



## Message 2021-DAEC-156

17 août 2021

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret concernant la validité de l'initiative constitutionnelle «pour la gratuité des transports publics»

Conformément aux articles 116 et 117 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques, nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret concernant la validation de l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «pour la gratuité des transports publics».

Déposée le 2 décembre 2020 par le Comité d'initiative en faveur de la gratuité des transports publics, cette initiative constitutionnelle entièrement rédigée (art. 125 de la Loi sur l'exercice des droits politiques LEDP) tend à une révision partielle de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, afin que l'Etat garantisse la gratuité des transports publics.

Son aboutissement a été constaté dans la *Feuille officielle* n° 5 du 5 février 2021. Le résultat du dénombrement des signatures et le texte de l'initiative sont transmis au Grand Conseil sous la forme du présent message (art. 116 al. 1 LEDP).

Dans le cadre de la présente procédure, le Grand Conseil est invité à statuer sur la validité de l'initiative (art. 117 al. 1 LEDP).

#### 1. Aboutissement de l'initiative

Selon l'article 116 al. 1 LEDP, lorsque l'initiative a abouti, le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil, en session ordinaire, le résultat du dénombrement des signatures et le texte de l'initiative.

En l'espèce, il y a lieu de constater que l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «pour la gratuité des transports publics» est venue à chef au terme de la procédure applicable en matière d'initiative constitutionnelle, à savoir:

- > dépôt de la demande d'initiative à la Chancellerie d'Etat le 20 août 2020 (art. 112 LEDP);
- > publication par la Chancellerie d'Etat de la demande d'initiative dans la *Feuille officielle* n° 36 du 4 septembre 2020, fixant le délai d'apposition des signatures à l'appui de l'initiative du 4 septembre 2020 au 3 décembre 2020 (art. 115 LEDP);
- > dépôt des listes de signatures à la Chancellerie d'Etat le 2 décembre 2020 (art. 107 LEDP);

- > procédure de contrôle et dénombrement des signatures conformément aux articles 108, 109 et 110 LEDP;
- > décision de la Chancellerie d'Etat arrêtant le nombre de signatures valables à 7188 publiée dans la *Feuille officielle* n° 5 du 5 février 2021.

#### 2. Initiative

##### 2.1. Texte de l'initiative

Le texte de l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée, est le suivant:

##### **Initiative populaire cantonale «pour la gratuité des transports publics»**

*La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 est modifiée comme il suit:*

##### **Art. 78 al. 4 (nouveau) Gratuité des transports publics**

*<sup>4</sup>Afin de favoriser l'utilisation des transports publics, l'Etat garantit des transports publics gratuits, de qualité et respectueux de l'environnement. Les prestations offertes par les transports publics sont adaptées à l'évolution de la fréquentation. La mesure est financée par l'impôt général.*

##### 2.2. Transports publics dans le canton

Favoriser l'utilisation des transports publics et inciter à un report modal conséquent de la voiture vers les trains et les bus est un but du Conseil d'Etat. Il l'a inscrit dans son programme gouvernemental 2017–2021 et dans son nouveau Plan directeur cantonal (PDCant).

Pour atteindre cet objectif, il faut des tarifs incitatifs mais surtout une offre de qualité en densité, interconnexions et fréquence. Le gouvernement fribourgeois a donc investi massivement ces dernières années afin de développer l'offre en matière de transport régional de voyageurs (TRV) qu'il planifie en collaboration avec les régions et les entreprises de transport exploitantes. Le nombre de kilomètres productifs effectués par les lignes de trains et les bus du TRV circulant

sur le sol fribourgeois est ainsi passé de 16 719 843 km en 2016 à 20 197 982 km en 2020. Cette offre va continuer à être étoffée ces prochaines années. L'offre du trafic local a également été considérablement étoffée par les agglomérations de Fribourg et de Bulle.

Les coûts importants générés par les transports publics sont couverts d'une part par les pouvoirs publics, qui les commandent aux entreprises de transport assurant l'exploitation des lignes, et d'autre part par les voyageuses et les voyageurs qui payent un titre de transport<sup>1</sup>. Ainsi, à titre indicatif, les recettes de la communauté tarifaire du canton de Fribourg Frimobil<sup>2</sup> issues de la vente de billets et d'abonnements se sont élevés en 2019 à un peu plus de 40 millions de francs<sup>3</sup>. A noter que la législation fédérale impose une rentabilité minimale des lignes du TRV et lie la cadence d'une ligne aux recettes provenant de la vente de billets ou d'abonnements<sup>4</sup>.

