VPB 58.77

(Entscheid des Bundesrates vom 7. Juni 1993)

Unfallverhütung im Strassenverkehr.

Art. 4 Abs. 2 Unfallverhütungsbeitragsgesetz. Art. 6 Bst. d SuG. Subsidiarität der Bundesbeiträge.

Beitrag an die Schaffung eines einheitlichen gesamtschweizerischen Lehrmittels für den obligatorischen Verkehrskundeunterricht, der angesichts der Möglichkeit, Kosten auf die Fahrlehrer und die Fahrschüler zu überwälzen, beschränkt wird.

Prévention des accidents de la circulation routière.

Art. 4 al. 2 Loi sur une contribution à la prévention des accidents. Art. 6 let. d LSu. Subsidiarité des subventions fédérales.

Contribution à la création d'un matériel unitaire d'enseignement pour toute la Suisse destiné au cours obligatoire de théorie de la circulation, dont l'octroi est limité vu la possibilité de répercuter des coûts sur les moniteurs de conduite et leurs élèves.

Prevenzione degli infortuni nella circolazione stradale.

Art. 4 cpv. 2 Legge federale concernente un contributo a favore della prevenzione degli infortuni. Art. 6 lett. d LSu. Sussidiarietà dei contributi federali.

Limitato contributo a favore della creazione di materiale didattico unitario a livello nazionale per l'insegnamento obbligatorio di teoria della circolazione, vista la possibilità di trasferire parte dei costi sui maestri e sugli allievi conducenti.

I

A. Am 14. Oktober 1991 stellte der Nationale Ausschuss der Fahrlehrer (NA) für die Erarbeitung von Grundlagen zur Schaffung von gesamtschweizerischen einheitlichen Lehrmitteln für den Verkehrskundeunterricht und die praktische Fahrausbildung ein Gesuch um Mitfinanzierung aus dem Schweizerischen Fonds für Unfallverhütung im Strassenverkehr (kurz «Fonds für Verkehrssicherheit [FVS]»).

Anlass für die Schaffung einheitlicher Lehrmittel für den Verkehrskundeunterricht sei, dass der Bundesrat für Fahrschüler die Absolvierung eines Verkehrskundekurses mit Wirkung ab 1. Januar 1993 als obligatorisch erklärt habe (Abs. 112a, Verkehrskunde und praktische Grundschulung, Art. 17a-17c, der V vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr [VZV], SR 741.51).

Der Nationale Ausschuss der Fahrlehrer sei bemüht, ein einheitliches und ausführliches Unterrichtskonzept mit den dazugehörigen Instruktions- und Lehrmitteln zu erarbeiten.

Der Gesamtaufwand belaufe sich auf Fr. 468 800.- (bestehend aus Fr. 61 000.- Aufwendungen des nationalen Ausschusses, Fr. 55 710.- Aufwand der Kommission für Berufsfragen, Fr. 55 090.- Aufwendungen der Arbeitsgruppe Bundesamt für Polizeiwesen [BAP]/NA, Fr. 20 000.- Propagandaaktion, Fr. 62 000.- Seminar Chef-Instruktoren, Fr. 65 000.- Material, Fr. 70 000.- Übersetzungen, Fr. 20 000.- Diverses/Unvorhergesehenes sowie - als zukünftige Posten - je Fr. 15 000.- Nationaler Ausschuss und Arbeitsgruppe BAP/NA und Fr. 30 000.- Schlussredaktion); der Aufwand für die Herstellung des Lehrmittels betrage Fr. 431 500.-.

