

JAAC 59.11

Entscheid des Bundesrates vom 12. Januar 1994

Art. 58 al. 1 LCF. Octroi de droits de circulation à l'Entreprise des PTT pour une exploitation à l'essai d'une durée de trois ans sur un tronçon.

- *Compétence du Conseil fédéral selon le principe de l'unité de la procédure en raison de sa compétence pour connaître des recours contre des décisions sur l'octroi définitif de droits de circulation ainsi que sur la participation de la Confédération aux frais d'exploitation non couverts, l'autorisation d'exploitation à l'essai faisant partie de cette procédure (confirmation de la jurisprudence).*
 - *L'octroi définitif de droits de circulation suppose notamment que la nouvelle liaison réponde à un besoin, condition qui doit être éprouvée lors d'une exploitation à l'essai. Une exception n'est possible que si le besoin peut être démontré d'une autre manière.*
 - *Les résultats de l'exploitation d'un autobus local ne suffisent pas à apporter cette preuve au cas d'espèce, les conditions n'étant pas comparables.*
 - *Le fait que le nouveau tronçon soit neutre du point de vue des coûts ne dispense pas de l'établissement de la preuve du besoin.*
-

Art. 58 Abs. 1 EBG. Erteilung der Verkehrsrechte an die PTT-Betriebe für einen dreijährigen Versuchsbetrieb auf einer Teilstrecke.

- *Zuständigkeit des Bundesrates nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens, weil der Bundesrat Beschwerden gegen Verfügungen über die definitive Erteilung der Verkehrsrechte und über die Beteiligung des Bundes an den ungedeckten Betriebskosten der fraglichen Strecke beurteilt und die Bewilligung des Versuchsbetriebes Teil dieses Verfahrens ist (Bestätigung der Rechtsprechung).*

- Die definitive Erteilung der Verkehrsrechte setzt unter anderem voraus, dass für die neue Verbindung ein Bedürfnis besteht und dieses in einem Versuchsbetrieb ermittelt wird. Eine Ausnahme ist dann zu machen, wenn sich das Bedürfnis auf anderem Wege nachweisen lässt.

- Dieser Nachweis lässt sich im vorliegenden Fall nicht mit den Ergebnissen des seinerzeitigen Ortsbusbetriebes erbringen, weil die Verhältnisse nicht vergleichbar sind.

- Die Kostenneutralität der neuen Teilstrecke entbindet ebenfalls nicht von der Klärung der Bedürfnisse.

Art. 58 cpv. 1 LFerr. Conferimento dei diritti di trasporto all'Azienda delle PTT per un esercizio a titolo di prova per tre anni su una tratta.

- Competenza del Consiglio federale secondo il principio dell'unità della procedura, perché il Consiglio federale decide su ricorsi contro decisioni inerenti il conferimento definitivo dei diritti di trasporto e sulla partecipazione della Confederazione ai costi d'esercizio scoperti della tratta in questione; inoltre l'autorizzazione per l'esercizio a titolo di prova è parte di questa procedura (conferma della giurisprudenza).

- Il conferimento definitivo dei diritti di trasporto esige, fra l'altro, che vi sia la necessità del nuovo collegamento e che tale necessità venga accertata attraverso un esercizio a titolo di prova. Un'eccezione a tale procedere è possibile se la necessità può essere dimostrata in altro modo.

- Per il caso in questione la prova richiesta non può essere basata sui risultati dell'autobus locale a suo tempo in esercizio, poiché le situazioni non sono paragonabili.

- La neutralità dei costi della nuova tratta non esclude l'accertamento della necessità.

I

A. Am 25. Januar 1993 haben die Schweizerischen Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe (PTT-Betriebe) das EVED ersucht, die für die Postautolinie 290.15 Bern-Hinterkappelen (Kappelenring) bestehenden Verkehrsrechte ab 29. Mai 1993 (Fahrplanwechsel) auf die Teilstrecke Hinterkappelen (Kappelenring)-Aumatt-Brunnmatt auszudehnen. Das EVED hat am 7. Juni 1993 den PTT-Betrieben die Verkehrsrechte für die regelmässige Personenbeförderung erteilt, aber einstweilen nur für die Dauer eines dreijährigen Versuchsbetriebes (das heisst bis Fahrplanwechsel 1996).

