

JAAC 53.18

Bericht des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes vom 3. August 1988 an die Verkehrskommission des Ständerates;
Rapport du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie du 3 août 1988 à la Commission des transports du Conseil des Etats

Art. 26 Cst. Chemins de fer.

Indemnisation, par la Confédération et les cantons, des prestations de service public des entreprises concessionnaires de transport public. Admissibilité d'une participation des cantons à l'indemnisation.

Art. 26 BV. Eisenbahnen.

Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der konzessionierten Unternehmen des öffentlichen Verkehrs durch Bund und Kantone. Zulässigkeit der Beteiligung der Kantone an der Abgeltung.

Art. 26 Cost. Ferrovie.

Indennizzo da parte della Confederazione e dei Cantoni delle prestazioni del servizio pubblico delle imprese concessionarie di trasporto pubblico. Ammissibilità di una partecipazione dei Cantoni all'indennizzo.

Verfassungsmässigkeit des Gesetzesentwurfs betreffend die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen konzessionierter Transportunternehmungen

1. Die Botschaft

In der Botschaft (BBl 1988 I 1293) steht vermerkt, dass die «Revision des Eisenbahngesetzes (EBG, SR 742.101) sich auf Art. 26 der Bundesverfassung (BV) stützt».

2. Art. 26 BV

2.1. Allgemeines

Gemäss Wortlaut dieses Artikels ist die «Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen Bundessache».

Die Frage nach der Verfassungsmässigkeit der beantragten Änderung des Eisenbahngesetzes setzt die Prüfung des Anwendungsbereichs des angeführten Artikels voraus.

2.2. Der Anwendungsbereich von Art. 26 BV

Art. 26 ist eine Kompetenznorm. Er weist dem Bund eine weitgehende Gesetzgebungskompetenz im Eisenbahnbereich zu. Diese Zuständigkeit ist nicht auf den alleinigen Bau und Betrieb von Eisenbahnen im Sinn einer engen, ausschliesslich wörtlichen Auslegung des Verfassungsartikels beschränkt. Im Gegenteil, dem Bund steht es zu, überhaupt sämtliche Begebenheiten gesetzlich zu regeln, die den Bau und Betrieb der Bahnen gewährleisten: «Es handelt sich um eine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Der Bund ist also ermächtigt, das Eisenbahnwesen als Sachbereich nach allen aktuellen und später aufkommenden Problemaspekten zu regeln ...» (*Lendi Martin*, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Nr. 3 ad Art. 26; im gleichen Sinn so auch *Kahn Jean-Pierre*, Das Eisenbahn-Baupolizeirecht, Diss. Bern 1977, S. 13; *Hangartner Yvo*, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd. 3, Zürich 1980, S. 71). Damit steht es auch dem Bund zu, darüber zu befinden, wann und wie Fragen im Zusammenhang mit dem Eisenbahnwesen verbindlich zu regeln sind (*Burckhardt Walter*, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Bern 1931, S. 193, Ziff. 3). Im Rahmen dieser verfassungsmässigen Regelung hat der Bundesgesetzgeber denn auch einmal die Eisenbahnen definiert (Art. 1 EBG) und die Betreiber bestimmt

(«Konzession», Art. 5 EBG; Bundesbahnen, Art.1 BG vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen [SBBG], SR 742.31) und ferner den Bau, den Betrieb, das Rechnungswesen der Bahnen, und anderes mehr geregelt.

3. Verfassungsmässigkeit der Beteiligung der Kantone an den finanziellen Leistungen des Bundes im Bereich des öffentlichen Verkehrs

3.1. Allgemeines

Die finanzielle Beteiligung der Kantone ist bei den ihnen übertragenen traditionellen staatlichen Aufgaben unbestritten. So decken sie selbst die daraus entstehenden Vollzugskosten (*Schindler Dietrich*, Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bern 1964, S. 71; *Häfelin Ulrich*, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, Zeitschrift für schweizerisches Recht [ZSR], 1969 II, S. 707; *Aubert Jean-François*, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuenburg 1967, Bd. I, § 773, S. 293). Demgegenüber sollen die Kantone die Kosten für den Vollzug ihnen zugewiesener ausserordentlicher und ihr Budget schwer belastender Bundesaufgaben nicht alleine bestreiten müssen. Für solche Fälle gilt die Hilfe des Bundes für geboten (*Schindler*, a.a.O., S. 72; *Häfelin*, a.a.O., S. 707).

