

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 16. Juli 2024**

Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Abteilungspräsidentin  
Verwaltungsrichter Häberli  
Gerichtsschreiberin Straub

1. **A.** \_\_\_\_\_
2. **B.** \_\_\_\_\_
3. **C.** \_\_\_\_\_
4. **D.** \_\_\_\_\_
5. **E.** \_\_\_\_\_
6. **F.** \_\_\_\_\_
7. **G.** \_\_\_\_\_

alle vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführende

gegen

**Einwohnergemeinde Bern**

handelnd durch den Gemeinderat, Erlacherhof, Junkerngasse 47, Postfach,  
3000 Bern 8

Beschwerdegegnerin

und

**Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland**

Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Ungültigerklärung der Volksinitiative «für einen kostenlosen öffentlichen Nahverkehr in der Stadt Bern» (Entscheid der Regierungstatthalterin des Verwaltungskreises Bern-Mittelland vom 28. Juli 2022; vbv 20/2022)



## **Prozessgeschichte:**

### **A.**

Am 18. März 2021 ist in der Einwohnergemeinde (EG) Bern die Volksinitiative «für einen kostenlosen öffentlichen Nahverkehr in der Stadt Bern» eingereicht worden, welche die «freie Fahrt für alle Benutzerinnen und Benutzer von Bernmobil auf dem Gebiet der Gemeinde Bern» fordert. Mit Verfügung vom 7. Januar 2022 erklärte der Gemeinderat der EG Bern diese Initiative für ungültig.

### **B.**

Die hiergegen erhobene Beschwerde vom 31. Januar 2022 wies die Regierungsratsstatthalterin des Verwaltungskreises Bern-Mittelland mit Entscheid vom 28. Juli 2022 ab.

### **C.**

Gegen diesen Entscheid haben A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_, F. \_\_\_\_\_ und G. \_\_\_\_\_ (die Mitglieder des Initiativkomitees) am 25. August 2022 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, der Entscheid der Regierungsratsstatthalterin und die damit bestätigte Verfügung des Gemeinderats der EG Bern seien aufzuheben und der Gemeinderat sei anzuweisen, die Initiative «dem Stadtrat zur Behandlung zuzuleiten». Eventuell seien der angefochtene Entscheid sowie die Verfügung des Gemeinderats aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid an Letzteren zurückzuweisen.

Mit Vernehmlassung vom 13. September 2022 schliesst das Regierungsratsstatthalteramt (RSA) Bern-Mittelland sinngemäss auf Abweisung der Beschwerde. Die EG Bern beantragt in ihrer Beschwerdeantwort vom 24. Oktober 2022 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Die Beschwerdeführenden haben mit Eingabe vom 21. Juni 2023 zum Urteil des Bundesgerichts 1C\_393/2022 vom 31. März 2023 (BGE 149 I 182) Stellung genommen. Sie halten an ihren Anträgen vollumfänglich fest.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) kantonal letztinstanzlich Beschwerden betreffend kommunale Wahl- und Abstimmungssachen; bei der Ungültigerklärung einer Initiative geht es um eine solche (vgl. Ruth Herzog in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 60 N. 63 a.E.). Die Beschwerdeführenden sind in der EG Bern stimmberechtigt (vgl. Vorakten RSA [act. 3A] pag. 39) und haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie sind zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt (Art. 79b i.V.m. Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. BVR 2022 S. 5 E. 2.9). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägung einzutreten.

**1.2** Anfechtungsobjekt im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht bildet der Entscheid der Regierungsstatthalterin vom 28. Juli 2022; dieser ist prozessual an die Stelle der Verfügung der EG Bern vom 7. Januar 2022 getreten (sog. Devolutiveffekt der Beschwerde; vgl. BVR 2022 S. 515 E. 1.7). Soweit die Beschwerdeführenden auch die Aufhebung der erstinstanzlichen Verfügung beantragen, ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten (vgl. zum Ganzen Ruth Herzog, a.a.O., Art. 74 N. 26 i.V.m. Art. 72 N. 18, Art. 84 N. 19).

**1.3** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

## 2.

**2.1** Die Volksinitiative «für einen kostenlosen öffentlichen Nahverkehr in der Stadt Bern» wurde am 14. August 2020 vom Initiativkomitee «Gratis-ÖV-Initiative» lanciert. Sie fordert die «freie Fahrt für alle Benutzerinnen und Benutzer von Bernmobil auf dem Gebiet der Gemeinde Bern». Der Wortlaut der Initiative lautet wie folgt:

«Das Anstaltsreglement der Städtischen Verkehrsbetriebe (SVB) wird wie folgt geändert: Art. 21 Fahrpreise/Tarife: Soweit die Fahrpreise oder Tarife der SVB nicht Kraft übergeordneten Rechts durch andere Instanzen festgelegt werden, sind diese durch den Verwaltungsrat festzusetzen. Dabei ist sicherzustellen, dass der öffentliche, nicht touristische Verkehr in der Stadt Bern für alle Benutzerinnen und Benutzer kostenlos ist.»