B. Mit Eingabe vom 21. Juni 1993 führt die Gemeinde Wohlen bei Bern, vertreten durch den Gemeinderat, gegen diese Verfügung Beschwerde an den Bundesrat. Sie beantragt, die Verkehrsrechte seien den PTT-Betrieben definitiv

zu erteilen. Zur Begründung bringt sie vor, die Gemeinde Wohlen habe in den vergangenen Jahren auf der fraglichen Teilstrecke jeweils von November bis April einen Ortsbus betrieben, womit das Bedürfnis für einen Busbetrieb erbracht sei. Die neue Teilstrecke verursache zudem keine zusätzlichen Kosten, sei also kostenneutral, weshalb auch von daher kein Grund bestehe, einen Versuchsbetrieb durchzuführen ...

C. Mit Vernehmlassung vom 16. September 1993 beantragt das Bundesamt für Verkehr (BAV) im Auftrag des EVED, die Beschwerde abzuweisen. Es führt aus, Bundeshilfe an den Betrieb von Unternehmen des öffentlichen Verkehrs könne nur gewährt werden, wenn sie für den allgemeinen Verkehr des Landes oder einer Landesgegend unentbehrlich seien. Aus dem massgeblichen Bundesrecht ergebe sich, dass keineswegs alle Kosten aus dem Betrieb eines solchen Unternehmens subventioniert werden können; zudem müsse die fragliche Verkehrsverbindung einem Bedürfnis entsprechen. Um festzustellen, wie es sich damit verhalte, werde das Instrument des Versuchsbetriebs eingesetzt. Was das Bedürfnis für die neue Teilstrecke angehe, lasse sich der Nachweis dafür - entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin - nicht mit den Ergebnissen des seinerzeitigen Ortsbusbetriebes erbringen, und zwar schon deshalb nicht, weil die Verhältnisse nicht vergleichbar seien. Dass die neue Teilstrecke kostenneutral sei, ändere nichts daran, dass auch für sie das Bedürfnis und die Unentbehrlichkeit in einem Versuchsbetrieb ermittelt werden müssten ...

II

1.1. In der angefochtenen Verfügung erteilte das EVED den PTT-Betrieben die auf drei Jahre befristeten Verkehrsrechte für die Teilstrecke Hinterkappelen-Aumatt-Brunnmatt (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a des Postverkehrsgesetzes vom 2. Oktober 1924 [PVG], SR 783.0, und Art. 2 Abs. 1 Bst. e der V vom 22. Juni 1970 zum PTT-Organisationsgesetz [VPTT-OG], SR 781.01). Im vorliegenden Fall streitig ist die Frage, ob das EVED die Verkehrsrechte hätte definitiv erteilen müssen. Der Bundesrat ist nach Art. 72 Bst. a und 74 VwVG für die Beurteilung der Beschwerde zuständig, wenn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unzulässig ist.

Bisher hatte der Bundesrat im Zusammenhang mit der Erteilung von Verkehrsrechten nur Beschwerden zu beurteilen, in denen streitig war, ob und wieweit der Bund sich an den Kosten der fraglichen Verkehrsverbindung zu beteiligen hat. Für diese Fälle hat der Bundesrat seine Zuständigkeit mit folgender Begründung bejaht: Nach Art. 99 Bst. h OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter anderem ausgeschlossen gegen Verfügungen betreffend die Verweigerung von Beiträgen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt. Einen solchen Anspruch auf Bundeshilfe verleiht das massgebliche Bundesrecht nicht, weil dem Ermessen der zuständigen Behörden anheimgestellt wird, ob und wieweit diese bei der Erteilung von Verkehrsrechten Bundeshilfe gewähren. Dieses Bundesrecht ist seit 1972 auch auf neue Buslinien und Teilstrecken der PTT-Betriebe anwendbar, und zwar gleicherweise auf die Eröffnung neuer Linien wie auf die Erweiterung bestehender Linien (vgl. Art. 58 Abs. 1, 60 und 95 Abs. 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG],

