

(Entscheid des Bundesrates vom 25. Mai 1988)

Strassenverkehr. Fonds für Unfallverhütung. Beschwerde an den Bundesrat gegen die Verweigerung eines Beitrages für praktische Motorrad-Fahrkurse auf Übungspiste. Die Begründung der Verweigerung, wonach solche Kurse zwar zur Unfallverhütung beitragen können, deren Wirkungsgrad jedoch zur Zeit unkontrollierbar sei, stellt eine ungenügende Abklärung des Sachverhaltes und einen Ermessensmissbrauch durch die Vorinstanz dar. Gutheissung der Beschwerde und Rückweisung der Sache an die Vorinstanz.

Circulation routière. Fonds pour la prévention des accidents. Recours au Conseil fédéral contre le refus d'une subvention pour des cours pratiques de conduite de motocyclette sur piste d'entraînement. La motivation du refus, selon laquelle, si de tels cours peuvent contribuer à la prévention des accidents, leur degré d'efficacité ne peut cependant pas être contrôlé pour le moment, constitue un défaut de constatation des faits pertinents et un abus du pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure. Admission du recours et renvoi de l'affaire à l'autorité inférieure.

Circolazione stradale. Fondo per la prevenzione degli infortuni. Ricorso al Consiglio federale contro il rifiuto di un sussidio per corsi pratici di guida di motocicletta su pista d'allenamento. La motivazione del rifiuto, secondo cui questi corsi, anche se possono contribuire alla prevenzione degli infortuni, non possono essere valutati attualmente in merito al loro grado di efficacia, è insufficiente per quanto concerne l'accertamento dei fatti e costituisce un abuso del potere discrezionale dell'autorità di prima istanza.

I

A. Seit 1983 veranstaltet der Club Motocycliste Suisse de la Police (im folgenden CMP) Motorrad Trainingskurse auf der Übungspiste im Stockental. Zweck dieser Kurse ist es, die Motorradfahrer nach der Winterpause wieder an ihr Fahrzeug zu gewöhnen (Bremsen, Ausweichen, Kurvenfahren usw.). Da die Auslagen für die Kurse 1985 und 1986 die entsprechenden Einnahmen überstiegen, gelangte der CMP mit Gesuch vom 26. Januar 1987 um finanzielle Unterstützung der Kurse 1987 an den Schweizerischen Fonds für Unfallverhütung im Strassenverkehr (im folgenden FUV). Die zu unterstützenden Veranstaltungen sollten am 3., 10. und 24. Mai 1987 stattfinden. Das Gesuch wurde am 10. Juni 1987 aus folgenden Gründen vom FUV abgelehnt: «Was praktische Fahrkurse auf Übungspisten betrifft, finanziert der FUV zur Zeit nur die Werbung für Kurse, die von der Schweizer Konferenz für Sicherheit im Strassenverkehr (im folgenden SKS) empfohlen werden. Beiträge an Kursveranstalter oder -teilnehmer werden indessen nicht entrichtet.»

B. Gegen diese Verfügungen richtet sich die Beschwerde des CMP vom 12. Juni 1987 an den Bundesrat. Der Beschwerdeführer beantragt sinngemäss, die Verfügung vom 10. Juni 1987 aufzuheben und ihm einen Beitrag für die Kurse 1987 zu entrichten. Nur mit einem Bundesbeitrag sei er in der Lage, die Teilnehmerbeiträge so festzulegen, dass weite Kreise angesprochen würden (z. B. Lehrlinge, Studenten usw.). Weiter biete er als Motorradclub eine Pionierleistung, weil die SKS nur Kurse für Automobilisten empfehle.

C. Der FUV liess sich am 11. August 1987 auf Abweisung der Beschwerde vernehmen. Der Begründung ist zu entnehmen, die Verwaltungskommission habe an ihrer Sitzung vom 20. Mai 1987 grundsätzlich festgestellt, dass praktische Fahrtrainings, bei welchen in erster Linie die Beherrschung des Fahrzeugs trainiert werde, nicht zu unterstützen seien. Nur die Werbekosten für Kurse, die den vom SKS-Fachausschuss «Weiterausbildung» aufgestellten Anforderungen entsprechen und von der SKS empfohlen werden, würden vom FUV übernommen. Weiter habe die Verwaltungskommission vorgebracht, die praktischen Kurse seien zur Zeit nicht kontrollierbar. Sobald Angaben darüber vorliegen würden, sei die Frage neu zu beurteilen. Der Fachausschuss «Weiterausbildung» der SKS sei daher beauftragt worden, eine Übersicht über die Kursgeber- und Teilnehmerzahlen zu erstellen.

