

BGer 2C_222/2024 vom 19. März 2025

Bundesgericht, 2025-03-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_222_2024

FR: TF 2C_222/2024 du 19 mars 2025

IT: TF 2C_222/2024 del 19 marzo 2025

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (BGE 147 I 89 E. 1; 146 II 276 E. 1).

E. 1.1

Vorliegend handelt es sich um eine Angelegenheit im Bereich Heilmittel (Tierarzneimittel) und damit des öffentlichen Rechts, weshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen steht (Art. 82 lit. a BGG , Art. 83 BGG e contrario).

E. 1.2

Die Beschwerde ist zulässig gegen Endentscheide, d.h. Entscheide, welche das Verfahren abschliessen (Art. 90 BGG). Daneben ist die Beschwerde unter anderem gegen selbstständig eröffnete Zwischenentscheide über Ausstandsbegehren zulässig (Art. 92 Abs. 1 BGG).

E. 1.2.1

Zwischenentscheide schliessen das Verfahren im Gegensatz zu End- und Teilentscheiden nicht ganz oder teilweise ab, sondern regeln bloss eine formell- oder materiellrechtliche Frage im Hinblick auf die Verfahrenserledigung; sie stellen einen Schritt auf dem Weg zum Endentscheid dar. Zwischenentscheide sind akzessorisch zu einem Hauptverfahren; sie können nur vor oder während eines Hauptverfahrens erlassen werden und nur für die Dauer desselben Bestand haben bzw. unter der Bedingung, dass ein solches eingeleitet wird. Sie fallen mit dem Entscheid in der Hauptsache dahin (BGE 136 V 131 E. 1.1.2 mit Hinweisen; Urteil 1C_556/2023 vom 27. August 2024 E. 1.1.1; FELIX UHLMANN, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018 [BSK BGG], N. 3 zu Art. 92 BGG). Entscheide über den Ausstand, welche das Verfahren nicht beenden und vor dem Entscheid in der Sache gefällt werden, sind unter Art. 92 BGG zu subsumieren (GRÉGORY BOVEY, in: Aubry Girardin/Donzallaz/Denys/Bovey/Frésard [Hrsg.], Commentaire de la LTF, 3. Aufl. 2022 [Commentaire LTF], N. 18 zu Art. 92 LTF). Ein Endentscheid liegt dagegen vor, wenn durch diesen Entscheid - sei es zu einer materiell- oder prozessrechtlichen Frage - das Verfahren definitiv beendet wird (BGE 146 I 36 E. 2.2; 144 II 184 E. 1.1; Bovey, N. 13 zu Art. 90 BGG). Selbst wenn ein Zwischenentscheid Beschwerdegegenstand des Verfahrens vor der Vorinstanz des Bundesgerichts bildet, kann diese einen Endentscheid fällen, falls dadurch das Verfahren vor der ersten Instanz abgeschlossen wird (NICOLAS VON WERDT, in: Seiler/von Werdt/Güngerich/Oberholzer, Stämpflis Handkommentar Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2015 [SHK BGG], N. 5 zu Art. 92 BGG).

E. 1.2.2

Nachfolgend ergibt sich, dass die Vorinstanz nur noch die Frage des Ausstands beurteilen musste, während die Apothekenkontrolle nicht mehr Streitgegenstand war (vgl. E. 3 unten). Vor der Vorinstanz ist mit anderen Worten kein Verfahren in einer Hauptsache mehr hängig, welches noch zu entscheiden wäre. Die Vorinstanz hat demnach mit ihrem Urteil nicht einen Zwischenentscheid im Hinblick auf die Erledigung einer Hauptsache, sondern einen Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG gefällt. Anfechtungsobjekt vor Bundesgericht ist somit ein Endentscheid.

E. 1.2.3

Da die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 100 Abs. 1, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 89 Abs. 1 BGG) erfüllt sind, ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzutreten.

E. 2.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und lit. b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG); es prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht nur die vorgebrachten Argumente, falls weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 147 I 73 E. 2.1 ; 139 I 229 E. 2.2).