Un système de tarifs préférentiels pour les jeunes et les seniors et de billets dégriffés a été mis en place au niveau national (service direct SDN). De son côté, Frimobil propose des rabais pour les «Juniors». Une telle politique permet d'inciter à l'utilisation des transports publics, ce dès le plus jeune âge, et donc au report modal, l'un des objectifs du gouvernement fribourgeois. Elle favorise également des classes d'âge dont le revenu est souvent plus faible sans forcément engendrer de reports de coûts, par le biais d'une augmentation des tarifs ou via les impôts, vers d'autres personnes pas toujours plus aisées.

### 3. Validité de l'initiative

L'article 117 al. 1 LEDP prescrit que le Grand Conseil statue sur la validité matérielle et formelle de l'initiative. Selon l'article 117 al. 1<sup>bis</sup> LEDP, celle-ci doit être conforme au droit supérieur et exécutable ainsi que respecter l'unité de la forme, de la matière et de rang.

Avant de procéder à l'examen de la validité, le champ d'application matériel et géographique de l'initiative doit être clarifié. Le texte de l'initiative contient la notion «transports publics» sans la préciser. Il doit donc être déduit qu'elle concerne tous les moyens de transports publics, à savoir trains, bus, trams,

<sup>1</sup> Les coûts non couverts par la vente de titre de transport des lignes du TRV sont indemnisés par la Confédération (55%) et le canton (45%) et ceux des lignes du trafic local (agglomérations de Fribourg et de Bulle) par les communes concernées (42,5%) et l'Etat de Fribourg (57,5%).

<sup>2</sup> Frimobil permet aux voyageuses et voyageurs de circuler dans le canton de Fribourg et la Broye vaudoise avec un seul titre de transport. Son rôle est d'harmoniser les tarifs entre les différentes entreprises de transport qui circulent sur ce périmètre.

<sup>3</sup> En 2020 ce montant n'est que de 33 millions de francs. Cette baisse est due aux mesures prises par les pouvoirs publics pour lutter contre la pandémie du nouveau coronavirus qui ont eu un fort impact sur la mobilité, en particulier sur les transports publics. A noter que d'autres titres de transport sont vendus dans le cadre du service direct national (SDN), par exemples les abonnements généraux, les demi-tarifs, etc.

<sup>4</sup> Ces recettes doivent permettre à une ligne d'atteindre un taux minimal de couverture des coûts fixé dans une directive de l'office fédéral des transports en fonction de la qualité de la desserte.

installations à câble et la navigation. L'initiative ne fait pas non plus de distinction entre les prestataires de services de transports publics de voyageurs, de sorte que tous les prestataires sont couverts, à savoir TPF, les compagnies de navigation, les téléphériques, mais aussi les entreprises non fribourgeoises telles que CFF, BLS, Car Postal, etc. Concernant le champ d'application géographique de l'initiative, celui-ci est limité par le principe de territorialité. Le droit fribourgeois ne peut être appliqué qu'à l'intérieur des frontières du canton, c'est pourquoi l'initiative doit être comprise comme signifiant uniquement la gratuité des transports publics sur le territoire fribourgeois. Finalement, selon le texte de l'initiative, «les prestations offertes par les transports publics sont adaptées à l'évolution de la fréquentation». Cette partie de l'initiative nécessite également une interprétation. Si l'extension des prestations en cas d'augmentation du nombre de passagers est en principe concevable pour les entreprises qui proposent leurs prestations de transport dans le canton de Fribourg, l'exigence d'une extension des prestations également pour les lignes qui passent partiellement sur le territoire fribourgeois (p. ex. CFF, BLS) ne serait pas compatible avec le droit supérieur. Dans ce contexte, l'initiative devrait être interprétée de manière à ce que cette demande ne puisse prétendre à la validité que pour les lignes de transport publics internes au territoire cantonal.

#### 3.1. Unité de forme, de matière et de rang

L'initiative «pour la gratuité des transports publics» prévoit la garantie par l'Etat de la gratuité des transports publics ainsi que l'adaptation des prestations offertes par les transports publics à l'évolution. Par conséquent, elle répond à l'exigence d'unité de la matière posée par la disposition précitée et par l'article 123 LEDP et l'article 43 de la Constitution fribourgeoise.

