

CH_VB JAAC 64.2 vom 8. September 1999

Bundesverwaltung, 1999-09-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_64.2__

FR: CH_VB JAAC 64.2 du 8 septembre 1999

IT: CH_VB JAAC 64.2 del 8 settembre 1999

Erwägungen

E. 1

Beschwerdeverfahren betreffend Beiträge aus dem Fonds für Verkehrssicherheit. Ausstand.

- Die Verkehrsinformationszentrale stellt eine einfache Gesellschaft dar, weshalb bei der Geltendmachung von Leistungsansprüchen grundsätzlich alle Gesellschafter gemeinsam oder vertreten durch ein Mitglied oder einen Dritten handeln müssen, ausser es steht eine teilbare Leistung in Frage (E. 3).
- Ausstandspflichten für Behördenmitglieder nach Art. 10 VwVG (E. 6.1).
- Vertreten Mitglieder einer Fachkommission Organisationen, und lässt die Kommission diese Mitglieder bei der Behandlung von Geschäften, welche die Interessen der Organisationen betreffen, mitwirken, verletzt sie nicht nur die Ausstandsvorschriften, sondern auch das Gebot der rechtsgleichen Behandlung aller Gesuchsteller (E. 6.2 und 6.3).
- Es ist Aufgabe der gesuchstellenden Person, nachzuweisen, dass ihr Projekt, für welches sie eine Finanzhilfe aus dem Fonds beansprucht, im Hinblick auf die Verkehrssicherheit notwendig ist und beim Vorhaben die unfallverhütende Wirkung eine vorrangige Rolle spielt (E. 10).
- Verkehrsinformationen bestehen zu einem wesentlichen Teil aus Hinweisen auf Staumeldungen auf Autobahnen und andere Verkehrsbehinderungen. Solche Informationen dienen hauptsächlich der optimalen Wahl der Verkehrsrouten und des Verkehrsmittels. Der konkrete Nachweis, dass bei den alltäglichen Meldungen die Förderung der Verkehrssicherheit im Vordergrund steht, wurde nicht erbracht. Die blosse Möglichkeit, durch die Verkehrsinformationen mehr Sicherheit zu erreichen, genügt für die Zusprechung eines Beitrages aus dem Fonds nicht (E. 11.1-11.3).

Procedura di ricorso concernente i contributi provenienti dal Fondo di sicurezza stradale. Ricusazione.

- La centrale d'informazione stradale rappresenta una società semplice; per far valere il diritto alle prestazioni è necessaria in linea di principio l'azione comune di tutti i soci oppure di un rappresentante o di terzi, a meno che si tratti di una prestazione divisibile (consid. 3).
- Obblighi di ricusazione per i membri delle autorità secondo l'articolo 10 PA (consid. 6.1).
- Se i membri di una commissione tecnica rappresentano organizzazioni e la commissione fa partecipare questi membri al trattamento di affari che riguardano gli interessi delle organizzazioni, essa non viola solamente le norme di ricusazione, ma anche il principio della parità di trattamento di tutti i richiedenti (consid. 6.2 e 6.3).
- Spetta alla persona che presenta una domanda d'aiuto finanziario al Fondo comprovare la necessità in materia di sicurezza stradale e che l'efficacia in materia di prevenzione d'infortuni abbia un ruolo prioritario per il progetto in questione (consid. 10).

E. 2

- Le informazioni sul traffico stradale riguardano in prevalenza le colonne sulle autostrade e altri ostacoli al traffico. Tali informazioni aiutano principalmente a scegliere in modo ottimale l'itinerario e i mezzi di trasporto. Non è stata addotta la prova concreta che il promovimento della sicurezza stradale sia prioritario nelle informazioni giornaliere. La sola

possibilità di ottenere una maggiore sicurezza stradale mediante le informazioni sul traffico non è sufficiente per l'assegnazione di un aiuto finanziario (consid. 11.1-11.3). Die beiden Automobilverbände Automobil Club der Schweiz (ACS) und Touring Club Schweiz (TCS) sowie die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR idée suisse (SRG) betreiben im Zusammenarbeit mit den kantonalen Polizeiorganen seit Mitte 1996 in Genf eine nationale Verkehrsinformationszentrale (VIZ). Diese verbreitet über die drei sprachregionalen Radiosendegebiete der SRG aktuelle Strassenverkehrsinformationen. Mit Verfügung vom 19. Dezember 1996 hiess der Fonds für Verkehrssicherheit ein Gesuch der Betreiber der VIZ teilweise gut und sprach ihr für das Jahr 1996 einen Beitrag aus dem Fonds zu. Der Anteil Verkehrssicherheit an den budgetierten Gesamtausgaben wurde auf 60% beziffert. Am 26. Juni 1997 reichte die VIZ ein Gesuch für das Jahr 1997 ein, welches der Fonds am 28. Januar 1998 abwies. Als Begründung wurde im wesentlichen angeführt, dass es sich bei den Verkehrsinformationen hauptsächlich um Staumeldungen auf Autobahnen handle. Informationen, welche die Verkehrssicherheit erhöhen würden, ständen demgegenüber nicht im Vordergrund der Meldungen. Damit sei der für die Beitragsgewährung erforderliche Nachweis der unfallverhütenden Wirkung nicht erbracht worden. Mit Beschwerden vom 27. Februar 1998 gelangten ACS und SRG an den Bundesrat und beantragten die Aufhebung des Entscheides des Fonds und die Gewährung der beantragten Finanzhilfe. Nach mehreren Fristerstreckungsgesuchen durch den Fonds und in Anschluss an eine Sistierung des Beschwerdeverfahrens reichte der Fonds am 29. Januar 1999 eine Vernehmlassung ein und beantragte die Abweisung der Beschwerden. ACS und SRG replizierten am 15. April beziehungsweise 26. April 1999 und hielten an ihren Beschwerden fest.

E. 3

Die Beschwerdeführer werfen vorab Fragen im Zusammenhang mit der Legitimation der VIZ auf. Es sei unklar, ob diese eine juristische Person und damit beschwerdelegitimiert sei.