E. 2.2

Das Bundesgericht ist an den Sachverhalt gebunden, wie die Vorinstanz ihn festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser erweise sich in einem entscheidewesentlichen Punkt als offensichtlich falsch oder unvollständig (BGE 142 I 135 E. 1.6; 133 II 249 E. 1.4.3). Inwiefern die vorinstanzliche Beweiswürdigung und die Sachverhaltsfeststellung klarerweise unhaltbar sein sollen, muss in der Beschwerdeschrift detailliert aufgezeigt werden (strenges Rügeprinzip, Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 144 V 50 E. 4.2 mit Hinweisen). Es genügt dabei nicht, lediglich einzelne Elemente anzuführen, die anders als im angefochtenen Entscheid hätten gewichtet werden können, und dem Bundesgericht in appellatorischer Kritik diesbezüglich bloss die eigene Auffassung zu unterbreiten, ohne darzutun, dass und inwiefern der Sachverhalt in Verletzung von Art. 9 BV festgestellt worden ist bzw. die Beweiswürdigung sich als offensichtlich fehlerhaft erweist (BGE 147 IV 73 E. 4.1.2 ; 147 I 73 E. 2.2; 133 II 249 E 1.4.3).

E. 3.1

Zunächst bringt die Beschwerdeführerin vor, sie habe entgegen dem angefochtenen Urteil im vorinstanzlichen Verfahren die Beschwerde in Bezug auf die Apothekenkontrolle nicht zurückgezogen. Sie erblickt darin eine willkürliche, vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung.

E. 3.2

Die Vorinstanz beschränkte den Streitgegenstand auf das Ausstandsverfahren, weil die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 9. November 2023 (an die Vorinstanz) geltend gemacht hatte, dass es sich beim streitgegenständlichen Verfahren ausschliesslich um ein Ausstandsverfahren handle und das Verfahren betreffend Apothekenkontrolle nicht

Streitgegenstand bilde. Folglich schrieb die Vorinstanz die Beschwerde bezüglich Apothekenkontrolle als infolge Rückzugs gegenstandslos geworden ab (vgl. Bst. B.d oben).

E. 3.3

Tatsachen können nicht nur materielle, sondern auch prozessuale Umstände umfassen (vgl. GRÉGORY BOVEY, Commentaire LTF, N. 31 zu Art. 105 LTF). Die Beschwerdeführerin bringt vor Bundesgericht selbst vor, Streitgegenstand vor der Vorinstanz seien immer nur die Ausstandsbegehren gewesen (vgl. Rz. 40 Beschwerde). Unter diesen Umständen und auf der Basis der genannten Eingabe vom 9. November 2023 konnte die Vorinstanz willkürfrei feststellen, dass die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde in Bezug auf die Apothekenkontrolle zurückgezogen hat. Die Rüge der willkürlichen Sachverhaltsfeststellung erweist sich somit als unbegründet und das angefochtene Urteil als bundesrechtskonform.

E. 3.4

Aus dem Gesagten folgt auch, dass Streitgegenstand vor Bundesgericht ausschliesslich die Ausstandsbegehren gegen B._____ und C._____ sind.

E. 4

Zudem erhebt die Beschwerdeführerin zwei weitere Sachverhaltsrügen, indem sie geltend macht, die Vorinstanz habe die Ausstandsbegehren losgelöst vom Verfahren der Apothekenkontrolle und den darauf basierenden Beanstandungen beurteilt und das Schreiben des Kantonstierarztes B._____ an die Beschwerdeführerin vom 25. Februar 2022 nicht berücksichtigt.

Die erste Rüge betrifft nicht eine Sachverhaltsfrage, sondern eine Rechtsfrage (betreffend Abgrenzung vgl. GRÉGORY BOVEY, Commentaire LTF, N. 29 ff., N. 37 ff. zu Art. 105 LTF, mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung; JOHANNA DORMANN, in: BSK BGG, N. 34 ff., N. 35 ff. zu Art. 105 BGG, ebenfalls mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung), nämlich ob Ausstandsgründe vorhanden sind. Im Übrigen wurde von der Vorinstanz sachverhaltsmässig festgestellt, dass eine Apothekenkontrolle stattgefunden und zu mehreren Beanstandungen geführt hat (vgl. lit. A und E. 3.1 angefochtenes Urteil).

