

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bau- und Umweltschutzdirektion
Katja Jutzi, Generalsekretärin

Liestal, 28. April 2022

030 22 2 / Bo

Formulierte Gesetzesinitiative "ÖV für alle" / Abklärung der Rechtsgültigkeit

Sehr geehrte Frau Jutzi
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 2. Februar 2022 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «ÖV für alle» abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

Allgemeines

1. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBI], Band 83, S. 1 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, S. 144 ff.).
2. Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 19. Januar 2022, publiziert im Amtsblatt Nr. 4 vom

27. Januar 2022). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Abs. 1 und 2 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

Formelles

3. § 28 Abs. 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Abs. 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Abs. 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die Initiative „ÖV für alle“ wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist; namentlich soll mit Hilfe der Initiative das kantonale Gesetz vom 18. April 1985 zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (SGS 480) wie folgt mit einem neuen Paragraphen ergänzt werden:

§ 5a: Finanzierung der Abonnemente

¹Der Kanton finanziert jeder im Kanton BL dauerhaft niedergelassenen Person das Jahres-Verbundsabonnement.

4. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

Die zu beurteilende Volksinitiative verlangt inhaltlich, dass der Kanton Basel-Landschaft jeder im Kanton Basel-Landschaft dauerhaft niedergelassenen Person das Jahres-Verbundsabonnement zu finanzieren hat. Das Volksbegehren beschlägt fraglos eine einzige Materie, bestehend in der Übernahme der Kosten für die Benützung des öffentlichen Regionalverkehrs zu Gunsten der Ein-

wohnerinnen und Einwohner des Kantons Basel-Landschaft durch den Kanton. Damit ist auch das Erfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt.

Materielles

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das damit verfolgte Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist. Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung - aus welchen Gründen auch immer - nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Gesetzesinitiative nicht gegeben, zumal davon ausgegangen werden kann, dass der Kanton Basel-Landschaft im Falle der Annahme der Initiative grundsätzlich im Stande wäre, die finanziellen Mittel aufzubringen, um den Wegfall der finanziellen Beteiligung der Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs im Kanton Basel-Landschaft zu kompensieren.

6.1 Eine kantonale Initiative kollidiert mit übergeordnetem Recht, wenn sie den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort gibt als das höherrangige Recht (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2120). In diesem Sinne können kantonale Initiativen – abgesehen von der hier nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht – insbesondere gegen übergeordnetes kantonales Recht, interkantonales Recht oder aber gegen Bundesrecht verstossen. Im vorliegenden Zusammenhang fragt sich insbesondere, ob das zur Diskussion stehende Volksbegehren mit dem übergeordneten Bundesverfassungsrecht vereinbar ist.

6.1.1 Gemäss Art. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie [die Kantone] üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Als Ausfluss des dergestalt verbrieften Prinzips der Einzelmächtigung verfügt der Bund nur über jene Zuständigkeiten, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Will der Bund eine neue Aufgabe aufgreifen und besitzt er dafür noch keine Grundlage in der Bundesverfassung, so muss er die Verfassung zuerst entsprechend ergänzen. Für Bundesaufgaben besteht mit anderen Worten ein Verfassungsvorbehalt. Entsprechend bestimmt Artikel 42 Abs. 1 BV unter dem Titel „Aufgaben des Bundes“, dass der Bund die Aufgaben erfüllt, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Demgegenüber bestimmen die Kantone laut Art. 43 BV, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen. Die eigentliche Kompetenz-

zuweisung geschieht im Wesentlichen im „Aufgabenteil“ der Bundesverfassung, namentlich in den Art. 54 - 135 BV.

6.1.2 Gemäss Art. 81a Abs. 1 BV sorgen Bund und Kantone für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden. Die Belange des Schienengüterverkehrs sind dabei angemessen zu berücksichtigen. Dieser Bestimmung wird in erster Linie programmatischer Charakter beigemessen. Öffentlicher Verkehr ist allgemein zugänglich und wird im öffentlichen Interesse angeboten (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Auflage, Zürich 2017, Art. 81a BV, Rz.4). Ergänzt wird diese Bestimmung durch Art. 81a Abs. 2 BV, welcher wie folgt lautet: «Die Kosten des öffentlichen Verkehrs werden zu einem angemessenen Teil durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise gedeckt». Der eben zitierte Artikel geht auf den direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» zurück, den Volk und Stände in der eidgenössischen Abstimmung vom 9. Februar 2014 angenommen haben und der am 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist.

