

CH_VB JAAC 67.25 vom 21. August 2002

Bundesverwaltung, 2002-08-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_67.25__

FR: CH_VB JAAC 67.25 du 21 août 2002

IT: CH_VB JAAC 67.25 del 21 agosto 2002

Erwägungen

E. 1

Bundesbeiträge des Fonds für Verkehrssicherheit (FVS). Verletzung von Verfahrensvorschriften. Gleichbehandlung im Unrecht. Art. 8 Abs. 1 des Reglements über die Verwendung der Mittel des Fonds für Verkehrssicherheit. Veröffentlichung erst nach Einwilligung der Verwaltungskommission des FVS. - Insoweit ein Beschwerdeantrag über den vom FVS zugesicherten Betrag hinausgeht, ist die Beschwerde als ergänzendes Gesuch zu betrachten, welches grundsätzlich von der Verwaltungskommission des FVS als erstinstanzlich zuständige Behörde zu beurteilen ist (E. 2.2). - Abrechnungen über Fondsbeiträge weichen regelmässig von den ursprünglich zugesicherten Beträgen ab; der definitive Bundesbeitrag wird dann vom FVS gemäss konstanter Praxis in der Abrechnungsverfügung festgesetzt. Dabei kann der Abrechnungsbetrag den zugesicherten Bundesbeitrag auch übersteigen; daher und aus Gründen der Verfahrensökonomie entscheidet der Bundesrat in solchen Beschwerdesachen grundsätzlich auch hinsichtlich des den zugesicherten Bundesbeitrag übersteigenden Betrages in der Sache selbst (E. 2.2). - Abgesehen von Abklärungen, welche Behörden im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes von Amtes wegen vornehmen, sind am Verwaltungsverfahren nur Parteien beteiligt; ausserstehenden Kritikern eines Projektes, für welches um einen Bundesbeitrag nachgesucht wird, kommt keinerlei Parteistellung zu (E. 2.3). - Da Art. 8 Abs. 1 des Reglements von Gesuchstellern - insbesondere von grösseren Organisationen - häufig missachtet worden ist und der FVS in der Regel dennoch einen Bundesbeitrag ausgerichtet hat, wenn keine inhaltlichen Einwände gegen die Projekte zu erheben waren, besteht in vergleichbaren Fällen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht (E. 3.3-3.5). Sussidi federali del Fondo di sicurezza stradale (FSS). Violazione di disposizioni di procedura. Parità di trattamento nell'illegalità. Art. 8 cpv. 1 del Regolamento concernente l'impiego dei mezzi del Fondo di sicurezza stradale. Pubblicazione solo dopo l'assenso della Commissione amministrativa del FSS. - Nella misura in cui una richiesta ricorsuale supera la cifra originariamente attribuita dal FSS, il ricorso deve essere considerato come una richiesta complementare che, in linea di principio, deve essere giudicata dalla Commissione amministrativa del FSS quale autorità competente in prima istanza (consid. 2.2). - Calcoli inerenti i sussidi del FSS e che sono regolarmente differenti dalle cifre inizialmente garantite; secondo la costante prassi, il sussidio federale definitivo viene stabilito nella decisione di calcolo del FSS. Tale cifra può anche essere superiore al sussidio federale inizialmente garantito; per questo motivo e per motivi di economia procedurale,

E. 2

in simili procedure ricorsuali il Consiglio federale di principio decide nel merito anche per quanto concerne la somma che supera il sussidio federale garantito (consid. 2.2). - A parte gli accertamenti che le autorità effettuano d'ufficio nel quadro del principio inquisitorio,