Nachdem Vertreter der Verwaltungskommission des FVS anlässlich einer Besprechung vom 19. Dezember 1991 verlauten liessen, dass man dem Gesuch nur zu einem kleinen Teil zu entsprechen gedenke, teilte der Nationale Ausschuss der Fahrlehrer dem FVS am 15. Januar 1992 mit, die von Juli 1986 bis Dezember 1991 für die Erarbeitung eines Konzepts für den Verkehrskundeunterricht entstandenen Kosten könnten nicht auf die Teilnehmer überwälzt werden. Da jedermann - auch Konkurrenten ausserhalb der angeschlossenen Verbände - vom Konzept profitieren und entsprechend Lehrmittel schaffen und in Verkehr bringen könnte, wäre es nicht richtig, wenn man diese Kosten den Kursteilnehmern überwälzen müsste; so hätten gerade diejenigen, welche dem neuen Konzept zum Durchbruch verholfen hätten, gegenüber ihren Konkurrenten das Nachsehen. Man sei davon ausgegangen, dass als Eigenleistungen ein Anteil der Gesamtkosten von 10 bis 15% zu übernehmen sei. Etwas anderes seien die Produktionskosten für die Lehrmittel, welche voll auf die Kursteilnehmer überwälzt würden und daher nicht Gegenstand des Gesuchs bildeten. Beim Punkt Ausbildungssystematik sei zwar an sich eine Überwälzung auf die Fahrlehrer möglich, doch würden dann die Kosten angesichts der
kleinen Auflage (nur Fahrlehrer) prohibitiv hoch; hier könne im übrigen ein etwas höherer Abzug für Eigenleistungen vorgenommen werden.

B. Die Verwaltungskommission des FVS verfügte am 16. März 1992, den Aufwand der Kommission für Berufsfragen von Fr. 55 710.- zu übernehmen, das Gesuch im übrigen aber abzuweisen. Die teilweise Ablehnung des Gesuchs wurde damit begründet, es sei zumutbar, diese Kosten auf die Kursteilnehmer und Fahrschüler zu überwälzen.

C. Gegen diese Verfügung erhob der Nationale Ausschuss der Fahrlehrer am 15. April 1992 beim Bundesrat Verwaltungsbeschwerde mit dem Antrag, der FVS sei anzuweisen, auch einen angemessenen Teil der übrigen Kosten der Grundlagenerarbeitung und der Entwicklung des Instruktions- und Lehrmaterials zur Erteilung des obligatorischen Unterrichts in Verkehrskunde zu übernehmen.

...

II

1.1. Verfügungen des FVS[35], einer öffentlichen Anstalt mit Rechtspersönlichkeit und Sitz in Bern (Art. 3 des BG vom 25. Juni 1976 über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr [UVBG], SR 741.81) unterliegen nach Art. 9 Abs. 1 UVBG in Verbindung mit Art. 72 ff. VwVG der Beschwerde an den Bundesrat. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach Art. 99 Bst. h OG ausgeschlossen.

1.2. (Formelles)

2. Der FVS fördert und koordiniert nach Art. 4 UVBG Massnahmen zur Verhütung von Unfällen im Strassenverkehr und kann solche Massnahmen auch selbst treffen. Er verwaltet die ihm aus den Unfallverhütungsbeiträgen zur Verfügung stehenden Mittel und entscheidet über deren Verwendung.

Der Entscheid über die Verwendung der Mittel im Einzelfall ist Sache der Verwaltungskommission des FVS.

Sollen die zur Verfügung stehenden Mittel zweckgemäss verwendet werden, bedarf es einer sorgfältigen Auslese der Beitragsgesuche. Dabei sind die zu erwartenden Auswirkungen der unterstützten Massnahmen auf die Verhütung von Unfällen im Strassenverkehr zu prüfen.