Elle est par ailleurs formulée en termes généraux et s'insère directement dans la Constitution fribourgeoise; les unités de la forme et de rang sont par conséquent également respectées.

#### 3.2. Conformité au droit supérieur

L'initiative ne doit, en particulier, rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international. En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'article 49 al. 1 Cst., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral.

En matière de transports publics, l'article 81a de la Constitution fédérale (Cst.), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 à la teneur suivante: *La Confédération et les cantons veillent à ce qu'une offre suffisante de transports publics par rail, route, voie navigable et installations à câbles soit proposée dans toutes les régions du pays. Ce faisant, ils tiennent compte de*

*manière appropriée du fret ferroviaire (al. 1). Les prix payés par les usagers des transports publics couvrent une part appropriée des coûts (al. 2).*

Selon la jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique).<sup>1</sup>

En l'occurrence le texte de l'article 81a al. 2 Cst. est clair. Il peut dès lors être établi que la Confédération et les cantons sont selon le droit constitutionnel tenus de faire participer les usagers des transports publics aux coûts de manière appropriée par le biais des prix.

Dans le message du Conseil fédéral (FF 2012 1371, 1473), l'article 81a al. 2 est justifié comme suit:

*L'al. 2 rend compte de la conclusion selon laquelle la mobilité ne doit pas être trop bon marché, sans quoi la demande augmente de manière effrénée et induit des coûts d'investissement et des coûts subséquents de plus en plus élevés, qui pourraient finir par étouffer le système. La participation des utilisateurs du système est donc appelée à jouer un rôle croissant. Pour éviter un transfert inverse du rail à la route et ne pas compromettre les effets souhaités et obtenus jusqu'ici – c.-à-d. le transfert route-rail des voyageurs –, il faut renoncer à reporter la totalité des coûts sur les utilisateurs. C'est pourquoi on a préféré la formulation «les prix payés par les usagers des transports publics couvrent une part appropriée des coûts», qui indique que cette part doit augmenter, mais pas dans une mesure qui compromettrait les effets positifs.*

La disposition constitutionnelle susmentionnée exige dès lors qu'une part appropriée des coûts des transports publics soit couverte par les prix payés par les usagers. Cette partie appropriée ne peut être nulle. Selon le message du Conseil fédéral, l'article 81a al. 2 vise à atteindre deux objectifs contradictoires: D'une part, la mobilité ne doit pas être trop bon marché, car sinon la demande augmenterait de manière incontrôlée (l'augmentation de la mobilité en tant que telle ne pouvant pas être un but en soi) et entraînerait des coûts d'investissement et de suivi des investissements toujours plus élevés, ce qui pourrait finalement mener à l'effondrement du système. D'autre part, les effets visés et obtenus jusqu'à présent – le report modal sur les transports publics – ne doivent pas être remis en cause. Cette circonstance est prise en compte en évitant le transfert de l'intégralité des coûts aux utilisateurs. La formulation retenue est donc que les utilisateurs

doivent contribuer à une «part appropriée» du recouvrement des coûts en payant des tarifs de transport. Une gratuité complète ne permettrait pas d'assurer la couverture d'une part appropriée des coûts. Par conséquent, l'initiative, telle que formulée, ne peut se concilier ni avec le libellé du texte constitutionnel de l'article 81a al. 2 ni avec les objectifs visés par celui-ci. Elle s'avère donc inconstitutionnelle.

#### 4. Procédure ultérieure

Le Grand Conseil statuera, dans un premier temps, sur la validité de l'initiative sous forme de décret.

Si le Grand Conseil constate la nullité de l'initiative, aucune suite n'est donnée.

Si le Grand Conseil constate en revanche la validité de l'initiative, la procédure ultérieure, pour une initiative entièrement rédigée, est régie par l'article 125 LEDP.

Si le Grand Conseil décide de se rallier à l'initiative entièrement rédigée, celle-ci est soumise au peuple dans un délai d'une année. S'il décide de ne pas s'y rallier et qu'il n'élabore pas de contre-projet, la votation a lieu dans le délai d'un an dès la date d'adoption du décret constatant sa validité. En revanche, s'il décide de ne pas se rallier à l'initiative, il peut dans le délai d'un an dès la date d'adoption du décret constatant sa validité, élaborer un contre-projet.