alla procedura amministrativa partecipano solo le parti; persone critiche, ma non coinvolte in un progetto per il quale viene chiesto un sussidio, non hanno qualità di parte (consid. 2.3). - Poiché l'art. 8 cpv. 1 del Regolamento viene spesso ignorato dai richiedenti - in particolare da organizzazioni importanti - e il Fondo di regola ha comunque attribuito loro un sussidio federale, se non dovevano essere sollevate opposizioni nei confronti del contenuto del progetto, sussiste in casi paragonabili il diritto ad una parità di trattamento nell'illegalità (consid. 3.3-3.5). Zusammenfassung des Sachverhalts: A. Am 28. Dezember 1999 reichte T. dem Fonds für Verkehrssicherheit (FVS) sein Beitragsgesuch für das Jahr 2000 ein, welches im Anhang unter Ziff. 1.2.1 auch eine geplante «Broschüre für Eltern» mit Kosten von 73'110 Franken umfasste. Als Ziel der Broschüre wurde angeführt, Eltern zu überzeugen, dass eine bewusste Erziehung positive Auswirkungen auf das Verhalten im Verkehr mit sich bringe und sie für die Zusammenhänge allgemeine Erziehung / Verkehr zu sensibilisieren. Bei einem Beitragssatz von 80% bewilligte die Verwaltungskommission des FVS am 8. März 2000 unter der Rubrik «Nouvelles créations (1.2.1 Brochure pour parents)» und unter Verweis auf das Beitragsgesuch einen Betrag von 58'488 Franken. Am 20. März 2000 reichte T. dem Sekretär des FVS unaufgefordert den deutschen Textentwurf der Elternbroschüre ein («Sind so kleine Füsse [...]»). Am 12. April 2000 erteilte T. für diese Broschüre den Druckauftrag; die Ablieferung der Broschüre durch die Druckerei erfolgte am 13. Juni 2000. Nach drei Monaten gab T. wegen der grossen Nachfrage einen Nachdruck in Auftrag. Am 14. März 2001 wurde die Broschüre «Sind so kleine Füsse [...]» sowie die Erfolgsbilanz den Mitgliedern der Fondskommission verteilt. Die Abrechnung reichte T. am 30. März 2001 ein, wobei unter der Rubrik 1.2.1 als zu subventionierender Betrag 91'225 Franken angeführt werden. B. An der Sitzung der Verwaltungskommission des FVS vom 13. Juni 2001, bei welcher die Abrechnung geprüft wurde, lehnte dann die Mehrheit eine Finanzierung der Broschüre ab. Da keine Einigkeit darüber herrschte, ob T. - wie dies die grosse Mehrheit annahm - reglementswidrig gehandelt habe, gab der Sekretär des FVS dem T. mit Schreiben vom 15. Juni 2001 noch Gelegenheit zu einer entsprechenden Stellungnahme. T. machte daraufhin am 19. Juni 2001 geltend, das Beitragsgesuch sei vom FVS ohne Bemerkungen genehmigt worden. Zudem sei das Sekretariat vor der Drucklegung mit einem Exemplar bedient worden. Das

E. 2.1

Die beiden Verfügungen des FVS vom 8. März 2000 beziehungsweise vom

E. 2.2

Insoweit der Beschwerdeantrag über den Betrag von 58'488 Franken hinausgeht, stützt sich dieser auf keine Zusicherung des FVS. Diesbezüglich ist die Beschwerde als ergänzendes Gesuch zu betrachten, welches grundsätzlich von der Verwaltungskommission des FVS als erstinstanzlich zuständige Behörde zu beurteilen ist. Nun weichen aber die Abrechnungen über Fondsbeiträge in der Regel von den ursprünglich zugesicherten Beträgen ab. In solchen Fällen wird der definitive Bundesbeitrag gemäss konstanter Praxis des FVS in der Abrechnungsverfügung festgesetzt, und zwar auch dann, wenn der Abrechnungsbetrag den zugesicherten Bundesbeitrag übersteigt. Aus diesem Grund wie auch aus Gründen der Verfahrensökonomie kann der Bundesrat in solchen Beschwerdesachen grundsätzlich auch hinsichtlich eines den zugesicherten Bundesbeitrag übersteigenden Betrages in der Sache selbst entscheiden.