E. 3.1

Neben den vorliegend zu beurteilenden Beschwerden des ACS und der SRG reichten auch der TCS und die VIZ selber Beschwerden gegen den Entscheid des Fonds ein. Letztere beiden zogen indessen ihre Eingaben zurück, weshalb diese Beschwerden nicht Verfahrensgegenstand bilden. An und für sich könnte damit insbesondere die Frage der Beschwerdelegitimation der VIZ offen gelassen werden. Allerdings sind der ACS und die SRG an der VIZ beteiligt. Damit ist zu untersuchen, welche Auswirkung diese Zusammenarbeit auf die Legitimation hat, Entscheide, welche das unter der Bezeichnung VIZ im Gesuchsverfahren auftretende Kollektiv betreffen, individuell anfechten zu können.

E. 3.2

Die VIZ wird von ACS, TCS und der SRG in Zusammenarbeit mit den kantonalen Polizeiorganen betrieben und hat zum Zweck, «durch Verbreitung der hochaktuellen Strassenverkehrsinformationen die Verkehrssicherheit zu erhöhen». Unter den Betreibern bestehen mehrere Zusammenarbeitsverträge sowie ein Rahmenvertrag zwischen der SRG und dem TCS. Den Unterlagen ist zu entnehmen, dass die Polizeiorgane für die Erhebung und Übermittlung der Verkehrsmeldungen aus den Kantonen zuständig sind. ACS und TCS arbeiten diese sowie weitere Daten auf, speisen sie in die Übertragungsmedien ein und stellen die dazu notwendige Infrastruktur zur Verfügung. Die SRG ist für die Verbreitung der Verkehrsinformationen in ihren drei Radiosendegebieten besorgt. Die Kosten werden

von ACS, TCS und der SRG getragen. Demnach verfolgen die Betreiber der VIZ einen gemeinsamen Zweck mit gemeinsamen Kräften und Mitteln. Da die Betreiber unbestritten keine besondere Gesellschaftsform gewählt haben und auch nicht behaupten, die VIZ sei ein Verein oder eine Stiftung, ist davon auszugehen, dass ihre Zusammenarbeit unter der Bezeichnung VIZ - wie die Beschwerdeführer selber vermuten - eine einfache Gesellschaft (Art. 530 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR], SR 220) darstellt. Ob auch die kantonalen Polizeikräfte, zusammengefasst in der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS), als Gesellschafter zu betrachten sind, kann vorliegend offen bleiben.

E. 3.3

Eine einfache Gesellschaft ist mangels Rechtsfähigkeit nicht parteifähig. Sie kann demnach nicht in eigenem Namen Rechte geltend machen oder ins Recht gefasst werden. Vielmehr haben die einzelnen Mitglieder die Interessen der Gesellschaft wahrzunehmen. Die Mitglieder müssen dabei grundsätzlich als notwendige Streitgenossenschaft gemeinsam und übereinstimmend handeln. Dabei ist die Annahme, einzelne Mitglieder handelten im Namen der Gemeinschaft und stellvertretend für die Mitbeteiligten, zulässig. Eine selbständige Anfechtungsbefugnis im Sinne eines Individualbeschwerderechts steht einzelnen Mitgliedern nur dann zu, wenn das Rechtsmittel darauf

E. 3.4

Vorstehende Erwägungen erhellen, dass die VIZ als einfache Gesellschaft mangels eigener Rechtspersönlichkeit weder als verantwortliche Institution gegenüber dem Fonds auftreten kann, noch gesuchsberechtigt oder beschwerdelegitimiert ist. Für die VIZ können grundsätzlich nur alle Betreiber zusammen, ein Mitglied stellvertretend für die anderen oder ein Dritter namens und im Auftrag der Gesellschafter handeln. Soweit es um die Ausrichtung von Beiträgen an die jeweiligen finanziellen Aufwendungen der einzelnen Gesellschafter geht - also teilbare Leistungen - können die Betreiber indessen einzeln handeln, falls sie über ein entsprechendes schutzwürdiges Interesse verfügen.

E. 3.5

Mit seiner Behauptung, selbst wenn in der VIZ eine einfache Gesellschaft gesehen werde, könne jeder Gesellschafter für sich gegen Entscheide, welche die Gesellschaft und ihre Tätigkeit betreffen, vorgehen, da er direkt betroffen sei und für eventuelle Verpflichtungen solidarisch hafte, verkennt der ACS die dargestellte Rechtslage. Beispielsweise kommt auch Aktionären kein ausreichend schutzwürdiges Beschwerdeinteresse gegen eine Massnahme zu, wenn diese gegen die Aktiengesellschaft gerichtet ist (BGE 116 Ib 331 E. 1c). Ebenso fehlt es Genossenschafter an der Legitimation, eine die Genossenschaft betreffende Verfügung anzufechten (VPB 59.105 E. 4b). (...) Wollen somit die Betreiber, dass der VIZ eine eigene Rechtspersönlichkeit zukommt, haben sie für eine entsprechende Rechtsform der gemeinsamen Tätigkeit zu sorgen. Andernfalls müssen die Betreiber grundsätzlich gemeinsam handeln oder sich vertreten lassen. Die Vorinstanz hat diesen Grundsätzen künftig ebenfalls mehr Beachtung zu schenken.

