VPB 59.10

(Entscheid des Bundesrates vom 12. Januar 1994)

Unfallverhütung im Strassenverkehr. Zukunftswerkstatt zum Thema Verkehr.

Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 2 Bst. d UVBG.

- Das Erfordernis der zweckgemässen Verwendung der Mittel des Fonds für Verkehrssicherheit zwingt zu einer Auslese der Massnahmen unter dem Titel der Wirkung auf die Verhütung von Unfällen im Strassenverkehr. Zu diesem Zweck setzt die Verwaltungskommission des Fonds für Verkehrssicherheit Schwerpunkte für eine optimale Verwendung der Mittel.

- Zulässigkeit der Verweigerung für ein den Bereich der Forschung und des Meinungsaustausches betreffendes Projekt.

Prévention des accidents de la circulation routière. Atelier consacré au thème du trafic.

Art. 4 al. 1er et art. 6 al. 2 let. d de la Loi sur une contribution à la prévention des accidents.

- L'exigence selon laquelle les moyens du Fonds de sécurité routière doivent être utilisés de manière appropriée contraint à un choix strict des mesures susceptibles de contribuer à la prévention des accidents de la circulation routière. A cet effet, la commission administrative du fonds établit des priorités en vue d'un emploi optimal des moyens financiers à disposition.

- Admissibilité du refus pour un projet dans le domaine de la recherche et de l'échange de vues.

Prevenzione degli infortuni nella circolazione stradale. Atelier consacrato al tema del traffico.

Art. 4 cpv. 1 e art. 6 cpv. 2 lett. d della Legge sul contributo alla prevenzione degli infortuni.

- La necessità di usare i mezzi del Fondo per la sicurezza stradale secondo gli scopi obbliga ad una scelta delle misure secondo l'effetto sulla prevenzione degli infortuni nella circolazione stradale. A questo scopo la commissione amministrativa del fondo per la sicurezza stradale stabilisce i punti fondamentali per un uso ottimale dei mezzi.

- Ammissibilità del rifiuto per un progetto in materia di ricerca e di scambio di pareri.

I

A. Die Schweizerische Kindernachrichtenagentur (kinag), deren Hauptziel das Verbreiten von Nachrichten über die Situation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz ist, hat sich seit ihrer Gründung im Jahre 1980 immer wieder mit Kindern als Verkehrsteilnehmer auseinandergesetzt. Nachdem die kinag sich entschlossen hatte, das Thema Verkehr im Jahre 1992 zum Schwerpunkt ihrer Arbeit zu machen, reichte sie am 30. April 1992 für ihr Projekt «Zukunftswerkstatt zum Thema Verkehr» beim Fonds für Verkehrssicherheit (FVS) ein Gesuch um finanzielle Unterstützung im Betrage von Fr. 24 000.- ein. Dabei verwies die kinag insbesondere auf den gleichzeitig eingereichten Projektbeschrieb, wonach sie mit der Zukunftswerkstatt ein Modell präsentieren möchte, «das

- Kinder, Jugendliche und Erwachsene an einen Tisch bringt,

- Kinder und Jugendliche als ernstzunehmende Partner von Erwachsenen akzeptiert,

- gegenseitiges Verständnis für die Bedürfnisse im Verkehr erhöht,

- verantwortungsvolles Verhalten im Verkehr fördert,

- nach Ideen zur Entschärfung der Verkehrssituation sucht,

- die Teilnehmenden zu aktivem Denken und Handeln anregt und

- letztlich zur Erhöhung der Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer beiträgt.»

Die Zukunftswerkstatt sollte vom 6. bis 8. Oktober 1992 in einem Bildungs- und Ferienzentrum stattfinden. Für die Kinder und Jugendlichen sei die Werkstatt in eine Lagerwoche eingebettet, die vom 3. bis 9. Oktober 1992 am selben Ort stattfinden sollte.

Mit Verfügung vom 17. Juni 1992 wies die Verwaltungskommission des FVS das Gesuch ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Verwaltungskommission die Forschung im vergangenen Jahr als Schwerpunkt behandelt und dafür beträchtliche Mittel zur Verfügung gestellt habe. Die daraus resultierende Finanzlage zwinge dazu, andere Prioritäten zu setzen. Deswegen habe die Kommission bereits an der Sitzung vom 26. Februar 1992 beschlossen, für den Bereich Forschung im Jahre 1992 keine Beiträge zu bewilligen.

B. Gegen diese Verfügung richtet sich die Beschwerde der kinag vom 9. Juli 1992 an den Bundesrat. Die Beschwerdeführerin beantragt die Aufhebung der Verfügung vom 17. Juni 1992 und eine erneute Prüfung ihres Gesuches um Ausrichtung eines Beitrages an das Projekt «Zukunftswerkstatt zum Thema Verkehr».