6.1.3 Art. 81a Abs. 2 BV, der im vorliegenden Zusammenhang von besonderem Interesse ist, richtet sich an den Bund und die Kantone. Gemäss der Lehre wird die Bestimmung gemeinhin dahingehend verstanden, dass damit die Leitplanke einer angemessenen Nutzerbeteiligung gesetzt wird. In diesem Sinne handle es sich um eine «Untergrenze für die Kostenbeteiligung der Nutzer, die ausdrücklich nicht auf die Deckung der vollen Kosten abzielt» (MARKUS KERN, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 81a Abs. 2 BV, Rz. 15). Im Gegensatz zu Art. 92 Abs. 2 BV (betreffend das Post- und Fernmeldewesen) enthalte Art. 81a Abs. 2 BV keine Vorgabe hinsichtlich des Preises. Die Nutzerinnen und Nutzer sollten vielmehr einen angemessenen Teil der Kosten übernehmen. Allerdings biete die Bestimmung keinen Schutz davor, dass Nutzerinnen und Nutzer auf profitablen Strecken (z.B. Bahnverkehr Zürich–Basel) mit ihren Entgelten defizitäre Bereiche quersubventionierten. Hingegen erscheine zweifelhaft, ob der Gesetzgeber generell zu einem Prinzip voller Kostendeckung durch Nutzerinnen und Nutzer übergehen dürfte; in dieser Hinsicht biete Art. 81a Abs. 2 BV einen gewissen minimalen Schutz (FELIX UHLMANN, in: St. Galler Kommentar Bundesverfassung, 3. Auflage 2014, Rz. 23 zu Art. 81a). 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 forderten, seien daher im Lichte dieser Verfassungsbestimmung zu prüfen (GIOVANNI BIAGGINI, a.a.O., Rz. 8 zu Art. 81a BV).

6.1.4 Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zu Art. 81a Abs. 2 BV das Folgende festgehalten: «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 Nutzerinnen und Nutzer 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» (vgl. Bundesblatt 2012 1577 ff., 1676).