E. 3.7

Was nun die Legitimation im vorliegenden Beschwerdeverfahren angeht, so sind der ACS und die SRG - bei welcher es sich um eine grundsätzlich beschwerdelegitimierte selbständige Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung handelt (Art. 1 Abs. 2 Bst. e des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR

172.021; vgl. BGE 123 II 402 E. 2) - als Adressaten der angefochtenen Verfügung durch diese berührt. Da es um einen Beitrag an die Kosten der VIZ geht, welcher im Verhältnis der Aufwendungen der Betreiber teilbar ist und ACS sowie SRG solche Teilbeträge an ihre jeweiligen finanziellen Leistungen

E. 4

angelegt ist, eine belastende oder pflichtbegründende Anordnung abzuwenden und die Durchsetzung des Rechtsanspruches einzelner nicht die Interessen der Gemeinschaft oder der übrigen Gemeinchafter als beeinträchtigt oder gefährdet erscheinen lässt. Zusätzlich müssen die jeweiligen Beschwerdeführenden ein schutzwürdiges Beschwerdeinteresse geltend machen können. Handlungen zur Geltendmachung von Leistungsansprüchen bedürfen demgegenüber der Zustimmung aller Mitglieder oder ihrer Vertreter, ausser es steht eine teilbare Leistung in Frage (vgl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 89 [1988] S. 553 ff., mit zahlreichen Hinweisen; BGE 119 Ib 56 E. 1a, 116 Ib 447; Kölz/Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 533; Merkli/Aeschlimann/Herzog, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, Bern 1997, Art. 11 Rz. 7 und Art. 13 Rz. 6).

E. 5

Jeder Halter eines Motorfahrzeuges hat jährlich einen Beitrag zu leisten, welcher zur Unfallverhütung im Strassenverkehr verwendet wird (Art. 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1976 über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr [Unfallverhütungsbeitragsgesetz], SR 741.81). Die Förderung und Koordination von Massnahmen zur Verhütung von Unfällen im Strassenverkehr ist Sache des Fonds, welcher solche Massnahmen auch selber treffen kann. Der Fonds hat die Form einer öffentlichen Anstalt mit Rechtspersönlichkeit und Sitz in Bern (Art. 3 Unfallverhütungsbeitragsgesetz). Er verwaltet die ihm aus den Unfallverhütungsbeiträgen zur Verfügung stehenden Mittel und entscheidet über deren Verwendung (Art. 4 Unfallverhütungsbeitragsgesetz). Die Organe des Fonds sind die Verwaltungskommission und das Sekretariat. Die Verwaltungskommission setzt sich aus höchstens 15 vom Bundesrat ernannten Mitgliedern zusammen, wobei Bund, Kantone, Verbände und Organisationen des Strassenverkehrs sowie die Versicherer angemessen vertreten sein müssen. Sie entscheidet über die Verwendung der Mittel im Einzelfall (Art. 6 Unfallverhütungsbeitragsgesetz). Das Sekretariat ist das vollziehende Organ; es wird vom Bundesamt für Strassen geführt (Art. 7 Unfallverhütungsbeitragsgesetz; AS 1998 1794). Ausstandspflichten

E. 6

Die Vorinstanz hält dem entgegen, die gesetzlichen Grundlagen würden sich über das Abstimmungsverfahren einer Kollegialbehörde nicht aussprechen. Der Präsident sei deshalb bei der Wahl des Abstimmungsprozederes frei gewesen. Ein allfälliger Mangel wäre durch das Beschwerdeverfahren ohnehin geheilt.

E. 6.1

Der Fonds als öffentliche Anstalt mit Rechtspersönlichkeit beziehungsweise die handelnde Verwaltungskommission hat im Rahmen seiner hoheitlichen Handlungen, insbesondere beim Erlass von Verfügungen, die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege zu beachten (Art. 9 Abs. 2 Unfallverhütungsbeitragsgesetz; vgl. auch Art. 1 Abs. 1 Bst. c VwVG). Dazu gehören die Regeln über die Ausstandspflicht (Art. 10 VwVG; vgl. auch Art.

4 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 [BV], SR 101).

E. 6.1.1

Die Ausstandsregeln bezwecken, die objektive Prüfung durch eine unparteiische und unvoreingenommene Behörde zu gewährleisten. Es soll jede Befangenheit oder Interessenkollision sowie jeder entsprechende Anschein vermieden werden (vgl. Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 247). Um Zweifel an der Unparteilichkeit zu wecken, genügen gemäss konstanter Rechtsprechung Umstände, welche objektiv gesehen geeignet sind, den Anschein von Voreingenommenheit und der Gefährdung der Unparteilichkeit aufkommen zu lassen (BGE 119 V 456 E. 5b, mit Hinweisen). Allerdings sind die Ausstandsgründe wegen des Anscheins der Befangenheit bei gerichtlichen Behörden strenger als bei anderen Behördenmitgliedern (dazu ausführlich BGE 125 I 119; vgl. jedoch Kölz/Häner, a.a.O., RZ. 250 f.).

E. 6.1.2

Haben Personen, die eine Verfügung treffen oder diese vorbereiten, ein persönliches Interesse in der Sache, müssen sie in Ausstand treten (Art. 10 Abs. 1 Bst. a VwVG). Denn wer ein persönliches Interesse am Ausgang eines Verfahrens hat, kann nicht als neutral gelten und muss die Behandlung eines Geschäfts abgeben. In diesem Sinn schreibt auch - wie offenbar die Vorinstanz und die Beschwerdeführer übersehen - Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Reglements vom 5. Dezember 1989 über die Organisation des Fonds vor, dass Mitglieder der Verwaltungskommission in ihrer Eigenschaft als Vertreter eines Gesuchstellers bei der Behandlung dieses Geschäfts Stimmhaltung zu üben haben. Der Bundesrat hat im Übrigen bereits in einer früheren Entscheidung auf diese Bindung der Mitglieder der Verwaltungskommission an die Ausstandspflichten hingewiesen (unveröffentlichter Entscheid vom 2. Juni 1982 i.S. X). Das Mitwirkungsverbot bezieht sich auf alle Personen, die auf das Zustandekommen des Verwaltungsaktes Einfluss nehmen können. Es gilt für hauptamtlich und für im Nebenamt tätige Behördenmitglieder gleichermaßen, d.h. auch für Mitglieder einer Fachkommission (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 9 Rz. 7).