SR 742.101; Art. 27 der Verordnung vom 19. Dezember 1958 über den Vollzug des sechsten und siebenten Abschnittes des Eisenbahngesetzes, im folgenden Verordnung, SR 742.101.1). Daher ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen und die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat zulässig (VPB 58.78).

Der vorliegende Fall weist insofern eine Besonderheit auf, als formell nicht die Bundeshilfe streitig ist, sondern die Frage, ob die Verkehrsrechte definitiv zu erteilen sind oder nicht. Indessen kann dies an der Zuständigkeit des Bundesrates nichts ändern. Der Versuchsbetrieb, wie das EVED ihn im vorliegenden Fall bewilligt hat, ist eine der Bedingungen, die zu erfüllen sind, damit die Verkehrsrechte definitiv erteilt werden können (Ziff. 2 hiernach). Die Verfügung darüber lässt sich von ihrer Funktion her als Vorentscheid im Verfahren verstehen, das zur Verfügung über die definitiven Verkehrsrechte führt, wobei dann auch die Frage der Bundeshilfe zu entscheiden sein wird. Diese Verfügung unterliegt nach der genannten Praxis der Beschwerde an den Bundesrat. Würde für den Versuchsbetrieb anders entschieden und die Verfügung darüber der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterstellt, käme es zu einer Spaltung des Rechtswegs, die dem Grundsatz der Einheit des Prozesses widerspricht. Dasselbe gälte auch dann, wenn die vorliegende Beschwerde gutgeheissen und das EVED angewiesen würde, neu zu verfügen und die Verkehrsrechte definitiv zu erteilen, wobei diesfalls auch die Frage der Bundeshilfe zu entscheiden wäre; diese Verfügung unterläge ebenfalls der Beschwerde an den Bundesrat. Es kann daher nicht darauf ankommen, ob das EVED die Verkehrsrechte definitiv oder provisorisch erteilt; der Bundesrat ist so oder anders für Beschwerden gegen solche Verfügungen und daher auch im vorliegenden Fall zuständig.

...

2. Im vorliegenden Fall ist streitig, ob das EVED die Verkehrsrechte definitiv hätte erteilen müssen. Das Departement führt dazu in der Vernehmlassung aus, dass gemäss Art. 58 Abs. 1 EBG der Bund notleidenden Verkehrsunternehmen, solange sie für den allgemeinen Verkehr des Landes oder einer Landesgegend unentbehrlich sind, Hilfe zur Aufrechterhaltung des Betriebes gewähren kann. Nach Abs. 3 der genannten Bestimmung kann die Bundeshilfe an besondere Bedingungen geknüpft und das Unternehmen unter anderem dazu angehalten werden, alle technischen, organisatorischen und rechtlichen Massnahmen zur Verbesserung seiner finanziellen Lage zu treffen. Noch weiter geht Art. 33 Abs. 1 der Verordnung; er bestimmt, dass das BAV die Hilfe nach den Aufwendungen, Leistungen und Tarifen bestimmt, die angemessen erscheinen, falls der Aufwand für den Betrieb der Linie im Verhältnis zur Leistung übersetzt ist oder das Angebot die Nachfrage übersteigt.

