0828 vom

27. Oktober 2021 [Beschluss des Grossen Rates vom 27. Oktober 2021, Kantonale Volksinitiative «Gratis ÖV für Kinder und Jugendliche»]>).

- 7 Im *Kanton Neuenburg* wurde im Februar 2018 die Initiative «Pour des transports publics gratuits» lanciert. Diese fordert den kostenlosen öffentlichen Verkehr auf Kantonebene. Der Staatsrat lehnt die Initiative ab und schlägt als Gegenprojekt gezielte Massnahmen für die Verkehrsverlagerung hin zum öffentlichen Verkehr und dessen Steigerung der Attraktivität vor (Staatsrat des Kantons Neuenburg, <www.ne.ch -> Accueil -> Médias vom 26. Januar 2021 [Transports publics gratuits: Le Conseil d'État propose le rejet de l'initiative et un contre-projet]>). Am 4. Dezember 2021 wurde eine Interpellation betreffend die in Frage gestellte Gültigkeit der Initiative eingereicht, deren Beantwortung noch pendent ist (<www.ne.ch -> Authorities -> GC -> Objects -> Documents -> Interpellations [21.223: Initiative pour des transports publics gratuits: sauvegarder la formation de la volonté populaire?]>).
- 8 Erwähnenswert ist schliesslich die Forderung des im *Kanton Luzern* bestehenden Kinderparlaments, welches im September 2021 von der Stadtregierung eine Vorlage für den kostenlosen öffentlichen Verkehr für Kinder und Jugendliche von acht bis achtzehn Jahren oder zumindest dessen deutliche Vergünstigung verlangt (siehe zum Ganzen <www.kinderparlament.ch -> Kinderparlament -> Aktuelle Projekte vom 8. September 2021 [Blog – Welcome Session]>).
- 9 Auf *Bundesebene* sind besonders folgende zwei Vorstösse zu nennen:
- 10 Die von Grunder Hans, Fraktion BD, übernommen von Hess Lorenz, am 21. Juni 2019 eingereichte Motion 19.3916 «Gratisnutzung des öffentlichen Verkehrs für die Jugend» verlangt vom Bundesrat, die gesetzlichen Bestimmungen für den unentgeltlichen öffentlichen Verkehr für Jugendliche mit Wohnsitz in der Schweiz bis zum Erreichen des 16. Altersjahres sowie für die – abhängig vom jeweiligen Einkommen – bis zum Erreichen des 25. Altersjahrs starke Verbilligung desselben zu schaffen. Der Bundesrat teilt zwar die Einschätzung bezüglich der Notwendigkeit der Anreizsetzung zur Benutzung der nachhaltigen Mobilität für Jugendliche, lehnt jedoch gezielte Verbilligungsmassnahmen in die Tarifstruktur im öffentlichen Verkehr ab. Die Motion wurde wegen Nichtbehandlung im Rat innerhalb von zwei Jahren am 18. Juni 2021 abgeschrieben.
- 11 Die von Molina Fabian, Sozialdemokratische Fraktion, am 13. März 2019 eingereichte Motion 19.3095 «Förderung des öffentlichen Verkehrs bei den jungen Menschen» verlangt vom Bundesrat, die gesetzlichen Grundlagen für das unentgeltliche Beziehen des Generalabonnements für junge Menschen bis zum 25. Altersjahr oder bis zum Abschluss von Lehrausbildung oder Studium zu schaffen. Der Bundesrat beantragt die

Ablehnung der Motion mit der Begründung, dass die Tarifhoheit bei den Transportunternehmen liegt und diese bereits heute attraktive Angebote für Jugendliche vorsehen würde, um den durch die Motion angestrebten nachhaltigen Mobilitätskonsum bei Jugendlichen zu fördern. Die Motion wurde ebenfalls wegen Nichtbehandlung im Rat innerhalb von zwei Jahren am 19. März 2021 abgeschrieben.

- 12 Es stellt sich die Frage, inwiefern diese und mögliche weitere Vorstösse mit Art. 81a Abs. 2 BV kompatibel sind. Gemäss dieser Bestimmung werden die Kosten des öffentlichen Verkehrs «zu einem angemessenen Teil durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise gedeckt.» Unentgeltlicher öffentlicher Verkehr steht mit dieser Bestimmung in einem Spannungsverhältnis.
- 13 Das Bundesamt für Verkehr (BAV) hat die Unterzeichnenden um eine vertiefte Abklärung der Fragestellung gebeten. Konkret hat es den Unterzeichnenden folgende Fragen vorgelegt:
1. Wie kann «angemessen» gemäss Art. 81a Abs. 2 BV definiert werden? Zu was soll «angemessen» in ein Verhältnis gesetzt werden? Könnte unter Umständen «gratis» sogar im Sinne der BV als «angemessen» gelten? Gemäss einer Aussage des BJ wollte der Verfassungsgeber keine starre Regelung, sondern vielmehr einen Gestaltungsspielraum bei der Interpretation dieser Vorgabe. Wie weit und durch wen kann dieser Spielraum genutzt werden, um die politischen Forderungen nach Gratis-öV zumindest teilweise aufnehmen zu können?
 2. Klassisches Beispiel für Gratis-öV sind beispielsweise Gratis-Busse in Tourismusregionen, Schülertransporte, Kinder unter 6 Jahren in Begleitung, Blinde und Sehbehinderte sowie ihre Begleitpersonen etc. Verletzt solcher Gratis-öV Art. 81a Abs. 2 BV?
 3. Wenn solcher Gratis-öV zulässig ist, gestützt auf welche Kriterien/Überlegungen könnte eine Grenze gezogen werden zwischen zulässigem und nicht zulässigem Gratis-öV?
 4. Wie könnte dem politischen Anliegen nach Gratis-öV innerhalb der geltenden Verfassung entgegengekommen werden? Enthält die BV Bestimmungen, mit welchen die Einführung von Gratis-öV, sei es umfassend oder nur für gewisse Segmente im öV resp. von öV-Benutzern, rechtfertigen liesse (z.B. Raumordnung, Umweltschutz, Daseinsvorsorge etc.)?
 5. Wenn bestimmte Nutzergruppen den öV gratis nutzen können, während alle anderen Personen für die gleiche Dienstleistung bezahlen müssen, stellt sich auch

die Frage nach der Gleichbehandlung. Wie sieht es mit der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) im Zusammenhang mit Gratis-öV aus?

6. Spielt es für die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit des Gratis-öV eine Rolle, wer für die Finanzierung des öV-Angebotes aufkommt (Bund, Kantone, Gemeinde oder Dritte)?
 7. Wie steht Art. 81a Abs. 2 BV zu Art. 28 PBG insbesondere zu Art. 28 Abs. 4? Gemäss Art. 28 Abs. 4 PBG können Bund, Kantone oder Gemeinden Tarifierleichterungen bestellen. Können solche Erleichterungen auch «auf null» für die Benutzerinnen und Benutzer hinauslaufen?
- 14 Die Unterzeichnenden haben dem BAV mit Schreiben vom 26. Januar 2022 einen ersten Entwurf vorgelegt. Nach schriftlicher Rückmeldung vom 1. Februar 2022 wurde das Gutachten in die vorliegende Form gebracht.

II. VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN

1. Inhalt und Bedeutung von Art. 81a Abs. 2 BV

a) *Verfassungstext und Entstehungsgeschichte*

15 Art. 81a BV, welcher an der Spitze der Verkehrsverfassungsbestimmungen steht, führt den Begriff «öffentlicher Verkehr» ein (FELIX UHLMANN, in: St. Galler Kommentar Bundesverfassung, Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Vallender Klaus A. [Hrsg.], 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 81a BV Rz. 7). Der Bestimmung wird in erster Linie programmatischer Charakter zugeschrieben, wenn auch eine «deutliche Akzentverschiebung hin zum öffentlichen Verkehr» greifbar ist (UHLMANN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 7 und 9). Öffentlicher Verkehr ist allgemein zugänglich und wird im öffentlichen Interesse angeboten (UHLMANN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 11; GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 81a BV Rz. 4).

16 Art. 81a Abs. 1 BV fordert von Bund und Kantonen, dass sie «für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden [sorgen]» (Art. 81a Abs. 1 Satz 1 BV). Besondere Berücksichtigung soll der Schienengüterverkehr finden (Art. 81a Abs. 1 Satz 2 BV). Im Zusammenspiel mit Art. 87 und 93 BV wird ein Service Public versprochen, verstanden als ein an die Allgemeinheit gerichtetes qualitativ hochstehendes Verkehrsangebot, das eine ökologische, wirtschaftliche und soziale Dimension umfasst (NICOLAS DIEBOLD/MARTIN LUDIN/MARTIN BEYELER, in: Commentaire romand Constitution fédérale, Martenet Vincent/Dubey Jacques [Hrsg.], Basel 2021, Art. 81a BV Rz. 9; UHLMANN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 23).

17 Art. 81a Abs. 1 BV wird ergänzt durch Art. 81a Abs. 2 BV. Diese Bestimmung lautet:

«Die Kosten des öffentlichen Verkehrs werden zu einem angemessenen Teil durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise gedeckt.»

18 Die heutige Formulierung geht zurück auf den Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahnstruktur (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr»). Der Bundesrat hält diesbezüglich fest (vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» und zum direkten Gegenentwurf, [Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur, FABI] vom 18. Januar 2012, BBl 2012 1577 ff., 1676):

«Absatz 2 trägt der Erkenntnis Rechnung, dass Mobilität nicht zu billig sein darf. Ist sie dies, so steigt die Nachfrage ungebremst und führt zu immer höheren Investitions- und Investitionsfolgekosten, die das System letztlich ersticken könnten. Damit rückt die Beteiligung der Nutze-

rinnen und Nutzer des Systems in den Vordergrund. Damit die erwünschten und bisher erzielten Effekte – Umsteigen auf den öV – nicht gefährdet werden, ist eine Übertragung der vollen Kosten auf die Nutzenden unter den gegebenen Umständen nicht möglich. Gewählt wird deshalb die Formulierung, die Nutzerinnen und Nutzer hätten zu einem ‘angemessenen Teil’ durch die Entrichtung von Beförderungspreisen an die Kostendeckung beizutragen. Die Formulierung bringt zum Ausdruck, dass dieser Anteil in Zukunft steigen muss, dies aber nicht in einem Ausmass, das die genannten positiven Effekte in Frage stellt.»

b) Lehrmeinungen

19 Art. 81a Abs. 2 BV wird gemeinhin in die Richtung verstanden, dass damit «die Leitplanke einer angemessenen Nutzerbeteiligung gesetzt wird» (MARKUS KERN, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid [Hrsg.], Basel 2015, Art. 81a BV Rz. 15, hier ohne Hervorhebung). Es handle sich um eine «Untergrenze für die Kostenbeteiligung der Nutzer, die ausdrücklich nicht auf die Deckung der vollen Kosten abzielt» (KERN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 15).

20 Art. 81a Abs. 2 BV richtet sich an den Bund und die Kantone. Der Verfassungsartikel bezieht sich nicht nur auf die nationale und regionale Verkehrsinfrastruktur, sondern umfasst auch die kommunale Verkehrsinfrastruktur. Kantonale und kommunale Initiativen, die einen unentgeltlichen öffentlichen Verkehr fordern, sind daher im Lichte dieser Verfassungsbestimmung zu überprüfen (vgl. BIAGGINI, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 8 und KERN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 15). Die Bestimmung ist zwar im Zusammenhang mit der Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) in die Verfassung aufgenommen worden, enthält aber keinerlei Hinweise, dass sie in ihrem Geltungsbereich auf solche Projekte beschränkt wäre.

21 Kritisch wird die im Kanton Genf im Jahre 2008 verworfene Volksinitiative («Initiative populaire 127 ‘Pour la gratuité des transports publics genevois’») beurteilt, die den öffentlichen Verkehr auf dem Kantonsgebiet kostenlos gemacht hätte. «Il est donc peu plausible que des initiatives cantonales prévoyant la gratuité des transports publics sur le territoire cantonal soient conformes à la Constitution» (DIEBOLD/LUDIN/BEYELER, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 26; vgl. auch KERN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 15). Als zulässig wird eine temporäre Unentgeltlichkeit gesehen, etwa als kurzfristige Umweltschutzmassnahme (DIEBOLD/LUDIN/BEYELER, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 26; vgl. mit dem Beispiel der Kostenbefreiung als Massnahme gegen den Smog im Kanton Tessin BIAGGINI, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 8).

22 Ebenfalls als zulässig wird es erachtet, dass etwa in Tourismusgebieten die Inhaberinnen und Inhaber von Gästekarten den öffentlichen Verkehr gratis nutzen können; hier wird vorgebracht, dass der öffentliche Verkehr gar nicht unentgeltlich, sondern durch

andere Zahlungen (z.B. Kurtaxen) abgedeckt sei (vgl. BIAGGINI, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 8). Zulässig sollen auch kurzfristige Werbeaktionen sein.

c) Referenzgrössen

23 Betreffend Unentgeltlichkeit bezüglich des angemessenen Verhältnisses zwischen Kosten und Preisen ist zu fragen, was diese beiden Begriffe zu bedeuten haben. Die Bundesverfassung verwendet an dieser Stelle den Begriff «Preis», nicht «Tarif», was genauer erscheint, weil der Begriff «Preis» nicht nur den Transport, sondern auch die Konditionen des Transports beinhaltet (vgl. DIEBOLD/LUDIN/BEYELER, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 23 und KERN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 13).

24 Unter Kosten werden gemeinhin die direkten Kosten besprochen, d.h. die Kosten für die Infrastruktur, den Betrieb und die damit zusammenhängenden Leistungen, gleichzeitig aber auch negative Externalitäten, wie Lärmbelästigung, Verschmutzung etc. (KERN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 13; DIEBOLD/LUDIN/BEYELER, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 24).

d) Justiziabilität und Spielraum des Gesetzgebers

25 Verschiedentlich wird die Frage gestellt, in welchem Umfang Art. 81a BV überhaupt justizabel sei (UHLMANN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 23; BIAGGINI, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 7). Dabei wird nicht immer unterschieden zwischen Art. 81a Abs. 1 und Abs. 2 BV, auch nicht, in welchem Verfahren dies allenfalls geltend gemacht werden könnte.