E. 6.1.3

Als Ausstandsgrund geltende persönliche Interessen liegen sicherlich dann vor, wenn im Verfahren unmittelbar Rechte und Pflichten des mit der Sache befassten Behördenmitglieds festgelegt werden. Werden die persönlichen Anliegen des mitwirkenden Behördenmitgliedes nur berührt (indirekte oder mittelbare Betroffenheit), ist eine Ausstandspflicht dann anzunehmen, wenn die persönliche Interessensphäre des Behördenmitglieds durch den Ausgang des Verfahrens spürbar tangiert wird (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 9 Rz. 10). Dies ist beispielsweise der

E. 6.1.4

Die Ausstandspflicht hat absoluten Charakter. Jedes Behördenmitglied ist verpflichtet, gesetzliche Hindernisse für seine Mitwirkung zu beachten und in den Ausstand zu treten, selbst wenn nur ein wenig gewichtiger Hinderungsgrund vorliegt und keine Partei Einwände erhebt. Gravierende Verstösse gegen die Ausstandspflicht - beispielsweise das Berührtsein in erheblichen persönlichen Interessen - bewirkt die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes oder Urteils (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 9 Rz. 3 f.).

E. 6.2

Im vorliegenden Fall ist aktenkundig, dass der ACS in der Verwaltungskommission vertreten ist. Mit seiner Argumentation, er und der TCS seien an der Stimmabgabe gehindert beziehungsweise ihre Stimmen seien bei der Abstimmung über das Beitragsgesuch an die VIZ nicht berücksichtigt worden, lässt der ACS die aufgezeigte Ausstandsverpflichtung und damit elementarste verfahrensrechtliche Grundsätze ausser Acht. Er verkennt, dass sein Vertreter (sowie jener des TCS) in der Verwaltungskommission bei der Behandlung des eigenen Gesuches jegliche Mitwirkung hätte vermeiden und rechtzeitig in den Ausstand hätte treten müssen. Denn der Vertreter des ACS sollte, was im Übrigen der ACS in seiner Eingabe offen durchblicken lässt, in der Abstimmung nichts anderes als die Interessen des ACS wahrnehmen, welche darin bestehen, einen möglichst hohen Beitrag an die eigenen finanziellen Aufwendungen an den Betrieb der VIZ zu erreichen. Bei dieser Sachlage kann der Vertreter des ACS nicht im Ernst als unparteiisch bezeichnet werden. Wäre seine Stimme (sowie jene des Vertreters des TCS) bei der Abstimmung berücksichtigt worden, müsste von einem ungültigen, wenn nicht sogar nichtigen Beschluss ausgegangen werden.

E. 6.3

Abgesehen davon lassen die in den Akten geschilderten Vorgänge bei Abstimmungen eine problematische Haltung der Verwaltungskommission gegenüber den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens erkennen. Die

E. 6.4

Wie bereits ausgeführt, gehen die Rügen der Beschwerdeführer hinsichtlich des Zustandekommens des angefochtenen Entscheides fehl (E. 6.2). Rügen von Dritten, deren Gesuche ebenfalls abgelehnt worden sind, wegen Verletzung des Gebots der rechtsgleichen Behandlung liegen nicht vor. Dennoch wird der Fonds gut beraten sein, in Zukunft die auch für ihn geltenden allgemeinen Verfahrensbestimmungen zu beachten und für ein in allen Belangen rechtsstaatliches Verfahren zu sorgen. Die Mitglieder der Verwaltungskommission wurden durch den Bundesrat gewählt, um über die Verwendung der aus öffentlichen Geldern bestehenden Mittel des Fonds fair und unvoreingenommen einzig Sinn und Zweck der gesetzlichen Grundlagen verpflichtet zu entscheiden. (...) Verwendung der Mittel aus dem Fonds

E. 7

Fall bei Behördenmitgliedern, die als Organe einer verfahrensbeteiligten juristischen Person am Verfahrensausgang interessiert sind (Die Praxis [Pra] 81 Nr. 129). Gerade bei Fachkommissionen kann es vorkommen, dass ein Kommissionsmitglied durch den Entscheid über das Beitragsgesuch eines Dritten insoweit mittelbar betroffen ist, als die Gutheissung des Gesuches indirekte Auswirkung auf ein Beitragsgesuch des Kommissionsmitgliedes oder einer von ihm vertretenen Organisation haben könnte. Ein solches Konkurrenzverhältnis ist grundsätzlich ebenfalls als Ausstandsgrund anzusehen, selbst wenn das Kommissionsmitglied beziehungsweise die von ihm vertretene Organisation nicht Partei des Verfahrens ist (vgl. BGE 119 V 456 E. 5c) Wird jedoch das für die entsprechenden Beiträge vorgesehene System der Bundeshilfe durch den Ausstand eines oder mehrerer gewählter Kommissionsmitglieder dauerhaft in Frage gestellt, darf die Ausstandspflicht nicht leichthin bejaht werden. Denn es ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber mit der Besetzung der Kommission gewisse mögliche Interessenkollisionen zwischen Gesuchstellern und Kommissionsmitgliedern in Kauf genommen hat. Es ist nicht

Sache des Bundesrates, diese gesetzlich verankerte personelle Zusammensetzung der Kommission zu ändern (vgl. VPB 43.40 E. 2; BGE 97 I 860 E. 4)