E. 2.3

In verfahrensrechtlicher Hinsicht rügt der Beschwerdeführer die Verletzung der Ausstandsregeln. Nach Art. 10 Abs. 1 Bst. d des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) treten Personen, die eine Verfügung zu treffen oder sie vorzubereiten haben (dazu gehören auch Personen, welche in Gutachtergremien tätig sind), in Ausstand, wenn sie aus anderen (als den in den Bst. a-c genannten [und hier nicht in Frage stehenden]) Gründen in der Sache befangen sein könnten. Dabei ist nicht erforderlich, dass sie in der Sache tatsächlich befangen sind, sondern nur, ob sie es hätten sein können, das heisst es müssen Tatsachen vorhanden sein, die ein Misstrauen in die Objektivität ihrer Person rechtfertigen (BGE 97 I 91, BGE 107 Ia 135). Es genügt, wenn die Befangenheit glaubhaft gemacht wird; nicht nötig ist, dass die betreffenden Personen tatsächlich befangen sind. Bloss allgemeine Vorwürfe der Befangenheit, beispielsweise andere Ansichten in Grundsatzfragen gelten nicht als konkrete Anhaltspunkte für eine Befangenheit. Wie den Vorakten zu entnehmen ist, wurde die Elternbroschüre in der Öffentlichkeit kontrovers aufgenommen, wobei zu den Kritikern auch die Vertreterin der bfu gehörte. Es stellt sich daher die Frage, ob es sich bei den Meinungsverschiedenheiten zwischen T. und der Vertreterin der bfu um einen Disput in einer konkreten Streitfrage handelt. Träfe dies zu, wäre die Vertreterin der bfu in der Verwaltungskommission des FVS beim Entscheid über einen Bundesbeitrag für die Elternbroschüre von T. wegen des Interesses der bfu nach Art. 10 Abs. 1 Bst. a VwVG zum Ausstand verpflichtet gewesen.

E. 2.4

Inhaltliche Kritik an der Elternbroschüre wird mit der angefochtenen Verfügung nicht erhoben. Es ist daher in erster Linie zu prüfen, ob der FVS berechtigt war, die Auszahlung des am 8. März 2000 unter der Rubrik «Nouvelles créations» - ohne ausdrückliche Erwähnung - für die Elternbroschüre zugesicherten Betrags wegen reglementswidrigen Verhaltens von T. zu verweigern. 3. Wie dargelegt hat die Verwaltungskommission des FVS dem T. die Elternbroschüre gemäss näherer Beschreibung im Beitragsgesuch einen Bundesbeitrag von 58'488 Franken zugesichert. Diesen Bundesbeitrag kann die Verwaltungskommission im Abrechnungsverfahren nur dann in Frage stellen, wenn die Zusicherungsverfügung - was hier nicht der Fall war - mit Bedingungen oder Auflagen versehen worden wäre und T. diese verletzt hätte, oder wenn der T. zwingende Verfahrensvorschriften nicht beachtet hätte, deren Verletzung derart schwer wiegen würde, dass sie ein Rückkommen auf die Zusicherungsverfügung rechtfertigte.

E. 3

Sekretariat könne zwar weitere Exemplare verlangen (Art. 4 des Reglements), habe dies vorliegend indes nicht getan. Das Vorgehen von T. entspreche dem seit eh und je gehandhabten Prozedere. C. In der ablehnenden Verfügung des FVS vom 5. Juli 2001 wird - soweit sie den hier zu beurteilenden Sachverhalt betrifft - angeführt, dass vom Fonds finanzierte Arbeiten nach Art. 8 des Reglementes der Verwaltungskommission vom 5. Dezember 1989 über die Verwendung der Mittel des Fonds für Verkehrssicherheit (im Folgenden: Reglement, SR 741.816) nur mit Einwilligung, das heisst erst nach dem «Gut zum Druck» - der Verwaltungskommission veröffentlicht werden dürften. Dazu seien nach Art. 5 Abs. 4 des Reglementes 20 Exemplare einzureichen. Unabhängig davon sei dem Sekretariat des FVS sobald als möglich, spätestens jedoch mit der Abrechnung (zu Dokumentationszwecken) ein Belegexemplar einzureichen. Würden Auflagen oder Korrekturwünsche der Verwaltungskommission nicht eingehalten, entrichte der Fonds