Der geltende Art. 21 des Anstaltsreglements der Städtischen Verkehrsbetriebe (SVB) vom 28. September 1997 (nachfolgend: Reglement SVB; SSSB 764.11) lautet folgendermassen:

### Fahrpreise/Tarife

Soweit die Fahrpreise oder Tarife der SVB nicht Kraft übergeordneten Rechts durch andere Instanzen festgelegt werden, sind diese durch den Verwaltungsrat so festzusetzen, dass die Einnahmen insgesamt die nicht durch Subventionen abgegoltenen Aufwendungen für das Leistungsangebot des durch den Kanton mitfinanzierten öffentlichen, nicht touristischen Verkehrs abdecken.

Die Initiative wurde am 18. März 2021 eingereicht. Die Prüfung durch die EG Bern ergab, dass die Initiative mit 5'583 rechtzeitig eingereichten und gültigen Unterschriften formell zustandegekommen war, was der Gemeinderat mit Beschluss vom 5. Mai 2021 feststellte (GRB 2021-531; Vorakten Gemeinderat [act. 3A1] Beilage 2 f.).

**2.2** Mit Schreiben vom 27. Oktober 2021 teilte der Gemeinderat dem Initiativkomitee mit, die Initiative verstosse gemäss ersten rechtlichen Abklärungen gegen übergeordnetes Recht, und gewährte das rechtliche Gehör zur beabsichtigten Ungültigerklärung der Initiative (vgl. Vorakten Gemeinderat [act. 3A1] Beilage 4). Das Initiativkomitee nahm hierzu am 10. November 2021 Stellung: Da der Initiativtext einen Vorbehalt zugunsten des übergeordneten Rechts enthalte, falle ein Verstoss gegen ebensolches Recht von vornherein ausser Betracht. Ausserdem sei der angesprochene Art. 81a der Bundesverfassung (BV; SR 101) auf den innerstädtischen Bus- und Tram-

verkehr nicht anwendbar (vgl. Vorakten Gemeinderat [act. 3A1] Beilage 5). Mit Verfügung vom 7. Januar 2022 erklärte der Gemeinderat die Initiative für ungültig. Zur Begründung führte er aus, die geforderte generelle Kostenlosigkeit des öffentlichen Verkehrs widerspreche der verfassungsmässigen Vorgabe in Art. 81a Abs. 2 BV, wonach die Nutzerinnen und Nutzer zumindest einen Teil der Gesamtkosten des öffentlichen Verkehrs tragen müssten. Diese Bestimmung gelte entgegen der Auffassung des Initiativkomitees auch für den Regional- und Ortsverkehr. Der erwähnte Vorbehalt zugunsten des übergeordneten Rechts beziehe sich nicht auf die Preis- bzw. Tarifausgestaltung, sondern auf die Zuständigkeit zur Festlegung der Preise und Tarife, und vermöge den Widerspruch zum übergeordneten Recht nicht aufzuheben (vgl. Vorakten Gemeinderat [act. 3A1] Beilage 6).

**2.3** Die Regierungsstatthalterin ist auf Beschwerde des Initiativkomitees hin im angefochtenen Entscheid zum selben Ergebnis gelangt. Sie führt aus, Art. 81a Abs. 2 BV umfasse die nationale, die regionale und auch die kommunale Verkehrsinfrastruktur. Die Initiative sei deshalb im Licht dieser Verfassungsbestimmung zu überprüfen (angefochtener Entscheid E. II.5.1 ff.). Bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung ergebe sich, dass zumindest ein Teil der Kosten des öffentlichen Verkehrs durch die Nutzerinnen und Nutzer gedeckt werden müsse. Mit der Initiative würde auf jeglichen Ertrag verzichtet und damit kein angemessener Teil der Kosten durch die Nutzerinnen und Nutzer gedeckt. Ein Nulltarif könne nicht als «angemessen» bezeichnet werden, und eine Querfinanzierung durch andere öffentliche Verkehrsbetriebe wäre nicht im Sinn von Art. 81a BV. Zudem erscheine das Anliegen aufgrund der engen Verflechtung der EG Bern mit den Agglomerationsgemeinden wenig praktikabel. Die Volksinitiative werde daher als verfassungswidrig erachtet (angefochtener Entscheid E. II.6.5 ff.). Angesichts der Verfassungswidrigkeit erübrige es sich, zu prüfen, ob weitere Gesetzesbestimmungen dem Vorhaben ebenfalls entgegenstehen würden. Ebenso könne die Frage der Umsetzbarkeit der Initiative offengelassen werden (angefochtener Entscheid E. II.7).