Das Gesuch des Beschwerdeführers sei zusammen mit anderen gleichartigen Begehren abgewiesen worden. Eine Gutheissung der Beschwerde würde die Gleichbehandlung verletzen. Solche Kurse würden schon seit langem von verschiedenen Veranstaltern durchgeführt, so dass der Beschwerdeführer keine Pionierleistung biete. Die SKS empfehle nur Kurse für Automobilisten, weil die Kriterien für Motorrad Trainingskurse noch nicht feststehen würden. Der Fachausschuss «Weiterausbildung» befasse sich eben zur Zeit mit diesem Problem; Ergebnisse seien voraussichtlich auf Ende 1987 zu erwarten.

...

II

1. Der FUV ist nach Art. 3 des BG vom 25. Juni 1976 über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr (Unfallverhütungsbeitragsgesetz [UVBG], SR 741.81) eine öffentliche Anstalt mit Rechtspersönlichkeit und Sitz in Bern. Verfügungen des FUV unterliegen nach Art. 9 Abs. 1 des erwähnten Gesetzes der Beschwerde an den Bundesrat. Daraus und aus den übrigen einschlägigen Verfahrensbestimmungen (Art. 72 Bst. c VwVG und Art. 99 Bst. h OG) ergibt sich die Zuständigkeit des Bundesrates. Die Beschwerde ist frist- und formgerecht eingereicht worden. Der Beschwerdeführer ist nach Art. 48 Bst. a VwVG zur Beschwerde legitimiert.

Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2. Die Mittel des FUV sind zweckgebunden und dienen ausschliesslich der Verhütung von Unfällen im Strassenverkehr (Art. 2 UVBG). Der FUV 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 des FUV, über die Verwendung der Mittel im Einzelfall zu entscheiden (Art. 6 Abs. 2 Bst. d UVBG). Das Erfordernis der zweckgemässen Verwendung der Mittel zwingt zu einer Auslese der Massnahmen nach dem Gesichtspunkt ihrer Wirkung auf die Verhütung von Unfällen im Strassenverkehr. Dem FUV wird dabei ein weiterer Ermessensspielraum gelassen (Botschaft zum UVBG vom 18. Februar 1976, BBl 1976 I 1109 ff., BBl 1976 I 1114).

Ermessensentscheidung heisst jedoch nicht Entscheidung nach Belieben. Eine pflichtgemässe Ermessensbetätigung verlangt, dass alle in der Sache erheblichen Interessen berücksichtigt und sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Die Behörde ist

an die aus Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung sich ergebenden Kriterien sowie an allgemeine Rechtsgrundsätze gebunden (Imboden Max/Rhinow René A., Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel und Stuttgart 1976, Nr. 67 B; Gygi Fritz, Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 310 ff., 315; BGE 104 Ia 212).

3.a. Das Gesuch um finanzielle Unterstützung der Motorrad-Trainingskurse des Beschwerdeführers wurde mit der Begründung abgewiesen, dass der FUV praktische Fahrkurse auf Übungspisten zur Zeit nicht finanziere. Nur die Werbekosten für solche Kurse übernehme der FUV, sofern die Veranstaltung von der SKS empfohlen werde. An ihrer Sitzung vom 20. Mai 1987 habe die Verwaltungskommission grundsätzlich folgendes festgelegt:

«a. Kurse und Seminare, bei denen das Verkehrsverhalten im Vordergrund steht und die verkehrserzieherische Wirkung haben (Verkehrssinnbildung, defensives Fahren, Kenntnis und Beachtung der Verkehrsvorschriften usw.), sollen weiterhin im bisherigen Rahmen mitfinanziert werden. Solche Kurse werden hauptsächlich von den Verkehrsverbänden organisiert und durchgeführt. Kursprogramme und jährlich benötigte Mittel sind hier bekannt.

b. Praktische Fahrtrainings (auf Übungspisten oder mit Fahrlehrerbegleitung), bei denen in erster Linie die Beherrschung des Fahrzeugs trainiert wird oder entsprechende Kenntnisse vermittelt werden (Fahrtechnik, Kurvenfahren, Bremsen usw.), werden bis auf weiteres nicht mitfinanziert. Hierunter fallen u.a. die von der SKS anerkannten Kurse (vgl. Werbefaltblatt SKS) sowie andere Fahrtrainings auf Übungspisten (Veltheim, Stockental usw.).»

3.b. Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Kursformen ist weder im Gesetz noch in einer Verordnung noch im Reglement der Verwaltungskommission des FUV über die Verwendung der Beiträge vom 10. August 1979 enthalten. Sie ist das Ergebnis einer Praxis der Verwaltungskommission. Diese lehnt die Unterstützung der «praktischen Trainingskurse» ab, obwohl sie sich darin einig ist, dass solche Veranstaltungen wesentlich zur Unfallverhütung im Strassenverkehr beitragen können. Sie begründet ihre Auffassung mit dem Argument, eine Kontrollmöglichkeit fehle bei solchen Kursen zur Zeit. Mit der Prüfung dieser Frage sei der Fachausschuss «Weiterausbildung» gegenwärtig beschäftigt. Eine zukünftige Unterstützung sei aber nicht auszuschliessen.