E. 8

offenbar bestehende Praxis, parteiische oder befangene Mitglieder - wovon zweifellos ausgegangen werden muss, wenn es um die Behandlung von Geschäften geht, welche die eigene Organisation direkt oder indirekt betreffen - bei der Beratung der Geschäfte teilnehmen zu lassen und ihre Stimme bloss bei der Abstimmung nicht zu berücksichtigen, verstösst ebenfalls gegen die Regel über die Ausstandspflicht. Denn das aus dieser Regel hervorgehende Mitwirkungsverbot bezieht sich nicht nur auf die Abstimmung selber, sondern auf alle Stadien, in welchen auf das Zustandekommen des Verwaltungsaktes Einfluss genommen werden könnte, mithin auch die Beratung eines Geschäfts (BGE 97 I 91 E. 2). In diesem Sinn hat beispielsweise auch jenes Mitglied des Bundesrates, gegen dessen Departement sich eine Beschwerde richtet, beim Beschwerdeentscheid des Bundesrates in den Ausstand zu treten und darf an der betreffenden Sitzung auch nicht mit beratender Stimme teilnehmen (Art. 76 Abs. 1 VwVG; Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 778; BBl 1991 540 f.). Im Mitwirken von Kommissionsmitgliedern bei der Beratung von Gesuchen, welche die Interessen der von ihnen vertretenen Organisationen tangieren, ist aber nicht nur eine Verletzung der Ausstandsvorschrift, sondern auch ein Verstoss gegen das Gebot der rechtsgleichen Behandlung und damit der Waffengleichheit aller Gesuchsteller zu sehen. Es kann nicht angehen, dass Organisationen wie ACS oder TCS bei der Behandlung ihrer eigenen Gesuche aufgrund ihrer Einsitznahme in der Sitzung der Verwaltungskommission direkt Einfluss nehmen können, während beitragsersuchenden Organisationen, welche in der Verwaltungskommission nicht vertreten sind, eine solche Mitwirkungs- beziehungsweise Einflussmöglichkeit verwehrt ist. Der Bundesrat hat denn auch schon früher darauf hingewiesen, dass die Verwaltungskommission der rechtsgleichen Behandlung von Aussenseitern gebührend Beachtung schenken müsse (Entscheid vom 2. Juni 1982 i.S. X).

E. 9

oder Aus- und Weiterbildung der Fahrzeugführer beziehen und sich über mehrere Jahre erstrecken (Botschaft des Bundesrates vom 18. Februar 1976 zum Unfallverhütungsbeitragsgesetz, BBl 1976 I 1109 ff., 1114). Explizit ausgeschlossen ist die Beteiligung an Kosten für strassenbauliche und verkehrspolizeiliche Massnahmen (Art. 2 Abs. 2 Unfallverhütungsbeitragsgesetz). Sinn und Zweck des Unfallverhütungsbeitrages bestehen demnach - was bereits deutlich aus dessen Bezeichnung folgt - darin, Massnahmen zur Verhütung von Unfällen im Strassenverkehr finanziell zu unterstützen. Es erscheint daher sachgerecht, dass die Gelder in der Regel nur für Vorhaben verwendet werden, bei welchen die Verkehrssicherheit eine überwiegende Rolle spielt. 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 Unfallverhütungsbeitragsgesetz).

E. 9.1

Damit die zur Verfügung stehenden Mittel zweckmässig und optimal eingesetzt werden können, bedarf es einer sorgfältigen Auslese der Beitragsgesuche unter dem Gesichtspunkt der zu erwartenden Auswirkungen der unterstützten Massnahmen auf die Verhütung von Strassenverkehrsunfällen. Aufgrund der bewusst weit gefassten Umschreibung der Verwendung der Beiträge hat der Gesetzgeber der Verwaltungskommission einen weiten

Ermessensspielraum eingeräumt (Botschaft, a.a.O., 1114). Handelt es sich somit bei den Beiträgen wie dargelegt um Ermessenssubventionen, besteht kein Rechtsanspruch auf deren Ausrichtung. Die Folge ist, dass ein im Vorjahr zugesprochener Beitrag gekürzt, ja sogar verweigert werden kann; eine Besitzstandgarantie besteht demnach nicht. Da die verfügbaren Mittel überdies beschränkt sind, können Beiträge sogar dann verweigert werden, wenn an und für sich die Voraussetzungen für deren Gewährung erfüllt wären. Daraus ergibt sich ohne weiteres, dass der Umstand einer früheren Unterstützung durch den Fonds noch keine Begründung für eine weitere Unterstützung, womöglich noch in gleicher Höhe, darstellt. Die Berechtigung einer Finanzhilfe ist jährlich neu zu begründen (unveröffentlichter Entscheid des Bundesrates vom 26. November 1997 i.S. Y; vgl. auch Barbara Schaerer, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, Chur/Zürich 1992, S. 202). Ermessensentscheidung heisst indessen nicht Entscheidung nach Belieben. Vielmehr hat die Verwaltungskommission bei der Auswahl der zu unterstützenden Projekte das ihr eingeräumte Ermessen pflichtgemäss auszuüben, indem alle rechtserheblichen Interessen gegeneinander abgewogen werden. Dabei ist die Verwaltungskommission an Sinn und Zweck des Unfallverhütungsbeitragsgesetzes und die allgemeinen Rechtsgrundsätze - insbesondere das Gebot der rechtsgleichen Behandlung aller Gesuchsteller - gebunden (VPB 58.77 E. 2, 52.47 E. 2, beide mit Hinweisen, unveröffentliche Entscheide des Bundesrates vom 16. November 1994 i.S. Z und vom 26. November 1997 i.S. Y).

E. 9.2

Die Beschwerdeführer können somit aus der Gewährung von Finanzbeiträgen an den Betrieb der VIZ für das Jahr 1996 oder für frühere Verkehrsinformationsprojekte nichts zu ihren Gunsten ableiten.

E. 9.3

Was die Kognition des Bundesrates als Beschwerdeinstanz angeht, so gilt es zu beachten, dass die Verwaltungskommission nicht nur über einen weiten Ermessensspielraum, sondern aufgrund ihrer Zusammensetzung (vgl. E. 5) ebenso über besondere Fachkenntnisse verfügt. Obwohl der Bundesrat als Beschwerdeinstanz auch die Angemessenheit eines Entscheides überprüfen kann (Art. 49 Bst. c VwVG), rechtfertigt sich unter diesen Umständen eine zurückhaltende Überprüfung des angefochtenen Entscheides (unveröffentlichter Entscheid des Bundesrates vom 30. September 1996 i.S. W; VPB 58.78 E. 2, 54.29 E. 2b; BGE 119 Ib 254 E. 2a, mit Hinweisen). Begründung des Gesuches

