



24.459

Parlamentarische Initiative

Brenzikofer Florence.

Finanzierung des öffentlichen Verkehrs

Initiative parlementaire

Brenzikofer Florence.

Financement des transports publics

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.03.25 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Klopfenstein Broggini, Brenzikofer, Marti Min Li, Pult, Roth David, Töngi, Tuosto)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Klopfenstein Broggini, Brenzikofer, Marti Min Li, Pult, Roth David, Töngi, Tuosto)

Donner suite à l'initiative

Präsidentin (Riniker Maja, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Brenzikofer Florence (G, BL): Es geht in meiner parlamentarischen Initiative "Finanzierung des öffentlichen Verkehrs" darum, den Kostenschlüssel im Personenverkehr so zu modernisieren, dass die Zielsetzungen des Bundes beim Modalsplit zugunsten des öffentlichen Verkehrs erreicht und die Kostensteigerungen nicht weiter auf die Kundinnen und Kunden abgewälzt werden. Es ist eine Massnahme nötig, da die Branchenverbände bis ins Jahr 2035 mit einem Kostenanstieg von bis zu 30 Prozent rechnen.

Es geht in meiner parlamentarischen Initiative konkret um Artikel 81a der Bundesverfassung zum öffentlichen Verkehr, und zwar um Absatz 2. Der verwendete Begriff "angemessen" ist im Personenbeförderungsgesetz so als Maximalgrenze zu konkretisieren, dass die Ziele des Pariser Klimaabkommens und zur Erhöhung des Anteils des öffentlichen Verkehrs schneller erreicht werden können. Artikel 81a besagt in Absatz 1, dass Bund und Kantone für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden sorgen. In Absatz 2 sind die dafür anfallenden Kosten erwähnt, und zwar so, dass sie zu einem "angemessenen Teil" durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise gedeckt werden.

Doch was bedeutet das Wort "angemessen"? Hier gilt es, den Begriff zu konkretisieren, denn die Kosten sollten zukünftig nicht noch stärker auf die Kundinnen und Kunden abgewälzt werden. Die Preise im öffentlichen Verkehr haben sich seit 1990 mehr als verdoppelt. Im gleichen Zeitraum sind die Kosten fürs Autofahren nur um den Faktor 1,25 gestiegen. Steigende ÖV-Kosten führen dazu, dass die Menschen aufs Auto umsteigen, denn der Preis bleibt ein entscheidendes Kriterium bei der Wahl des Verkehrsmittels, wie eine Studie der Universität Luzern belegt.

Wir kennen das Ziel des Bundes, künftig rund 40 Prozent des Personenverkehrs im öffentlichen Verkehr abwickeln zu wollen. Davon sind wir leider noch weit entfernt. Vielmehr stagniert seit Jahren der Anteil des



öffentlichen Verkehrs bei etwas über 20 Prozent. Es gibt einen ganz wichtigen Bereich, nämlich den Freizeitverkehr. Auch da wollen wir die Erhöhung des Anteils erreichen. Die sich öffnende Kostenschere zwischen öffentlichem Verkehr und motorisiertem Individualverkehr erschwert das Erreichen der Ziele noch zusätzlich. Die Ursachen für die prognostizierten Kostensteigerungen im öffentlichen Verkehr sind vielfältig. Es geht um Investitionen in die Dekarbonisierung – Ziele, die wir beschlossen haben und die es umzusetzen gilt. Immer mehr Menschen nutzen den ÖV, was wiederum zu einem Angebotsausbau und steigenden Personal- und Energiekosten führt. Weitere radikale Sparmassnahmen, wie sie der Bundesrat im aktuellen Sparpaket im Bereich des Regionalverkehrs vorschlägt, wären inakzeptabel und würden zu einer Negativspirale führen sowie langfristig Bund und Kantone finanziell stärker belasten. Um die Kostensteigerungen abzufedern, braucht es deshalb eine Konkretisierung im Gesetz. Die Obergrenze für den Anteil der Reisenden am Kostenschlüssel könnte so indexiert werden, dass die individuellen Preissteigerungen nicht grösser als die allgemeine Teuerung im Landesindex der Konsumentenpreise sein dürfen. Die weitere konkrete Umsetzung wird bewusst offengelassen, um den Branchenverbänden sowie dem Bund und den Kantonen die nötige Freiheit zu lassen.

