

BGE 92 I 162

Bundesgericht (BGE), 1966-01-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_92_I_162

FR: ATF 92 I 162

IT: DTF 92 I 162

Regeste

Regeste Gebühren für die Untersuchung des in eine Gemeinde eingeführten Fleisches (Nachfleischschau). 1. Zulässigkeit der verwaltungsrechtlichen Klage nach Art. 111 lit. a OG (Erw. 1-3). 2. Begriff des Bundesrechts im Sinne dieser Bestimmung (Erw. 4). 3. Ist nach dem Bundesgesetz betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen die Lebensmittelkontrolle in der Regel unentgeltlich? Frage offen gelassen (Erw. 5). 4. Nach Art. 8 Abs. 1 dieses Gesetzes dürfen für die Nachfleischschau jedenfalls in Gemeinden, in denen sie ähnlich wie die ordentliche Fleischschau (Untersuchung der Schlachttiere) durchgeführt wird, Gebühren erhoben werden. Das Bundesrecht (Art. 100 Abs. 2 eidg. Fleischschauverordnung) beschränkt nur die Höhe dieser Gebühren (Erw. 6, 7).

Regeste Emoluments pour l'examen des viandes introduites dans une commune (contrôle de l'inspection). 1. Recevabilité de la demande de droit administratif selon l'art. 111 lit. a OJ (consid. 1 à 3). 2. Définition du droit fédéral au sens de cette disposition (consid. 4). 3. Le contrôle des denrées alimentaires est-il en principe gratuit selon la loi fédérale sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels? Question laissée indécidée (consid. 5). 4. Selon l'art. 8 al. 1 de cette loi, on peut percevoir des émoluments pour le contrôle de l'inspection, tout au moins dans les communes où ce contrôle est exécuté d'une manière analogue à l'inspection des viandes ordinaire (examen des animaux de boucherie). Le droit fédéral (art. 100 al. 2 de l'ordonnance sur le contrôle des viandes) ne limite que le montant de ces émoluments (consid. 6 et 7).

Regesto Tasse per l'ispezione delle carni introdotte in un comune (controllo dell'ispezione). 1. Ricevibilità dell'azione di diritto amministrativo secondo l'art. 111 lett. a OG (consid. 1-3). 2. Nozione del diritto federale ai sensi di tale norma (consid. 4). 3. Il controllo delle derrate alimentari è di regola gratuito secondo la LF sul commercio delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso e consumo? Questione lasciata indecisa (consid. 5). 4. Secondo l'art. 8 cpv. 1 di questa legge si possono percepire tasse per il controllo dell'ispezione, in ogni caso nei comuni dove questo controllo viene eseguito in modo analogo all'ispezione ordinaria delle carni (ispezione degli animali da macello). Il diritto federale (art. 100 cpv. 2 dell'ordinanza federale concernente l'ispezione delle carni) limita solo l'importo di queste tasse (consid. 6 e 7).

Erwägungen

E. 1

Nach Art. 111 lit. a OG beurteilt das Bundesgericht als einzige Instanz Anstände über eine durch das Bundesrecht vorgesehene Befreiung von kantonalen Abgaben oder Beschränkung kantonaler Abgaben. Ob eine Klage einen solchen Anstand betrifft, ist nach ihrem

Gegenstand zu beurteilen, der durch das gestellte Rechtsbegehren und dessen Begründung bestimmt wird. Die vorliegende Klage wird ausdrücklich auf Art. 111 lit. a OG gestützt und ist auf Feststellung gerichtet, dass die Erhebung der in der Gebührenordnung des Schlachthofes der Beklagten für die Nachfleischausschau festgelegten Gebühren unzulässig sei. Diese Gebühren stellen ein Entgelt für die Inanspruchnahme von Einrichtungen der Stadtgemeinde Zürich dar; sie werden von der Stadt erhoben und fliessen in ihre Kasse. Sie sind daher kantonale Abgaben im Sinne von Art. 111 lit. a OG ; denn "kantonal" steht hier im Gegensatz zu "bundesrechtlich" und umfasst auch von Gemeinden erhobene Abgaben. Die Unzulässigkeit der in der Stadt Zürich erhobenen Nachfleischaussaugebühren wird von den Klägern damit begründet, dass das LMG grundsätzlich von der Erhebung von Gebühren für die Lebensmittelkontrolle absehe - mit bestimmten Ausnahmen, zu denen die Nachfleischausschau nicht gehöre - und daher die Berechnung von Gebühren für alle nicht als Ausnahme genannten Lebensmittelkontrollen verbiete. Damit machen die BGE 92 I 162 S. 167 Kläger eine bundesrechtliche Befreiung von kantonalen Abgaben geltend. Auf die Klage ist einzutreten.