In der Begründung bringt die Beschwerdeführerin vor, die Einstufung der Verwaltungskommission des FVS treffe nicht zu. Das Projekt arbeite weder in einem klar abgesteckten Forschungsfeld oder mit einem klar definierten Forschungsauftrag, noch gehe es mit wissenschaftlichen Methoden vor. Auch sei das Projektziel nicht auf objektivierbare Forschungsergebnisse ausgerichtet. Das Projekt verstehe sich als Modell für die Praxis. Es wolle erreichen, dass Kinder, Jugendliche und Erwachsene gemeinsam über heutige Verkehrssituationen nachdenken würden und die verschiedenartigen Ansprüche an den Lebensraum «Verkehr» gegenseitig verstehen und in der Praxis berücksichtigen lernen würden. Dahinter stecke die Überzeugung, dass neben der Beherrschung der Verkehrsvorschriften vor allem das gegenseitige Verständnis der verschiedenen Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer zur gebührenden Rücksichtnahme und damit zur Verminderung des Gefahrenpotentials im Verkehr beitrage. Die

Methode «Zukunftswerkstatt» entspringe zwar der Zukunftsforschung, könne aber heute nicht mehr als Forschungsobjekt betrachtet werden, weil sie seit mehr als 20 Jahren in allen Bereichen des gesellschaftlichen Handelns (z.B. Sozialbereich, Kommunalpolitik oder
Betriebswirtschaft) mit Erfolg angewandt werde.

Die «Zukunftswerkstatt zum Thema Verkehr» sei die letzte Etappe eines Projektes, das die kinag rund um die 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft durchgeführt habe. Das Projektziel aller Etappen sei gewesen, auf alltägliche Lebensräume von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz aufmerksam zu machen und zu vermitteln, dass Kinder und Jugendliche als Partner der Erwachsenen ernstgenommen werden müssten. Auch in diesem Sinne ziele das Projekt auf Innovationen in der Praxis ab und in keiner Weise auf Forschungsergebnisse.

C. In seiner Vernehmlassung vom 29. September 1992 beantragt der FVS die Abweisung der Beschwerde und hält an seiner Begründung fest. Ergänzend führt er aus, dass nach der geltenden Fondspraxis unter den Oberbegriff Forschung nicht nur wissenschaftliche Forschungsarbeiten, sondern auch Meinungs- und Erfahrungsaustausch (Symposien, Tagungen, Seminare usw.) fielen. Dieser Geltungsbereich sei nicht zuletzt darum gewählt worden, weil eine Abgrenzung zwischen wissenschaftlicher Forschung, angewandter Forschung, Meinungs- und Erfahrungsaustausch usw. oft nicht leicht falle. Das Projekt «Zukunftswerkstatt zum Thema Verkehr» falle - wie aus den Darlegungen des Projektbeschriebes klar ersichtlich sei - unter die Rubrik Meinungs- und Erfahrungsaustausch, die der Rubrik Forschung jedoch gleichgestellt sei.

II

1. (Formelles, vgl. VPB 52.47)

2. Wie der FVS in seiner Vernehmlassung näher ausführt, hat die Verwaltungskommission an ihrer Sitzung vom 26. Februar 1992 unter anderem beschlossen, im Jahre 1992 für den Bereich «Forschung» keine Beiträge zu sprechen. Dem Beschlussprotokoll dieser Sitzung ist zu entnehmen, dass der Bereich Forschung auch Meinungsaustausch (Symposien usw.) umfasst. Dies geht auch aus den internen Richtlinien des FVS über die Verwendung der Mittel hervor, die an dieser Sitzung genehmigt worden sind. Die verschiedenen Bereiche sind danach in acht Gebiete unterteilt:

1. Strukturbeiträge

2. Forschung, Meinungsaustausch (Symposien usw.)

3. Verkehrserziehung

4. Aus- und Weiterbildung

5. Medienarbeit, Ausstellungen, Plakate

6. Material und Ausrüstung

7. Tests und technische Kontrollen

8. Linderung der Unfallfolgen

Nach Ansicht der Beschwerdeführerin fällt das Projekt «Zukunftswerkstatt zum Thema Verkehr» nicht in die Kategorie Forschungsprojekte. Dass es sich beim Vorhaben der Beschwerdeführerin um eine eigentliche wissenschaftliche Forschung handeln soll, ist aber vom FVS auch nie behauptet worden. Im übrigen kann diese Frage ohnehin offengelassen werden. Sowohl aus den Gesuchsunterlagen als auch aus der Beschwerdebegründung («es wolle erreichen, dass Kinder und Erwachsene gemeinsam über heutige Verkehrssituationen nachdenken») geht klar hervor, dass das betreffende Projekt unter die Rubrik Meinungsaustausch (Symposien usw.) fällt, die dem Gebiet der wissenschaftlichen Forschung gleichgestellt ist. Wie der FVS in seiner Vernehmlassung ausführt, hätte dies die Beschwerdeführerin durch eine Rückfrage beim Fondssekretariat leicht feststellen können.