26 Im Zusammenhang mit dem ersten Absatz ist oft von einer programmatischen Bestimmung die Rede (Botschaft FABI, a.a.O., 1676; UHLMANN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 19; DIEBOLD/LUDIN/BEYELER, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 10 und 28). Dies dürfte nicht ohne Weiteres auch für Art. 81a Abs. 2 BV der Fall sein. Überdies ist mit dem Begriff Justiziabilität allein auch noch nicht geklärt, ob damit das *Recht des Einzelnen auf einen bestimmten Tarif für die Transportdienstleistung* gemeint ist (hier zurückhaltend der Bundesrat, wonach die «Bestimmung keine Grundlage [sei], aus der unmittelbare Ansprüche auf Verkehrsleistungen abgeleitet werden könnten», siehe dazu Botschaft FABI, a.a.O., 1676) oder ob die Bestimmung von den Gerichten herangezogen werden kann, etwa zur Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen.

27 Aus unserer Sicht steht Letzterem nichts im Wege. Justiziabilität bedeutet, dass eine Norm konkret genug ist, um als Grundlage einer Entscheidung in einem Einzelfall herangezogen zu werden (statt vieler BGE 136 I 297, E. 8.1, 308). Dies dürfte bei Art. 81a Abs. 2 BV gegeben sein, auf jeden Fall für die Frage, ob eine Tarifsenkung im Kanton oder in der Gemeinde vor Art. 81a BV Abs. 2 BV standhält (vgl. UHLMANN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 23). Der Ausdruck «angemessenes Verhältnis» ist im Verfassungs-

und Verwaltungsrecht nichts Ungewöhnliches. So drückt etwa das auf die Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) zurückgehende Äquivalenzprinzip etwas sehr Ähnliches aus, bezogen allerdings auf die Bezahlung einer Gebühr und den Wert der Gegenleistung im Einzelfall (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2785 f.). Der Begriff «angemessen» ist der gerichtlichen Konkretisierung zugänglich. Auch der Gemeinderat der Stadt Bern, der Stadtrat der Stadt Zürich und der Staatsrat des Kantons Freiburg sind ohne Weiteres von der Anwendbarkeit von Art. 81a BV Abs. 2 BV ausgegangen (vgl. Rz. 3 ff.).

28 Damit steht nicht im Widerspruch, dass Art. 81a Abs. 2 BV dem Gesetzgeber *einen grossen Gestaltungsspielraum* belässt, wie allgemein betont wird. «Gesamthaft betrachtet wird dem Ausführungsgesetzgeber bei der Gestaltung des Preisregimes somit ein beträchtlicher Gestaltungsspielraum belassen, was insofern stimmig erscheint, als der Preis einen der wichtigsten Parameter der Nachfragesteuerung und damit der Verkehrs- und Verlagerungspolitik darstellt» (KERN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 15; vgl. auch DIEBOLD/LUDIN/BEYELER, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 27). Eine «zurückhaltende Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben» sei daher «durchaus angebracht» (KERN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 15).

29 Zum Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers betreffend Verbilligung des öffentlichen Verkehrs trägt insbesondere bei, dass ein *preiswertes* Angebot im öffentlichen Verkehr in Art. 81a Abs. 2 BV mitgedacht bzw. angelegt ist. Unter dieser Bestimmung wird diskutiert, ob es auch eine *Preisobergrenze* im öffentlichen Verkehr gibt bzw. alle Kosten den Nutzerinnen und Nutzern voll belastet werden könnten (UHLMANN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 23; KERN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 15; BIAGGINI, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 7). Aus unserer Sicht bietet Art. 81a Abs. 2 BV den Nutzerinnen und Nutzern einen gewissen Schutz vor einer vollen Kostentragung (vgl. Urteil BGer 2C_754/2016 vom 25. März 2020, E. 9.2). Die Frage der Preisobergrenze muss hier nicht diskutiert werden. Klar ist, dass bereits in Art. 81a Abs. 2 BV ein *gewisses Spannungsverhältnis* bzw. ein *bewusster Zielkonflikt* angelegt ist. Die Nutzerinnen und Nutzer sollen nicht völlig unentgeltlich die Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs in Anspruch nehmen können, doch soll der Preis gleichzeitig nicht zu hoch sein, um das Angebot des öffentlichen Verkehrs nicht zu gefährden (Botschaft FABI, a.a.O., 1676). Ein Gratisangebot optimiert – einseitig – die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs und erscheint unter Art. 81a Abs. 2 BV nicht zulässig. Die Verbilligung des öffentlichen Verkehrs ist aber ein Desiderat der Verfassung.

30 Auch das sog. *Mobility-Pricing* ist mit Art. 81a Abs. 2 BV grundsätzlich vereinbar (vgl. BIAGGINI, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 7). Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf das

in die Vernehmlassung gegebene Gesetz für Pilotprojekte zu Mobility-Pricing (Bundesgesetz über Pilotprojekte zu Mobility-Pricing, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 3. Februar 2021, S. 1 ff., <www.astra.admin.ch -> Bundesamt für Strasse [ASTRA] -> Themen -> Mobility-Pricing -> Vernehmlassungsunterlagen>). Nach dem Bundesrat sei «[e]ine differenzierte Ausgestaltung des Tarifsystems für die Nutzung der Verkehrsmittel des öffentlichen Verkehrs auf Verfassungsstufe [...] nicht ausgeschlossen» (Mobility-Pricing, Erläuternder Bericht, a.a.O., Ziff. 5.1, S. 14).

2. Weitere Verfassungsbestimmungen mit Bezug zu Art. 81a Abs. 2 BV

a) *Post- und Fernmeldewesen (Art. 92 BV) sowie Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben (Art. 43a BV)*

31 Art. 92 Abs. 2 BV regelt die Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten in allen Landesgegenden. Die regelmässige gewerbsmässige Personenbeförderung ist von dieser Grundversorgung erfasst, sofern eine Zuordnung zum Postregal möglich ist (BIAGGINI, a.a.O., Art. 92 BV Rz. 9). Im Gegensatz zu Art. 92 Abs. 2 BV enthält Art. 81a BV grundsätzlich keine Vorgabe des Preises; dort wird der Bund auf eine «ausreichende und preiswerte Grundversorgung [...] in allen Landesgegenden» verpflichtet (Art. 92 Abs. 2 Satz 1 BV). Die preiswerte Grundversorgung soll den Leistungserbringern jedoch nicht verunmöglichen, einen bescheidenen Gewinn abzuschöpfen. Sodann muss die Tarifgestaltung landesweit nicht gleich ausgestaltet sein (BIAGGINI, a.a.O., Art. 92 BV Rz. 11, m.w.H.).

32 Auch Art. 43a Abs. 4 BV (Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben) sieht vor, dass «Leistungen der Grundversorgung [...] allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen [müssen]», was allerdings als eine «diffuse» Bestimmung kritisiert wird (BIAGGINI, a.a.O., Art. 43a BV Rz. 2 und 9, m.w.H.). Zwar spricht Art. 81a BV nicht von einer eigentlichen «Grundversorgung», sondern von einem «ausreichenden Angebot an öffentlichem Verkehr [...] in allen Landesgegenden». Diese Formulierung kommt aus unserer Sicht einer Grundversorgung sehr nahe (UHLMANN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 21; DIEBOLD/LUDIN/BEYELER, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 18). Art. 92 und Art. 43a BV ändern damit die Beurteilung von Art. 81a BV nicht, mindestens nicht wesentlich.

b) *Nachhaltigkeit (Art. 73 BV) und Umweltschutz (Art. 74 BV)*

33 Gemäss Art. 73 BV streben Bund und Kantone «ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.» Dem Nachhaltigkeitsgrundsatz wird «eine

richtungsweisende Wertentscheidung des Verfassungsgebers» mit programmatischem Charakter zugestanden (ALAIN GRIFFEL, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid [Hrsg.], Basel 2015, Art. 73 BV Rz. 11, hier ohne Hervorhebung; vgl. auch RAPHAËL MAHAIM, in: Commentaire romand Constitution fédérale, Martenet Vincent/Dubey Jacques [Hrsg.], Basel 2021, Art. 73 Rz. 18 f.). Nach Art. 74 Abs. 1 BV erlässt der Bund «Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen.» Der Verursacher trägt dabei die Kosten der Vermeidung und Beseitigung dieser Einwirkungen.