#### 5. Conclusion

Si de manière générale les objectifs poursuivis par l'initiative quant à la promotion des transports publics sont louables et vont dans le sens de la politique de transports menée par le Conseil d'Etat, la gratuité des transports publics pour tous les utilisateurs, tel que prévu par l'initiative n'est pas adéquate en termes de financement de ces prestations publiques et surtout non conforme à la Constitution fédérale. Au vu de ce qui précède, le Grand Conseil est invité à constater la nullité de l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «pour la gratuité des transports publics». Le Conseil d'Etat tient toutefois à souligner qu'il va poursuivre sa politique de développement de l'offre de transports publics afin d'atteindre les objectifs de mobilité durable et de report modal de son PDCant et en faveur du climat. Pour rappel, le Conseil d'Etat a pour objectif de réduire de moitié ses émissions de CO<sub>2</sub> d'ici à 2032 et d'atteindre la neutralité en 2050.

<sup>1</sup> ATF 140 III 315, considérant 5.2.1



## Botschaft 2021-DAEC-156

17. August 2021

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel»

Wir unterbreiten Ihnen gemäss den Artikeln 116 und 117 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) einen Dekretsentwurf über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel».

Die Initiative wurde am 2. Dezember 2020 vom Initiativkomitee für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel eingereicht. Sie hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs (Art. 125 PRG) und verlangt eine Teilrevision der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, damit der Staat kostenlose öffentliche Verkehrsmittel garantiert.

Ihr Zustandekommen wurde im *Amtsblatt* Nr. 5 vom 5. Februar 2021 festgestellt. Das Auszahlungsergebnis der Unterschriften und der Text der Initiative werden dem Grossen Rat in Form dieser Botschaft überwiesen (Art. 116 Abs. 1 PRG).

Im Rahmen dieses Verfahrens wird der Grosse Rat eingeladen, über die Gültigkeit der Initiative zu entscheiden (Art. 117 Abs. 1 PRG).

#### 1. Zustandekommen der Initiative

Ist die Initiative zustande gekommen, so übermittelt der Staatsrat nach Artikel 116 Abs. 1 PRG das Auszahlungsergebnis und den Initiativtext dem Grossen Rat in der ordentlichen Session.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass die Verfassungsinitiative «für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel» nach Abschluss des für eine Verfassungsinitiative geltenden Verfahrens zustande gekommen ist:

- > Einreichung des Initiativbegehrens bei der Staatskanzlei am 20. August 2020 (Art. 112 PRG);
- > Veröffentlichung des Initiativbegehrens durch die Staatskanzlei im *Amtsblatt* Nr. 36 vom 4. September 2020; der Beginn der Frist für die Unterschriftensammlung zur Unterstützung der Initiative wurde auf den 4. September 2020 und das Ende auf den 3. Dezember 2020 festgesetzt (Art. 115 PRG);
- > Einreichung der Unterschriftenbogen bei der Staatskanzlei am 2. Dezember 2020 (Art. 107 PRG);

- > Kontroll- und Auszahlungsverfahren für die Unterschriften gemäss den Artikeln 108, 109 und 110 PRG;
- > Feststellung der Staatskanzlei, dass 7188 Unterschriften gültig sind, veröffentlicht im *Amtsblatt* Nr. 5 vom 5. Februar 2021.

#### 2. Initiative

##### 2.1. Text der Initiative

Der Text der Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs lautet wie folgt:

###### **Kantonale Volksinitiative**

###### **«für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel»**

*Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 wird wie folgt geändert:*

###### **Art. 78 Abs. 4 (neu)**

###### **Kostenlose öffentliche Verkehrsmittel**

*<sup>4</sup> Um die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel zu fördern, garantiert der Staat kostenlose, qualitativ hochwertige und umweltfreundliche öffentliche Verkehrsmittel. Das Angebot des öffentlichen Verkehrs wird an die Entwicklung der Fahrgastzahlen angepasst. Diese Massnahme wird durch die allgemeinen Steuern finanziert.*

##### 2.2. Öffentliche Verkehrsmittel im Kanton

Die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel zu fördern und Anreize für eine konsequente Verkehrsverlagerung vom Auto auf Bahn und Bus zu schaffen, gehört zu den Zielen des Staatsrats. So hat er dieses Ziel in sein Regierungsprogramm 2017–2021 und in seinen neuen kantonalen Richtplan (KantRP) aufgenommen.