E. 2

Die Beklagte wendet gegen die Zulässigkeit der Klage ein, dass eine bundesrechtliche Befreiung von kantonalen Abgaben nur durch eine ausdrückliche Bestimmung vorgesehen, nicht aber aus einem "qualifizierten Schweigen" oder aus einer Lücke des Gesetzes hergeleitet werden könne. Dieser Einwand betrifft indessen nicht die Eintretensfrage, sondern die Sache selbst. Da die Kläger behaupten, das LMG verbiete - sei es auch nur implicite, durch Nichtaufführung unter den Ausnahmen - die Erhebung von Nachfleischaussaugebühren, und die Beklagte ein solches Verbot bestreitet, liegt ein Anstand über eine bundesrechtlich vorgesehene Befreiung von kantonalen Abgaben vor. Ob das Bundesrecht die von den Klägern behauptete Befreiung wirklich vorsieht oder nicht, ist eine materielle Frage. Ebenso verhält es sich mit dem weiteren Einwand der Beklagten, die Erhebung der Nachfleischaussaugebühren könne nicht gegen Bundesrecht verstossen, weil sie in Art. 100 der eidgenössischen Fleischaussauverordnung ausdrücklich vorgesehen sei. Die Kläger machen eben geltend, diese Vorschrift der vom Bundesrat erlassenen Verordnung widerspreche dem im LMG enthaltenen Verbot und sei deshalb nichtig. In der Tat kann die Erhebung von Gebühren für die Nachfleischausschau nicht durch eine Verordnung des Bundesrates eingeführt werden, wenn sie durch ein Bundesgesetz ausgeschlossen wird. Auch hier geht es um die materielle Frage, ob sich aus dem Bundesrecht eine Befreiung von den streitigen Abgaben herleiten lässt, und nicht um eine Voraussetzung für die Zulässigkeit der Klage.

E. 3

Die Beklagte weist ferner darauf hin, dass im seinerzeit durchgeführten Meinungsaustausch sowohl der Bundesrat als auch das Bundesgericht nicht diese, sondern jene Behörde als zuständig erachtet hätten. Dort wurde jedoch ausschliesslich die Zuständigkeit zur Beurteilung der von der Stadt Zürich gegen den Entscheid des Regierungsrates erhobenen Beschwerden erörtert. Das Bundesgericht trat auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht ein, weil sie nicht eine bundesrechtliche Abgabe betraf, und nahm sie auch nicht als staatsrechtliche Beschwerde entgegen, weil die Stadt Zürich dazu nicht legitimiert gewesen wäre. Auch der Bundesrat prüfte die Kompetenzfrage BGE 92 I 162 S. 168 damals nur im Hinblick auf die anhängigen Beschwerden, ohne die Möglichkeit einer verwaltungsrechtlichen Klage nach Art. 111 lit. a OG zu berücksichtigen.

Eine solche Klage lag damals nicht vor und kam auch gar nicht in Frage, da ja der Regierungsrat die Zulässigkeit der streitigen Gebühren verneint hatte. Erst nachdem im Gegensatz zu ihm das Zürcher Verwaltungsgericht ihre Zulässigkeit bejaht hatte, stellte sich die Frage, ob das Bundesrecht eine Befreiung davon vorsehe. Diese Frage ist nach Art. 111 lit. a OG vom Bundesgericht als einziger Instanz zu beurteilen. Daran ändert es nichts, dass die Stadt Zürich gegen den Entscheid des Regierungsrates auch Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat erhoben hat. Allerdings ist diese Beschwerde, wie es scheint, noch beim Bundesrat hängig, obwohl das kantonale Verwaltungsgericht die Sache an den Regierungsrat zur Überprüfung der Höhe der Gebühren zurückgewiesen hat. Der Bundesrat könnte nach der Auffassung des kantonalen Verwaltungsgerichts noch mit der Beurteilung dieser Frage befasst werden. Indessen ist nach Art. 126 lit. a OG die Beschwerde an den Bundesrat unzulässig, wenn das Bundesgericht zuständig ist. Da die Beurteilung der vorliegenden Klage in die Zuständigkeit des Bundesgerichts nach Art. 111 lit. a OG fällt, kann somit der Bundesrat nicht über Fragen entscheiden, über welche im Rahmen dieser Vorschrift das Gericht zu befinden hat.