6.1.5 Vor dem Hintergrund mehrerer Volksinitiativen, die in jüngerer Zeit in Kantonen und Gemeinden zum Zweck der Verbilligung des öffentlichen Verkehrs für die Nutzenden lanciert und die bezüglich der Rechtsgültigkeit teils kontrovers beurteilt worden sind, erstattete Prof. Dr. Felix Uhlmann, Professor an der Universität Zürich, dem Bundesamt für Verkehr am 4. Februar 2022 das (uns vorliegende) Gutachten zur Frage der Verfassungsmässigkeit von unentgeltlichem Verkehr. Darin vertritt dieser zunächst ganz allgemein die Auffassung, Art. 81a Abs. 2 BV sei ausreichend konkret, um als Grundlage einer Entscheidung im Einzelfall herangezogen zu werden, namentlich auch in Bezug auf die Frage, ob eine Tarifsenkung in einem Kanton oder in einer Gemeinde vor dieser Verfassungsnorm standhalte (Rz. 27). Damit stehe auch nicht im Widerspruch, dass Art. 81a Abs. 2 BV dem Gesetzgeber einen grossen Gestaltungsspielraum (betreffend Verbilligung des öffentlichen Verkehrs) belasse. Mit Blick auf die Materialien zur fraglichen Verfassungsnorm, namentlich die Botschaft des Bundesrats (vgl. oben Ziff. 6.1.4), optimiere ein Gratisangebot – einseitig – die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs, weshalb ein solches im Licht von Art. 81a Abs. 2 BV als nicht zulässig erscheine (Rz. 29). Mit Rücksicht auf den grossen Handlungsspielraum des Gesetzgebers bei der Umsetzung der Verfassungsbestimmung erachtet Prof. Felix Uhlmann unentgeltliche Angebote als zulässig, sofern die Nutzerinnen und Nutzer an den Kosten in anderer Weise beteiligt würden als durch die direkte Bezahlung eines Preises (z.B. Touristinnen und Touristen über die Gasttaxen), oder wenn die Massnahme nur temporär angewendet werde (wie z.B. eine vorübergehende Unentgeltlichkeit als kurzfristige Umweltschutzmassnahme gegen Smog). Problematisch sei demgegenüber die flächendeckende Unentgeltlichkeit für ganze Bevölkerungsgruppen (Rz. 44). In vergleichbarer Weise lasse sich die Privilegierung gewisser Kinder und Jugendlicher begründen. Im Gegensatz zu Erwachsenen seien Jugendliche typischerweise auch bei der Nutzung des Privatverkehrs eingeschränkt, da das Führen von Motorfahrzeugen erst ab dem 18. Altersjahr erlaubt ist, so dass letztere stärker als andere Bevölkerungsgruppen auf den öffentlichen Verkehr angewiesen seien. Demgegenüber erscheine fraglich, ob eine vollständige Entlastung der Kosten des öffentlichen Verkehrs für diese Bevölkerungsgruppe (d.h. Jugendliche bis 25 Jahre, inklusive Kinder unter sechs Jahren) vor Art. 81a Abs. 2 BV standhalte. Da diese Bevölkerungsgruppe einen Anteil von gut 25 % an der Gesamtbevölkerung ausmache, würde eine vollständige Unentgeltlichkeit den Gehalt von Art. 81a Abs. 2 BV aushöhlen, zumal auch denkbar wäre, mit ähnlichen Argumenten die Bevölkerungsgruppe der Personen im AHV-Alter zu privilegieren. Derartige Entlastungen (alle Jugendlichen, alle Personen im AHV-Alter etc.) gingen klar in Richtung eines einseitigen Angebotsausbaus, den Art. 81a Abs. 2 BV gerade verhindern wolle (Rz. 53).

In Anbetracht der eben dargelegten Überlegungen kommt der Autor zum Schluss, dass Privilegierungen im Sine eines unentgeltlichen öffentlichen Verkehrs dort problematisch würden und in Konflikt mit Art. 81a Abs. 2 BV gerieten, 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»*; Rz. 60). So könnten andere Verfassungsbestimmungen die Privilegierung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe vorsehen (z.B. Behinderte nach Art. 8 Abs. 4 BV). Zulässig seien auch temporäre Aktionen, die darauf gerichtet sind, den öffentlichen Verkehr attraktiver zu machen, mittelfristig aber die Nutzerinnen und Nutzer an den Kosten beteiligen. Erst recht zulässig seien temporäre Massnahmen, wenn diese zur Erreichung anderer verfassungsrechtlicher Ziele notwendig seien, etwa zur Entlastung der Umwelt. Im Übrigen stünden auch Einzelmassnahmen, Werbeaktionen, starke Vergünstigungen sowie hybride Finanzierungsformen Art. 81a Abs. 2 BV nicht entgegen, da die Verfassungsnorm dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum einräume (Rz. 61).

Der Vollständigkeit halber äussert sich Prof. Felix Uhlmann im erwähnten Gutachten zur Frage, in welchem Verhältnis Art. 81a Abs. 2 BV und Art. 28 des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (PBG) bezüglich der Frage von tariflichen Erleichterungen zueinander stünden. Gemäss Art. 28 Abs. 4 PBG können Bund, Kantone und Gemeinden weitere Angebote oder Angebotsverbesserungen oder Tarifierleichterungen bestellen. Sie tragen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten dieser Angebote. Diesbezüglich vertritt der Autor die Auffassung, dass (auch) Art. 28 Abs. 4 PBG keine flächendeckende Unentgeltlichkeit für grössere Benutzerkreise im dargelegten Sinne erlaube, zumal diese Bestimmung in erster Linie die Kostenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden regle und punktuelle Angebotsverbesserungen erlauben solle (Rz. 76).