E. 10

Im Gesuch um Finanzhilfen aus dem Fonds ist die Notwendigkeit des eingereichten Projekts nachzuweisen und deren unfallverhütende Wirkung zu begründen. Weiter hat das Gesuch Angaben über den Gesuchsteller beziehungsweise die Trägerschaft der Organisation, eine ausführliche Projektbeschreibung mit Angaben über Ziel, Vorgehen und die erwarteten Auswirkungen, einen Zeitplan für die Durchführung des Projekts, einen detaillierten Kostenvoranschlag und Angaben über finanzielle Selbstbeteiligung oder die Unterstützung durch Dritte zu enthalten (Art. 2 Abs. 1 und 2 des Reglements vom 5. Dezember 1989 über die Verwendung der Mittel des Fonds für Verkehrssicherheit [hiernach: Reglement], SR 741.816). Gesuchsteller, die regelmässig Anträge stellen, müssen ihre Gesuche für das betreffende Jahr jeweils bis zum 31. März einreichen (Art. 2 Abs. 4 Reglement). Die Anforderungen an ein Gesuch gelten selbstverständlich für alle

Gesuchsteller, ob sie im Fonds vertreten sind oder nicht, in gleicher Weise (vgl. Entscheid des Bundesrates vom 2. Juni 1982 i.S. X). Die im Reglement aufgestellte Beweislastregel stimmt mit den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen überein, wonach bei begünstigenden Verfügungen die Beweislast bei demjenigen liegt, der das Recht behauptet und er die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen hat (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 282; VPB 60.52 E. 3.2, mit weiteren Hinweisen). Der Einwand der Beschwerdeführer, der Fonds habe in unzulässiger Weise eine Umkehr der Beweislast vorgenommen, indem er verlangt habe, die Gesuchsteller hätten den Nachweis der unfallverhütenden Wirkung zu

E. 11

Aufgrund vorstehender Erwägung haben die Gesuchsteller nachzuweisen, dass ihr Projekt im Hinblick auf die Verkehrssicherheit notwendig ist und beim Vorhaben die unfallverhütende Wirkung eine vorrangige Rolle spielt.

E. 11.1

Nach Ansicht der Vorinstanz fehlt im Gesuch der Nachweis der Notwendigkeit der Verkehrsinformationen im Hinblick auf die Verkehrssicherheit. Auch könne dieser Nachweis gar nicht erbracht werden, da sich ein Grossteil der Verkehrsinformationen an Verkehrsteilnehmer auf Autobahnen richte und vorab Staumeldungen zum Gegenstand habe. Unfälle auf Autobahnen würden indessen keinen Schwerpunkt im Unfallgeschehen bilden. Denn Autobahnen seien die sichersten Verkehrswege des privaten Verkehrs, da sie ausschliesslich Motorfahrzeuglenkern vorbehalten und frei von höhengleichen Kreuzungen seien sowie richtungstrennte Fahrbahn aufweisen würden. 1997 hätten lediglich 10% aller Verkehrsunfälle auf Autobahnen stattgefunden, obwohl auf diesem Strassennetz rund ein Drittel der Verkehrsleistung erbracht werde. Innerorts seien demgegenüber 70% aller Unfälle erfolgt. Nur 13% der Verkehrsunfälle mit Todesfolge betreffen Autobahnen. Was die von den Beschwerdeführern besonders erwähnten Auffahrunfälle auf Autobahnen angehe, so würden diese bloss etwas mehr als 2% aller Strassenverkehrsunfälle ausmachen und davon ereigne sich nur ein kleiner Teil in Stausituationen. Stau werde als Ursache von Autobahnunfällen statistisch gar nicht erhoben. Die wichtigste Unfallursache auf Autobahnen sei vielmehr unangepasstes Fahrverhalten durch zu geringen Abstand und überhöhte Geschwindigkeit. Dem Gesuch kann hinsichtlich der Notwendigkeit der Verkehrsinformationen nichts Konkretes entnommen werden. Auch vermochten die Beschwerdeführer die dargelegten Ausführungen der Vorinstanz nicht ernsthaft in Zweifel zu ziehen. Die Vermutung der SRG, dass die wenigen Unfälle auf Autobahnen trotz des grossen Verkehrsvolumens ebenso gut auf die häufigen Verkehrsinformationen zurückgeführt werden könnten, blieb unbegründet und vermag nicht zu überzeugen. Damit ist die Feststellung der Vorinstanz, die Verkehrsinformationen würden sich hauptsächlich auf Staumeldungen auf Autobahnen beziehen, nicht zu beanstanden. Weiter überzeugt das von den Beschwerdeführern nicht widerlegte Argument der Vorinstanz, wonach die von den Beschwerdeführern insbesondere erwähnten Auffahrunfälle in Stausituationen nicht eine hauptsächliche Unfallursache im Strassenverkehr darstellen. Da die beschränkt vorhandenen finanziellen Mitteln des Fonds indessen optimal

E. 11.2

Was den verlangten Nachweis der unfallverhütenden Wirkung angeht, so ist zu prüfen, ob die Verkehrssicherheit bei den über die VIZ verbreiteten Informationen (Staumeldungen,

Strassenzustandsbulletins, Wetterwarnungen, vorsorgliche Hinweise über Verkehrsbehinderungen und aktuelle Gefahrenmeldungen) eine überwiegende Rolle spielt, die Meldungen demnach zu einer deutlichen Steigerung der Verkehrssicherheit beitragen. Nach der Praxis des Fonds muss der Anteil Verkehrssicherheit an den Massnahmen mindestens 50% betragen.

