Urteilskopf

112 Ia 59

11. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 31. Januar 1986 i.S. Einwohnergemeinde Bern gegen Albrecht Lüthi sowie Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Nachfleischschau (Art. 100 Abs. 1 und 2 sowie Art. 103 EFV), Gemeindeautonomie.

1. Beschwerdelegitimation einer Gemeinde nach Art. 103 lit. a OG? Im konkreten Fall verneint.

2. Gemeindeautonomie bei der Regelung der Voraussetzungen einer Befreiung von der Nachfleischschau. Die bernischen Gemeinden sind auf diesem Gebiet zur selbständigen Rechtssetzung nicht befugt.

Regeste (fr):
Contrôle de l'inspection de viande au lieu de destination (art. 100 al. 1 et 2, ainsi que 103 OCV), autonomie communale.

1. Qualité pour recourir d'une commune selon l'art. 103 lettre a OJ? Qualité refusée en l'espèce.

2. Autonomie communale en matière de réglementation des conditions d'une dispense pour le contrôle de l'inspection de viande au lieu de destination. Les communes bernoises ne sont pas compétentes pour fixer elles-mêmes ces conditions.

Regesto (it):
Ispezione di controllo della carne nel luogo di destinazione (art. 100 cpv. 1 e 2, nonché art. 103 OIC). Autonomia comunale.

1. Legittimazione ricorsuale di un Comune ai sensi dell'art. 103 lett. a OG? Legittimazione negata nella fattispecie.

2. Autonomia comunale nella disciplina delle condizioni per la dispensa dall'ispezione di controllo della carne nel luogo di destinazione. I Comuni bernesi non sono dotati di autonomia in tale ambito.

Sachverhalt ab Seite 59

BGE 112 Ia 59 S. 59

Mit Eingaben vom 12. bzw. 15. März 1982 ersuchte der Steffisburger Metzgermeister Albrecht Lüthi die zuständigen Behörden der Städte Bern und Thun, ihn hinsichtlich seiner Fleischlieferungen an Gaststätten und Kollektivhaushaltungen von der Pflicht zur Nachfleischschau zu befreien. Beide Gemeinden lehnten die Gesuche im wesentlichen mit der Begründung ab, die einschlägigen Gemeindereglemente (für die Gemeinde Bern: Verordnung über das Einbringen von Fleisch und Fleischwaren aus andern Gemeinden

vom 1. April 1914) verlangten in solchen Fällen eine lückenlose Kontrolle, weshalb eine Ausnahme von vornherein ausgeschlossen sei. Die Landwirtschaftsdirektion des Kantons Bern, bei der sich Albrecht Lüthi in der Folge beschwerte, hob die kommunalen Entscheide auf und wies die Sache zur Neubeurteilung an die genannten Gemeinden zurück. Sie erwog, die Gemeinden seien aufgrund von Art. 21 der kantonalen Fleischschauverordnung (KFV) verpflichtet, in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob die Voraussetzungen einer Ausnahmebewilligung erfüllt seien. Diese Vorschrift lautet wie folgt: "1 Metzger, Fleisch- und Fleischwarenhändler, die an Kunden ausserhalb ihrer Wohngemeinde Fleisch und Fleischwaren zum privaten Gebrauch liefern, sind von den Bestimmungen der Art. 93, 94 und 100 der eidg. Fleischschauverordnung für diese Lieferungen befreit, insofern sie über behördlich genehmigte Räumlichkeiten verfügen und für diesen Verkehr eine jährlich zu erneuernde Bewilligung der Ortspolizeibehörde der Bestimmungsgemeinde besitzen. 2 Desgleichen können die Bestimmungsgemeinden auswärtige Metzger, Fleisch- und Fleischwarenhändler, welche Betriebe des Gastgewerbes und kollektive Haushaltungen beliefern, von den Bestimmungen des Art. 100 EFV (Nachfleischschau) befreien. Die Bewilligung darf nur an auswärtige Lieferanten erteilt werden, die über genehmigte Räumlichkeiten verfügen und die allgemeine Fleischhygiene streng beachten. Der Bewilligungsinhaber hat die Bewilligung von der Ortspolizeibehörde der Bestimmungsgemeinde jährlich erneuern zu lassen. 3 Die zuständigen Fleischschauer haben diese Betriebe vermehrt zu kontrollieren." Diese Regelung stützt sich einerseits auf Art. 100 und anderseits auf Art. 103 der Eidgenössischen Fleischschauverordnung (EFV, SR 817.191). Diese Bestimmungen haben folgenden Wortlaut: "Art. 100 Nachfleischschau
1 Unter Vorbehalt der Absätze 4 und 5 dieses Artikels können die Kantone bestimmen, dass alle Sendungen von Fleisch und Fleischwaren bei ihrer Einfuhr in eine Gemeinde am Bestimmungsort der Nachfleischschau unterstellt werden. 2 Die Gemeinden haben die Nachfleischschau zu ordnen. Sie können besondere Kontrollstationen errichten. Die Gebühren für die Vornahme der Nachfleischschau sind im Sinne der Artikel 25 und 44 dieser Verordnung festzusetzen, müssen jedoch niedriger sein als die für die betreffenden Gemeinden geltenden ordentlichen Schlacht- und Fleischschaugebühren zusammen. Die Nachfleischschaugebühren