6.2 Die vorliegende Initiative sieht durch eine entsprechende Ergänzung des Gesetzes zur Förderung des öffentlichen Verkehrs vor, dass der Kanton jeder im Kanton BL dauerhaft niedergelassenen Person das Jahres-Verbundsabonnement zu finanzieren habe. Der Sache nach begehren die Initiantinnen und Initianten damit, dass der Kanton Basel-Landschaft sämtlichen Bewohnerinnen und Bewohnern des Kantons Basel-Landschaft unter Übernahme der betreffenden Kosten das Umweltschutz-Abonnement (gemäss Ziff. 3.5.1.1 des Verbundtarifs Nordwestschweiz vom 1. Juni 2021) zu finanzieren, d.h. unentgeltlich zur Verfügung zu stellen habe. Aufgrund des unmissverständlichen Wortlauts des Volksbegehrens trachtet dieses mithin nach einer flächendeckenden, vollständigen und ausnahmslosen Entlastung der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons von den Kosten des öffentlichen Regionalverkehrs. Ausgehend davon, dass – wie im Gutachten von Prof. Felix Uhlmann einlässlich begründet und ohne Weiteres nachvollziehbar ausgeführt wird

– bereits die vollständige Entlastung einer namhaften Bevölkerungsgruppe von den Kosten des öffentlichen Verkehrs mit Art. 81a Abs. 2 BV unvereinbar ist, weil dies einen unzulässigen, einseitigen Angebotsausbau darstellt, muss dies erst recht gelten, wenn, wie von der vorliegenden Initiative verlangt, die gesamte Baselbieter Wohnbevölkerung ausnahmslos in den Genuss der unentgeltlichen Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs zu Lasten des Kantons kommen soll.

Damit ergibt sich mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen, dass die Volksinitiative «ÖV für alle» das übergeordnete Bundesverfassungsrecht, namentlich Art. 81a Abs. 2 BV, verletzt, zumal diese Bestimmung verlangt, dass die Kosten des öffentlichen Verkehrs zu einem angemessenen Teil durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise gedeckt werden (müssen).

6.3 Es fragt sich weiter, ob die in Frage stehende Volksinitiative verfassungskonform ausgelegt werden kann. In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht ausgeführt, das Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts verlange, dass die Behörde, welche sich über die materielle Gültigkeit einer Initiative ausspreche, diese in dem für die Initiantinnen und Initianten günstigsten Sinn auszulegen habe. Erlaube es der Text, eine Initiative bei entsprechender Auslegung als mit höherrangigem Recht vereinbar zu bezeichnen, so sei sie gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterbreiten. Wenn möglich seien kantonale Volksinitiativen mittels verfassungs- und bundesrechtskonformer Interpretation vor einer Ungültigkeit zu bewahren. Dabei sei allerdings der Spielraum für eine dem übergeordneten Recht konforme Interpretation wesentlich grösser, wenn nicht eine formulierte, sondern eine in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative zu beurteilen sei, stehe dem kantonalen Parlament doch nicht zu, an einem formulierten Begehren Änderungen vorzunehmen, um einen Widerspruch mit übergeordnetem Recht auszumerzen (BGE 111 Ia 292, Erw. 2).

Vorliegend handelt es sich um eine formulierte Gesetzesinitiative, deren Wortlaut insofern unmissverständlich ist, als die Kosten des Umweltschutz-Abonnements ausnahmslos allen im Kanton wohnhaften Personen vollumfänglich durch den Kanton finanziert werden sollen. Vor dem Hintergrund, dass die Bundesverfassung, wie sich ergeben hat, eine angemessene Beteiligung der Nutzerinnen und Nutzer an den Kosten des öffentlichen Verkehrs gebietet, ist nicht ersichtlich, auf welche Weise das Anliegen der Initiantinnen und Initianten verfassungskonform ausgelegt werden könnte. Namentlich kann nicht davon ausgegangen werden, diese strebten mit ihrem Begehren an, dass die Preise für das Umweltschutz-Abonnement auf ein mit der Bundesverfassung gerade noch vereinbares Niveau zu senken seien. Eine derartige Interpretation des Initiativtextes wäre angesichts der ausdrücklichen, kategorischen Forderung der Unentgeltlichkeit für die Nutzenden des öffentlichen Regionalverkehrs schlechterdings nicht zu vereinbaren. Im Übrigen dürfte selbst eine solchermaßen «entgegenkommende» Auslegung der Initiative verfassungswidrig sein, da sie keinerlei Unterscheidungen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen trifft; eine solche Differenzierung wäre jedoch von Bundesverfassung wegen geboten. Damit ergibt sich, dass die

Volksinitiative «ÖV für alle» wegen ihres unzweideutigen Wortlauts keiner verfassungskonformen Auslegung zugänglich ist.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist als Zwischenergebnis festzuhalten, dass zufolge der Verletzung übergeordneten (Bundes-)Rechts die erste Voraussetzung für die Ungültigkeit der vorliegenden Initiative erfüllt ist.