Zwar geht es in unserem Fall nicht um den Vollzug delegierter Zuständigkeiten, sondern vielmehr um die Mitbeteiligung von Kantonen an finanziellen Hilfsmassnahmen des Bundes (in diesem Sinn s. Art. 34^{quater} Abs. 2 Bst. c und 34^{novies} Abs. 4 BV). Eine solche Beteiligung kann zwar in Ermangelung einer spezifischen verfassungsrechtlichen Grundlage in der Regel nur gefordert werden, wenn der Bund ohne diese Beteiligung der Kantone ausser Lage wäre, eine traditionelle staatliche Aufgabe aus der Bundesverfassung zu erfüllen (s. oben angeführte Autoren).

Dessen ungeachtet sehen bereits mehrere Bundesgesetze die Mitwirkung der Kantone an Finanzhilfen des Bundes vor. Sie machen präzise die Gewährung eines Bundesbeitrages von der Leistung eines Beitrags durch die Kantone abhängig (s. Art. 63 BG vom 19. April 1978 über die Berufsbildung [BBG, SR 412.10]; Art. 7 Abs. 1 BG vom 20. März 1970 über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten [SR 844]; Art. 35 Abs. 1 BG vom 23. März 1962 über Investitionskredite und Betriebshilfen in der Landwirtschaft [SR 914.1.]; s. auch Art. 8 des Entwurfes zum BG über Finanzhilfen und Abgeltungen [Subventionengesetz, SuG], BBl 1987 I 437). Somit lässt sich hier durchaus von einer gängigen Praxis des Bundesgesetzgebers sprechen.

3.2. Der Bereich des öffentlichen Verkehrs

Die Mitbeteiligung der Kantone an den Beitragsleistungen des Bundes stellt auch im Bahnbereich keine Neuerung dar. Bereits Art. 60 des geltenden EBG vom 20. Dezember 1957 macht die Leistungen des Bundes davon abhängig, dass die interessierten Kantone an der Finanzierung mitwirken. Ähnliches

bestimmen Art. 3 Abs. 3 SBBG sowie Art. 1 Abs. 4 BB vom 9. Oktober 1986 über den Leistungsauftrag 1987 an die Schweizerischen Bundesbahnen und über die Abgeltung ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen (RS 742.37). Sowohl diese Regelungen als auch diejenige der beantragten Änderung des EBG stehen in voller Übereinstimmung mit der unter Ziff. 3.1 angeführten Praxis des Bundes.

Nach neuester Doktrin (Lendi, a.a.O., Ziff. 19 zu Art. 26 BV) schliesst Art. 26 BV die Zuständigkeit des Bundes zur gesetzlichen Regelung der Förderung der Eisenbahnen, der Tarifannäherung und der Vergütung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit ein. Kein Autor hat in diesem Zusammenhang das Recht des Bundes zur Aufteilung der Finanzleistungen zwischen ihm und den Kantonen in Frage gestellt. Bei der Beratung des BB über die Beteiligung der Kantone an der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der SBB im regionalen Personenverkehr (BBl 1984 I 1078) hat sich Professor Aubert wie folgt geäussert: «...Der Art. 26 BV ist kurz gehalten; er bezieht sich auf den Eisenbahnbereich. Gestützt auf diesen Artikel ist ein relativ kompliziertes System von eidgenössischen und kantonalen Massnahmen entstanden. Bekanntlich ist Art. 26 die Grundlage sowohl für die SBB als auch der konzessionierten Eisenbahnen. Die SBB gewährleisten den allgemeinen und den regionalen Verkehr und werden vom Bund unterstützt. Die konzessionierten Eisenbahnen besorgen den Regional- und etwas allgemeinen Verkehr, und sie beziehen dafür Leistungen der Gemeinden, der Kantone und des Bundes. Wenn der Bund, gestützt auf Art. 26 BV, an der Deckung der Defizite der konzessionierten Eisenbahnen beiträgt, sehe ich nicht ein, weswegen die Kantone kraft des gleichen Artikels sich nicht auch an der Unterstützung der SBB beteiligen sollen» (Übersetzung, Originalversion im Amtl. Bull. SR 1984, S. 396).

Zu beachten ist auch, dass der neue vorgeschlagene Art. 49 (BBl 1988 I 1294) - anders als der bisherige - den Unternehmungen keinen Anspruch auf einen Beitrag mehr gewährt, auch dann nicht, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Nach dem Entwurf sollen Bund und Kanton einer Unternehmung die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen nur als Entgelt für eine vom Bund besonders bestellte Leistung gewähren, nachdem der Bund auf Antrag des Kantons das gemeinwirtschaftliche Transportangebot festgelegt hat (Art. 49/50). Dieser Art kommt es zwischen Bund und Unternehmung zu einem vertragsähnlichen Verhältnis.

Die beantragte Änderung bewirkt einerseits eine Zunahme der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, andererseits eine entsprechende Minderung der Hilfe zur Aufrechterhaltung des Betriebs. An sie tragen die Kantone bereits heute bei.