E. 11.2.1

Wie bereits festgestellt wurde, machen insbesondere die Staumeldungen einen wesentlichen Anteil an den Verkehrsinformationen aus (vgl. E. 11.1). Einen gewissen Bekanntheitsgrad dürften zumindest die morgendlichen und abendlichen Staumeldungen auf den Autobahnen im Raum Zürich, insbesondere auf der N1 vor dem Baregg-tunnel, aufweisen. Mit der Vorinstanz ist dafürzuhalten, dass solche Informationen über Verkehrsstaus wie auch andere Meldungen über Verkehrsbehinderungen hauptsächlich der optimalen Wahl der Verkehrsrouten und auch des Verkehrsmittels dienen. Dem Verkehrsteilnehmer soll rechtzeitig ermöglicht werden, einer Verkehrsbehinderung auszuweichen. Dadurch wird, wie die Beschwerdeführer selber ausführen, eine bessere Nutzung der Verkehrsinfrastruktur erreicht. Zwar ist nicht auszuschliessen, dass Staumeldungen unter bestimmten Umständen - beispielsweise bei schlechten Sichtverhältnissen oder Stauende an kritischen Orten - zu einer rechtzeitigen Anpassung der Fahrweise führen können, damit unter anderem auch Auffahrunfälle vermieden werden und insoweit ein Beitrag zur Verkehrssicherheit geleistet wird. Soweit die Beschwerdeführer daraus abzuleiten versuchen, bei den alltäglichen Meldungen über Verkehrsbehinderungen würden solche der Förderung der Verkehrssicherheit dienende Informationen im Vordergrund stehen, kann ihnen jedoch nicht gefolgt werden. Auch bei den Informationen über die Witterungsverhältnisse und den Strassenzustand vermochten die Beschwerdeführer nicht überzeugend darzulegen, dass diesen Meldungen vorrangig eine unfallverhütende Wirkung zukommt. Im Gegenteil ist der Vorinstanz dahingehend zuzustimmen, dass ein Fahrzeuglenker seine Fahrweise nicht bereits aufgrund von Meldungen über erschwerte Strassenverhältnisse präventiv anpasst, sondern erst dann, wenn er konkret mit Erschwernissen wie Nebel, schneebedeckten Strassen oder starken Regenfällen konfrontiert ist. Eine überwiegend unfallverhütende Wirkung dürfte hingegen Meldungen über nicht voraussehbare oder schwer kalkulierbare Gefahren wie beispielsweise Falschfahrer auf Autobahnen oder örtlich und überraschend auftretender vereisender Regen oder Glatteis zukommen. Den täglichen Meldungen im Winter über die allgemeine Glatteisgefahr beispielsweise in Nebelrandgebieten dürfte es demgegenüber an der erforderlichen Konkretetheit fehlen, um einen entscheidenden Einfluss auf das Fahrverhalten der Fahrzeuglenker auszuüben. Allerdings haben die Beschwerdeführer nicht, beispielsweise anhand einer Auswertung der bisherigen Meldungen, dargelegt,

E. 11.2.2

Weiter ist in Betracht zu ziehen, dass die Verbreitung der Meldungen in erster Linie über die dreisprachigen Radiosendungen der SRG erfolgt. Damit wird zwar mehr oder weniger die ganze Schweiz abgedeckt. Allerdings erreichen solche Informationen - im Gegensatz etwa zu Staumeldungen der Polizei beispielsweise über spezielle elektronische Hinweisschilder oder zu Plakataktionen am Strassenrand - nicht alle Verkehrsteilnehmer, sondern nur jene, welche in ihrem Fahrzeug ein Radioempfangsgerät haben, welches im Hinblick auf Verkehrsmeldungen auch tatsächlich eingeschaltet ist. Wie bereits die Vorinstanz bemängelt hat, fehlen in den Unterlagen Angaben über Erhebungen der

Einschaltquoten. Lediglich das Vorbringen der SRG, die Verkehrsinformationen würden gemäss Hörerumfrage des eigenen Forschungsdienstes auf eine hohe Akzeptanz stossen, vermag die Einschaltquote nicht zu konkretisieren. Ebenso wenig ist die Behauptung des ACS belegt, es würden je nach Zeitpunkt «hunderttausende bis zu Millionen von Autofahrern» angesprochen.

E. 11.2.3

Im Zusammenhang mit den gemachten Erwägungen ist den Beschwerdeführern das einzige von ihnen angeführte konkrete Beispiel des Auffahrunfalles vom 14. März 1999 vor dem «tunnel de Belmont» auf der N9 bei Lausanne entgegenzuhalten. Denn aus dem von der SRG beigelegten Leserbrief des Presseoffiziers der Kantonspolizei VD in der Zeitung «24 Heures» geht hervor, dass nicht etwa fehlende Aufmerksamkeit, sondern unangepasste Fahrweise der Automobilisten - Geschwindigkeiten von 80 bis 100 km/h und Fahrzeugabstände von 20 bis 50 Metern bei nebelbedingten Sichtweiten von 20 bis 40 Metern - für die Kollision von 59 Fahrzeugen mit 33 Verletzten verantwortlich waren. Dem Leserbrief ist weiter zu entnehmen, dass die Verkehrsteilnehmer über Radio Suisse Romande und verschiedene Lokalradios bereits vor dem Unfall mehrfach über die schlechten Sichtbedingungen informiert und damit vorgewarnt wurden. Damit steht dieses Beispiel im Widerspruch zu den Behauptungen der Beschwerdeführer, Verkehrsmeldungen würden die Aufmerksamkeit der Automobilisten erhöhen und damit der Steigerung der Verkehrssicherheit dienen. Denn offenbar haben die an der Kollision beteiligten Fahrzeuglenker die Verkehrsmeldungen gar nicht gehört (vgl. E. 11.2.2) oder den Informationen nicht genügend Beachtung geschenkt (vgl. E. 11.2.1).

