

JAAC 52.19

Bundesamt für Justiz, 8. Februar 1988

Constitution fédérale. Bases des prestations de la Confédération destinées à remédier aux intempéries de 1987. Compétence de la Confédération de soutenir des projets publics d'infrastructure régionale, dans la mesure où ils améliorent les conditions générales de l'économie privée. Le financement intégral des frais de réfection des routes est compatible avec le sens et l'esprit de l'art. 36^{ter} Cst.

Bundesverfassung. Grundlagen für Leistungen des Bundes zur Behebung der Unwetterschäden 1987. Zuständigkeit des Bundes, regionale, öffentliche Infrastrukturvorhaben zu fördern, sofern sie die Rahmenbedingungen des privaten Wirtschaftens verbessern. Die vollständige Finanzierung von Strassenkosten ist mit Sinn und Zweck von Art. 36^{ter} BV vereinbar.

Costituzione federale. Basi delle prestazioni della Confederazione destinate a riparare i danni causati dalle alluvioni del 1987. Competenza della Confederazione a sostenere progetti pubblici d'infrastrutture regionali, nella misura in cui questi migliorino le condizioni generali dell'economia privata. Il finanziamento integrale delle spese per le strade è compatibile con il senso e lo spirito dell'art. 36^{ter} Cost.

Am 14. Dezember 1987 hat der Bundesrat zuhanden der Eidgenössischen Räte eine Botschaft über ausserordentliche Massnahmen zur Behebung der Unwetterschäden 1987 verabschiedet (BBl 1987 I 181 ff.). Danach soll der Bund Leistungen an die Strassenkosten und an die Restkosten der Kantone erbringen, die im Zusammenhang mit den Unwettern im Jahre 1987 entstanden. Die Kommission des Ständerates hat nähere Abklärungen zur Verfassungsmässigkeit des vorgesehenen Bundesbeschlusses über die Leistungen des Bundes zur Behebung der Unwetterschäden 1987 verlangt. Die folgenden Ausführungen geben Auszüge der Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz wieder.

1. Die Wirtschaftsartikel als verfassungsrechtliche Grundlage

a. Nach Art. 31^{bis} Abs. 2 BV kann der Bund einzelne Wirtschaftszweige und Berufe fördern. Entsprechende Massnahmen betreffen Teilgebiete der nationalen Wirtschaft (z. B. die Exportwirtschaft oder den Fremdenverkehr) und Unterabteilungen solcher Wirtschaftszweige («Berufe») wie die Hotellerie oder die Berufsfischerei. Sie sind auf den Unternehmerberuf als selbständige Erwerbstätigkeit bezogen (vgl. *Schürmann Leo*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 1983, S.109; vgl. auch BBl 1983 III 614). Die Wahl der Mittel bleibt dem Bundesgesetzgeber überlassen, wobei in der Praxis die Subventionen die grösste Bedeutung erlangt haben. Im Unterschied zu Vorkehrungen nach Art. 31^{bis} Abs. 3 BV erlaubt Abs. 2 nur Massnahmen, die nicht von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen. Auch finden regionalpolitische Überlegungen im Bereich dieser Verfassungsbestimmung grundsätzlich keinen Platz, sondern gehören in ein regionalpolitisches Konzept und betreffen nicht unmittelbar einzelne Wirtschaftszweige oder Berufe. Regionalpolitische Massnahmen sind nach Art. 31^{bis} Abs. 3 Bst. c BV durchzuführen.

b. Art. 31^{bis} Abs. 3 BV ermöglicht wirtschaftspolitische Massnahmen, die nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen. Aus Gründen des Gesamtinteresses sollen die genannten Wirtschaftsteile, Berufe und die - im aktuellen Zusammenhang relevanten - Landesteile staatlichen Schutz erlangen. Einschlägige Massnahmen brauchen aber nicht dem Interventionsrecht anzugehören. Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit sind nur angebracht, wenn andere, mildere Mittel nicht ausreichen. So sollen auch im Bereich von Art. 31^{bis} Abs. 3 Bst. c BV regionale Förderungsvorkehrungen Vorrang vor Interventionen haben.

Die Bundesverfassung äussert sich nicht zu den einsetzbaren Mitteln. Sie müssen zielkonform, das heisst geeignet sein, der wirtschaftlichen Existenzbedrohung der fraglichen Region zu begegnen. Die Wahl der konkreten Massnahme bleibt dem Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers anheimgestellt. So erschöpft sich die Zuständigkeit des Bundes nicht in der direkten Förderung einzelner Wirtschaftssubjekte. Sie kann sich durchaus auf die Unterstützung regionaler (öffentlicher) Infrastrukturvorhaben erstrecken, soweit dadurch das private Wirtschaften erleichtert wird. Vorausgesetzt ist, dass die wirtschaftliche Existenz ohne Bundeshilfe gefährdet wäre.