keinen Beitrag und könnten bereits ausbezahlte Beiträge zurückgefordert werden (Art. 11 Abs. 2 des Reglementes). Der Inhalt der Broschüre wird in den rechtlichen Erwägungen nicht angesprochen, obwohl im Beschlussprotokoll der Sitzung der Verwaltungskommission des FVS vom 13. Juni 2001 dazu Folgendes festgehalten wird: «Der Inhalt dieser Broschüre wurde in der Öffentlichkeit zum Teil heftig kritisiert. Die Broschüre wurde daraufhin verschiedenen Verkehrspsychologen unterbreitet. Frau B. stellt fest, dass die Broschüre unbedingt überarbeitet werden müsste, weil sie Thesen enthalte, die zu Fehlschlüssen führen können.» D. Gegen die Verfügung des FVS vom 5. Juli 2001 erhob T. am 29. August 2001 Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat. Er beantragte, Ziff. 2 der Verfügung aufzuheben und ihm einen Betrag von 91'225 Franken auszurichten, eventualiter das Gesuch zur verbindlichen Behandlung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die jährlichen Gesuche (samt Unterlagen und Spezifikationen) dienen einerseits dem FVS für die Budgetierung und brächten andererseits T. die Bewilligungen, auf welche er seine Arbeit aufbauen könne. Eine solche Bewilligung sei ihm auf sein Gesuch vom 28. Dezember 1999 hin vom FVS am 8. März 2000 ohne weitere Bemerkungen erteilt worden. Vor dem Erlass der Verfügung sei nur einmal Kritik an der Elternbroschüre geäußert worden, und zwar in einer Notiz des Sekretärs des FVS, welche mit der Einladung zur Sitzung der Verwaltungskommission vom 13. Juni 2001 versandt worden sei. Darin habe der Sekretär darauf hingewiesen, dass die Broschüre in der Öffentlichkeit zum Teil heftig kritisiert worden und die Veröffentlichung ohne Einwilligung der Verwaltungskommission bereits erfolgt sei. Frau B. und Herr P. würden darüber an der Sitzung noch mündlich referieren. Die angefochtene Verfügung enthalte eine formelle und eine materielle Begründung. Zum materiellen Aspekt, der Kritik am Inhalt der Broschüre, verwies T. auf die Erfolgsbilanz. Die Kritik sei erst rund ein Jahr nach der Veröffentlichung der Broschüre erfolgt und seitens des Fonds nie begründet worden. Schliesslich sei die Grundidee der Broschüre vom Fonds bereits genehmigt worden. In formeller Hinsicht wies T. auf die

E. 3.1

In diesem Sinne wirft der FVS T. in mehrfacher Hinsicht reglementswidriges Verhalten vor. Den zentralen Punkt bildet der Vorwurf der Verletzung von Art. 8 Abs. 1 des Reglementes.

E. 3.2

Nach Art. 8 Abs. 1 des Reglements dürfen vom Fonds finanzierte Arbeiten und damit auch Broschüren wie die Elternbroschüre von T. nur mit Einwilligung der Verwaltungskommission veröffentlicht werden. Dabei ist nach Art. 9 Abs. 1 des Reglements auf die Unterstützung des FVS hinzuweisen. Diese Einwilligung ist erforderlich um sicherzustellen, dass die finanzierten Arbeiten den Angaben im Subventionsgesuch und damit der Zusicherungsverfügung entsprechen und um eigenmächtiges Verhalten der Gesuchsteller zu verhindern. Neue, über die Zusicherungsverfügung hinausgehende Forderungen dürfen an die Einwilligung nicht geknüpft werden.