Die Beschwerdeführerin hat ferner zu Recht nicht geltend gemacht, dass das eingereichte Projekt unter eine andere Rubrik - beispielsweise Verkehrserziehung - fällt, da beim besagten Projekt die Suche nach Problemlösungen im Vordergrund steht. Dem Begriff Verkehrserziehung könnte allenfalls eine Folgeaktion, die das erarbeitete Produkt (Lösungsvorschläge usw.) in der breiten Öffentlichkeit bekannt macht oder zu Verkehrserziehungszwecken anwendet, zugeordnet werden. Eine solche Aktion wurde in casu aber weder in Aussicht gestellt noch budgetiert.

Entgegen den Vorbringen in der Beschwerde hat der FVS demnach das Projekt «Zukunftswerkstatt zum Thema Verkehr» zu Recht dem Bereich «Forschung, Meinungsaustausch (Symposien usw.)» zugeordnet.

3. Als Rechtsgrundlage für die angefochtene Verfügung beruft sich der FVS auf die einschlägigen Bestimmungen des BG vom 25. Juni 1976 über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr (Unfallverhütungsbeitragsgesetz [UVBG], SR 741.81) und auf den Beschluss vom 26. Februar 1992 beziehungsweise seine internen Richtlinien. Die Mittel des Fonds sind zweckgebunden und dienen ausschliesslich der Verhütung von Unfällen im Strassenverkehr (Art. 2 UVBG). Der FVS kann diesem Zweck dienende Massnahmen selber treffen oder solche Massnahmen fördern (Art. 4 Abs. 1 UVBG). Im übrigen überlässt es der Gesetzgeber der dafür zuständigen Verwaltungskommission, über die Verwendung der Mittel im Einzelfall zu entscheiden (Art. 6 Abs. 2 Bst. d UVBG). Das Erfordernis der zweckgemässen Verwendung der Mittel, die zudem nur beschränkt verfügbar sind, zwingt dabei zu einer Auslese der Massnahmen nach dem Gesichtspunkt ihrer Wirkung auf die Verhütung von Unfällen im Strassenverkehr. Dabei ist die Verwaltungskommission an die allgemeinen Grundsätze der Ermessensausübung gebunden (vgl. VPB 58.77, 49.12, S. 61), wobei ihr ein weiter Ermessensspielraum zukommt (vgl. VPB 52.47, S. 268; Botschaft zum UVBG vom 18. Februar 1976, BBl 1976 I 1109
ff., 1114).

Die Beschwerdeführerin macht zu Recht nicht geltend, dass der FVS mit dem Beschluss vom 26. Februar 1992, im Jahre 1992 keine Beiträge für den Bereich «Forschung, Meinungsaustausch (Symposien usw.)» zu entrichten, Bundesrecht verletzt oder sein Ermessen überschritten habe. Sowohl bei diesem Beschluss als auch bei den internen Richtlinien handelt es sich nicht um

Rechtssätze sondern um Verwaltungsverordnungen. Dennoch sind sie für die Rechtsanwendung nützlich. Sie dienen der Gleichheit der Rechtsanwendung, vorzugsweise auch in der rechtsgleichen Ausübung des Ermessens (vgl. Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 290 f.). In casu durfte der FVS gestützt auf den betreffenden Beschluss das Gesuch der Beschwerdeführerin abweisen, zumal - wie bereits erwähnt - die Verwaltungskommission des Fonds die Befugnis hat, im Einzelfall über die Verwendung der Mittel zu entscheiden. Auch ist aufgrund der Akten davon auszugehen, dass der FVS sein Ermessen nicht überschritten hat, da im Jahre 1992 - mit Ausnahme der Fälle, bei denen es um Nachtrags- beziehungsweise Zusatzkredite ging oder um Beiträge, die vor dem Grundsatzentscheid vom 26. Februar 1992 bewilligt worden waren - sämtliche Projekte, die zum Bereich
«Forschung, Meinungsaustausch (Symposien usw.)» gehörten, in gleicher Weise betroffen waren.

Schliesslich steht die Abweisung des Gesuches auch im Einklang mit den Grundsätzen des BG vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz [SuG], SR 616.1), das für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen gilt (vgl. Art. 2 Abs. 1 SuG) und vorliegend analog herangezogen werden kann. Entsprechend der Prioritätenordnung gemäss Art. 13 SuG durfte der FVS demzufolge das Gesuch der Beschwerdeführerin gestützt auf die internen Richtlinien und den Beschluss vom 26. Februar 1992 beurteilen, da kein Rechtsanspruch auf Ausrichtung einer Finanzhilfe besteht und die vorhandenen Mittel nur beschränkt verfügbar sind.

4. Mit der Ablehnung des Gesuches um Unterstützung des Projektes «Zukunftswerkstatt zum Thema Verkehr» hat der FVS somit weder Bundesrecht verletzt noch den rechtserheblichen Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt. Die angefochtene Verfügung ist auch nicht unangemessen.

Dokumente des Bundesrates