Um dieses Ziel zu erreichen, sind attraktive Tarife nötig, vor allem aber ein hochwertiges Angebot in Bezug auf Dichte, Anschlüsse und Kadenz. Die Freiburger Regierung hat daher in den letzten Jahren stark in den Ausbau des Angebots im regionalen Personenverkehr (RPV) investiert, das sie in Zusammenarbeit mit den Regionen und den Transportunternehmen, die diese Linien betreiben, plant. Die produktiven Kilometer,

die im Kanton Freiburg mit den Bahnen und Bussen des RPV zurückgelegt wurden, stiegen von 16 719 843 km im Jahr 2016 auf 20 197 982 km im Jahr 2020. Das Angebot wird in den kommenden Jahren weiter ausgebaut werden. Das Ortsverkehrsangebot wurde in den Agglomerationen Freiburg und Bulle ebenfalls deutlich ausgebaut.

Die hohen Kosten des öffentlichen Verkehrs werden zum einen von der öffentlichen Hand getragen, welche die Transportunternehmen mit dem Betrieb der Linien beauftragt, zum anderen von den Fahrgästen über die Fahrausweise.<sup>1</sup> So betragen die Einnahmen der Freiburger Tarifgemeinschaft Frimobil<sup>2</sup> aus dem Verkauf von Billetten und Abonnementen knapp über 40 Millionen Franken im Jahr 2019.<sup>3</sup> Es ist zu beachten, dass die Bundesgesetzgebung eine minimale Wirtschaftlichkeit für Linien der RPV vorschreibt und die Kadenz einer Linie an die Einnahmen aus dem Verkauf von Billetten und Abonnementen koppelt.<sup>4</sup>

Auf nationaler Ebene wurde ein System mit Vorzugstarifen für Jugendliche und Senioren sowie ermässigten Fahrkarten eingerichtet (Nationaler Direkter Verkehr NDV). Frimobil bietet seinerseits Ermässigungen für Jugendliche an. Eine solche Politik ermöglicht es, die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel schon bei Kindern und Jugendlichen zu fördern und damit die Verkehrsverlagerung, eines der Ziele der Freiburger Regierung, zu unterstützen. Sie begünstigt auch Altersgruppen, deren Einkommen oft niedriger ist, ohne dass deswegen die Kosten auf andere, nicht immer wohlhabendere Menschen abgewälzt werden, entweder durch eine Erhöhung der Preise oder durch Steuern.

### 3. Gültigkeit der Initiative

Nach Artikel 117 Abs. 1 PRG befindet der Grosse Rat über die materielle und formelle Gültigkeit der Initiative. So darf diese nach Artikel 117 Abs. 1<sup>bis</sup> PRG nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen, muss durchführbar sein und die Einheit der Form, der Materie und der Normstufe wahren.

Bevor zur Prüfung der Gültigkeit übergegangen wird, muss der materielle und geografische Geltungsbereich der Initia-

tive geklärt werden. Der Text der Initiative enthält den Begriff «öffentlicher Verkehr», ohne ihn näher zu erläutern. Daraus ist zu schliessen, dass es sich um alle öffentlichen Verkehrsmittel handelt, also um Züge, Busse, Trams, Seilbahnen und Schiffe. Die Initiative unterscheidet nicht zwischen den Anbietern des öffentlichen Personenverkehrs, sodass alle Anbieter erfasst werden: TPF, Schifffahrtsunternehmen, Seilbahnen, aber auch nicht-freiburgische Unternehmen wie SBB, BLS, PostAuto usw. Der geografische Geltungsbereich der Initiative wird durch das Territorialitätsprinzip abgegrenzt. Das Freiburger Recht kann nur innerhalb der Grenzen des Kantons angewendet werden, weshalb die Initiative so zu verstehen ist, dass sie nur den kostenlosen öffentlichen Verkehr innerhalb des Kantons Freiburg meint. Und schliesslich soll laut Initiative «das Angebot des öffentlichen Verkehrs an die Entwicklung der Fahrgastzahlen angepasst [werden]». Auch dieser Teil der Initiative bedarf einer Auslegung. Während für Unternehmen, die ihre Leistungen im Kanton Freiburg anbieten, eine Leistungsausweitung bei einem Anstieg der Fahrgastzahlen grundsätzlich denkbar ist, wäre die Forderung nach einer Leistungsausweitung auch für Linien, die teilweise durch das Gebiet des Kantons Freiburg führen (z. B. Linien der SBB oder BLS), nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar. In diesem Zusammenhang ist die Initiative so zu interpretieren, dass diese Forderung nur für rein innerfreiburgische ÖV-Linien gültig sein kann.