3.c. Dieser Praxis kann nicht beigeplichtet werden. Es obliegt der zuständigen Behörde, den Sachverhalt vollständig abzuklären, bevor sie ihre Verfügung trifft. Sie ist nicht befugt, ein Gesuch mit der Begründung abzulehnen, dass Fragen noch abzuklären sind. Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer die nötigen Angaben seinem Gesuch beigelegt. Wie er zutreffend dartut, besteht die Möglichkeit durchaus, seine Kurse zu kontrollieren. Die Tatsache, dass es der Verwaltungskommission nicht bekannt ist, wieviel Mittel für die Unterstützung solcher Kurse freigestellt werden müssen, kann nicht dem Beschwerdeführer entgegengehalten werden und darf ihn somit nicht benachteiligen. Das UVBG ist seit dem 1. Januar 1977 in Kraft, so dass die Vorinstanz diese Fragen schon längst hätte prüfen können. Sie gibt auch zu, dass sie von diesem Problem Kenntnis hatte, da sie schon mehrere gleichartige Gesuche abgelehnt hat.

3.d. Das streitige Gesuch wurde im übrigen vor den betreffenden Kursen eingereicht. Die Verfügung darüber erging allerdings erst nach den Kursen, die im Mai 1987 stattgefunden haben. Der FUV hat jedoch im Beschwerdeverfahren nicht geltend gemacht, der Beschwerdeführer habe das Gesuch zu spät eingereicht, so dass er nicht mehr vor diesen Kursen habe entscheiden können. Unter diesen Umständen ist zugunsten des Beschwerdeführers anzunehmen, das Gesuch sei rechtzeitig eingegangen.

3.e. Man kann zwar nicht übersehen, dass der in den letzten Jahren stetig steigende Aufwand bei praktisch gleichbleibenden Einnahmen zu einer schärferen Selektionierung der Projekte zwingt, für die um einen Beitrag nachgesucht wird und die dafür in Betracht fallen. Dass die Verwaltungskommission dabei den voraussichtlichen Wirkungsgrad eines Vorhabens im Interesse der Unfallverhütung in den Vordergrund stellt, entspricht dem Ziel des FUV und ist nicht zu beanstanden. Im vorliegenden Fall ist sich die Verwaltungskommission darin einig, dass praktische Übungskurse wesentlich zur Unfallverhütung beitragen können. Sie hat aber darauf verzichtet, den Wirkungsgrad dieser Kurse im Interesse der Unfallverhütung zu prüfen, was sie hätte tun müssen.

3.f. Die Vorinstanz hat den Sachverhalt nicht genügend abgeklärt und somit ihr Ermessen missbraucht. Die Tatsache, dass ein Fachausschuss («Weiterausbildung») durch den FUV beauftragt wurde, verschiedene Fragen zu prüfen, ändert daran nichts. Es obliegt der verfügenden Behörde, alle Umstände, welche für den Ermessensentscheid massgebend sein können, sorgfältig zu ermitteln. Wann und wie die Behörde verschiedene für den Sachverhalt eines Falles wichtige Fragen zu beurteilen hat, liegt nicht in ihrem freien Ermessen. Mit anderen Worten kann sie nicht ein Gesuch mit der Begründung ablehnen, dass verschiedene Fragen noch offenbleiben und einer vertieften Prüfung bedürfen.

4. Der FUV bringt schliesslich vor, eine Gutheissung der Beschwerde würde die Gleichbehandlung verletzen, da das Gesuch zusammen mit gleichartigen Begehren aus denselben Gründen abgewiesen worden sei. Dieses Argument geht fehl. Dem Beschwerdeführer kann nicht entgegengehalten werden, dass andere Gesuchsteller keine Beschwerde gegen ähnliche Verfügungen erhoben haben. Vielmehr würde eine Ablehnung des Gesuches des Beschwerdeführers die Gleichbehandlung verletzen, wenn sich die vorgesehene Veranstaltung des Beschwerdeführers im Vergleich zu den unterstützten Kursen mindestens so wirkungsvoll für die Unfallverhütung erweisen würde.

5. Aus diesen Gründen ist die Beschwerde gutzuheissen. Da aber der Bundesrat nicht in der Lage ist, die Frage des Wirkungsgrades eines bestimmten Vorhabens im Interesse der Unfallverhütung zu beantworten, ist die Angelegenheit zur Neuprüfung an den FUV zurückzuweisen. Er wird die Wirkung der praktischen Trainingskurse des CMP für die Unfallverhütung ermitteln und mit der Wirkung der bereits unterstützten Kurse vergleichen müssen. Kommt er dabei zum Schluss, dass das Vorhaben des CMP eines Beitrags würdig ist, wird es ihm obliegen, die finanziellen Auswirkungen zu prüfen und die Kontrolle solcher Veranstaltungen zu regeln.

Dokumente des Bundesrates