6.4 Im Sinne der zweiten Voraussetzung erklärt der Landrat laut § 29 Abs. 1 KV Volksbegehren für ungültig, sofern diese offensichtlich rechtswidrig sind. Es ist zu prüfen, wie es sich damit bei der Volksinitiative «ÖV für alle» verhält.

6.4.1 Die offensichtliche Rechtswidrigkeit wird mit einer «augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit» gleichgesetzt (Urteil des basellandschaftlichen Verwaltungsgerichtes [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997; siehe in diesem Zusammenhang auch ZBI 2001, S. 181 f.). Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist dabei weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landrätinnen und Landräte abzustellen. Der Beantwortung der Frage, ob eine Rechtswidrigkeit augenscheinlich, sichtbar und sofort erkennbar ist, liegt letztlich immer eine Wertung zu Grunde.

6.4.2 Vorliegend dürfte ausser Frage stehen, dass die inhaltliche Diskrepanz zwischen der Bundesverfassung, namentlich Art. 81a Abs. 2 BV, einerseits, und dem Initiativtext, andererseits, ohne Weiteres sofort erkennbar ist. Dies schon deshalb, weil die Bundesverfassung eine «angemessene Beteiligung» der Nutzenden des öffentlichen Verkehrs an dessen Kosten verlangt, wogegen der Initiativtext die Unentgeltlichkeit «ohne Wenn und Aber» postuliert. Selbst wenn im Einzelnen schwierig zu beurteilen sein mag, wann genau von einer angemessenen Beteiligung einer Bevölkerungsgruppe an den Kosten des öffentlichen Verkehrs ausgegangen werden kann, erscheint doch überaus klar, dass eine flächendeckende, ausnahmslose Kostenlosigkeit nicht mit einer angemessenen Beteiligung im Sinne der Bundesverfassung vereinbar ist. Es erstaunt denn auch nicht, dass in der Lehre diesbezüglich zuweilen eine klare Haltung eingenommen wird, auch wenn, soweit ersichtlich, bis heute noch keine einschlägige höchstrichterliche Rechtsprechung ergangen ist. So vertritt etwa Giovanni Biaggini in seinem Kommentar zur Bundesverfassung die Auffassung, dass es Volksinitiativen, die auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene die *allgemeine Unentgeltlichkeit* des öffentlichen Verkehrs forderten, künftig bei der Überprüfung der Bundeskonformität schwer haben dürften (GIOVANNI BIAGGINI, a.a.O., Rz. 8 zu Art. 81a Abs. 2 BV).

Fazit

7. Die formulierte Volksinitiative «ÖV für alle» verlangt, dass den Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons Basel-Landschaft das Umweltschutz-Abonnement des Verbundtarifs Nordwestschweiz flächendeckend und ausnahmslos durch den Kanton finanziert wird. Damit verstösst das Volksbegehren offensichtlich gegen Art. 81a Abs. 2 BV, wonach die Kosten des öffentlichen Verkehrs zu einem angemessenen Teil durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise zu decken sind, zumal die Initiative wegen ihres unmissverständlichen Wortlauts auch nicht bundesverfassungskonform ausgelegt werden kann. Aus diesem Grund erachten wir die erwähnte Volksinitiative als *rechtsungültig* im Sinne der Kantonsverfassung.

In der Hoffnung, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können, verbleiben wir

mit freundlichen Grüssen



lic. iur. René Bolliger
wiss. Sachbearbeiter



lic. iur. Daniel Roth
Leiter Rechtsdienst

Kopie z.K. an Regierungsrätin Kathrin Schweizer