**2.4** Die Beschwerdeführenden bringen dagegen vor, es treffe nicht zu, dass gänzlich auf jeden Ertrag verzichtet werden solle. Die Initiative verlange Kostenfreiheit nur für den öffentlichen, nicht touristischen Verkehr. Das tou-

ristische Angebot könne und solle Erträge erzielen. Auch die Nutzung der städtischen Verkehrsbetriebe werde nicht kostenlos. Vielmehr solle die Finanzierung über die Einkommens- und Vermögenssteuern erfolgen. Der angefochtene Entscheid beruhe insofern auf einer unrichtigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Beschwerde Ziff. IV.2 ff.). Art. 81a Abs. 2 BV stehe der Forderung, den öffentlichen Verkehr unentgeltlich auszugestalten, nicht entgegen. Entsprechend seien ähnliche Initiativen in den Kantonen Waadt und Neuenburg für gültig erklärt worden (Beschwerde Ziff. IV.6). Art. 81a BV erfasse ausschliesslich die Finanzierung der Bahninfrastruktur und es bestehe Einigkeit darüber, dass der Bestimmung keine materiellen Vorgaben zur Verteilung der Kosten auf die einzelnen Kategorien von Nutzerinnen und Nutzern zu entnehmen seien. Das von der Vorinstanz zitierte, von Prof. Dr. Felix Uhlmann und Jasmina Bukovac am 4. Februar 2022 zuhanden des Bundesamts für Verkehr erstellte Gutachten betreffend Verfassungsmässigkeit von unentgeltlichem öffentlichem Verkehr (nachfolgend: Gutachten, abrufbar unter <https://www.bav.admin.ch> Rubriken «Publikationen/Berichte und Studien/Weitere Themen/Gutachten <Gratis-öV>») sei als von der herrschenden Lehre abweichende Einzelmeinung zu qualifizieren und verkenne den Inhalt der Verfassungsbestimmung (Beschwerde Ziff. IV.7 f.). Aus den Materialien zu Art. 81a BV ergebe sich, dass der städtische bzw. kommunale Bus- und Tramverkehr von der Bestimmung nicht erfasst sei, dieser sei denn auch in der Abstimmungsbotschaft mit keinem Wort erwähnt worden. Die Auslegung durch die Vorinstanz und das Gutachten seien «völlig unhistorisch, unsystematisch und damit unzutreffend». Zwar treffe es zu, dass auch der innerstädtische Verkehr zum öffentlichen Verkehr gehöre. Das ändere aber nichts daran, dass Art. 81a Abs. 2 BV nur den nationalen und regionalen Eisenbahnverkehr betreffe (Beschwerde Ziff. IV.9 ff.). Die vorgeschlagene Regelung in Art. 21 Reglement SVB wäre ausserdem selbst dann zulässig, wenn Art. 81a Abs. 2 BV auf die städtischen Verkehrsbetriebe anwendbar wäre. Die Bestimmung schreibe nämlich nicht vor, in welcher Form und in welchem Umfang sich Nutzerinnen und Nutzer an den Kosten des öffentlichen Verkehrs beteiligen müssten. Insofern reiche es aus, dass der touristische Verkehr sowie der regionale und nationale Fernverkehr kostenpflichtig bleiben würden. Im Übrigen würden die Nutzerinnen und Nutzer auch den kostenlosen Betrieb über die Steuern mitfinanzieren, was angesichts der stärkeren Beteiligung finanzstarker Bevölke-

rungsschichten gerechter sei. Schliesslich enthalte der Initiativtext einen Kompetenzvorbehalt zugunsten des übergeordneten Rechts, weshalb sie solchem gar nicht widersprechen könne (Beschwerde Ziff. IV.13 f.).

### **3.**

Die Beschwerdeführenden rügen vorab, die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt unrichtig festgestellt. Der angefochtene Entscheid sei deshalb aufzuheben.

**3.1** Nach Art. 18 Abs. 1 VRPG stellen die Behörden den Sachverhalt von Amtes wegen fest (Untersuchungsgrundsatz). Unvollständig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn die Behörde nicht alle für den Entscheid wesentlichen Sachumstände und Beweismittel erhoben hat. Unrichtig ist sie, wenn die Behörde die Beweismittel falsch gewürdigt oder einen rechtserheblichen Sachumstand nicht in das Beweisverfahren einbezogen hat (BVR 2022 S. 139 E. 5.1, 2008 S. 352 E. 3.2; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 66 N. 31 f.).