Aus Wortlaut und Zweck der obigen Bestimmungen geht hervor, dass keineswegs alle Kosten aus dem Betrieb unentbehrlicher Verkehrsverbindungen des allgemeinen Verkehrs ausgeglichen werden sollen. Vielmehr wird der wirksame Einsatz der finanziellen Mittel angestrebt. Daneben sollen die Unternehmen auch nicht gehalten sein, Verkehrsverbindungen anzubieten, für die kein ausreichendes Bedürfnis besteht. Im Gegenteil, die Fahrten müssen einem Bedürfnis entsprechen, damit die Verkehrsrechte überhaupt erteilt werden können (vgl. Art. 11 Abs. 1

Bst. a der Vollziehungsverordnung II vom 4. Januar 1960 zum BG betreffend den Postverkehr [Automobilkonzessionsverordnung], SR 744.11). Dasselbe wie für das Bedürfnis gilt auch für die Frage nach der Unentbehrlichkeit, ohne die Bundeshilfe für eine neue Verkehrsverbindung nicht gewährt wird (Art. 58 Abs. 1 und 95 Abs. 2 EBG sowie Art. 28 Verordnung).

2.1. Daraus ergibt sich, dass das EVED prüfen muss, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der Verkehrsrechte und für eine allfällige Bundeshilfe erfüllt sind, bevor es darüber definitiv verfügt. Wenn der Sachverhalt in dieser Hinsicht nicht abgeklärt ist, muss das EVED sich darum bemühen. Dafür bietet sich das Instrument des Versuchsbetriebes an. In diesem Sinne ist nach Meinung des Bundesrates ein Versuchsbetrieb nötig und auch geeignet, um die erforderlichen Daten zu erheben; denn der Versuchsbetrieb kann und muss über Bedürfnisse, Frequenzen, Kosten und Erträge des neuen Angebots Aufschluss geben. Deshalb sind über die neue Linie oder Teilstrecke eine gesonderte Rechnung und Statistik zu führen. Mit einem Versuchsbetrieb soll der wirksame und zielgerichtete Mitteleinsatz im öffentlichen Verkehr sichergestellt werden. Der Konzessionär beziehungsweise die PTT-Betriebe sowie die Besteller von Verkehrsleistungen werden mit der Versuchsphase dazu angehalten, die Wirtschaftlichkeit und die Zielwirksamkeit des gesamten Angebots wie der einzelnen Leistung rechtzeitig abzuklären. Dadurch sollen Angebote und Leistungen, die keinem Bedürfnis entsprechen oder mit denen sich das angestrebte Ziel nicht erreichen lässt, ausgeschieden werden. Mit einer Versuchsphase von drei Jahren Dauer lässt sich gemäss Erfahrung des EVED jenes Mindestmass an Daten gewinnen, das erlaubt, über die definitiven Verkehrsrechte zu verfügen. Die Daten ermöglichen dem EVED erstens zu beurteilen, wie weit ein bestimmtes Angebot einem Bedürfnis entspricht und tatsächlich benutzt wird, und zweitens zu entscheiden, ob und in welchem Umfange dieses finanziert werden kann. Dieses Verfahren sichert dem EVED somit die nötige Kontrolle und Steuerung, was bundesrechtlich geboten ist und sich daher nicht beanstanden lässt.

2.2. Diese Rechtslage gilt nicht nur bei Eröffnung neuer Linien, sondern auch bei Erweiterung bestehender Linien; denn auch eine Erweiterung setzt voraus, dass die neue Teilstrecke einem Bedürfnis entspricht und unentbehrlich ist. Daher sind diese Fragen auch vor Bewilligung einer Teilstrecke in einem Versuchsbetrieb abzuklären, sofern die erforderlichen Daten nicht bereits vorliegen.

3. Zu prüfen bleibt im vorliegenden Fall, ob der Sachverhalt bereits derart abgeklärt ist, dass es nicht mehr nötig ist, einen Versuchsbetrieb durchzuführen, wie die Beschwerdeführerin vorbringt.