E. 11.2.4

Fehl gehen die Beschwerdeführer letztlich auch mit ihrem Einwand, sie hätten Anspruch auf einen Teilbetrag entsprechend dem Effekt der Informationen auf die Unfallverhütung, denn der Umfang der

E. 11.3

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich weder in den Gesuchsunterlagen noch in den nachträglich eingereichten Akten genügend konkrete Nachweise finden, wonach bei den Informationen der VIZ die Hebung der Verkehrssicherheit im Sinne der massgeblichen gesetzlichen Grundlagen im Vordergrund steht. Soweit die SRG in ihrer Replik beantragt, der Bundesrat habe die von der Vorinstanz erwähnte «Studie Jenni & Gottardi», welche Aussagen zum Beitrag von Verkehrsinformationen an die Verkehrssicherheit machen soll, beizuziehen, verkennt sie, dass es an ihr gelegen wäre, den erforderlichen Nachweis für die Verkehrssicherheit der Verkehrsmeldungen zu erbringen. Gestützt auf diese Verteilung der Beweislast sowie den allgemeinen Grundsatz, dass sich die Partei - wo es zu ihrem Vorteil gereicht - zu bemühen hat, Beweise für ihre Behauptungen zu beschaffen (vgl. Gygi, a.a.O., S. 208 ff.), sind der im Verwaltungsbeschwerdeverfahren grundsätzlich geltenden amtlichen Sachverhaltsermittlung Grenzen gesetzt. Der geforderte quantitative Nachweis in dem Sinne, dass der Verkehrssicherheitsaspekt bei den Informationen der VIZ eine vorrangige Rolle spielt, was für die Zusprechung eines Bundesbeitrages aus dem Fonds Voraussetzung wäre, ist damit nicht erbracht worden. Die blosser Möglichkeit, durch die Verkehrsmeldungen mehr Sicherheit zu erreichen, genügt für die Zusprechung eines Beitrages aus dem Fonds nicht; gefordert ist ein konkreter Nachweis, dass die Verkehrssicherheitsaspekte eindeutig im Vordergrund stehen. Dieser Nachweis fehlt

zurzeit. Ergebnis 12. Aufgrund vorstehender Erwägungen ergibt sich, dass die Beschwerdeführer in ihrem Gesuch für das Jahr 1997 nicht nachgewiesen haben, dass die Verkehrsinformationen der VIZ im Hinblick auf die Verkehrssicherheit notwendig sind. Ebenso gelang es ihnen nicht, den Nachweis zu erbringen, dass der Anteil der unfallverhütenden Wirkung bei den Massnahmen überwiegt und die Verkehrsinformationen zu einer wahrnehmbaren Steigerung der Verkehrssicherheit führen. Die Vorinstanz hat deshalb zu Recht festgestellt, dass für die Beitragsperiode 1997 aus diesen Gründen keine Finanzhilfe gewährt werden kann. Die Beschwerden sind damit abzuweisen.

E. 12

und zweckmässig eingesetzt werden müssen, erscheint die Folgerung der Vorinstanz, wonach der Nachweis der Notwendigkeit der Massnahme nicht erbracht worden sei, nicht als willkürlich.

E. 13

wie gross der Anteil solcher akuter Gefahrenmeldungen an den gesamten Verkehrsinformationen ist. Jedenfalls darf ohne weiteres angenommen werden, dass solche Gefahrenmeldungen eher selten Gegenstand der zahlreichen täglichen Verkehrsmittelungen sind. Bestätigt wird dies indirekt durch die Aussage des ACS, wonach Warnungen vor Falschfahrern (nur) ein- bis zweimal pro Woche, wenn auch mit zunehmender Tendenz, vorkommen würden. Ebenso unterliessen es die Beschwerdeführer, anhand von konkreten Beispielen aufzuzeigen, dass aufgrund solcher Meldungen tatsächlich Unfälle verhütet worden sind. In diesem Zusammenhang blieben die Beschwerdeführer übrigens auch den Beweis schuldig, dass und in welchem Umfang solche akuten Gefahrenmeldungen präventiv wirken und nicht erst der VIZ gemeldet und anschliessend verbreitet werden, wenn sich Unfälle bereits ereignet haben.

E. 14

unfallverhütenden Wirkung der Verkehrsmeldungen sei nicht gleich null. Abgesehen davon, dass es sich um Ermessenssubventionen handelt, auf deren Ausrichtung der Gesuchsteller keinen Anspruch hat (E. 9.1), verkennen die Beschwerdeführer, dass eine Beitragsgewährung nur in Frage kommt, wenn die Gesuchsteller für ihr Projekt den Nachweis erbringen, dass die Massnahme im Hinblick auf die Verkehrssicherheit notwendig ist und dem Aspekt der Verkehrssicherheit eine überwiegende Rolle zukommt. Erst dann wird eine Ausscheidung der subventionierbaren und nicht subventionierbaren Kosten vorgenommen, welche dann Grundlage der Beitragsgewährung bildet. Da vorliegend aufgrund der gemachten Erwägungen der geforderte Nachweis nicht erbracht worden ist, erübrigt es sich, abzuklären, welcher Anteil an den finanziellen Aufwendungen allenfalls der Verkehrssicherheit dient.

E. 15

Abschliessend ist festzuhalten, dass der Bundesrat nicht Sinn und Zweck der Verkehrsinformationen in Frage stellt. Solche Meldungen bilden für jene Verkehrsteilnehmer, welche sich entsprechend informieren wollen, eine wichtige Informationsbasis, die auch sicherheitsrelevant sein kann und insoweit einem echten Bedürfnis dient. Der Bundesrat hatte vorliegend die Frage zu beurteilen, ob die Verwaltungskommission des Fonds zu Recht festgestellt hat, dass die Verkehrsinformation im Jahre 1997 nicht im erforderlichen Ausmass geeignet war, die Verkehrssicherheit zu heben. Die inzwischen eingetretenen Verbesserungen konnte er dabei nicht berücksichtigen. Die

Verwaltungskommission des Fonds wird jedoch bei der Behandlung der im Hinblick auf dieses Verfahren zurückgestellten Gesuche der Folgejahre die neue Entwicklung miteinbeziehen müssen. Dabei werden insbesondere die Resultate der Arbeiten für das vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in Auftrag gegebene Leitbild für Strassenverkehrstelematik zu berücksichtigen sein. Aufgrund dieser neuen, durch Forschungsarbeiten erhärteten Erkenntnisse schliesst der Bundesrat nicht aus, dass die unfallverhütende Wirkung heute oder in naher Zukunft bei genaueren Abklärungen nachweisbar wäre. (...)

E. 16

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 64.2 - Entscheid des Bundesrates vom 8. September 1999 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2000 Année Anno Band 64 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 004 700 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.