34 Der öffentliche Verkehr ist Belastung und Entlastung der Natur zugleich. So sehen verschiedene Verfassungsbestimmungen, etwa auch Art. 81a Abs. 1 Satz 2 BV sowie Art. 84 BV (Alpenquerender Transitverkehr) die Verlagerung des öffentlichen Verkehrs von der Strasse auf die Schiene vor. Gleichzeitig beansprucht der öffentliche Verkehr ebenfalls (begrenzte) Ressourcen, weswegen eine beliebige Erhöhung des öffentlichen Verkehrs nicht im Sinne der Nachhaltigkeit sein kann.

35 Genau dieser Idee dürfte auch Art. 81a Abs. 2 BV verpflichtet sein. Von den Nutzerinnen und Nutzern soll ein angemessener Preis gefordert werden. Die Bestimmungen in der Bundesverfassung zur Nachhaltigkeit und zum Umweltschutz dürften neben dieser Bestimmung indessen kaum eigenständige Bedeutung haben bzw. zur weiteren Konkretisierung von Art. 81a Abs. 2 BV beitragen.

c) Raumplanung (Art. 75 BV)

36 Nach Art. 75 Abs. 1 BV legt der Bund Grundsätze der Raumplanung fest, welche «der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens [dient].» Als systematisch benachbarte Aufgabenbereiche können die Raumplanung und der Umweltschutz nicht isoliert betrachtet werden. Sie weisen denn auch einen engen Bezug zur Verkehrsinfrastruktur auf (ALEXANDER RUCH, in: St. Galler Kommentar Bundesverfassung, Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Vallender Klaus A. [Hrsg.], 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 75 Rz. 23 f.). Zweifelhaft ist auch hier, dass sich hieraus konkrete Schlüsse für Art. 81a Abs. 2 BV ableiten lassen.

d) Rechtsgleichheit (Art. 8 BV)

37 Art. 8 Abs. 1 BV sieht das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot vor. Es verschafft allen Betroffenen einen «Anspruch auf sachgerechte Differenzierung» (BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid [Hrsg.], Basel 2015, Art. 8 Rz. 26, hier ohne Hervorhebung). «Die

Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Verhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Gestaltungsspielraum» (BGE 142 V 488, E. 7.1, 498). Für die Anwendung von Art. 81a Abs. 2 BV lässt sich direkt aus Art. 8 Abs. 1 BV wenig ableiten. Aus unserer Sicht kommt das Rechtsgleichheitsgebot dort ins Spiel, wo die Differenzierung bezüglich des angemessenen Preises für den öffentlichen Verkehr unter den verschiedenen Nutzergruppen nicht mehr vertretbar erscheint. Mit Art. 8 Abs. 1 BV ist aber beispielsweise vereinbar, dass Nutzerinnen und Nutzer auf profitablen Strecken mehr bezahlen und dadurch defizitäre Strecken quersubventionieren (UHLMANN, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 23; DIEBOLD/LUDIN/BEYELER, a.a.O., Art. 81a BV Rz. 27).

38 Besonders zu beachten sind die *qualifizierten Diskriminierungstatbestände* nach Art. 8 Abs. 2-4 BV. Art. 8 Abs. 2 BV sieht insbesondere vor, dass niemand wegen seines Alters diskriminiert werden kann. Diese Vorgabe wird indessen an anderen Stellen der Verfassung insofern relativiert, dass Kinder und Jugendliche einen «besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung» haben (Art. 11 Abs. 1 BV, Schutz der Kinder und Jugendlichen). Auf diese Fragestellung ist zurückzukommen (vgl. Rz. 45 ff.).

39 Im Gegensatz zu den Kindern und Jugendlichen, wo der Verfassungsgeber in Art. 11 Abs. 1 BV eine relativ offene Formulierung bezüglich ihres Schutzes verwendet, regelt Art. 8 Abs. 4 BV, dass das Gesetz Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Behinderten vorsieht. Abs. 4 erteilt einen Handlungsauftrag an den Gesetzgeber aller Stufen. Er begründet allerdings weder einklagbare Rechte noch eine neue Bundeskompetenz. Zudem wird der Auftrag als «Beseitigungsauftrag» und nicht etwa als «Gleichstellungs-» oder «Förderungsauftrag» verstanden (BIAGGINI, a.a.O., Art. 8 Rz. 36 f.). Art. 8 Abs. 4 BV wird durch Art. 11 Abs. 1 BV (Schutz der Kinder und Jugendlichen) sowie Art. 41 Abs. 1 lit. f und g BV (Sozialziele) flankiert (vgl. zu ihrem Zusammenspiel etwa BGE 131 V 9, E. 3.5.1.2, 16 f.).

e) **Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV)**

40 Art. 19 BV gewährleistet den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Der Anspruch auf Grundschulunterricht verlangt unter anderem einen angemessenen Schulweg, was Vergünstigungen notwendig machen kann. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung begründet ein übermässig langer, eine ungünstige Topografie aufweisender oder besonders gefährlicher Schulweg, der für die Schulpflichtigen unzumutbar ist, einen Anspruch auf Unterstützung. Der Schulträger kann

seiner Beförderungspflicht – sichere, zuverlässige und zeitgerechte Beförderung zur Schule und zurück – durch das Erstaten der Billettkosten oder die Errichtung eines Schulbus- oder Schultaxidienstes nachkommen (BGE 140 I 153, E. 2.3.3, 157).

- 41 Der Anspruch auf Grundschulunterricht ist ein spezifischer und justiziabler sozialer Grundrechtsanspruch (BGE 140 I 153, E. 2.3.1, 156). Er ist gegenüber der offeneren Vorgabe in Art. 81a Abs. 2 BV eine *lex specialis* und geht dieser Bestimmung vor. Eine andere Frage ist, ob Kinder und Jugendliche generell von den Kosten des öffentlichen Verkehrs ausgenommen werden dürfen, worauf zurückzukommen ist (vgl. Rz. 52 ff.).