Bezüglich der zweiten Rüge ergibt sich, wie nachfolgende Ausführungen zeigen (vgl. E. 6.4 f. unten), dass das genannte Schreiben (vom 25. Februar 2022) nicht entscheidwesentlich ist. Deshalb musste es von der Vorinstanz bei der Sachverhaltsfeststellung nicht berücksichtigt werden (vgl. E. 2.2 oben).

Die genannten Sachverhaltsrügen erweisen sich somit als unbegründet, weshalb vom vorinstanzlich festgestellten Sachverhalt auszugehen ist (Art. 105 Abs. 1 BGG).

E. 5

Zudem rügt die Beschwerdeführerin an verschiedenen Stellen in der Beschwerdeschrift pauschal eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV). Inwiefern das rechtliche Gehör jeweils verletzt sein soll, begründet die Beschwerdeführerin nicht in einer den Anforderungen des strengen Rügeprinzips genügenden Weise (vgl. E. 2.1 oben), weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist.

E. 6

Im Weiteren rügt die Beschwerdeführerin, aufgrund des Umstands, dass die Befangenheit von B._____ und C._____ seitens der Vorinstanz nicht bejaht worden sei, verletze

das angefochtene Urteil Art. 29 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 30 Abs. 1 BV , Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 14 UNO-Pakt II .

E. 6.1

Nach Art. 30 Abs. 1 BV , Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II hat jede Person Anspruch darauf, dass ihre Sache von unparteiischen, unvoreingenommenen und unbefangenen Justizpersonen ohne Einwirken sachfremder Umstände entschieden wird. Dies soll zu der für einen korrekten und fairen Prozess erforderlichen Offenheit des Verfahrens beitragen und ein gerechtes Urteil ermöglichen (BGE 144 I 159 E. 4.3 ; 140 I 326 E. 5.1 ; 140 I 271 E. 8.4 ; 140 I 240 E. 2.2; jeweils mit Hinweisen). Die Garantie der verfassungsmässigen Justizperson soll zu der für einen korrekten und fairen Prozess erforderlichen Offenheit des Verfahrens im Einzelfall beitragen und damit ein gerechtes Urteil ermöglichen. Sie wird verletzt, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen, die also geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit der Justizperson zu erwecken. Solche Umstände können in einem bestimmten Verhalten der betreffenden Person oder in gewissen äusseren Gegebenheiten funktioneller und organisatorischer Natur begründet sein. Bei ihrer Beurteilung ist nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abzustellen. Das Misstrauen in die Unvoreingenommenheit muss vielmehr in objektiver Weise begründet erscheinen. Es genügt, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung den Anschein der Voreingenommenheit erwecken. Für die Ablehnung wird nicht verlangt, dass die fragliche Person tatsächlich befangen ist (BGE 148 IV 137 E. 2.2 ; 147 I 173 E. 5.1; 143 IV 69 E. 3.2; je mit Hinweisen). Entscheidendes Kriterium ist, ob bei objektiver Betrachtung der Ausgang des Verfahrens als noch offen erscheint (BGE 147 III 89 E. 4.1; 147 III 379 E. 2.3.1; 142 III 732 E. 4.2.2; 141 IV 178 E. 3.2.1; 140 III 221 E. 4.1; jeweils mit Hinweisen).

E. 6.2

Ablehnungsbegehren müssen so früh wie möglich gestellt werden. Es verstösst gegen Treu und Glauben, solche Einwände erst im Rechtsmittelverfahren vorzubringen, wenn der Mangel schon vorher hätte festgestellt werden können. Wer eine Person nicht unverzüglich ablehnt, wenn er vom Ablehnungsgrund Kenntnis erhält, verwirkt den Anspruch gemäss Art. 30 Abs. 1 BV (BGE 121 I 225 E. 3 mit Hinweisen). Sind allerdings die Umstände, die den Anschein der Befangenheit bewirken, derart offensichtlich, dass die betreffende Person von sich aus hätte in den Ausstand treten müssen, ist dies stärker zu gewichten als eine verspätete Geltendmachung (BGE 150 I 68 E. 4.1; BGE 139 III 120 E. 3.2.2 ; 134 I 20 E. 4.3.2).

E. 6.3

Die Vorinstanz erachtete die seitens der Beschwerdeführerin ein halbes Jahr nach der durchgeführten Apothekenkontrolle gestellten Ausstandsbegehren unter Bezugnahme auf die bundesgerichtliche Praxis als verspätet.