**3.2** Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Vorinstanz habe fälschlicherweise festgehalten, mit der Initiative werde gänzlich auf jeden Ertrag verzichtet. Dies sei unzutreffend, da der touristische Verkehr gemäss der Initiative kostenpflichtig bleibe und folglich weiterhin Erträge erziele. Ausserdem sei die Nutzung des öffentlichen Verkehrs gemäss Initiative keineswegs kostenlos, sondern werde über die Einkommens- und Vermögenssteuern finanziert. – Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführenden ist die Darstellung des rechtserheblichen Sachverhalts im angefochtenen Entscheid vollständig und korrekt. Die Vorinstanz hat weder übersehen, dass der touristische Verkehr gemäss Initiative von der Kostenfreiheit ausgenommen ist (vgl. angefochtener Entscheid E. II/1, II/5.7, II/6 sowie II/6.6), noch dass die Finanzierung der SVB über anderweitige staatliche (Steuer-)Einnahmen erfolgen soll. Ob und wie die Vorinstanz diese Umstände in ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigt hat, ist keine Frage der Sachverhaltsfeststellung, sondern der Rechtsanwendung. Sollte sie dabei von einem unzutreffenden Begriff des öffentlichen Verkehrs ausgegangen sein (vgl. dazu

hinten E. 4.2), wäre dies ohne Belang, zumal das Verwaltungsgericht das Recht von Amtes wegen anwendet (Art. 20a Abs. 1 VRPG).

#### **4.**

In der Sache ist strittig, ob die Initiative «für einen kostenlosen öffentlichen Nahverkehr in der Stadt Bern» gegen Art. 81a Abs. 2 BV verstösst, wonach die Kosten des öffentlichen Verkehrs zu einem angemessenen Teil durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise zu decken sind.

**4.1** Gemäss Art. 17 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) i.V.m. Art. 79 Bst. b des kommunalen Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) erklärt der Gemeinderat eine Initiative für ungültig, wenn sie gegen eidgenössisches oder kantonales Recht verstösst. – Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Volksinitiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressatinnen und Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigegeben werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz «in dubio pro populo» als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen. Der eindeutige Wortsinn darf dabei jedoch nicht durch eine mit dem übergeordneten Recht konforme Interpretation beiseitegeschoben werden (BGE 147 I 183 E. 6.2, 144 I 193 E. 7.3.1).

**4.2** Die Initiative «für einen kostenlosen öffentlichen Nahverkehr in der Stadt Bern» verlangt, dass die Nutzung der SVB (Bernmobil) auf dem Gebiet

der EG Bern für alle Fahrgäste kostenlos werde. Die Finanzierung soll über allgemeine Steuermittel erfolgen und der touristische Verkehr soll von der Kostenlosigkeit ausgenommen werden (vgl. Initiativtext sowie Internetauftritt der Initiative, abrufbar unter <<https://gratis-oev-bern.ch>>). Beim touristischen Verkehr der SVB handelt es sich im Wesentlichen bloss um Extrafahrten im Dampftram, im Restaurant-Tram oder in einem Oldtimer-Bus (vgl. Beschwerdeantwort Rz. 10; zur Abgrenzung von touristischem und nichttouristischem Verkehr vgl. Vortrag der Direktion für Verkehr, Energie und Wasser betreffend Totalrevision des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr, in Tagblatt des Grossen Rates 1993, Beilage 25 S. 10 und 12). Diese Fahrten sind – worauf die Beschwerdegegnerin zu Recht hinweist – nicht dem öffentlichen Verkehr zuzurechnen und berechtigen daher auch nicht zum Bezug von Abgeltungen des Kantons (vgl. dazu Art. 4 ff. des Gesetzes vom 16. September 1993 über den öffentlichen Verkehr [BSG 762.4; nachfolgend: ÖVG], insb. Art. 9); sie fallen daher nicht unter Art. 81a BV. Das bedeutet, dass die Einnahmen aus solchen Extrafahrten von vornherein nicht als von den Nutzerinnen und Nutzern getragener, angemessener Teil der Kosten des öffentlichen Verkehrs im Sinn von Art. 81a Abs. 2 BV bezeichnet werden können. Aus dem Umstand, dass die Initiative keine Kostenbefreiung des touristischen Angebots verlangt, können die Beschwerdeführenden also nichts zu ihren Gunsten ableiten.