E. 4

Das Bundesgericht hat im gegenwärtigen Verfahren einzig zu untersuchen, ob die Kläger im Sinne von Art. 111 lit. a OG kraft Bundesrechts ganz oder teilweise von den Gebühren, welche die Stadt Zürich von ihnen für die Nachfleischschau fordert, befreit seien. Es hat sich in diesem Verfahren mit der vom kantonalen Verwaltungsgericht geprüften Frage, ob für die Einforderung dieser Gebühren eine genügende Grundlage in der kantonalen Gesetzgebung bestehe, nicht zu befassen. Obwohl das Erfordernis einer solchen Grundlage aus dem eidgenössischen Verfassungsrecht abzuleiten ist und der Erhebung von Abgaben durch Kantone und Gemeinden eine Schranke setzt, gehört es nicht zum Bundesrecht gemäss Art. 111 lit. a OG. Es ist nicht der Sinn dieser Vorschrift, dass die verwaltungsrechtliche Klage in allen Fällen zulässig ist, in denen behauptet wird, dass eine kantonale oder kommunale Abgabe der gesetzlichen Grundlage entbehre. BGE 92 I 162 S. 169

E. 5

Das LMG soll die Konsumenten vor Gesundheitsschädigung und vor Ausbeutung sowie die Produzenten und Händler vor unredlicher Konkurrenz bewahren (BB1 1899 I S. 615). Es will also nicht bloss einen beschränkten Personenkreis, sondern die Allgemeinheit schützen; es verfolgt allgemeine polizeiliche Zwecke. Behördliche Massnahmen, die ein solches Gesetz vorsieht, sind normalerweise gebührenfrei. Die Gebühr ist ein Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste Amtshandlung oder für die Benützung einer öffentlichen Anstalt (BGE 90 I 81 und 93). Für polizeiliche Massnahmen, die von Amtes wegen im Interesse des gesamten Publikums zu treffen sind, werden Gebühren im allgemeinen nicht erhoben. Dem Charakter des LMG würde es somit entsprechen, dass die Lebensmittelkontrolle im Grundsatz der Gebührenpflicht nicht unterworfen ist, soweit sie - ausschliesslich oder jedenfalls in erster Linie - dem Interesse der Allgemeinheit dient. In der Tat bestimmt Art. 8 Abs. 2 LMG, dass die Untersuchung der von den Aufsichtsorganen amtlich übermittelten Proben in der Regel unentgeltlich zu besorgen ist, was damit begründet wird, dass diese Kontrolle "im Interesse des Publikums und nicht oder nur indirekt in dem des Verkäufers" ausgeübt wird (BB1 1899 I S. 620 oben). Die Untersuchung der Proben verursacht erhebliche Kosten, da sie von wissenschaftlich geschulten Fachleuten in Laboratorien, die mit teuren Einrichtungen ausgestattet sind, vorgenommen wird.

Daraus, dass das Gesetz diese Kontrolle gebührenfrei erklärt, könnte geschlossen werden, dass es jedenfalls in der Regel andere Massnahmen der Lebensmittelkontrolle, die meist weniger kostspielig sein werden, erst recht von der Gebührenpflicht befreien will (vgl. BURCKHARDT, Schweiz. Bundesrecht Bd. III Nr. 1232/I und III). Wäre somit davon auszugehen, dass nach einem dem LMG zugrunde liegenden Leitgedanken die Lebensmittelkontrolle im allgemeinen unentgeltlich ist, so wäre anzunehmen, dass einzig ein Bundesgesetz Ausnahmen hievon zulassen kann. Wie es sich damit verhält, kann indessen offen gelassen werden, wenn sich dem LMG selbst eine positive Grundlage für die Erhebung von Gebühren für die Nachfleischschau entnehmen lässt. Dann braucht auch die von den Parteien erörterte Frage, ob eine bundesrechtliche Befreiung von kantonalen BGE 92 I 162 S. 170 Abgaben aus einem "qualifizierten Schweigen" oder aus einer Lücke des Gesetzes hergeleitet werden könnte, nicht entschieden zu werden. Eine bundesrechtliche Ordnung, welche eine Befreiung von Gebühren für die Nachfleischschau vorsähe, könnte auf jeden Fall nur im LMG selbst enthalten sein. Die eidgenössische Fleischschauverordnung vom 11. Oktober 1957 ermächtigt ja in Art. 100 die Gemeinden ausdrücklich, Gebühren für die Nachfleischschau zu erheben. Diese Bestimmung wäre ungültig, wenn nach dem LMG die Nachfleischschau von der Gebührenpflicht ausgenommen wäre.