Mit Rücksicht auf die Motion, die dieser Änderung zugrunde liegt (BBl 1988 I 1260), war es zwecks Ausgleichs zur obenangeführten Minderung von Finanzhilfen geboten, die Kantone die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die bis anhin vom Bund allein bestritten werden, mittragen zu

lassen. Es ist durchaus gegeben, dass sich Bund und Kantone zusammen dazu verwenden, die von ihnen im allgemeinen Interesse bestellten gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemeinsam zu vergüten.

4. Schlussfolgerung

Gestützt auf die obigen Ausführungen mag die Aussage in der Botschaft betreffend die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen (Botschaft Ziff. 5 BBl 1988 I 1293) etwas kurz gefasst sein; sie ist aber zutreffend.

Constitutionnalité du projet d'indemnisation des prestations de service public des entreprises de transport public concessionnaires

1. Le message

Dans son message (FF 1988 I 1242) à l'appui de la modification de la loi sur les chemins de fer (LCF, RS 742.101) le Conseil fédéral s'exprime comme suit sur la constitutionnalité du projet:

«La révision de la loi sur les chemins de fer repose sur l'art. 26 Cst.».

2. L'art. 26 Cst.

2.1. Généralités

Aux termes de cette disposition: «la législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est du domaine de la Confédération».

La question de la constitutionnalité du projet de révision de la LCF revient en fait à examiner le champ d'application de la disposition précitée.

2.2. Champ d'application de l'art. 26 Cst.

L'art. 26 Cst. est une norme attributive de compétence. Elle accorde à la Confédération une vaste compétence législative dans le domaine des chemins de fer, qui ne saurait se limiter à la seule construction et exploitation interprétée dans un sens strict et restrictif. Au contraire, la Confédération est compétente et, par conséquent, peut légiférer sur toutes les opérations assurant la construction et l'exploitation des chemins de fer. «Es handelt sich um eine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Der Bund ist also ermächtigt, das Eisenbahnwesen als Sachbereich nach allen aktuellen und später aufkommenden Problemaspekten zu regeln...» (*Martin Lendi*, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Bâle/Zurich/Berne, n. 3 ad art. 26; dans le même sens, cf. également: *Jean-Pierre Kalin*, Das Eisenbahn-Baupolizeirecht, thèse Berne 1977,

p. 13; *Yvo Hangartner*, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, vol. 3, Zurich 1980, p. 71). Pratiquement, il appartient donc à la Confédération de déterminer quand et comment il convient de régir un problème en rapport avec les chemins de fer (*Walter Burckhardt*, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Berne 1931, p. 193, ch. 3).

Ainsi le législateur fédéral a-t-il pu préciser la notion même de chemin de fer (art. 1 LCF), déterminer par qui ils sont exploités (concession, art. 5 LCF; Chemins de fer fédéraux, art. 1 LF du 23 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux [LCFF], RS 742.31), et régler leur construction, leur exploitation, leur régime des comptes, etc.

3. Constitutionnalité de la participation financière des cantons aux mesures fédérales d'aide financière dans le domaine des transports publics

3.1. Généralités

La participation financière des cantons est admise lorsqu'il s'agit de l'exécution de tâches étatiques traditionnelles déléguées aux cantons. Ceux-ci doivent, ainsi, supporter seuls les coûts d'exécution desdites tâches (cf. *Dietrich Schindler*, Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen, in: Annuaire de l'association suisse de science politique, Berne 1964, p. 71; *Ulrich Häfelin*, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, in: Revue de droit suisse [RDS], Bâle 1969, vol. II, p. 707; *Jean-François Aubert*, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967, vol. I, § 773, p. 293). Par contre, ils ne doivent pas supporter seuls les coûts d'exécution de tâches extraordinaires qui leur sont déléguées et qui grèvent leur budget. L'aide de la Confédération s'impose dans ce cas (cf. Schindler, op. cit., p. 72; Häfelin, op. cit., p. 707).

Il ne s'agit pas, cependant, dans le cas d'espèce, d'un problème d'exécution mais plutôt de collaboration cantonale aux mesures d'aide fédérale (voir, à titre d'exemples, les art. 34^{quater} al. 2 let. c et 34^{novies} al. 4 Cst.). Or, une telle collaboration ne peut en principe être exigée, sans base constitutionnelle explicite, que dans les cas où la Confédération ne serait pas en mesure, sans l'aide des cantons, d'exécuter une tâche étatique traditionnelle qui lui incombe de par la constitution (cf. les auteurs cités ci-dessus).