**4.3** Hinsichtlich der beabsichtigten Finanzierung des städtischen öffentlichen Verkehrs durch allgemeine Steuermittel ist darauf hinzuweisen, dass damit nicht – wie von Art. 81a Abs. 2 BV verlangt (dazu E. 4.4. hiernach) – die tatsächlichen Nutzerinnen und Nutzer der SVB die Kosten tragen würden, sondern stattdessen die Steuerpflichtigen der EG Bern (sowie zu einem kleinen Teil die Übernachtungsgäste mittels des auf der Übernachtungsabgabe erhobenen «Bern-Ticket-Zuschlags», vgl. Art. 5a sowie Art. 3 Abs. 4 des kommunalen Reglements vom 28. September 1997 über die Erhebung einer Übernachtungsabgabe [Übernachtungsabgabereglement; ÜAR; SSSB 664.21]). Die Nutzung des öffentlichen Verkehrs durch Einwohnerinnen und Einwohner der Agglomerationsgemeinden, die einen wesentlichen Anteil der Gesamtnutzung ausmachen dürfte (Fahrten in oder durch die Stadt zur Arbeit, zu Freizeitaktivitäten oder als Ausgangspunkt für Fernreisen), würde bei diesem Finanzierungsmodell indirekt durch die (steuerpflich-

tige) Bevölkerung der EG Bern getragen. Umgekehrt würden in der EG Bern wohnhafte Personen den öffentlichen Verkehr noch stärker als bisher auch dann mitfinanzieren, wenn sie diesen gar nicht oder nur sehr wenig nutzen. Zu denken ist dabei nicht nur an den motorisierten Individualverkehr, sondern auch an Velofahrerinnen und Velofahrer sowie (zentral wohnende) Fussgängerinnen und Fussgänger. Es ist daher zweifelhaft, ob die Finanzierung durch allgemeine Steuermittel angesichts der genannten Faktoren tatsächlich als gerechter und sozialer bezeichnet werden kann.

**4.4** Ohnehin hat aber das Bundesgericht kürzlich eine ähnliche Initiative für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel aus dem Kanton Freiburg als nicht mit Art. 81a BV vereinbar beurteilt. Dessen Abs. 2 verlangt, dass die Kosten des öffentlichen Verkehrs «zu einem angemessenen Teil durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise gedeckt» werden. Wenn die Nutzung des öffentlichen Verkehrs gratis wäre, würden die Fahrgäste gar keinen Teil der Kosten tragen, was dem Wortlaut der Bestimmung widerspricht. Der angemessene Anteil kann mithin nicht Null betragen (vgl. BGE 149 I 182 E. 3.2.1). Eine Finanzierung über öffentliche (Steuer-)Mittel wiederum kann nicht als Kostendeckung durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise bezeichnet werden, da eben nicht diese, sondern die Steuerpflichtigen die Kosten tragen würden und die beiden Gruppen nicht notwendigerweise deckungsgleich sind (vgl. E. 4.3 hiavor). In diesem Sinn widerspricht die von der Initiative verlangte Anpassung von Art. 21 Reglement SVB, die vorsieht, dass der öffentliche, nicht touristische Verkehr in der EG Bern für alle Benutzerinnen und Benutzer kostenlos sei, den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die Initiative steht insofern in direktem Widerspruch zum Wortlaut von Art. 81a Abs. 2 BV.

**4.5** Art. 81a BV geht zurück auf den Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahnstruktur (FABI), der von Volk und Ständen in der Abstimmung vom 9. Februar 2014 als direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» angenommen wurde. Der Bundesrat hat in der diesbezüglichen Botschaft festgehalten, das Ineinandergreifen und die Vernetzung der verschiedenen Ebenen – Fernverkehr, Regionalverkehr und Ortsverkehr – habe sich bewährt und solle beibehalten werden. Absatz 2 trage der Erkenntnis Rechnung, dass Mobilität nicht zu billig sein