Bei dieser Auslese ist der Verwaltungskommission des FVS ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt (VPB 52.47 sowie Botschaft des Bundesrates vom 18. Februar 1976 zum UVBG, BBl 1976 I 1109 ff. und 1114). Diese hat das ihr eingeräumte Ermessen pflichtgemäss auszuüben, das heisst alle rechtserheblichen Interessen gegeneinander abzuwägen. Sie ist dabei an Sinn und Zweck des UVBG und die allgemeinen Rechtsgrundsätze gebunden (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 313 ff.; Imboden Max / Rhinow René A. / Krähenmann Beat, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel / Frankfurt am Main 1990, Nr. 67 B; Knapp Blaise, Précis de droit administratif, 4. Aufl., Basel 1991, S. 34 ff., Rz. 160 ff.; BGE 104 Ia 206; VPB 52.47). Die Verwaltungskommission des FVS, die sich aus höchstens 15 Mitgliedern zusammensetzt - wobei Bund, Kantone, Verbände und Organisationen des Strassenverkehrs sowie die Versicherer angemessen vertreten sind - verfügt im übrigen für die hier zu beurteilenden Fragen eine besondere Fachkenntnis, so dass sie bestens in der Lage ist, das ihr zukommende Ermessen sinnvoll auszuüben.

3.1. Die Erarbeitung von Grundlagen und die Entwicklung des Instruktions- und Lehrmaterials zur Erteilung des obligatorischen Unterrichts in Verkehrskunde dient unzweifelhaft der Unfallverhütung im Strassenverkehr. Dies ist denn auch nicht bestritten; die Verwaltungskommission des FVS hat die teilweise Ablehnung des Gesuches des Beschwerdeführers damit begründet, die entsprechenden Kosten könnten auf die Kursteilnehmer und Fahrschüler überwälzt werden, und sich somit auf die Subsidiarität der Förderungsbeiträge nach UVBG berufen.

3.2. Wie bereits erwähnt, steht dem FVS nur ein beschränkter Betrag zur Förderung von Massnahmen zur Verhütung von Unfällen im Strassenverkehr zur Verfügung, weshalb sich eine sorgfältige Auslese der zu unterstützenden Massnahmen aufdrängt. Bereits aus diesem Grunde ergibt sich, dass dann keine Unterstützungen zu gewähren sind, wenn die Kosten von den Gesuchstellern auf Dritte überwälzt werden können.

Im Bereich der Leistungsverwaltung gilt im übrigen der Grundsatz, dass Bundesbeiträge subsidiären Charakter aufweisen (vgl. VPB 55.27). Dieser Grundsatz ist im BG vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz [SuG], SR 616.1) in Art. 6 Bst. d präzisiert worden (Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 1986, BBl 1986 I 389). Danach können Bestimmungen über Finanzhilfen - unter anderem - nur erlassen werden, wenn die Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt wird und die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen sowie die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen.

Dieser Grundsatz wird im R der Verwaltungskommission vom 5. Dezember 1989 über die Verwendung der Mittel des Fonds für Verkehrssicherheit (SR 741.816), welches vom Bundesrat am 18. Juli 1990 genehmigt wurde, in Art. 1 Abs. 2 ausdrücklich bestätigt (vgl. auch Art. 2 Abs. 2 Bst. f des Reglements); er wird vom Beschwerdeführer im übrigen an sich auch nicht in Frage gestellt. Er hält indes die von den Kursteilnehmern und Fahrschülern zu übernehmenden Mehrkosten für zu hoch. Die höheren Kurskosten stellten sowohl für die Teilnehmer am obligatorischen Verkehrsunterricht als auch für die Fahrlehrer eine schwere Belastung dar; zudem würde der obligatorische Verkehrsunterricht wesentlich teurer als der nicht obligatorische Unterricht.

4. Es ist somit nur zu prüfen, ob die vom FVS nicht übernommenen Kosten auf die Kursteilnehmer und die Fahrlehrer abgewälzt werden können.