3.1. Die Beschwerdeführerin macht dazu geltend, der seinerzeitige Ortsbusbetrieb habe das Bedürfnis nach der fraglichen Linie hinreichend ausgewiesen. Dem hält das EVED entgegen, dass sich die Ergebnisse des Ortsbusbetriebes nicht einfach auf die neue Teilstrecke übertragen lassen. Der damalige Ortsbus fuhr jeweils nur über die Wintermonate (November-April), während die neue Teilstrecke ganzjährig betrieben wird. Gemäss ständiger Praxis fordert das BAV auch bei der Umstellung von einem Saison- auf einen Ganzjahresbetrieb einen Versuchsbetrieb. Dieses Vorgehen erweist sich nach Ansicht des Bundesrates auch im vorliegenden Fall als nötig. Das EVED weist zu Recht darauf hin, dass aufgrund der Witterungs- und

Strassenverhältnisse erfahrungsgemäss gerade in Agglomerationen die Benutzerzahlen der öffentlichen Verkehrsmittel im Winterhalbjahr höher liegen als im Sommerhalbjahr. Aus diesem Grund ist es unmöglich, von den damaligen Zahlen der Winterperiode auf das Bedürfnis für einen Ganzjahresbetrieb zu schliessen. Dass die Beschwerdeführerin sich gegen einen Versuchsbetrieb wehrt, überzeugt um so weniger, als sie - damals als Konzessionärin - auf Ende April 1992 aus eigenem Antrieb auf eine Verlängerung der Konzession für den Ortsbus verzichtet und dessen Betrieb eingestellt hat.

3.2. Dies bedeutete im übrigen, dass auf der betreffenden Strecke während eines Jahres (Mai 1992 bis Mai 1993) kein öffentliches Transportmittel verkehrte. Auch von daher besteht heute Grund, die Bedürfnisfrage zu klären, bevor das EVED über die definitiven Verkehrsrechte verfügt. Dasselbe wie für das Bedürfnis gilt auch für die Frage nach der Unentbehrlichkeit der neuen Teilstrecke.

3.3. Daraus ergibt sich, dass auch im vorliegenden Fall ein Versuchsbetrieb nötig ist, um das Bedürfnis und die Unentbehrlichkeit der neuen Teilstrecke abzuklären. Dass dies zusätzlichen Aufwand für die gesonderte Rechnung und Statistik verursachen wird, wie die Beschwerdeführerin in der Replik einwendet, mag zutreffen, ändert jedoch nichts am genannten Befund. Gleich verhält es sich mit dem Hinweis der Beschwerdeführerin, das BAV habe sich nicht über die entsprechende Versuchsordnung geäussert. Wie auch immer diese Frage beantwortet wird, ändert dies so oder anders nichts daran, dass im vorliegenden Fall ein Versuchsbetrieb nötig ist.

4. Weiter wendet die Beschwerdeführerin ein, durch die neue Teilstrecke würden keine zusätzlichen Transportkilometer verursacht. Offenbar will sie damit sagen, dass ein Versuchsbetrieb nur dann gerechtfertigt wäre, wenn die neue Teilstrecke zu zusätzlichen Kilometern führt. Indessen spielt dies für den vorliegenden Streitfall keine Rolle. Zwar wird das Angebot der bestehenden Buslinie reduziert, so dass die neue Teilstrecke kostenneutral ist. Dies war aber erforderlich, damit das EVED einem Versuchsbetrieb überhaupt zustimmen konnte, weil der Bund sich an solchen Kosten grundsätzlich nicht beteiligt (angefochtene Verfügung, Ziff. II/B.1, S. 2). Hingegen ändert dies nichts daran, dass nach Bundesrecht jede Linie und Teilstrecke einem Bedürfnis entsprechen und die Beitragsvoraussetzungen erfüllen muss, damit sie überhaupt betrieben und subventioniert werden kann. Dies gilt ohne Abstriche auch für die Erweiterung einer bestehenden Linie durch eine Teilstrecke, wie sie vorliegend in Frage steht.

...

7. Die Beschwerde ist daher abzuweisen. Verfahrenskosten werden nicht erhoben (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

JAAC 59.11 - Entscheid des Bundesrates vom 12. Januar 1994

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	59
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 423

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.