dürfe. Andernfalls steige die Nachfrage ungebremst und führe zu «immer höheren Investitions- und Investitionsfolgekosten, die das System letztlich ersticken könnten». Die Beteiligung der Nutzerinnen und Nutzer rücke dadurch in den Vordergrund. Da eine Übertragung der vollen Kosten auf die Nutzenden die erwünschten und bisher erzielten Effekte – Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr – gefährden würde, werde die Formulierung gewählt, dass Nutzerinnen und Nutzer zu einem «angemessenen Teil» durch die Entrichtung von Beförderungspreisen an die Kostendeckung beizutragen haben. Die Formulierung bringe zum Ausdruck, dass dieser Anteil in Zukunft steigen müsse, dies aber nicht in einem Ausmass, das die genannten positiven Effekte in Frage stelle (vgl. Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» und zum direkten Gegenentwurf [nachfolgend: Botschaft FBI], in BBI 2014 S. 1577 ff., 1676). Der Botschaftstext zeigt klar, dass der öffentliche Verkehr für die Nutzenden etwas kosten (und «nicht zu billig sein») soll, und nennt auch den Grund dafür, nämlich, dass das System bei zu hoher Nachfrage kollabieren könnte. Der Bundesrat geht sogar davon aus, dass der von den Nutzenden zu tragende Anteil steigen soll (vgl. kritisch hierzu: Giovanni Biaggini, BV Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 81a N. 7). Die Regelung von Art. 81a Abs. 2 BV verfolgt damit zweierlei: Der öffentliche Verkehr soll einerseits nicht zu billig und andererseits nicht zu teuer sein. Damit bezweckt die Bestimmung eine Steuerung der Nachfrage über die zu bezahlenden Preise. Dieser Zweck kann nicht erreicht werden, wenn die Fahrgäste keine Kosten tragen. Vor diesem Hintergrund kann der «angemessene Teil» nicht Null sein bzw. widerspricht es dem gesetzgeberischen Willen, die Nutzenden von sämtlichen Kosten zu befreien (BGE 149 I 182 E. 3.2.2; Diebold/Ludin/Beyeler, in Commentaire romand, 2021, Art. 81a BV N. 8; Markus Kern, in Basler Kommentar, 2015, Art. 81a BV N. 15). Auch das historische und das teleologische Auslegungselement ergeben damit, dass die strittige Initiative – wie die vom Bundesgericht beurteilte aus dem Kanton Freiburg – mit Art. 81a Abs. 2 BV nicht vereinbar ist.

**4.6** Weiter kann der Auffassung der Beschwerdeführenden, Art. 81a Abs. 2 BV betreffe einzig den nationalen und regionalen Eisenbahnverkehr und sei auf den städtischen Tram- und Busverkehr nicht anwendbar, nicht gefolgt werden: Zwar wurde Art. 81a Abs. 2 BV im Hinblick auf den Ausbau

der Eisenbahninfrastruktur in der Verfassung verankert. Die Bestimmung bezieht sich aber nicht nur auf die Finanzierung der Bahninfrastruktur, sondern erhebt den «öffentlichen Verkehr» ganz allgemein zu einem Anliegen von Verfassungsrang (vgl. Sachüberschrift von Art. 81a BV). Entsprechend wurde sie (anders als die Bestimmung betreffend die Finanzierung der Bahninfrastruktur in Art. 87a) nicht anschliessend an die in Art. 87 BV verankerte Bundeskompetenz im Bereich des Eisenbahnverkehrs, der Seilbahnen, der Schifffahrt sowie der Luft- und Raumfahrt in die Verfassung aufgenommen, sondern steht an zweiter Stelle im Abschnitt «Öffentliche Werke und Verkehr» und damit an der Spitze der Verfassungsbestimmungen über den Verkehr allgemein. Absatz 1 enthält die gemeinsame Verpflichtung von Bund und Kantonen, für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr «auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden» zu sorgen. Absatz 2 regelt die Kostentragung und enthält keine Einschränkung in Bezug auf die Art des öffentlichen Verkehrs und bezieht sich also eindeutig nicht nur auf den Schienenverkehr. Nichts anderes ergibt sich aus der Botschaft FABI: Der Ortsverkehr wird dort ausdrücklich erwähnt, wogegen von einer etwaigen Beschränkung der Anwendbarkeit auf den Schienenverkehr keine Rede ist (vgl. Botschaft FABI, a.a.O., S. 1676; E. 4.5 hiervor). Daran ändert nichts, dass es in der parlamentarischen Debatte ebenso wie in der Botschaft des Bundesrats in erster Linie um die Frage der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur ging (vgl. AB S 2012 S. 998 ff.; AB N 2013 S. 765 ff.; Botschaft FABI, a.a.O., S. 1608 ff.). Der Wortlaut von Art. 81a BV – der in der Botschaft wiedergegeben wird – ist insoweit hinreichend klar, sodass die Bestimmung entgegen den Beschwerdeführenden nicht als eine nur die Finanzierung der Bahninfrastruktur regelnde Norm verstanden werden kann (BGE 149 I 182 E. 3.2.3). Auch aus dem Umstand, dass der städtische Tram- und Busverkehr weder in der Norm noch in den Materialien erwähnt wurde, lässt sich nicht ableiten, dieser hätte von der Anwendung ausgenommen werden sollen. Die in der Beschwerde zitierte Ziff. 6.2.4 der Botschaft FABI bezieht sich auf den Mittelbedarf für die (notwendigerweise ortsübergreifende) Bahninfrastruktur und ist für die hier interessierende Frage der Anwendbarkeit von Art. 81a BV auf den Ortsverkehr nicht einschlägig (vgl. Botschaft FABI, a.a.O. S. 1614). Nach dem Gesagten steht vielmehr fest, dass die Verfassungsbestimmung auch die kommunale Verkehrsinfrastruktur umfasst (vgl. Giovanni Biaggini, a.a.O., Art. 81a N. 8; Markus Kern,

a.a.O., Art. 81a BV N. 3, 7; Felix Uhlmann, in St. Galler Kommentar zur BV, 4. Aufl. 2023, Art. 81a N. 12 ff.; zum Ganzen auch Uhlmann/Bukovac, Gutachten, Rz. 20, 63 f.).