III. BEANTWORTUNG DER GUTACHTENSFRAGEN

1. **Wie kann «angemessen» gemäss Art. 81a Abs. 2 BV definiert werden? Zu was soll «angemessen» in ein Verhältnis gesetzt werden? Könnte unter Umständen «gratis» sogar im Sinne der BV als «angemessen» gelten? Gemäss einer Aussage des BJ wollte der Verfassungsgeber keine starre Regelung, sondern vielmehr einen Gestaltungsspielraum bei der Interpretation dieser Vorgabe. Wie weit und durch wen kann dieser Spielraum genutzt werden, um die politischen Forderungen nach Gratis-öV zumindest teilweise aufnehmen zu können?**

42 Der Begriff «angemessen» gemäss Art. 81a Abs. 2 BV ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der sich einer präzisen (numerischen) Festlegung entzieht. Der Begriff ist jedoch justizierbar, d.h. dass die Vorgabe nicht nur programmatisch-politischer Natur, sondern von Bund und Kantonen rechtlich verbindlich zu beachten ist. Kantonale und kommunale Vorstösse müssen die Norm beachten (vgl. Rz. 20). Sie kann von den Gerichten, unter Vorbehalt von Art. 190 BV (Anwendungsgebot von Bundesgesetzen), durchgesetzt werden (vgl. Rz. 27).

43 Der Begriff «angemessen» bezieht sich auf das Verhältnis zwischen dem von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preis und den Kosten des öffentlichen Verkehrs (vgl. zum Begriff der Kosten Rz. 24). Die Regelung ist nicht starr, sondern lässt dem Gesetzgeber in Bund und Kantonen einen *beträchtlichen Spielraum*. Der Verfassungsauftrag richtet sich an den Bund und die Kantone (Botschaft FABI, a.a.O., 1676), weshalb aus unserer Sicht der Spielraum bei der Interpretation dieser Vorgabe sowohl vom Bund wie auch von den Kantonen genutzt werden kann (vgl. Rz. 28).

44 Denkbar ist die Zulässigkeit unentgeltlicher Angebote, wenn die Nutzerinnen und Nutzer an den Kosten in anderer Weise beteiligt werden als durch die direkte Bezahlung eines Preises oder wenn die Massnahme nur temporär angewendet wird (vgl. Rz. 21). Verfassungsrechtlich problematisch ist die *flächendeckende Unentgeltlichkeit für ganze Bevölkerungsgruppen*. Diese Frage ist sogleich zu vertiefen (vgl. Rz. 60).

2. **Klassisches Beispiel für Gratis-öV sind beispielsweise Gratis-Busse in Tourismusregionen, Schülertransporte, Kinder unter 6 Jahren in Begleitung, Blinde und Sehbehinderte sowie ihre Begleitpersonen etc. Verletzt solcher Gratis-öV Art. 81a Abs. 2 BV?**

45 Bereits heute sind verschiedene Angebote für bestimmte Nutzergruppen unentgeltlich. Gefragt wurde nach Gratisbussen in Tourismusregionen, Schülertransporten, Kinder unter 6 Jahren, Sehbehinderte und Blinde sowie ihre Begleitpersonen etc. Die Fragen sind einzeln zu beantworten.

a) Fahrvergünstigungen in Tourismusregionen

- 46 Verschiedene Orte bieten in ihren Tourismusregion Gratisbusse an, was als Tourismusförderung verstanden werden kann. Bei der Inanspruchnahme von *Gratisbussen in Tourismusregionen* ist davon auszugehen, dass die Finanzierung zwar nicht aufgrund eines einzelnen Billetts geleistet wird, sondern mit der Bezahlung für ein weitergehendes Leistungsangebot einhergeht. Es besteht heute eine Vielzahl kombinierter Angebote, bei denen die Transportleistung mitinbegriffen ist. Zu deren Finanzierung werden oft Kurtaxen erhoben. Die Tourismusförderung – in Form von Gratisbussen – kann neben Kurtaxen etwa durch die Erträge aus einer Beherbergungsabgabe, einer Tourismusabgabe oder aus Staatsbeiträgen finanziert werden (vgl. etwa § 2 Gesetz über Abgaben und Beiträge im Tourismus [Tourismusgesetz] des Kantons Luzern vom 30. Januar 1996 [SRL 650]). Möglich wären auch durch Sponsoring finanzierte Gratisbusse durch das Gewerbe. Solche Angebote erscheinen unter Art. 81a Abs. 2 BV zulässig.
- 47 Punktuell kann es auch notwendig sein, einen bestimmten Ort möglichst vom Privatverkehr zu entlasten, gleichzeitig aber den Zugang durch die Allgemeinheit zu gewährleisten, etwa aus touristischem Interesse. Beispielhaft sei hier der bewährte Pilotversuch des Gratis-Ortsbusses für Einheimische und Touristen in Adelboden zu nennen (vgl. <<https://lenk-simmental.ch> -> Medien -> Medienmitteilungen -> «Simmental-Guide» und gratis Bus fahren an der Lenk vom 3. Juni 2020>). Für solche Situationen muss ein unentgeltlicher öffentlicher Verkehr zulässig sein. Hier besteht keine Gefahr, dass die Nachfrage «ungebremst» steigt und «zu immer höheren Investitions- und Investitionsfolgekosten [führt], die das System letztlich ersticken könnten», wie es der Bundesrat formuliert (Botschaft FABI, a.a.O., 1676). Vielmehr geht es entweder um gezielte Einzelmassnahmen oder ein Angebot, das von den Nutzerinnen und Nutzern im Rahmen eines Gesamtangebots abgegolten wurde. Beides erscheint unter Art. 81a Abs. 2 BV zulässig.
- 48 Nicht zuletzt zeigt die andauernde Covid-19-Pandemie, dass der von ihr stark betroffene Tourismus Vergünstigungen bedarf, damit vermehrt Reisen mit dem Zug und auf dem Schiff erfolgen. Anreize werden mit dem vergünstigten Ansatz des Swiss Travel Passes oder dem «Swiss Travel Pass Flex» gesetzt (<www.allianceswisspass.ch -> Tarife & Vorschriften -> Tarifmassnahmen -> Einführungsdatum 1.01.2022>). Diese Massnahmen erscheinen temporär und der besonderen Situation geschuldet, so dass auch diese Form der Tourismusförderung unter Art. 81a Abs. 2 BV zulässig erscheint.

b) Fahrvergünstigungen für den Schülertransport

49 Diverse Schülertransporte werden unentgeltlich angeboten. Bei den *Schülertransporten* ist zu berücksichtigen, dass die Unentgeltlichkeit in vielen Fällen durch den *Anspruch auf Grundschulunterricht in Art. 19 BV* abgedeckt (vgl. Rz. 40) und damit verfassungsrechtlich unproblematisch ist. Kritischer sind flächendeckende Gratisangebote für alle Schülerinnen und Schüler (vgl. etwa für die Stadt Freiburg die Richtlinie betreffend die Bereitstellung eines das Gemeindegebiet abdeckenden Jahresabonnementes der öffentlichen Verkehrsbetriebe für die Schülerinnen und Schüler [Nr. 200.3] vom 28. Januar 2020, <www.ville-fribourg.ch -> Ville de Fribourg -> Verwaltung und Politik -> Reglemente und Tarife -> 2. Bildung, kulturelle Angelegenheiten und Sport>). Die Vergünstigung erscheint dort klarerweise gerechtfertigt, wo sie sich auf den obligatorischen Schulunterricht beschränkt und die übrigen Gratisfahrten der Schülerinnen und Schüler mit der unter Art. 19 BV gerechtfertigten Übernahme der Kosten für den Schulweg hinreichend mitabgedeckt ist, also der Schulweg im Vordergrund steht, nicht die Kategorie der Jugendlichen. Ansonsten sind die strengeren Voraussetzungen zu prüfen, auf die sogleich einzugehen ist.