#### 3.1. Einheit der Form, der Materie und der Normstufe

Die Initiative «für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel» fordert, dass der Staat einen kostenlosen öffentlichen Verkehr garantiert und das öffentliche Verkehrsangebot an die Entwicklung der Fahrgastzahlen anpasst. Damit erfüllt sie das Erfordernis der Einheit der Materie, das in der oben genannten Bestimmung sowie in den Artikeln 123 PRG und 43 der Verfassung des Kantons Freiburg (KV) festgelegt ist.

Ausserdem ist sie allgemein formuliert und soll direkt in die KV eingefügt werden; die Einheit von Form und Normstufe ist damit ebenfalls gewahrt.

#### 3.2. Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Insbesondere darf die Initiative nichts enthalten, was höherem Recht, sei es kantonale, interkantonale, nationale oder internationale, widerspricht. Gemäss dem in Artikel 49 Abs. 1 der Bundesverfassung verankerten Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Vorrang des Bundesrechts gegenüber dem kantonalen Recht) sind die Kantone nicht befugt, in Bereichen, die das Bundesrecht abschliessend regelt, Gesetze zu erlassen.

<sup>1</sup> Die nicht durch den Fahrausweisverkauf gedeckten Kosten im RPV werden vom Bund (55%) und vom Kanton (45%) übernommen, die ungedeckten Kosten auf den Linien des Ortsverkehrs (Agglomerationen Freiburg und Bulle) von den betroffenen Gemeinden (42,5%) und dem Staat Freiburg (57,5%).

<sup>2</sup> Mit Frimobil kann man im Kanton Freiburg und in der Waadtländer Broye mit einem einzigen Fahrausweis fahren. Seine Aufgabe ist die Tarifharmonisierung zwischen den verschiedenen Transportunternehmen, die im Frimobil-Perimeter tätig sind.

<sup>3</sup> Für 2020 beträgt dieser Betrag nur 33 Millionen Franken. Dieser Rückgang ist auf die Massnahmen der Behörden zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie zurückzuführen, dies ist stark auf die Mobilität, insbesondere auf den öffentlichen Verkehr, auswirkte. Dem ist hinzuzufügen, dass über den Nationalen Direkten Verkehr (NDV) auch andere Fahrausweise verkauft werden, z. B. Generalabonnemente, Halbtaxabonnemente usw.

<sup>4</sup> Diese Einnahmen müssen es einer Linie ermöglichen, den vom Bundesamt für Verkehr festgelegten minimalen Kostendeckungsgrad entsprechend der Angebotskategorie zu erreichen.

Der am 1. Januar 2016 in Kraft getretene Artikel 81a der Bundesverfassung (BV) besagt Folgendes: *Bund und Kantone sorgen 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* (Abs. 1). *Die Kosten des öffentlichen Verkehrs werden zu einem angemessenen Teil durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise gedeckt* (Abs. 2).

Nach ständiger Rechtsprechung gilt: Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss, unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historische Auslegung), auf den Zweck der Norm, die ihr zugrunde liegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematische Auslegung).<sup>1</sup>

Nun ist der Wortlaut von Artikel 81a Abs. 2 BV eindeutig. Es kann daher festgehalten werden, dass Bund und Kantone verfassungsrechtlich verpflichtet sind, die Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs über die Beförderungspreise angemessen an den Kosten zu beteiligen.