**4.7** Art. 81a BV bezieht sich auf den gesamten öffentlichen Verkehr. Weshalb die Bestimmung nur den ortsübergreifenden öffentlichen Verkehr umfassen sollte, ist nicht ersichtlich und vermögen die Beschwerdeführenden nicht nachvollziehbar darzulegen. Es ist unbestritten, dass Art. 81a BV die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen nicht berührt (vgl. Beschwerde Ziff. IV.7). Die Bestimmung lässt mithin offen, wer bei der Bereitstellung des Angebots an öffentlichem Verkehr welche Verantwortung trägt und wie die Kosten auf die Nutzenden zu überwälzen sind (vgl. Botschaft FABI, a.a.O., S. 1676; Markus Kern, a.a.O., Art. 81a BV N. 15; Felix Uhlmann, a.a.O., Art. 81a N. 19 f.). Im Kanton Bern liegt die Zuständigkeit für die Gewährleistung eines angemessenen öffentlichen Mobilitätsangebots und die Festlegung der Grundsätze, nach denen sich dieses Angebot richten soll, beim Kanton. Die Kompetenz zur Festlegung der Tarife hat dieser den konzessionierten Transportunternehmen übertragen (vgl. Art. 3 ÖVG i.V.m. Art. 8 f. der Verordnung vom 10. September 1997 über das Angebot im öffentlichen Verkehr [Angebotsverordnung; AGV; BSG 762.412]). Daraus folgt jedoch entgegen den Beschwerdeführenden keineswegs, dass die Vorgaben in der Bundesverfassung nicht beachtet werden müssen bzw. nicht zur Anwendung kommen. Auch die Transportunternehmen haben bei der Tarifausgestaltung das übergeordnete Recht und damit Art. 81a Abs. 2 BV zu beachten. Schliesslich bedeutet der Umstand, dass nicht auf Verfassungsebene geregelt wurde, *wie* die Kosten auf die Nutzenden überwälzt werden (Schaffung von Nutzungskategorien; Aufteilung bezogen auf Verkehrsträger, Regionen, Verbindungen oder Linien; vgl. Markus Kern, a.a.O., Art. 81a BV N. 15), nicht, dass auf die Kostenüberwälzung gänzlich verzichtet werden könnte bzw. den Nutzenden sämtliche Kosten erlassen werden dürften (vgl. hierzu bereits vorne E. 4.4 f.).

**4.8** Zusammenfassend ergibt sich, dass Art. 81a Abs. 2 BV einer generell kostenfreien Nutzung des öffentlichen Verkehrs (auch auf kommunaler Ebene) entgegensteht. Die Verfassungskonformität der von den Beschwerdeführenden wiederholt angerufenen Regelung der EG Adelboden, nach

welcher Einheimische mit einem entsprechenden Ausweis im Gemeindegebiet zur kostenlosen Nutzung des Ortsverkehrs berechtigt sind, ist hier nicht zu prüfen. Die Beschwerdeführenden können aus dem angestrebten Vergleich ohnehin nichts zu Ihren Gunsten ableiten, da die fragliche Regelung mit dem gemäss Initiative angestrebten Gratis-ÖV nicht vergleichbar ist: Die Nutzung des öffentlichen Verkehrs ist in Adelboden nur für die in der Gemeinde Ansässigen kostenlos, also für jene Personen, die in der Gemeinde steuerpflichtig sind. Übernachtungsgäste können den öffentlichen Verkehr mit der Gästekarte zwar ebenfalls kostenlos nutzen, bezahlen hierfür aber die Kurtaxe. Für andere auswärtige Besucherinnen und Besucher ist der öffentliche Verkehr weiterhin kostenpflichtig (vgl. <<https://www.3715.ch>> Rubriken «Home/Wichtige Dienstleistungen/Einheimischenausweis»). Anders als dies gemäss Initiative in der EG Bern der Fall wäre (vgl. hierzu vorne E. 4.3), tragen damit in der EG Adelboden alle Nutzenden direkt oder indirekt einen Teil der Kosten. Ob dies den verfassungsmässigen Vorgaben genügt, kann hier wie erwähnt offenbleiben. Ebenso wenig ist zu prüfen, ob die in anderen Kantonen angestrebten Regelungen vor der Verfassung standhalten.