Der Bund unterstützt beispielsweise nach dem BB vom 6. Oktober 1978 über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (SR 951.93) Vorhaben der privaten Wirtschaft direkt. Er fördert aber auch, nach dem BG vom 28. Juni 1974 über Investitionshilfe für Berggebiete (SR 901.1), öffentliche Infrastrukturvorhaben in Randregionen, etwa die Verkehrserschliessung oder die Versorgung (Art. 3 Bst. a). Die Infrastrukturpolitik, so der Bundesrat in seiner Botschaft zu diesem Gesetz (BBl 1973 I 1589 ff.), soll die Rahmenbedingungen des privaten Wirtschaftens verbessern. Dies bilde einen «wesentlichen Ansatzpunkt zur staatlichen Einflussnahme auf das regionale Wirtschaftswachstum» (BBl 1973 I 1599). Beide Erlasse werden, zu Recht, auf Art. 31^{bis} Abs. 3 Bst. c BV abgestützt. Und beide Gesetze wollen die Existenz wirtschaftlich bedrohter Landesteile sichern.

Dasselbe Ziel verfolgt der vorliegende Bundesbeschluss. Wie die Botschaft des Bundesrates (im Kapitel «Verfassungsmässigkeit», BBl 1988 I 197) zum Ausdruck bringt, liegt ihm ein Förderungs-Gesamtkonzept zugrunde. Die Unwetterschäden betreffen zur Hauptsache Anlagen der Infrastruktur. Die zuständigen Gemeinwesen sind kaum in der Lage, deren Wiederherstellung aus eigenen Kräften zu bewältigen. Ein langes Brachliegen gewisser Teile der für das Wirtschaften notwendigen Infrastruktur kann aber die Wettbewerbsfähigkeit der Region gefährden. Dasselbe kann drohen, wenn die verfügbaren Mittel zwar zur sofortigen Wiederherstellung eingesetzt werden, andere, ebenso wichtige Aufgaben aber vernachlässigt werden müssen. Der Bundesbeschluss geht von einer solch umfassenden Optik aus: Im Vordergrund stehen nicht einzelne Sachbereiche (z. B. Wasserbau, Gewässerschutz), in denen der Bund über seine ordentlichen Subventionen hinaus einspringen soll, sondern die Entlastung der kantonalen und kommunalen Haushalte, mit dem Ziel zu verhindern, dass andere, für das wirtschaftliche Fortkommen der Region notwendige Aufgaben zu kurz kommen. Die einmalige Bundeshilfe orientiert sich an der wirtschaftlichen Gefährdung besonders betroffener Regionen.

c. Mit Art. 31^{bis} Abs. 3 Bst. b stellt die Bundesverfassung eine spezifische Sachkompetenz des Bundes für Massnahmen zur Existenzsicherung der einheimischen Landwirtschaft zur Verfügung. Soweit der vorliegende Bundesbeschluss Restkosten aus dem Landwirtschaftssektor decken soll, befindet er sich im Zielbereich dieser Verfassungsbestimmung (vgl. Kommentar zu Art. 5 des Bundesbeschlusses, BBl 1988 I 196).

2. Art. 23 BV als verfassungsrechtliche Grundlage?

Art. 23 BV ermächtigt den Bund, die Errichtung von Werken, die in seinem Interesse liegen, zu unterstützen. Im Bereich der Restkostenfinanzierung (Art. 4 ff. des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses) sind keine einzelnen Werke auszumachen, denen eine überragende Bedeutung im Sinne der Verfassungsnorm («im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils derselben», Art. 23 Abs. 1 BV) zukommen könnte. Es handelt sich vielmehr um die Restkosten einer grossen Anzahl kleiner (kommunaler) Vorhaben, welche die Wiederherstellung bestehender Bauten, Anlagen und Kulturen betreffen.

Im Strassensektor (Art. 1 ff. des Bundesbeschlusses) liessen sich gewisse Projekte durchaus im Bereich von Art. 23 BV ansiedeln. Weil hiefür aber spezifische Verfassungsvorschriften vorhanden sind (Art. 36^{bis}, Art. 36^{ter}, Art. 37 BV), ist der Bezug auf Art. 23 BV zum vornherein hinfällig. Zudem gehören auch die Strassenkosten in das Gesamtkonzept im Rahmen von Art. 31^{bis} Abs. 3 Bst. c BV, so dass sie auf diese Verfassungsbestimmung, nicht auf die einzelnen Sachkompetenzen abzustützen sind. Im Ingress zum Bundesbeschluss wird Art. 36^{ter} BV angeführt, weil zur Finanzierung der einzusetzenden Mittel Treibstoffzollgelder verwendet werden sollen.

Der Bundesbeschluss handelt demnach nicht von der Unterstützung einzelner Werke durch den Bund, sondern er bringt ein Konzept regionaler Infrastrukturpolitik zum Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile zum Ausdruck.

3. Art. 36^{ter} BV als verfassungsrechtliche Grundlage für die Leistungen des Bundes an die Strassenkosten

a. Der Bund kann nicht, gestützt auf Art. 36^{ter} BV, Förderungspolitik im Strassensektor betreiben. Vielmehr bezieht er sich dafür auf die einschlägigen Sachkompetenzen (vgl. Ingress zum Treibstoffzollgesetz vom 22. März 1985, SR 725.116.2). Die aktuellen Leistungen sind Teil des erwähnten Gesamtkonzepts betreffend Unwetterschäden 1987. Sie finden ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 31^{bis} Abs. 3 Bst. c BV.