für Dauerfleischwaren sind niedriger zu halten als für Fleisch und andere Fleischwaren. Die Gebühren sind durch den Kanton zu genehmigen. ...
Art. 103 Kundenbedienung ausserhalb der Gemeinde
1 Metzger, Fleisch- und Fleischwarenhändler, die Fleisch und Fleischwaren in eine andere Gemeinde an Kunden zum eigenen Gebrauch liefern, sind von den Bestimmungen der Artikel 94 und 100 befreit, sofern sie über behördlich genehmigte Räume verfügen und für diesen Verkehr eine jährlich zu erneuernde Bewilligung der zuständigen Behörde des Bestimmungsortes besitzen. Für die Erteilung der Bewilligung kann eine durch die Kantone festzusetzende Gebühr verlangt werden, die jedoch lediglich den Charakter einer Kanzleigebühr haben darf. 2 Den Kantonen bleibt es überlassen, zu bestimmen, ob und unter welchen Bedingungen Ausnahmen von den Vorschriften der Artikel 94 und 100 auch für andere Fleisch- und Fleischwarenlieferungen gewährt werden können, wie solche von Hauptgeschäften an ihre Filialen oder von Metzgerei- und Fabrikationsbetrieben an Betriebe des Gastgewerbes und des Detailhandels. 3 Wenn sich aus diesem Verkehr Missstände ergeben oder wenn der Lieferant sich Widerhandlungen gegen bestehende Vorschriften zuschulden kommen lässt, so kann die Bewilligung eingeschränkt oder gänzlich zurückgezogen werden." Die Gemeinden Bern und Thun zogen den Entscheid der Landwirtschaftsdirektion an den Regierungsrat des Kantons Bern weiter, der die Beschwerden aber ebenso abwies wie das hierauf angerufene Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Die Einwohnergemeinde Bern ficht das Urteil des Verwaltungsgerichts einerseits mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde und anderseits mit

staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie an.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. a) Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gemäss Art. 103 OG berechtigt, "wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat" (lit. a), das zuständige Departement oder andere speziell bezeichnete Bundesbehörden (lit. b) sowie "jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt" (lit. c). Da keine besondere bundesrechtliche

Norm im Sinne von Art. 103 lit. c OG besteht, welche den Gemeinden im Bereich des Fleischschauwesens die Befugnis zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde einräumt und keine der unter Art. 103 lit. b OG aufgeführten Behörden Beschwerde führt, stellt sich die Frage, ob der Gemeinde Bern das allgemeine Beschwerderecht gemäss Art. 103 lit. a OG zukommt. b) Das allgemeine Beschwerderecht ist grundsätzlich auf Privatpersonen zugeschnitten. Unter der Voraussetzung, dass sie sich in gleicher oder ähnlicher Lage wie Private befinden, können sich aber ausnahmsweise auch Gemeinden darauf berufen; so wurden unter anderem Gemeinden zugelassen, die sich gegen Eingriffe in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen zur Wehr setzten (BGE 105 Ib 358 E. 5a, BGE 103 Ib 216). Daneben muss sich aber auch ein Gemeinwesen über ein hinreichendes Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung ausweisen, wobei jedoch das allgemeine öffentliche Interesse an der richtigen Auslegung und Durchsetzung des Bundesrechts nicht genügt (BGE 105 Ib 359). Die Stadt Bern strebt mit ihrer Beschwerde einen Entscheid des Bundesgerichts über die vorinstanzliche Auslegung der bundesrechtlichen Bestimmungen über die Nachfleischschau an. Dies stellt indes kein hinreichendes Rechtsschutzinteresse dar. Daneben mag indirekt auch die Befugnis der Beschwerdeführerin zur Erhebung von Nachfleischschaugebühren auf dem Spiele stehen. Die Gebühren sind jedoch eine blosse Nebenerscheinung des streitigen Rechtsverhältnisses und gehören nicht zum Verfahrensgegenstand; auch in dieser Hinsicht geht daher der Stadt Bern die Beschwerdelegitimation ab, weshalb auf ihre Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht eingetreten werden kann. Im übrigen wäre ihre Beschwerdelegitimation selbst dann zweifelhaft, wenn sich die Gebührenfrage stellen würde, denn die Beschwerdeführerin handelte in einem solchen Fall lediglich als Inhaberin öffentlicher Gewalt und wäre daher nicht in gleichem Masse in ihrem Vermögen betroffen wie eine Privatperson (vgl. Urteil vom 17. September 1982 i.S. Stadt Genf gegen Waegell).