E. 3.3

Der FVS hat in seiner Vernehmlassung festgehalten, dass die Vorschrift von Art. 8 Abs. 1 des Reglements von Gesuchstellern - insbesondere von grösseren Organisationen - häufig missachtet wird. Dies geschehe allerdings auf eigenes Risiko.

E. 3.4

Während die Verwaltungskommission des FVS einen Beitrag an die Elternbroschüre anlässlich ihrer Sitzung vom 13. Juni 2001 vorerst aus inhaltlichen Gründen ablehnte, wird die Verweigerung des nachgesuchten Bundesbeitrags in der angefochtenen Verfügung ausschliesslich mit der Verletzung des Fondsreglements begründet. Dass es sich dabei nicht um ein Versehen handelt, zeigt sich daraus, dass der FVS auch in seiner Vernehmlassung vom 29. November 2001 die inhaltliche Kritik an der Elternbroschüre von T. nicht wieder aufgenommen hat.

E. 3.5

Diese Begründung der angefochtenen Verfügung erweist sich als nicht stichhaltig. Sie widerspricht der vom FVS dargelegten Praxis offensichtlich, und der FVS führt auch keine Gründe an, weshalb in Bezug auf T. andere Grundsätze zur Anwendung gelangen sollten. T. hat daher Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht (vgl. BGE 112 Ib 387, BGE 110 II 400 E. 2, BGE 108 Ib 214; Arthur Haefliger, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 73) und Tolerierung der Missachtung des Reglements auch im vorliegenden Fall.

E. 3.6

Wie vorne dargelegt (vgl. Ziff. II.2.2), könnte der Bundesrat grundsätzlich in der Sache selbst entscheiden. Er tut dies aber in der Regel dann nicht, wenn Ermessensfragen zu entscheiden sind, bei deren Beurteilung das Fachwissen der Vorinstanz von Bedeutung ist. Da letztere zu den geltend gemachten Mehrkosten noch nicht Stellung genommen hat, sieht der Bundesrat vorliegend von einer materiellen Beurteilung ab und weist die Sache insgesamt zu neuem Entscheid an den FVS zurück.

E. 3.7

Der Bundesrat fordert den FVS aber auf, die erlassenen Reglemente in Zukunft vollumfänglich anzuwenden. Die Gesuchsteller sind auf die Folgen von Reglementsmissachtungen aufmerksam zu machen, damit solche künftig in gleicher Weise geahndet werden können.

E. 3.8

Auf die weiteren, nicht entscheiderelevanten Vorwürfe von Reglementsverstössen braucht bei diesem Ausgang des Verfahrens nicht mehr eingegangen zu werden. (Der Bundesrat hiess daher die Beschwerde von T. im Sinne der Erwägungen gut und wies die Sache im Sinne der Erwägungen zu neuem Entscheid an die Verwaltungskommission des Fonds zurück. Der FVS wurde aufgefordert, die Abrechnung sowie die geltend gemachten Mehrkosten materiell zu prüfen und T. verfügungsweise den sich daraus ergebenden Bundesbeitrag zuzusprechen.)

E. 4

Auffassungsunterschiede hin, welche hinsichtlich der Elternbroschüre zwischen T. und der Verkehrspsychologin Frau B. bestehen und die wegen deren Eigeninteressen zum Ausstand hätten führen sollen. Das Gleiche gelte für Herrn H. von der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu). Die angefochtene Verfügung sei zudem willkürlich, weil das Beitragsgesuch am 15. März 2000 bereits - ohne Auflage - bewilligt worden sei. Die geltend gemachten Verfahrensfehler würden bestritten. Nachgewiesen sei, dass das Sekretariat als vollziehendes Organ des Fonds vor der Drucklegung ein Exemplar der Broschüre erhalten habe und das Vorgehen jenem in früheren Jahren entsprochen habe.