c) Fahrvergünstigungen für Kinder unter sechs Jahren

50 Kinder unter sechs Jahren fahren seit langem im öffentlichen Verkehr in der Schweiz in Begleitung unentgeltlich. Seit 12. Dezember 2021 können sie auch unbegleitet unentgeltlich den öffentlichen Verkehr nutzen (Ziff. 2.2.1 T600 [Gemeinsame Tarif-Nebenbestimmungen für den nationalen Direkten Verkehr und die Verbünde], Ausgabe vom 12. Dezember 2021). Rein praktisch ist aber auch in Zukunft damit zu rechnen, dass Kinder unter sechs Jahren in den meisten Fällen von Erwachsenen begleitet werden. Diese Erwachsenen bezahlen ihre Fahrt im öffentlichen Verkehr. In diesem Sinne kann man die heutige Regelung in der Weise verstehen, dass die Reise im öffentlichen Verkehr *für Familien* verbilligt werden soll. Dies gilt auch für die späteren Angebote wie etwa die sog. Junior-Karte, die mindestens bei häufiger Benutzung im Vergleich zu den Gesamtkosten nahe an der Unentgeltlichkeit ist. Ansonsten fahren Kinder zwischen sechs und sechzehn Jahren in der Schweiz begleitet oder unbegleitet zum halben Preis oder zum vorgegebenen Mindestpreis (Ziff. 2.3.1 T600). Sofern das Kind in Begleitung eines Elternteils reist, kann es mit der Junior-Karte für 30 Franken in der ganzen Schweiz unterwegs sein (vgl. Ziff. 2 T600.3 [Fahrvergünstigung für Kinder], Ausgabe vom 9. Dezember 2018). Die Fahrvergünstigung besteht darin, dass Kinder bis zum vollendeten 16. Lebensjahr gratis mitreisen (Ziff. 2.1.8 T600.3). Die Begleitung durch einen Elternteil, welcher einen gültigen Fahrausweis hat, ist vorausgesetzt. Mit der sog.

Kinder-Mitfahrkarte kann ein Kind zwischen sechs und sechzehn Jahren mit einer beliebigen Begleitperson für insgesamt 30 Franken im Jahr gratis mitreisen (vgl. Ziff. 3 T600.3; Ziff. 3.1.5). Die Begleitperson muss ebenfalls über einen gültigen Fahrausweis verfügen.

- 51 Kombiniert (eine erwachsene Person mit Kind) kann der Gesamtpreis angemessen sein und liegt im Ermessensbereich des Gesetzgebers. Die heutige Regelung sowohl des Gratisverkehrs für Kinder unter sechs Jahren wie auch die Junior-Karte bzw. Kinder-Mitfahrkarte und ähnliche starke Vergünstigungen sind zulässig. Hier wird bereits heute ein Teil der Bevölkerung von den Kosten des öffentlichen Verkehrs vollumfänglich ausgenommen. Ende des Jahres 2020 haben 526'207 Kinder unter sechs Jahren in der Schweiz gelebt. Dies macht bei der schweizerischen Gesamtbevölkerungszahl von 8'670'300 einen Anteil von 6.069 % aus (Bundesamt für Statistik, Ständige Wohnbevölkerung nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeitskategorie, am 31.12.2020, <<https://www.bfs.admin.ch> -> Statistiken finden -> 01-Bevölkerung -> Stand und Entwicklung -> Alter, Zivilstand, Staatsangehörigkeit>). Aus der Entstehungsgeschichte von Art. 81a Abs. 2 BV ergeben sich keine Hinweise, dass die damals schon geltende, in aller Regel kostenlose Fahrt von Kindern unter sechs Jahren in Frage gestellt werden sollte.

d) Fahrvergünstigungen für Jugendliche und Personen im AHV-Alter

- 52 Verfassungsrechtlich schwieriger zu beurteilen ist die flächendeckende Unentgeltlichkeit des öffentlichen Verkehrs für Jugendliche. Kinder und Jugendliche haben insofern eine privilegierte Stellung, dass sie Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und der Förderung ihrer Entwicklung haben (Art. 11 Abs. 1 BV; vgl. Rz. 38). Im Gegensatz zu Erwachsenen sind Jugendliche typischerweise auch bei der Nutzung des Privatverkehrs eingeschränkt, da das Führen eines Motorfahrzeuges ihnen erst ab dem 18. Altersjahr erlaubt ist. Sie sind stärker als andere Bevölkerungsgruppen auf den öffentlichen Verkehr angewiesen.
- 53 Es erscheint indessen fraglich, ob eine vollständige Entlastung der Kosten des öffentlichen Verkehrs für diese Bevölkerungsgruppe im Lichte von Art. 81a Abs. 2 BV standhält. Ende des Jahres 2020 haben 2'204'482 Jugendliche (bis 25 Jahre, inklusive Kinder unter sechs Jahren) in der Schweiz gelebt (Bundesamt für Statistik, Ständige Wohnbevölkerung nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeitskategorie, am 31.12.2020, <<https://www.bfs.admin.ch> -> Statistiken finden -> 01-Bevölkerung -> Stand und Entwicklung -> Alter, Zivilstand, Staatsangehörigkeit>). Sie machen an der Gesamtbevölkerung der Schweiz einen Anteil von 25.426 % aus. Eine vollständige Unentgeltlichkeit würde den Gehalt von Art. 81a Abs. 2 BV aushöhlen, wäre doch auch

denkbar, mit ähnlichen Argumenten die Bevölkerungsgruppe der Personen im AHV-Alter zu privilegieren. Ende des Jahres 2020 haben 1'659'270 Personen mit Wohnsitz in der Schweiz eine Altersrente bezogen (Bundesamt für Sozialversicherungen, T16, BezügerInnen von AHV-Renten [in der Schweiz und im Ausland] nach Rentenart, Wohnort und Nationalität, Dezember 2020, <<https://www.bfs.admin.ch> -> Statistiken finden -> 13-Soziale Sicherheit -> Sozialversicherungen -> AHV>). Dies macht einen Anteil von 19.137 % der schweizerischen Gesamtbevölkerung aus. Solche Entlastungen (alle Jugendlichen, Personen im AHV-Alter etc.) gehen klar in Richtung eines einseitigen Angebotsausbaus, den Art. 81a Abs. 2 BV gerade verhindern will.

54 Bei beiden Gruppen (Jugendliche, Personen im AHV-Alter) ist daran zu erinnern, dass die Verfassung zwar die Unentgeltlichkeit verbietet, nicht aber erhebliche Vergünstigungen. Diese kommen bereits heute zur Anwendung und sind mit Art. 81a Abs. 2 BV grundsätzlich kompatibel. Unzulässig wären rein symbolische Beiträge, was auf eine Umgehung der Bestimmung hinausläufe.

e) ***Fahrvergünstigungen für Sehbehinderte und Blinde***

55 Für sehbehinderte und blinde Reisende werden Fahrvergünstigungen zur Verfügung gestellt. «In der Schweiz wohnhafte Reisende mit einer Behinderung, die gemäss 'Ärztlichem Attest' bei Reisen auf eine Begleitperson und/oder auf einen Blindenführhund angewiesen sind, können die Fahrvergünstigung für Reisende mit einer Behinderung (Begleiterkarte) beanspruchen» (Ziff. 10.1.1 T600). Mit der Ausweiskarte für Sehbehinderte und Blinde kann sowohl die betroffene Person als auch ihre Begleitperson in der Schweiz kostenlos fahren (Ziff. 10.2.1 T600). Durch ihre eingeschränkte Mobilität sind sie in vielerlei Hinsicht faktisch benachteiligt. So können diese Personen in aller Regel kein privates Motorfahrzeug lenken. Der Auftrag des Verfassungsgebers nach Art. 8 Abs. 4 BV für geeignete Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Behinderten zu sorgen (vgl. Rz. 39) erscheint spezifischer als Art. 81a Abs. 2 BV, so dass die Privilegierung aus unserer Sicht verfassungsrechtlich zulässig ist.