Zusammenfassend sage ich noch: Es braucht alternative Finanzierungsmodelle, um den Modalsplit zugunsten des öffentlichen Verkehrs zu verschieben und volkswirtschaftliche Vorteile zu sichern sowie um die bevorstehenden Kostensteigerungen abzufedern, die Klimaziele zu erreichen und gleichzeitig den Druck auf die Fahrgastpreise tief zu halten.

Danke, dass Sie meiner parlamentarischen Initiative Folge geben und den Weg für eine konkrete Lösung zur Abfederung der Kostensteigerungen im öffentlichen Verkehr ebnen.

Klopfenstein Broggin Delphine (G, GE): Cette initiative de ma collègue Brenzikofer vise à moderniser la clé de répartition des coûts dans le domaine des transports publics pour répondre à un enjeu majeur. Cet enjeu majeur, c'est d'atteindre les objectifs climatiques de la Confédération, et cela, sans répercussions majeures sur les usagers et les usagères.

Les associations de transport préviennent déjà que les coûts pourraient exploser, avec des augmentations allant jusqu'à 30 pour cent d'ici 2035. Il est donc urgent d'agir sur cette question, d'avoir la capacité de maintenir et de développer des transports publics qui soient attractifs, qui puissent être une vraie alternative au transport individuel motorisé, mais tout en respectant les ménages, c'est-à-dire en n'alourdissant pas encore davantage le prix des transports publics afin de soulager les ménages.

Cette initiative renforce l'article 81a de la Constitution fédérale. Elle demande de clarifier le terme "approprié" en définissant une limite maximale dans la loi sur le transport de voyageurs, afin de rendre concrètes nos ambitions climatiques et d'améliorer la répartition modale.

L'alinéa 1 de cet article 81a dit que la Confédération et les cantons doivent garantir une offre de transports publics suffisante dans toutes les régions du pays. L'alinéa 2 se réfère aux coûts et à leur couverture par les prix payés par les usagères et usagers, mais avec une terminologie qui n'est pas claire et qu'il vaudrait la peine, aujourd'hui, de clarifier. Cette terminologie, c'est le terme "approprié". Qu'est-ce qu'on entend réellement par "approprié"? Il est grand temps de définir cette notion de manière plus stricte, car les prix des transports publics continuent d'augmenter et d'être répercutés directement sur les usagers et les usagères.

AB 2025 N 512 / BO 2025 N 512

La hausse des prix des transports publics, qui ont plus que doublé depuis 1990, pèse lourdement sur les ménages, alors que les coûts liés à la voiture ont peu augmenté, voire ont diminué selon les périodes, avec la baisse du prix de l'essence. Cette disparité devient un frein à la transition modale vers les transports publics. D'ailleurs, une étude de l'Université de Lucerne l'a clairement démontré: sans une action résolue, cet écart de coûts rendra encore plus difficile la réalisation des objectifs de la Confédération, qui vise à ce que 40 pour cent du transport de personnes se fassent par les transports publics. C'est l'objectif de la Confédération et il faut qu'on se donne les moyens pour l'atteindre. Toutefois, nous sommes encore loin du compte, et, si nous n'activons pas les bons leviers pour y parvenir, les objectifs ne seront tout simplement pas atteints. On ne peut pas, d'un côté, se fixer des objectifs exigeants – et je me réjouis qu'on en ait – et, de l'autre, ne pas avoir des mesures pour les atteindre.

Les causes de cette hausse des prix sont multiples. On parle de la décarbonisation, de l'extension de l'offre et des coûts croissants en personnel et en énergie. Mais il est impératif de limiter l'impact sur les usagers et les usagères. Les solutions passent par la mise en place d'un plafond de hausse des prix qui soit indexé sur l'inflation générale, ainsi que par la recherche de modèles de financement alternatifs.