Der Hinweis auf die zu liefernden 20 Exemplare sei zynisch, da eine solche Zahl einen Druck voraussetze. Das Reglement enthalte keine Verpflichtung, ein «Gut zum Druck» der Verwaltungskommission einzuholen. Eine nachträgliche Verweigerung des Beitrages sei zwar möglich, doch nur, wenn die Veröffentlichung nicht dem bewilligten Projekt entspreche. Eine solche Abweichung werde hier nicht dargetan. E. Der FVS beantragte am 29. November 2001 die Abweisung der Beschwerde und hielt daran fest, dass vom Fonds finanzierte Arbeiten nicht ohne Einwilligung der Verwaltungskommission veröffentlicht werden dürften. Die Dokumente seien 20-fach einzureichen. Wenn Gesuchsteller - was bei grossen Organisationen häufig der Fall sei - nicht vorschriftsgemäss vorgehen, täten sie dies auf eigenes Risiko. Bei leichteren Fällen von Verstössen, z. B. bei Formfehlern, könne auf eine Kürzung oder Rückzahlung verzichtet werden und bloss eine Rüge ausgesprochen werden. Das Sekretariat unterbreite alle Drucksachen, die ihm zur Genehmigung und Freigabe eingereicht würden, der Verwaltungskommission, und zwar auch wenn sie in ungenügender Zahl eingereicht würden. Ohne Kommentar oder bloss «zur Ansicht» eingereichte Exemplare würden als blosse Belegexemplare betrachtet. Eine Kontrolle aller eingehenden Drucksachen darauf, ob sich darunter solche befinden, welche der Verwaltungskommission zu unterbreiten wären, sei nicht möglich. Die nachträgliche Anhörung von T. habe dazu gedient, abzuklären, ob die Sache der Verwaltungskommission erneut zur Prüfung zu unterbreiten sei, was aber nicht der Fall gewesen sei. F. Mit Replik vom 22. Januar 2002 hielt T. an seinen Beschwerdeanträgen fest und rügte die Beteiligung eines Dritten am Verfahren, welche sich aus den Vorakten des Fonds ergebe. Aus diesen Akten ergebe sich im Weiteren, dass das Sekretariat die Anlaufstelle der Verwaltungskommission sei, welche dieser die für sie bestimmten Akten weiterleite. Inhaltliche Mängel würden offenbar nicht mehr geltend gemacht. Aus den Erwägungen: (...)

E. 5

Abrechnungsverfügung nur bezüglich des Beitrags für die Elternbroschüre angefochten. Für diese Broschüre hatte die Verwaltungskommission des FVS T. am 8. März 2000 einen Betrag von 58'488 Franken zugesichert. Anknüpfend an diese Zusicherung macht T. in seiner Abrechnung - unter Berufung auf Mehrkosten - einen Anspruch auf einen Beitrag von 91'225 Franken geltend. In ihrer Abrechnungsverfügung vom 5. Juli 2001 wies die Verwaltungskommission des FVS nicht nur die geltend gemachten Mehrkosten ab, sie verweigerte T. jeglichen Bundesbeitrag für die Elternbroschüre.

E. 6

Da die Beschwerde - wie im Folgenden ausgeführt wird - im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, bleibt die Verletzung der Ausstandspflicht vorliegend ohne Folgen. Keiner näheren Begründung bedarf, dass aussenstehenden Kritikern eines Projektes, für welches um einen Bundesbeitrag nachgesucht wird, keinerlei Parteistellung zukommt. Korrespondenzen des Sekretariats mit Dritten über laufende Verfahren haben daher zu unterbleiben. Abgesehen von Abklärungen, welche Behörden im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes von Amtes wegen vornehmen, sind am Verwaltungsverfahren nur Parteien beteiligt (Art. 6 VwVG).

E. 7

Damit gibt der FVS kund, dass in solchen Fällen - im Sinne einer allgemeinen Praxis - dennoch ein Bundesbeitrag ausgerichtet wird, wenn keine inhaltlichen Einwände gegen die

Projekte zu erheben sind.

E. 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 67.25 - Entscheid des Bundesrates vom 21. August 2002 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2003 Année Anno Band 67 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 005 942 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.