## 5.

Die Beschwerdeführenden machen schliesslich geltend, die Initiative sei unabhängig davon gültig, ob Art. 81a Abs. 2 BV der Kostenlosigkeit des öffentlichen Verkehrs entgegenstehe. Da Art. 21 Reglement SVB gemäss Initiative einen Kompetenzvorbehalt zugunsten des übergeordneten Rechts enthalte, könne die Bestimmung verfassungskonform ausgelegt werden. Die «Anwendungsmöglichkeit und der Gestaltungsspielraum für die neue Bestimmung» würden sich zwar verringern, dennoch würde die Bestimmung «eine Zielgrösse für die zukünftige Ausgestaltung des Fahrpreissystems im städtischen Verkehr vor[geben], die zwar nicht vollständig, aber doch tendenziell erreicht werden könnte» (Beschwerde Ziff. IV.14). – Art. 21 Reglement SVB enthält sowohl in der geltenden Fassung als auch gemäss Initiativtext einleitend den Vorbehalt, «soweit die Fahrpreise oder Tarife der SVB nicht Kraft übergeordneten Rechts durch andere Instanzen festgelegt werden, [...]» (vgl. vorne E. 2.1). Dieser Vorbehalt bezieht sich indes auf die Zuständigkeit

zur Festlegung der Preise und Tarife und nicht auf die Grundsätze für deren Festlegung, also insbesondere nicht auf die Frage nach der Kostenlosigkeit oder der Beteiligung der Fahrgäste an den Kosten. Der für die Festlegung der Tarife zuständige Verwaltungsrat der SVB wäre also bei Annahme der Initiative im Rahmen seiner Zuständigkeit verpflichtet, die Kostenlosigkeit des nicht touristischen öffentlichen Verkehrs sicherzustellen. Der Zuständigkeitsvorbehalt vermag den Widerspruch der Initiative zum übergeordneten Verfassungsrecht damit nicht aufzuheben. Der Initiative kann auch anderweitig kein verfassungskonformer Sinn beigemessen werden, der noch dem Willen der Initiantinnen und Initianten entsprechen würde: Die Formulierung gemäss Initiativtext, es sei «*sicherzustellen*, dass der öffentliche, nicht touristische Verkehr in der Stadt Bern *für alle* Benutzerinnen und Benutzer *kostenlos*» sei, lässt ebenso wenig Spielraum für Zwischenlösungen wie die Forderung «Gratis-ÖV für alle» bzw. «freie Fahrt für alle Benutzerinnen und Benutzer von Bernmobil auf dem Gebiet der EG Bern» (vgl. Internetauftritt der Initiative, abrufbar unter <<https://gratis-oev-bern.ch>>). Eine verfassungskonforme Auslegung ist nicht möglich, da die zentrale Forderung der Kostenlosigkeit den verfassungsrechtlichen Vorgaben widerspricht. Der Wegfall dieser Forderung würde die Initiative ihres Sinnes entleeren und dem Willen der Initiantinnen und Initianten zuwiderlaufen. Ausserdem würde die Vorlage damit nicht mehr halten, was sie «verspricht», bzw. nicht dem entsprechen, was von den Stimmberechtigten vernünftigerweise verstanden würde. Es ist daher unzulässig, den eindeutigen Wortsinn durch eine verfassungskonforme Auslegung zu ersetzen (vgl. vorne E. 4.1).

## 6.

**6.1** Nach dem Gesagten erweist sich der Schluss der Vorinstanz, die Initiative «für einen kostenlosen öffentlichen Nahverkehr in der Stadt Bern» widerspreche den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum öffentlichen Verkehr, als zutreffend. Bei diesem Ergebnis kann die von den Beschwerdeführenden aufgegriffene Frage offenbleiben, ob die Initiative mit Art. 73 GG (Vorgaben zum Finanzhaushaltsgleichgewicht), Art. 6 und 7 ÖVG (Abgeltungen für den Betrieb der Transportunternehmungen) und Art. 8 AGV (Tarife) vereinbar wäre. Die Beschwerde erweist sich als offensichtlich unbegründet und ist ab-

zuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Das Verwaltungsgericht beurteilt solche Rechtsmittel in Zweierbesetzung (Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

**6.2** Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegen die Beschwerdeführenden. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sind keine Kosten zu erheben (Art. 108a Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
  - Beschwerdeführende
  - Beschwerdegegnerin
  - Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

Die Abteilungspräsidentin:

Die Gerichtsschreiberin:

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.