Nous devons agir aujourd'hui pour éviter que les transports publics deviennent un fardeau financier insoutenable. Cette initiative parlementaire est une réponse déterminée et nécessaire à cet enjeu. Pour le rappeler



encore une fois, on a reçu un rapport édifiant de l'Office fédéral des routes (OFROU) – c'était il n'y a pas très longtemps, il y a quelques mois. Ce rapport nous disait clairement que les transports, en général, avaient des coûts externes. Et dans ce rapport, on pouvait lire noir sur blanc que les coûts externes liés au trafic individuel motorisé atteignaient jusqu'à 20 milliards de francs par année; 20 milliards par année, ce sont les coûts externes du trafic individuel motorisé. Que sont les coûts externes? Ce sont, par exemple, les coûts liés à l'usure de l'infrastructure, l'impact sur la santé publique, l'impact sur l'environnement, la pollution de l'air et la pollution sonore. Tous ces éléments ont un coût, et ce coût est supporté par la collectivité. Il faut donc prendre en compte cet élément. On sait très bien, aujourd'hui, que soutenir davantage les transports publics sera toujours moins cher que de poursuivre la logique du trafic individuel motorisé, avec des coûts externes exorbitants et à charge des contribuables.

Cottier Damien (RL, NE), pour la commission: La commission propose de s'opposer à cette initiative parlementaire, c'est-à-dire de ne pas y donner suite, pour trois principales séries de raisons, à savoir des raisons d'ordre juridique, des raisons d'ordre institutionnel, liées au fédéralisme, et des raisons d'ordre financier.

D'abord, pour les raisons d'ordre juridique, ce que nous demande notre collègue Brenzikofer, au fond, et ce que vise l'initiative, c'est une réinterprétation du terme "appropriée" qui est utilisé dans l'article 81a alinéa 2 de notre Constitution, selon lequel les passagers, les utilisateurs doivent participer au financement du système de transport public pour une part, justement, "appropriée". Notre collègue propose de fixer un plafond ou une limite maximale à cette participation des utilisateurs, mais la commission estime que, en matière juridique, ce n'est pas quelque chose qu'il est possible de faire. Il y a eu récemment une interprétation de cette disposition constitutionnelle par les tribunaux, qui ont confirmé qu'il n'était pas possible, par exemple, d'avoir une gratuité totale des transports publics pour interpréter correctement ce terme de participation "appropriée". Notre commission estime que si l'on en venait à dire qu'il y a une limite maximale dans ce domaine, on se trouverait dans la même situation. On ne pourrait plus considérer que la participation des utilisateurs est suffisamment proportionnelle aux coûts, et, par conséquent, le terme "appropriée" perdrait son sens. Notre commission, à défaut d'avoir fait une analyse juridique approfondie de cette disposition, a tout au moins de grands doutes sur la possibilité de suivre l'interprétation que propose notre collègue tout en respectant la disposition constitutionnelle. Voilà pour la première raison. A cela s'ajoute le fait que l'offre de transports publics augmente de manière continue, que le nombre de voyageurs au kilomètre augmente aussi de manière continue, et que, par conséquent, en fixant un plafond, on a mécaniquement un effet qui vise à une diminution de la participation proportionnelle des utilisateurs par rapport au financement de ces prestations, puisqu'elles sont en augmentation. Il s'agit donc de la première série, à savoir des raisons juridiques.

Pour la deuxième série de raisons, elles sont institutionnelles et liées, au fond, au fédéralisme ou à la manière dont nous avons organisé notre système de transports publics, puisque, vous le savez, ce n'est pas la Confédération qui fixe les prix des transports publics, mais ce sont les entreprises elles-mêmes. Ce marché est organisé, notamment à l'échelle cantonale, et ce sont aussi les cantons qui fixent des dispositions pour leurs entreprises de transport pour un certain nombre de prestations. D'autres dispositions proviennent de l'Office fédéral des transports (OFT) et de la Confédération, mais les prix eux-mêmes, les prix pour les utilisateurs, ne sont pas fixés par les pouvoirs publics, mais par les entreprises, et nous voulons respecter les compétences des entreprises et aussi les compétences des cantons dans ce domaine.

La troisième série de raisons, ce sont des raisons financières. Bien évidemment que si la Confédération fixait un plafond à la participation aux prix payés par les utilisateurs, il faudrait financer la différence et cela entraînerait donc une augmentation des subsides fédéraux dans ce domaine. Or, vous connaissez tous la situation financière de la Confédération ainsi que les propositions du Conseil fédéral dans ce domaine. On voit mal comment on pourrait trouver des ressources suffisantes dans le budget de la Confédération, dans la situation actuelle, pour aller dans cette direction.