4.1. Die Verwaltungskommission des FVS geht davon aus, dass anfangs jährlich ungefähr 100 000 Personen am obligatorischen Verkehrskundeunterricht teilnehmen werden; sie gibt indes zu, dass die Zahl der Teilnehmer später abnehmen und sich bei etwa 75 000 Teilnehmern einpendeln werde. Auch bei dieser Zahl hält sie es für vertretbar, die von ihr nicht übernommenen Kosten auf die Fahrschüler zu überwälzen. Gehe man nach den Berechnungen des Beschwerdeführers von einem Minimaltarif für den ganzen Kurs von Fr. 260.- für 4 Doppellektionen aus, so ergebe dies bei 75 000 Teilnehmern Einnahmen von Fr. 19 500 000.- oder bei ungefähr 1500 Fahrlehrern eine durchschnittliche Einnahme pro Fahrlehrer von ungefähr Fr. 13 000.- ; dieser Betrag stelle einen Zusatzverdienst dar, der nur dank dem Obligatorium für Verkehrskundeunterricht zu realisieren sei. Dagegen hat der Beschwerdeführer eingewendet, die angestellte Berechnung gehe von durchschnittlich zehn Teilnehmern pro Kurs aus, was nicht realistisch sei; viele Fahrlehrer führten Einmannbetriebe und könnten sich - abgesehen von den grösseren Agglomerationen - nicht mit anderen zusammenschliessen. Die Verwaltungskommission des FVS hat dagegen in ihrer Duplik nochmals auf die Möglichkeit
der Zusammenlegung von Kursen hingewiesen. Dieser Hinweis ist zutreffend und ergibt sich im übrigen bereits aus den im Subventionsgesetz niedergelegten, mit der Praxis des Bundesrates betreffend die Subsidiarität der Bundesbeiträge im Einklang stehenden Grundsätzen des Subventionsrechts; es besteht die Pflicht, von sich aus das Zumutbare zu unternehmen, um die erforderlichen Bundesbeiträge in einem vertretbaren Rahmen zu halten. Vorliegend bedingt dies die Zusammenlegung von Kursen mehrerer Fahrschulen, womit eine bessere Rentabilität und weniger hohe Kurskosten erreicht werden können. Wird in diesem Sinne eine bessere Rentabilität erreicht, so erweist sich die Schlussfolgerung der Verwaltungskommission des FVS, die Fahrlehrer kämen trotz der teilweisen Ablehnung des Beitragsgesuches noch zu wesentlichen Einnahmen, als zutreffend.

Dies gilt selbst angesichts der infolge der Intervention des Preisüberwachers (vgl. Pressemitteilung vom 21. Dezember 1992) zu erwartenden tieferen Preise für den obligatorischen Verkehrskundeunterricht; der von den Fahrlehrern zu erwartende Zusatzverdienst wird bloss etwas weniger hoch ausfallen.

Eine Erhöhung des Bundesbeitrages ist daher aus dieser Sicht nicht gerechtfertigt.

4.2. Voraussetzung für die Erteilung von Verkehrskundeunterricht ist ein eintägiger Einführungskurs (Fr. 100.- für Mitglieder bzw. Fr. 130.- für Nichtmitglieder) und ein dreitägiges Seminar (Fr. 570.- für Mitglieder bzw. Fr. 690.- für Nichtmitglieder), welche von den Berufsverbänden der Fahrlehrer organisiert und vom Beschwerdeführer koordiniert werden.

Die Verwaltungskommission des FVS geht von 1500 bis 2500 die Ausbildungskurse besuchenden Fahrlehrern aus und hält fest, dass selbst bei bloss 1500 Teilnehmern immer noch Einnahmen von Fr. 900 000.- zu erwarten seien. Diese Einnahmen kommen den Berufsverbänden der Fahrlehrer zu.

Der Beschwerdeführer hat auf die hohe Qualität des Instruktionsmaterials hingewiesen. Der beauftragte Verlag gebe das Instruktionsmaterial der von den Organisationen der Fahrlehrer gegründeten Vereinigung für Verkehrskunde für Fr. 1428.10 ab (Fr. 1375.- für das Material, Fr. 43.70 WUSt und Fr. 9.20 Versandkosten); daraus ergäben sich keine Millionengewinne.