Art. 36^{ter} regelt nur die Verwendung der Treibstoffzollgelder. Gestützt auf diese Bestimmung kann nicht über den Einsatz von Bundesmitteln legiferiert werden, sondern bloss über die Finanzierung der einzusetzenden Gelder.

b. Nach Art. 36^{ter} BV muss der Bund die Hälfte des Treibstoffzollertrages und den ganzen Ertrag des Zollzuschlages für seine *Anteile/Beiträge* im Bereich des Strassenverkehrs verwenden. Eine am Wortlaut der Bestimmung haftende Auslegung müsste dazu führen, dass nicht 100% der Aufwendungen aus Treibstoffzollgeldern vergütet werden können. Bezieht man bei der Interpretation der Norm aber deren «ratio» mit ein, so kann das nicht vorbehaltlos gelten. Das Hauptaugenmerk der Vorschrift richtet sich darauf, die Kantone von ihren Strassenkosten zu entlasten. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass dies nicht bis hin zu einer gänzlichen Übernahme der Kosten führen sollte. Vom Verfassungszweck her scheint uns aber in Ausnahmefällen, bei einer akuten, ausserordentlich hohen Belastung einzelner Kantone, wie sie im Rahmen der Unwetter 1987 entstanden ist, eine vollständige Deckung spezifischer Strassenlasten möglich zu sei. Hinzu kommt, dass die Treibstoffzölle neben ihrem Konsumsteuercharakter auch Kostenanlastungsfunktion haben: Statt dass der Strassenbenützer eine Gebühr entrichtet, wird der für den Betrieb des Motorfahrzeuges erforderliche Treibstoff mit Abgaben belastet. Als «Gegenleistung» wird ihm ein wohl ausgebautes und unterhaltenes Strassennetz zur Verfügung gestellt. Auch der Private ist deshalb an einer hohen Kostenfinanzierung durch Treibstoffzollgelder interessiert.

Bei der Revision von Art. 36^{ter}BV (vgl. Botschaft des Bundesrates, BBl 1982 I 1345 ff.) stellte sich die Frage nach einer prozentualen Festlegung der Anteils-/Beitragssätze nicht. Aufgrund der bestehenden Gesetzgebung bestand kein Anlass, am bisherigen Konzept, Kostenanteile *zu übernehmen, zu rütteln*. Immerhin bestand aber die Absicht, die Verwendungszwecke der Zollerträge zu erweitern. Wenn auch keine eigentliche Härtefallklausel aufgenommen wurde, erscheint es wohl doch mit dem Normzweck vereinbar, Sonderfälle entsprechend zu behandeln. Im übrigen bestehen keine Anhaltspunkte (auch nicht aus den Materialien) dafür, dass die Begriffe «Anteil/Beitrag» limitierend im Sinne einer Beschränkung auf die Teilfinanzierung zu verstehen sind. Aus rechtlicher Sicht handelt es sich um Sachbezeichnungen für Subventionen, nicht um Finanzierungsgrenzen. Dabei will der Begriff «Anteil» (Art. 36^{ter} Abs. 1 Bst. a BV) zum Ausdruck bringen, dass der Bund im Bereich der Nationalstrassen eine besondere Stellung einnimmt (Art. 36^{bis}BV). Die Kantone bleiben aber auch da für den Bau und den Unterhalt verantwortlich (Art. 36^{bis} Abs. 2 BV), so dass sich am rechtlichen Charakter der Bundesleistungen nichts ändert: «Anteil» wie «Beitrag» umschreiben Leistungen, sind deshalb Subventionen (vgl. auch BBl 1957 II 846 ff., Botschaft des Bundesrates zur Revision von Art. 36^{bis}, Art. 36^{ter} und Art. 37 BV).

Bei all dem soll noch darauf hingewiesen werden, dass das Legalitätsprinzip im Subventionsrecht nicht mit der gleichen Strenge gehandhabt wird wie etwa im Abgabebereich. Dies erlaubt dem Gesetzgeber, bei der Verfassungsinterpretation einen grösseren Spielraum zu nutzen.

Das Bundesamt für Justiz kommt daher zum Schluss, dass im Bereich der Unwetterschäden 1987 die 100-prozentige Finanzierung der Strassenkosten aus Mitteln des Treibstoffzollertrages mit Sinn und Zweck von Art. 36^{ter}BV vereinbar, Art. 3 des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses somit verfassungsmässig ist.

4. Finanzrechtliche Kompetenzen als verfassungsrechtliche Grundlage für die Leistungen des Bundes an die Restkosten?

Art. 42^{ter} BV überträgt dem Bund keine Sachkompetenz, um Subventionen zu gewähren. Die Vorschrift enthält nur gewisse Grundsätze, welche der Bund *bei* der Gewährung von Beiträgen zu beachten hat. Demnach können die Zahlungen des Bundes im Bereich der Restkosten materiell nicht auf diese Bestimmung abgestützt werden.

JAAC 52.19 - Bundesamt für Justiz, 8. Februar 1988

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	52
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 662

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.