E. 6

Art. 8 Abs. 1 LMG erklärt für die Fleischschau die von den Kantonen oder Gemeinden aufgestellten Tarife als massgebend, ermächtigt also die Kantone und Gemeinden, hiefür Gebühren zu berechnen. Der Ausdruck "Nachfleischschau" wird weder in dieser noch in anderen Bestimmungen des LMG verwendet; er findet sich auch in der bundesrätlichen Verordnung vom 29. Januar 1909 noch nicht, sondern erst in denjenigen vom 26. August 1938 und 11. Oktober 1957. Indessen ist die jetzt so bezeichnete Kontrolle von Fleisch und Fleischwaren bei der Einfuhr in eine Gemeinde doch schon im LMG vorgesehen. Es bestimmt in Art. 7 nicht nur, dass jedes Schlachttier, dessen Fleisch zum Genuss in Verkehr gebracht werden soll, der Fleischschau unterworfen ist (Abs. 3 und 4), sondern auch, dass die Kantone befugt sind, die Fleischschau auf alles zum Genuss bestimmte Fleisch auszudehnen (Abs. 5), und dass die örtlichen Gesundheitsbehörden für eine regelmässige Aufsicht über eingeführte Fleisch- und Wurstwaren usw. sorgen (Abs. 6). Das heisst offenbar, dass auch Fleisch und Fleischwaren, die in eine Gemeinde zum Genuss eingeführt werden, dort der Fleischschau unterstellt werden können, wie dies Art. 54 der bundesrätlichen Verordnung vom 29. Januar 1909 ausdrücklich bestimmte. Daraus kann geschlossen werden, dass Art. 8 Abs. 1 LMG die Kantone und Gemeinden auch zur Erhebung von Gebühren für die nun "Nachfleischschau" genannte Art der Fleischschau ermächtigt. Tatsächlich wurden hiefür von jeher Gebühren berechnet. Allerdings unterscheiden sich die ordentliche Fleischschau (Untersuchung von Schlachttieren) und die Nachfleischschau in gewissen Beziehungen voneinander. Jene erfasst Schlachttiere in lebendem oder "frischgeschlachtetem" Zustande, diese BGE 92 I 162 S. 171 eingeführtes Fleisch von Tieren, die bereits vor mehr oder weniger langer Zeit geschlachtet und am Ort der Schlachtung der ordentlichen Fleischschau unterworfen worden sind. Zudem ist die Untersuchung der Schlachttiere von Bundesrechts wegen obligatorisch in dem Sinne, dass die Tiere auf jeden Fall in "frischgeschlachtetem" Zustande untersucht werden müssen (Art. 45 eidg. Fleischschauverordnung). Der Fleischschauer vergewissert sich, dass für das Tier ein Gesundheitsschein vorliegt, und prüft den Zustand des Tieres oder des frischen Fleisches; nötigenfalls wird noch eine eingehende Untersuchung im Laboratorium