Die Verwaltungskommission des FVS hat daraus einen Zwischenerlös des Beschwerdeführers von Fr. 382 000.- errechnet. Bei Selbstkosten von Fr. 1428.10 und einem Verkaufspreis von Fr. 1675.- für Mitglieder und Fr. 1875.- für Nichtmitglieder ergeben sich minimale Einnahmen von Fr. 370 350.-. Berücksichtigt man den höheren Verkaufspreis für Nichtmitglieder, so ergeben sich aus diesem Bereich noch wesentlich höhere Einnahmen. Sollten im übrigen die hier erzielten Einnahmen die Kosten der Fahrlehrerausbildung tatsächlich nicht decken, so liegt die Ursache dafür nicht im fehlenden Beitrag seitens des Bundes, sondern im zu tiefen Verkaufspreis des Instruktionsmaterials für die Fahrlehrer.

Auch mit den Kosten der Fahrlehrerausbildung kann somit nach Auffassung des Bundesrates keine Erhöhung des Bundesbeitrages begründet werden.

4.3. Das Lehrbuch hat der Fahrschüler zu einem Preis von Fr. 28.50 zu erwerben, was anfänglich bei 100 000 Fahrschülern eine jährliche Einnahme von Fr. 2 850 000.- ergibt, womit sich - wie die Verwaltungskommission des FVS zu Recht bemerkt - auch die Grundlagenbeschaffungs- und Entwicklungskosten ohne weiteres begleichen lassen. Dass diese Einnahmen in Zukunft abnehmen können, wird nicht bestritten, ist indes bei den anfänglich zu erwartenden Einnahmen nicht mehr von Bedeutung. Die interne Aufteilung dieser Einnahmen zwischen dem Beschwerdeführer und den Fahrschulen ist hier ohne Belang; wie vorne erwähnt, erzielen die Fahrschulen im übrigen aus dem obligatorischen Verkehrskundeunterricht ohnehin wesentliche Einnahmen.

4.4. Das Argument, Dritte könnten ungerechtfertigterweise von der vom Beschwerdeführer geleisteten Grundlagenerarbeitung profitieren, ist für das vorliegende Beschwerdeverfahren ohne Belang. Für die Kursteilnehmer besteht die Pflicht, das vom Beschwerdeführer geschaffene Lehrbuch zu erwerben, so dass der Absatz dieses Werkes - jedenfalls im Rahmen des zu beurteilenden obligatorischen Verkehrskundeunterrichts - als gesichert erscheint. Allein dies ist unter dem Gesichtspunkt der Subidiarität des Bundesbeitrages von Bedeutung.

4.5. Schliesslich sei mit der Verwaltungskommission des FVS noch darauf hingewiesen, dass Fahrschulen nach Art. 57 VZV über ein geeignetes Unterrichtslokal sowie über das für die Ausbildung erforderliche Anschauungs- und Übungsmaterial verfügen müssen. Es ist daher unzulässig, die entsprechenden Kosten hier als Argument für eine Erhöhung des Bundesbeitrages anzuführen. Es darf nicht der Eindruck erweckt werden, als seien diese Investitionen Folge der Einführung des Verkehrskunde-Obligatoriums und daher in diesem Zusammenhang mitzufinanzieren.

5. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen.

[35] Der in Art. 3 UVBG verwendeten Bezeichnung «Schweizerischer Fonds für Unfallverhütung im Strassenverkehr» ist mit dessen Organisationsreglement vom 5. Dezember 1989 die Kurzform «Fonds für Verkehrssicherheit» beigegeben worden. Im Reglement über die Verwendung der Mittel des Fonds für Verkehrssicherheit vom 5. Dezember 1989 (vom Bundesrat am 18. Juli 1990 genehmigt, SR 741.816) wurde nur noch diese Kurzform verwendet.

Dokumente des Bundesrates