E. 6.4

Die Beschwerdeführerin beruft sich in diesem Zusammenhang auf das Schreiben von B._____ an die Beschwerdeführerin vom 25. Februar 2022, wonach das Verfahren noch laufe und dessen Ergebnis offen sei und er keinen Ausstandsgrund sehe. Aufgrund dieses Schreibens habe für sie (Beschwerdeführerin) damals noch keine Veranlassung bestanden, Ausstandsbegehren zu erheben, sondern vielmehr erst nach Erlass der Verfügung vom 12.

Mai 2022.

E. 6.5

Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden, nachdem aktenkundig bereits vor Erlass der vorgenannten Verfügung - und damit unabhängig von der seitens der Beschwerdeführerin monierten Diskrepanz zwischen Erwägungen und Dispositiv (der Verfügung vom 12. Mai 2022; vgl. Bst. B.bund E. 4 oben), welche die schwerwiegenden Amtspflichtverletzungen bzw. Verfahrensmängel und damit die Befangenheit der beteiligten Kontrolleure belegen soll -, nämlich am 2. Februar 2022 und am 18. sowie am 21. Februar 2022 Ausstandsbegehren gegen B._____ und den anlässlich der Kontrolle anwesenden Experten C._____ gestellt wurden. Die fragliche Apothekenkontrolle fand am 9. August 2021 statt, d.h. die Ausstandsbegehren wurden knapp ein halbes Jahr danach gestellt, wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat.

E. 6.6

Im Weiteren sind keine Ausstandsgründe ersichtlich, welche sich erst aus der Verfügung vom 12. Mai 2022 ergeben hätten: Es ist nämlich mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass aus der Beurteilung des Kantonstierarztes B._____ betreffend die fehlende Jahresbilanz zum Betäubungsmittelbestand bzw. zum entsprechenden Warenfluss keine Unterstellung eines Betäubungsmittelmissbrauchs durch die verantwortlichen Tierärzte herausgelesen werden kann. Der Kantonstierarzt hat sachlich und in allgemeiner Hinsicht auf das öffentliche Interesse an der Bekämpfung des Missbrauchs von Betäubungsmitteln hingewiesen, welches eine restriktive Dokumentations- und Belegpflicht rechtfertige. Gestützt darauf hielt er fest, dass die Erklärung zu den Schwundmengen zwar nachvollziehbar sei, jedoch nicht mit letzter Sicherheit den sorgfältigen Umgang mit Betäubungsmitteln zu belegen bzw. einen Missbrauch zu widerlegen vermöge. Da insbesondere Benzodiazepine ein gewisses Missbrauchspotential aufseiten der Humanmedizin bergen würden und die klinikinterne Tierärztin den Vorgaben über die Bilanzierung trotz zweier Informationsschreiben des Veterinäramts nicht Folge geleistet hatte, qualifizierte er den Mangel in der Folge als schwerwiegend, sah jedoch - abgesehen von künftigen stichprobeweisen Kontrollen der Jahresbilanzen - von weiteren Massnahmen ab, da der Lagerbestand mit der Jahresbilanz per 31. Dezember 2021 korrigiert wurde bzw. die entsprechenden Jahresbilanzen nachgereicht wurden. Auch im Übrigen ist kein Ausstandsgrund ersichtlich, welcher sich erst anlässlich der Eröffnung der Verfügung vom 12. Mai 2022 ergeben hätte, insbesondere sind keine krassen Verfahrensmängel oder Amtspflichtverletzungen erkennbar.

E. 6.7

Zu prüfen bleibt demnach lediglich, ob aufgrund offensichtlicher Umstände die verspätete Geltendmachung der Befangenheit in den Hintergrund tritt und die betroffenen Personen von sich aus in den Ausstand hätten treten müssen (vgl. E. 6.2 oben).