56 Im Jahr 2017 litten 1.1 % (77'000 Personen) der schweizerischen Bevölkerung ab 15 Jahren an einer Einschränkung des Sehvermögens schweren Grades (Bundesamt für Statistik, Sektion Gesundheit der Bevölkerung, Behinderungen, T 14.03.05.02, in % der entsprechenden Bevölkerungsgruppe [Wohnbevölkerung ab 15 Jahren], 2017, <<https://www.bfs.admin.ch> -> Statistiken finden -> 14-Gesundheit -> Gesundheit -> Gesundheitszustand -> Behinderungen>). Sehbehinderte und Blinde machen mit Blick auf den Gesamtanteil der Bevölkerung insgesamt einen relativ geringen Anteil aus. Im Gegensatz zu den Kindern und Jugendlichen, wo der Verfassungsgeber in Art. 11 Abs. 1 BV eine relativ offene Formulierung bezüglich des Schutzes verwendet hat, ist in Art. 8

Abs. 4 BV vorgesehen, dass das Gesetz Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Behinderten vorsieht (vgl. Rz. 39). Dieser Auftrag des Verfassungsgebers erscheint aus unserer Sicht spezifischer als Art. 81a Abs. 2 BV, so dass die Privilegierung aus unserer Sicht verfassungsrechtlich zulässig ist. Überdies ist die betroffene Gruppe viel kleiner.

f) Fahrvergünstigungen für anderweitig Behinderte

57 Für Gehbehinderte und auf den Rollstuhl angewiesene Personen, für Hörbehinderte und Gehörlose sowie für Personen mit mentaler Behinderung werden ebenfalls Fahrvergünstigungen zur Verfügung gestellt. Sie können eine Begleiterkarte beanspruchen (vgl. Rz. 55).

58 Im Jahr 2017 litten 1.0 % (67'000 Personen) der schweizerischen Bevölkerung ab 15 Jahren an einer Einschränkung des Gehvermögens (kann nicht gehen oder nur einige Schritte); 1.1 % (78'000 Personen) der schweizerischen Bevölkerung ab 15 Jahren litten an einer Einschränkung des Hörvermögens (starke oder vollständige Einschränkung) (Bundesamt für Statistik, Sektion Gesundheit der Bevölkerung, Behinderungen, T 14.03.05.02, in % der entsprechenden Bevölkerungsgruppe [Wohnbevölkerung ab 15 Jahren], 2017, <<https://www.bfs.admin.ch> -> Statistiken finden -> 14-Gesundheit -> Gesundheit -> Gesundheitszustand -> Behinderungen>).

59 Der Anteil der Bevölkerungsgruppen mit eingeschränktem Gehvermögen und Hörvermögen machen mit Blick auf den Gesamtanteil der Bevölkerung einen relativ geringen Anteil aus. Die Anzahl Personen mit mentaler Behinderung, die für eine Begleiterkarte qualifizieren, sind den Unterzeichnenden unbekannt. Ihr Anteil dürfte mit Blick auf den Gesamtanteil der Bevölkerung gering ausfallen. Überdies betrifft die Vergünstigung jeweils nur die Begleitperson oder die Person mit einer Behinderung, womit – ähnlich wie bei kleinen Kindern – ein Teil der Fahrkosten bezahlt wird. Die Privilegierung von Behinderten erscheint aus unserer Sicht mit Blick auf Art. 81a Abs. 2 BV als zulässig.

3. Wenn solcher Gratis-öV zulässig ist, gestützt auf welche Kriterien/Überlegungen könnte eine Grenze gezogen werden zwischen zulässigem und nicht zulässigem Gratis-öV?

60 Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass Privilegierungen im Sinne eines unentgeltlichen öffentlichen Verkehrs dort problematisch werden und in Konflikt mit Art. 81a Abs. 2 BV geraten, wo eine namhafte Bevölkerungsgruppe von den Kosten des öffentlichen Verkehrs vollständig entlastet wird, ohne dass sie in anderer Form zur Finanzierung beiträgt (Gesamtangebote der Tourismusregionen u.ä.) oder sich die Privilegierung dieser Bevölkerungsgruppe auf eine andere Norm des Verfassungsrechts stützen

kann, welche der Verpflichtung von Art. 81a Abs. 2 BV vorgeht. Bejaht wurde diese für Art. 8 Abs. 4 BV (Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligung der Behinderten, vgl. Rz. 55) und Art. 19 BV (Anspruch auf Grundschulunterricht, vgl. Rz. 49), nicht aber mit Blick auf Art. 11 Abs. 1 BV (besonderer Schutz von Kindern und Jugendlichen, vgl. Rz. 52 f.). Feste numerische Grössen für eine verfassungskonforme Auslegung sind schwierig festzulegen. Eine Prüfung im Einzelfall, d.h. die Prüfung jeder einzelnen privilegierten Gruppe in Bezug auf die verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgrundlage und des Ausmasses aufgrund ihrer Grösse, ist daher unumgänglich.

4. Wie könnte dem politischen Anliegen nach Gratis-öV innerhalb der geltenden Verfassung entgegengekommen werden? Enthält die BV Bestimmungen, mit welchen die Einführung von Gratis-öV, sei es umfassend oder nur für gewisse Segmente im öV resp. von öV-Benutzern, rechtfertigen liesse (z.B. Raumordnung, Umweltschutz, Daseinsvorsorge etc.)?

61 Wie dargelegt können andere Verfassungsbestimmungen die Privilegierung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe vorsehen (z.B. Behinderte nach Art. 8 Abs. 4 BV, vgl. Rz. 39). Zulässig sind auch temporäre Aktionen, die darauf gerichtet sind, den öffentlichen Verkehr attraktiver zu machen, mittelfristig aber die Nutzerinnen und Nutzer an den Kosten zu beteiligen. Erst recht sind temporäre Massnahmen zulässig, wenn sie zur Erreichung anderer verfassungsrechtlicher Ziele notwendig sind, etwa zur Entlastung (Umweltschutz). Zulässig kann ein unentgeltlicher öffentlicher Verkehr auch dort sein, wo nur unter diesen Voraussetzungen eine konstante Erreichbarkeit eines bestimmten Ortes gewährleistet sein soll. Einzelmassnahmen, Werbekationen, temporäre Massnahmen, starke Vergünstigungen sowie hybride Finanzierungsformen stehen Art. 81a Abs. 2 BV nicht entgegen, da die Verfassungsnorm dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum einräumt (vgl. Rz. 21 f., 46 ff.).

5. Wenn bestimmte Nutzergruppen den öV gratis nutzen können, während alle anderen Personen für die gleiche Dienstleistung bezahlen müssen, stellt sich auch die Frage nach der Gleichbehandlung. Wie sieht es mit der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) im Zusammenhang mit Gratis-öV aus?