In der Botschaft des Bundesrats (BBl 2012 1577, S. 1676) wird Artikel 81a Abs. 2 wie folgt begründet:

*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 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 Nutzen 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.*

Die oben genannte Verfassungsbestimmung verlangt mit anderen Worten, dass ein angemessener Teil der Kosten des öffentlichen Verkehrs durch die von den Nutzerinnen und Nutzern gezahlten Preise gedeckt wird. Dieser angemessene Teil kann nicht null sein. Laut Botschaft des Bundesrats sollen mit Artikel 81a Abs. 2 zwei widersprüchliche Ziele erreicht werden: Einerseits darf die Mobilität nicht zu billig sein, da sonst die Nachfrage unkontrolliert ansteigt (die Zunahme der Mobilität ist kein Selbstzweck) und zu immer höheren Investitions- und Investitionsfolgekosten führt, was letztlich zum Kollaps des Systems führen kann. Andererseits dürfen die angestreb-

ten und bisher erreichten Effekte – die Verkehrsverlagerung auf den öffentlichen Verkehr – nicht in Frage gestellt werden. Diesem Umstand wird dadurch Rechnung getragen, dass nicht die vollen Kosten auf die Nutzerinnen und Nutzer umgewälzt werden. So wurde festgelegt, dass die Nutzerinnen und Nutzer einen «angemessenen Teil» durch die Entrichtung von Beförderungspreisen an die Kostendeckung beitragen sollen. Mit einer vollständigen Unentgeltlichkeit kann nicht sichergestellt werden, dass ein angemessener Teil der Kosten gedeckt wird. Die Initiative, wie sie formuliert ist, lässt sich daher weder mit dem Wortlaut von Artikel 81a Abs. 2 BV noch mit den damit verfolgten Zielen vereinbaren. Sie ist somit verfassungswidrig.

#### 4. Weiteres Vorgehen

Als Nächstes muss der Grosse Rat die Gültigkeit der Initiative in Form eines Dekrets beschliessen.

Befindet der Grosse Rat die Initiative als ungültig, wird ihr keine Folge gegeben.

Stellt der Grosse Rat hingegen ihre Gültigkeit fest, ist das weitere Verfahren für eine Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs in Artikel 125 PRG vorgegeben:

Schliesst sich der Grosse Rat einer in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten Initiative an, so wird diese dem Volk innert einem Jahr zur Abstimmung unterbreitet. Schliesst sich der Grosse Rat der Initiative nicht an und arbeitet er keinen Gegenvorschlag aus, so findet die Volksabstimmung innert einem Jahr seit der Verabschiedung des Dekrets über die Gültigkeit der Initiative statt. Schliesst sich der Grosse Rat der Initiative nicht an, so kann er innert einem Jahr seit der Verabschiedung des Dekrets über die Gültigkeit der Initiative einen Gegenvorschlag ausarbeiten.

#### 5. Schlussfolgerung

Ganz allgemein betrachtet sind die Ziele der Initiative löblich, etwa was die Förderung des öffentlichen Verkehrs betrifft, und sie gehen in die Richtung der Mobilitätspolitik des Staatsrats. Ein kostenloser öffentlicher Verkehr für alle Nutzerinnen und Nutzer, wie ihn die Initiative vorsieht, entspricht einer unangemessenen Finanzierung dieser Leistungen und ist auch nicht mit der Bundesverfassung vereinbar. Aufgrund der obigen Ausführungen ersucht der Staatsrat den Grosse Rat, die Verfassungsinitiative «für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel» für ungültig zu erklären. Gleichzeitig betont der Staatsrat jedoch, dass er seine Politik des Ausbaus des öffentlichen Verkehrsangebots fortsetzen wird, um die Ziele des KantRP in Bezug auf nachhaltige Mobilität und Verkehrsverlagerung zu erreichen und um das Klima zu schützen. Zur Erinnerung: Der Staatsrat hat sich zum Ziel gesetzt, seine CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2032 zu halbieren und bis 2050 klimaneutral zu werden.

<sup>1</sup> BGE 140 III 315, E. 5.2.1

**Décret concernant la validité de l'initiative constitutionnelle  
«pour la gratuité des transports publics»**

*du...*

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): –  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 116 et 117 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEPD);

Vu le message 2021-DAEC-156 du Conseil d'Etat du 17 août 2021;

Sur la proposition de cette autorité;

*Décète:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> La nullité de l'initiative constitutionnelle «pour la gratuité des transports publics» est constatée.

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**Dekret über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative  
«für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel»**

*vom...*

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: –  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 116 und 117 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG);

gestützt auf die Botschaft 2021-DAEC-156 des Staatsrates vom 17. August 2021;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Die Ungültigkeit der Verfassungsinitiative «für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel» wird festgestellt.

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.  
Il entre en vigueur immédiatement.

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.  
Es tritt sofort in Kraft.