E. 6.7.1

Die Beschwerdeführerin bringt diesbezüglich vor, wie die Vorinstanz zu Recht festgestellt habe, seien in den Erwägungen der Verfügung vom 12. Mai 2022 auf rund 18 Seiten die anlässlich der Apothekenkontrolle vom 9. August 2021 festgestellten Mängel als wesentlich, geringfügig oder schwer eingestuft worden. Trotz dieser umfangreichen Liste von Mängeln habe der Kantonstierarzt davon abgesehen, ihr gegenüber die

Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu verfügen. Wenn von der Richtigkeit des Dispositivs der Verfügung vom 12. Mai 2022 ausgegangen werde, könnten die seitenlangen, massiven Beanstandungen in den Erwägungen zu ihrem Nachteil unmöglich zutreffen. Diesfalls seien seine Behauptungen von einer feindlichen Gesinnung getragen und erweckten damit objektiv betrachtet Misstrauen betreffend seine Unparteilichkeit. Hätte die Vorinstanz das Recht korrekt auf den festgestellten Sachverhalt angewendet, hätte sie aus Sicht der Beschwerdeführerin das Ausstandsbegehren gegen den Kantonstierarzt (B._____) guthessen müssen.

E. 6.7.2

Es ist unbestritten, dass die Verfügung des Veterinäramts vom 12. Mai 2022 in den Erwägungen mehrere Beanstandungen enthält, während im Dispositiv lediglich bezüglich des Qualitätssicherungssystems (QS-System) konkrete Massnahmen verfügt werden (Ziff. 3 und 4 Dispositiv der Verfügung vom 12. Mai 2022; vgl. Ziff. 3.1 angefochtenes Urteil). Diese vermeintliche Diskrepanz zwischen Erwägungen und Dispositiv ist jedoch darauf zurückzuführen, dass einige dieser beanstandeten Mängel im Zeitpunkt der Verfügung, wie diese selbst festhält, bereits behoben waren (vgl. z.B. Rz. 32, 38 der Verfügung vom 12. Mai 2022; Art. 105 Abs. 2 BGG). Zudem hat die Vorinstanz zutreffend erwogen, dass sogenannte "Beanstandungen" gemäss Art. 66 Abs. 2 lit. a HMG (Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte vom 15. Dezember 2000; SR 812.21) nicht als Verfügung konzipiert sind (vgl. E. 3.2 angefochtenes Urteil). Vielmehr soll die Beanstandung dazu dienen, das Problem mittels Konsens zu lösen. Die Beanstandung bildet mit anderen Worten Ausgangspunkt für die, falls erforderlich, Anordnung von weiteren Verwaltungsmassnahmen in Verfügungsform (vgl. CHRISTOPH MEYER/KARIN PFENNINGER-HIRSCHI, in: Eichenberger/Jaisli/Richli [Hrsg.], Basler Kommentar zum Heilmittelgesetz, 2. Aufl. 2022, N. 10 zu Art. 66 HMG).

Aus der Verfügung vom 12. Mai 2022 lässt sich somit kein Umstand ableiten, der offensichtlich den Anschein der Befangenheit bewirkt, sodass B._____ oder C._____ von sich aus in dem Ausstand hätten treten müssen.

E. 6.7.3

Auch sonst ist vorliegend keine Konstellation der Offensichtlichkeit im Sinne der vorgenannten, bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu erblicken (vgl. E. 6.2 oben) : Eine solche wurde bejaht, als ein betroffener Richter gegen die Partei kurz vorher eine Strafanzeige wegen Ehrverletzung und Anspruch auf Genugtuung gestellt hatte (BGE 134 I 20 E. 4.3.2) oder als eine betroffene Richterin gegen eine Gesellschaft Klage erhoben hatte, deren einziger Verwaltungsrat zugleich einziger Verwaltungsrat der Prozesspartei war (Urteil 4A_576/2020 vom 10. Juni 2021 E. 3.2). Der Umstand, dass eine Richterin in einem Strafprozess gegen den Bruder der Prozesspartei als Zeugin ausgesagt hatte, reicht hingegen nicht aus (Urteil 4A_278/2021 vom 26. August 2021 E. 3.4).

E. 6.8

Die Rüge der Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 30 Abs. 1 BV , Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 14 UNO-Pakt II erweist sich somit als unbegründet und das angefochtene Urteil als völkerrechts- und bundesrechtskonform. Nach dem Gesagten sind auch die Anträge, B._____ und C._____ betreffend die Beschwerdeführerin dauerhaft in den Ausstand zu versetzen, abzuweisen.

E. 7

Demzufolge ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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