Il n'en demeure pas moins que la collaboration cantonale aux mesures d'aide fédérale est déjà consacrée par plusieurs lois fédérales. Celles-ci subordonnent l'octroi d'une aide financière fédérale à la participation des cantons (cf. art. 63 al. 3 LF du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle [LFPr, RS 412.10]; art. 7 al. 1 LF du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne [RS 844]; art. 35 al. 1 LF du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes [RS

914.1]; voir également art. 8 du projet de loi fédérale sur les aides financières et les indemnités, in: FF 1987 I 445). On peut, en l'occurrence, parler d'une pratique du législateur fédéral.

3.2. Dans le domaine des transports publics

La participation financière des cantons aux mesures fédérales d'aide financière dans le domaine ferroviaire ne constitue pas une nouveauté. En effet, l'art. 60 LCF actuellement en vigueur prévoit déjà une telle participation. Il en est de même de l'art. 3 al. 3 LCFF et de l'art. 1 al. 4 AF du 9 octobre 1986 fixant les principes du mandat 1987 des Chemins de fer fédéraux et l'indemnisation de leurs prestations de service public (RS 742.37). Aussi, la législation en vigueur et la modification prévue de la loi sur les chemins de fer ne font que suivre la pratique évoquée sous ch. 3.1.

Il ressort de la doctrine la plus récente à propos de l'art. 26 Cst. (Lendi, op. cit., n. 19 ad art. 26) que la Confédération peut légiférer en matière de promotion des chemins de fer, de rapprochement tarifaire et d'indemnisation des prestations de service public. Aucun auteur n'a cependant mis en doute le fait que l'art. 26 Cst. permette à la Confédération de procéder à une répartition des mesures d'aide entre elle-même et les cantons. S'exprimant devant le Conseil des Etats à propos du projet d'AF sur la participation des cantons à l'indemnisation des prestations de service public fournies par les CFF dans le transport régional des voyageurs (FF 1984 I 993, FF 1984 I 1098), le Professeur Aubert a déclaré: «... l'art. 26 est très court, il parle du domaine des chemins de fer. Sur la base de l'art. 26, nous avons déjà un système, relativement compliqué, d'efforts fédéraux et d'efforts cantonaux. Vous savez bien que l'art. 26 sert de base, d'une part, aux Chemins de fer fédéraux et, d'autre part, aux chemins de fer concessionnaires. Les Chemins de fer fédéraux assurent un trafic général et un trafic régional et ils sont soutenus par la Confédération. Les entreprises concessionnaires assurent un trafic régional et un peu de trafic général et elles sont soutenues par les communes, par les cantons et par la Confédération. Si, sur la base de l'art. 26, la Confédération a pu s'associer au financement du déficit des entreprises concessionnaires, je ne vois pas pourquoi, sur la base du même article, les cantons ne pourraient pas s'associer au financement du déficit des Chemins de fer fédéraux» (cf. BO CE 1984, p. 396).

A cela s'ajoute que le nouvel art. 49 proposé (FF 1988 I 1243), à la différence de celui en vigueur, ne crée pas en faveur des entreprises une prétention leur permettant d'obtenir automatiquement une indemnité dès satisfaction des exigences légales. Selon le projet, une aide de la Confédération et des cantons au titre d'indemnisation des prestations de service public ne sera fournie à une entreprise donnée qu'en contrepartie d'une prestation expressément commandée par la Confédération après détermination, sur proposition des cantons, de l'offre de service public (art. 49/50). Il naîtra ainsi entre l'entreprise et la Confédération une relation de nature contractuelle.

L'augmentation de l'indemnité pour les prestations de service public qui résultera du projet aura pour conséquence une réduction correspondante des autres aides financières (aides pour l'amélioration technique, aide au maintien de l'exploitation) auxquelles participent les cantons. Pour respecter la motion

à l'origine de la présente révision (FF 1988 I 1209), il a donc été nécessaire, en contrepartie de l'allègement susmentionné, de faire participer les cantons à l'indemnisation des prestations de service public que la Confédération supporte actuellement seule. Il est en effet normal que la Confédération et les cantons s'engagent à indemniser des prestations de service public qu'ils commandent dans l'intérêt général.

On ne saurait, par conséquent, mettre en doute la constitutionnalité du projet.

4. Conclusion

Au vu de ce qui précède, l'affirmation concernant la constitutionnalité du projet de modification de la LCF relative à l'indemnisation des prestations de service public des entreprises de transport concessionnaires, telle qu'elle figure sous ch. 5 du message (FF 1988 I 1242), est peut-être lapidaire, mais juste.

JAAC 53.18 - Bericht des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes vom 3. August 1988 an die Verkehrskommission des Ständerates; Rapport du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie du 3 août 1988 à la...

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	53
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 929

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.