62 Es ist zu bezweifeln, dass die allgemeine Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) über die Vorgaben von Art. 81a Abs. 2 BV hinaus weitere spezifische Vorgaben macht, da auch diese Norm dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum lässt (vgl. Rz. 37). Art. 81a Abs. 2 BV enthält selbst kein spezifisches Gleichbehandlungsgebot und erlaubt es, dass etwa die Nutzerinnen und Nutzer attraktiver Strecken finanziell mehr belastet werden als Randregionen (vgl. Rz. 37). Art. 8 Abs. 1 BV überlässt dem Gesetzgeber einen

beträchtlichen Gestaltungsspielraum, der mindestens bei den hier geprüften Vorschlägen nicht überschritten sein dürfte. So lässt sich etwa bei Kindern und Jugendlichen unter Art. 8 BV ohne weiteres rechtfertigen, dass es besonders wichtig ist, dieser Bevölkerungsgruppe die Vorzüge des öffentlichen Verkehrs näherzubringen. Gleichzeitig kann auch vorgebracht werden, dass diese Bevölkerungsgruppe insgesamt weniger zahlungskräftig ist als ältere Generationen. Dies ist wie dargelegt unter Art. 81a Abs. 2 BV problematisch, verletzt aus unserer Sicht aber nicht das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot, welches unter dem Aspekt der Sachgerechtigkeit eine Vielzahl politischer Entscheidungen zulässt und auch zulassen soll. Dies gilt insbesondere für den öffentlichen Verkehr.

6. Spielt es für die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit des Gratis-öV eine Rolle, wer für die Finanzierung des öV-Angebotes aufkommt (Bund, Kantone, Gemeinde oder Dritte)?

63 Gebunden sind durch Art. 81a Abs. 2 BV sowohl der Bund als auch die Kantone. Soweit die Bundesverfassung von den Kantonen spricht, sind auch die Gemeinden gemeint (vgl. etwa für die Adressaten von Art. 5 BV, wonach «Bund und Kantone [...] das Völkerrecht [beachten]» unter Einschluss der Gemeinden BIAGGINI, a.a.O., Art. 5 Rz. 6). Angesprochen sind damit alle drei Staatsebenen der Schweiz, welche durch Art. 81a Abs. 2 BV verpflichtet sind.

64 Sachlich ist von Bund und Kantonen (einschliesslich Gemeinden) dort auszugehen, wo eine öffentliche Aufgabe (Verwaltungsaufgabe) erfüllt wird. Art. 35 Abs. 2 BV hält ausdrücklich fest, dass «[w]er staatliche Aufgaben wahrnimmt, [...] an die Grundrechte gebunden und verpflichtet [ist], zu ihrer Verwirklichung beizutragen.» Die «Staatlichkeit», die in Art. 81a Abs. 2 BV angesprochen wird, ist über die Funktion von Bund und Kantonen zu definieren. Als staatlich und damit an Art. 81a Abs. 2 BV gebunden sind überdies Unternehmen, die von einem Gemeinwesen beherrscht werden (vgl. zum Begriff des privatrechtlichen Verwaltungsträgers HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1707 ff.), ansonsten das Gemeinwesen durch die Wahl der geeigneten Organisationsform sich seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen entledigen könnte. Dies bedeutet, dass grundsätzlich kommunale, kantonale oder eidgenössische Transportunternehmen an Art. 81a Abs. 2 BV gebunden sind.

65 Keine Bindungswirkung entfaltet Art. 81a Abs. 2 BV für (private) Dritte. Verfassungsbestimmungen kommen nicht direkt auf Private bzw. im Privatrechtsverkehr zur Anwendung. Dies bedeutet, dass es einer privaten Stiftung unbenommen ist, die Kosten von Jugendlichen für den öffentlichen Verkehr zu übernehmen. Anders wiederum ist

die Rechtslage dann, wenn die Stiftung von Bund, Kantonen oder Gemeinden beherrscht wird. Sie wäre nicht mehr privat, sondern gälte als «Bund» oder «Kanton» im Sinne von Art. 81a Abs. 2 BV.

7. Wie steht Artikel 81a Abs. 2 BV zu Art. 28 PBG insbesondere zu Art. 28 Abs. 4? Gemäss Art. 28 Abs. 4 PBG können Bund, Kantone oder Gemeinden Tarifierleichterungen bestellen. Können solche Erleichterungen auch «auf null» für die Benutzerinnen und Benutzer hinauslaufen?

66 Gemäss Art. 28 Abs. 1 Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (Personenbeförderungsgesetz, PBG, SR 745 1) gelten Bund und Kantone den konzessionierten Transportunternehmen die ungedeckten Kosten des von ihnen gemeinsam bestellten Angebotes des regionalen Personenverkehrs ab. In Art. 28 Abs. 4 PBG ist Folgendes geregelt:

«Bund, Kantone und Gemeinden können weitere Angebote oder Angebotsverbesserungen oder Tarifierleichterungen bestellen. Sie tragen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten dieser Angebote.»

67 Aus unserer Sicht erlaubt Art. 28 Abs. 4 PBG keine flächendeckende Unentgeltlichkeit für grössere Benutzerkreise im oben dargelegten Sinne (vgl. für die Prüfung im Einzelfall Rz. 60). Art. 28 Abs. 4 PBG regelt in erster Linie die Kostenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden und soll punktuelle Angebotsverbesserungen erlauben, wie sie oben beschrieben wurden. Nach Art. 15 Abs. 2 PBG richten sich die Tarife sodann «nach dem Umfang und der Qualität der Leistung und nach den Kosten des Angebots. Sie dienen der Erzielung angemessener Erträge.» Dies schliesst nicht aus, dass «Unternehmen [...] mit Sonderabmachungen die Preise ermässigen oder andere Vergünstigungen gewähren [können]» (Art. 15 Abs. 6 PBG). Vergünstigungen «müssen aber unter gleichen Umständen jedem Reisenden gleich gewährt werden» (Botschaft zur Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005, BBl 2005 2415 ff., 2488 und Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 [Revision der Erlasse über den öffentlichen Verkehr] vom 9. März 2007, BBl 2007 2681 ff., 2719; vgl. Art. 15 Abs. 5 PBG).

68 Die Abgeltungsregeln für den Regionalverkehr wurden seinerzeit mit den Bestellungen durch Kantone und Gemeinden ergänzt. «Es [habe] sich in der Praxis gezeigt, dass sich die beiden Bereiche angebotsseitig oft nicht mit genügender Klarheit trennen lassen, deshalb [wurde] in Absatz 4 von ‘Angeboten oder Angebotsverbesserungen’ gesprochen. Das Vorhandensein einheitlicher Rechtsvorschriften [bringe] hier eine Erleichterung» (Botschaft Bahnreform 2, a.a.O., 2489; Zusatzbotschaft Bahnreform 2, a.a.O., 2722). Es ging also nicht darum, einen kostenlosen Regionalverkehr zu ermöglichen.

69 Die Bestimmung von Art. 28 Abs. 4 PBG ist überdies älter als Art. 81a Abs. 2 BV und dürfte mit Blick auf ihre Entstehungsgeschichte auch nach Einführung von Art. 81a Abs. 2 BV damit vereinbar sein. Sie kann auf jeden Fall verfassungskonform ausgelegt werden.

* * *



Prof. Dr. Felix Uhlmann



MLaw Jasmina Bukovac