durchgeführt. Dagegen lässt das Bundesrecht den Kantonen hinsichtlich der Nachfleischausstellung eine weitgehende Freiheit. Die eidgenössische Fleischausstellungsverordnung stellt ihnen anheim, dieses Verfahren einzuführen oder davon abzusehen. Sie überlässt es ihnen, ob sie die Nachfleischausstellung für alle oder nur für bestimmte Gemeinden vorschreiben wollen. Die Kantone können nach der Verordnung bestimmen, dass in gewissen Gemeinden jede Einfuhrsendung dem Fleischaussteller zur Untersuchung vorzuweisen ist; sie können auch anordnen, dass in anderen Gemeinden die Sendungen beim Fleischaussteller lediglich zur Stichprobeweisen Untersuchung in den Räumlichkeiten der Warenbezüger anzumelden sind (FRITSCHI/RIEDI, Kommentar zur eidg. Fleischausstellungsverordnung, S. 158). Indessen ist zu beachten, wie die Nachfleischausstellung in der Stadt Zürich durchgeführt wird. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat in § 35 der kantonalen Fleischausstellungsverordnung vom 14. Januar 1960 die Nachfleischausstellung für alle Gemeinden obligatorisch erklärt, wobei er den Gemeinden freigestellt hat, besondere Kontrollstationen einzurichten, in denen die Einfuhrsendungen zur Untersuchung vorzuweisen sind, oder statt dessen eine regelmässige Kontrolle der Sendungen in den Betrieben der Empfänger anzuordnen. In der Stadt Zürich sind nach Art. 85 der städtischen Schlachthofordnung alle Fleisch- und Fleischwarensendungen bei ihrer Einfuhr der obligatorischen Untersuchung in Kontrollstationen (Schlachthof, Eilgutbahnhof) unterstellt; nur ausnahmsweise, auf besonderen Wunsch eines Empfängers, wird die Kontrolle in seinen eigenen Geschäftsräumen vorgenommen. Die Fleischaussteller - patentierte Tierärzte - kontrollieren die Fleischausstellungszeugnisse oder Begleitscheine, prüfen die Ware und lassen sie nötigenfalls im Laboratorium des Schlachthofes näher untersuchen. BGE 92 I 162 S. 172 Demnach ist jedenfalls in der Stadt Zürich die Nachfleischausstellung ganz ähnlich wie die ordentliche Fleischausstellung gestaltet. In der Tat sind dort beide Kontrollarten obligatorisch, werden von beamteten Tierärzten ausgeübt und bestehen darin, dass Dokumente geprüft, der Zustand der Ware untersucht und gegebenenfalls Analysen im Laboratorium vorgenommen werden. Die Ähnlichkeiten überwiegen gegenüber den Unterschieden. Daher muss angenommen werden, dass die Nachfleischausstellung zum mindesten in der Form, wie sie in der Stadt Zürich durchgeführt wird, unter den Begriff der Fleischausstellung im Sinne des LMG fällt und deshalb nach Art. 8 Abs. 1 daselbst auch der Gebührenpflicht unterstellt werden darf. Die Kläger verstehen unter der Nachfleischausstellung nur die "grob sinnliche" Untersuchung des eingeführten Fleisches, nicht auch die nähere Prüfung, der es nötigenfalls im Laboratorium unterzogen wird. Sie führen aus, für diese nähere Prüfung könne nach Art. 8 Abs. 1 LMG allerdings eine Gebühr erhoben werden, da sie zu den dort erwähnten "von den Untersuchungsanstalten ausgeführten Untersuchungen" gehöre; dagegen schliesse das Gesetz die Erhebung von Gebühren für die "grob sinnliche" Prüfung des eingeführten Fleisches aus. Dieser Unterscheidung kann jedoch nicht zugestimmt werden. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass die ordentliche Fleischausstellung (Kontrolle der Schlachttiere) nicht nur die oberflächliche Prüfung, sondern auch die gegebenenfalls vorgenommene ergänzende Untersuchung im Laboratorium umfasst. Es besteht aber kein Grund, den Begriff der Nachfleischausstellung enger zu fassen, wenn sie, wie in der Stadt Zürich, ähnlich wie die ordentliche Fleischausstellung durchgeführt wird. Jedenfalls für die so gestaltete Nachfleischausstellung dürfen nach Art. 8 Abs. 1 LMG ebenfalls Gebühren verlangt werden, und zwar auch in Fällen, in denen eine eingehende Untersuchung im Laboratorium nicht erforderlich ist und daher unterbleibt. Die Auffassung der Kläger, dass das Bundesrecht eine Befreiung von den streitigen Gebühren vorsehe, ist somit unbegründet.

Dagegen beschränkt das Bundesrecht die Erhebung von Gebühren für die Nachfleischschau insofern, als Art. 100 Abs. 2 der eidgenössischen Fleischschauverordnung von 1957 bestimmt, dass sie niedriger als die ordentlichen Schlacht- und Fleischschaugebühren zusammen sein müssen. Indessen behaupten BGE 92 I 162 S. 173 die Kläger nicht, dass die in der Stadt Zürich für die Nachfleischschau erhobenen Gebühren dieser Vorschrift nicht entsprechen. Dispositiv

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