De l'avis de la commission, il y a suffisamment d'instruments et d'incitations dans la politique climatique de la Confédération avec les instruments que nous nous sommes donnés pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Pour toutes ces raisons, la commission vous recommande, par 15 voix contre 7 et 0 abstention, de ne pas donner suite à cette initiative.

Tuosto Brenda (S, VD): Monsieur Cottier, vous avez dit que le coût kilométrique avait augmenté ces dernières années. Mais, en 13 ans, le prix de l'abonnement général en deuxième classe a, lui aussi, augmenté de 24 pour cent, et cette tendance va se poursuivre. Vu les besoins de la population dans les communes, dans les villes, d'avoir des soutiens de la part de leurs collectivités, ce sont donc de toute façon des éléments qui sont à la charge des collectivités. Alors, ne pensez-vous pas qu'il est venu le temps de remettre en question ce terme



"appropriée" qui figure dans la Constitution, pour pouvoir soulager enfin le pouvoir d'achat des ménages?

Cottier Damien (RL, NE), pour la commission: Chère collègue, ce que je pense n'a pas beaucoup d'importance, puisque je rapporte au nom de la commission et la commission a estimé que les pouvoirs publics cantonaux ou communaux pouvaient très bien faire des offres dans ce domaine. Certaines communes offrent des bons, par exemple pour des réductions pour les abonnements généraux ou pour les abonnements de parcours, notamment pour les seniors ou pour les enfants; certaines communes ou certains cantons le font pour l'ensemble de la population. Ce sont des politiques qui existent. Il n'est pas nécessaire, pour aller dans cette direction, d'avoir une réinterprétation du terme "appropriée" dans la Constitution.

Si les dépenses, dans leur ensemble, augmentent – je le mentionnais tout à l'heure –, en fixant un plafond, la participation des utilisatrices et utilisateurs sera proportionnellement plus faible et on ne respectera plus cette notion de "approprié" que le constituant a voulue.

Jauslin Matthias Samuel (GL, AG), für die Kommission: Wie bereits mein Vorredner gesagt hat, wurde die Initiative am 10. Februar 2025 vorgeprüft, und die Kommission hat auch

AB 2025 N 513 / BO 2025 N 513

diskutiert, was in der Bundesverfassung aufgeführt ist. Denn 2014 wurde die Bundesverfassung dahin gehend abgeändert, dass die Benutzer einen angemessenen Beitrag zahlen sollen. Der angemessene Beitrag soll auch Bestand haben, wenn das Angebot ausgebaut wird. Das Angebot des öffentlichen Verkehrs wurde in den letzten Jahren deutlich ausgebaut, und jetzt ist einfach die Frage, wie der Begriff "angemessen" definiert werden soll.

Es ist in diesem Fall zu beachten, dass es effektiv Verhandlungen gibt. Die Alliance Swiss Pass wird im Zusammenhang mit den Tarifanpassungen Vorgaben machen und je nachdem den Begriff "angemessen" mit dem Preisüberwacher definieren oder diskutieren.

Die Kommission ist der Ansicht, dass dieses Verfahren und diese Diskussion richtig sind und der Begriff "angemessen" nicht fix ist, sondern dem Angebot angepasst werden soll. Daher sind die Verhandlungen mit dem Preisüberwacher und mit den zuständigen Behörden von Kantonen und Gemeinden wichtig. Ob der Modalsplit damit gesteigert werden kann oder nicht, war nicht Bestandteil der Änderung der Bundesverfassung, die 2014 vorgenommen wurde. Daher erachtet es die Kommission in diesem Teil als nicht notwendig, der parlamentarischen Initiative Brenzikofer Folge zu geben und die Tarife des öffentlichen Verkehrs in irgendeiner Art und Weise zu deckeln.

Mit 15 zu 7 Stimmen wurde dieses Anliegen abgelehnt, und die Kommission bittet Sie hier ebenfalls, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Präsidentin (Riniker Maja, Präsidentin): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Klopfenstein Broggini beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.459/30449)

Für Folgegeben ... 62 Stimmen

Dagegen ... 127 Stimmen

(2 Enthaltungen)