2. Das angefochtene Urteil verpflichtet die Beschwerdeführerin zur Prüfung der Frage, ob Albrecht Lüthi die Voraussetzungen für einen Dispens von der Nachfleischschau bzw. für die Erteilung einer jährlich zu erneuernden Ausnahmebewilligung erfüllt. Die Stadt Bern wird dadurch in ihren hoheitlichen Befugnissen betroffen, weshalb sie berechtigt ist, mit staatsrechtlicher Beschwerde

eine Verletzung ihrer Autonomie zu rügen. Ob und wieweit sie den angerufenen Schutz der Gemeindeauto-

nomie geniesst, prüft das Bundesgericht nicht beim Eintreten, sondern bei der materiellen Beurteilung der Beschwerde (BGE 110 Ia 198 E. 1, 108 Ia 84 E. 1a mit Hinweisen).

3. a) Nach der Praxis des Bundesgerichts geniesst die Gemeinde einen mit staatsrechtlicher Beschwerde durchsetzbaren Schutz ihrer Autonomie auf jenen Gebieten, die das kantonale Recht nicht abschliessend regelt, sondern ganz oder teilweise im Bereich der Gemeinde lässt und dabei den Gemeindebehörden eine erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Unter diesen Voraussetzungen kann die Gemeinde vom Rechtsmittel der staatsrechtlichen Beschwerde Gebrauch machen, um unter anderem zu erreichen, dass die kantonalen Rechtsmittelbehörden formell im Rahmen der Kontrollbefugnis bleiben, die ihnen nach kantonalem Recht zusteht, und materiell das massgebende Recht richtig anwenden. Unerheblich ist dabei, ob eine Verletzung von Gemeinderecht, von kantonalem Recht oder von Bundesrecht gerügt wird. Die Gemeinde kann sich zwar im Rahmen der Autonomiebeschwerde nicht selbständig im Sinne eines Angriffsmittels auf verfassungsmässige Individualrechte stützen; sie kann sich jedoch darauf berufen, die kantonalen Rechtsmittelinstanzen hätten ein Grundrecht allzu extensiv ausgelegt (hier die Tragweite der Handels- und Gewerbefreiheit) und damit den selbständigen Wirkungsbereich der Gemeinde in unzulässiger Weise beschränkt. b) Ob und wieweit eine Gemeinde in einem bestimmten Bereich autonom ist, bestimmt sich nach dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht. Die Beschwerdeführerin stützt die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie, soweit sich diesbezüglich eine substantiierte, den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügende Begründung überhaupt finden lässt (vgl. BGE 110 Ia 3 f.), offenbar nicht auf kantonales, sondern direkt auf Bundesrecht, indem sie behauptet, die ordnungsgemässe Erfüllung der gesundheitspolizeilichen Aufgaben im Bereiche der Fleischschau setze zwangsläufig den vom Bundesrecht abgesteckten Autonomiebereich der Gemeinde voraus. Diese Ausführungen der Beschwerdeführerin stehen im Widerspruch zum Grundsatz, wonach Gemeindeautonomie nur im Rahmen des kantonalen Rechts besteht. Freilich kann ein selbständiger kommunaler Regelungsbereich auch dadurch entstehen, dass der Kanton die ihm vom Bund übertragenen Befugnisse seinerseits ganz

oder teilweise an die Gemeinden delegiert. Ob und inwieweit er dies allenfalls tun will, ist ihm indessen freigestellt. Eine bundesrechtliche Verfassungsnorm, welche die Rechtssetzungskompetenz der Kantone zugunsten der Gemeinden beschränken würde, existiert jedenfalls nicht. Soweit die Bundesverfassung und die Bundesgesetzgebung auf die Gemeinden Bezug nehmen, wird lediglich an die von den Kantonen geschaffene innere Organisationsstruktur angeknüpft. So verhält es sich auf dem Gebiet der Nachfleischschau. c) Art. 100 Abs. 1 EFV überlässt es den Kantonen, ob alle Fleischsendungen bei der Einfuhr in eine Gemeinde der Kontrolle unterliegen sollen, wobei gemäss Art. 103 Abs. 1 EFV Lieferungen zum privaten Gebrauch bereits von Bundesrechts wegen befreit sind, sofern die Absender über behördlich genehmigte Räume verfügen und für diesen Verkehr eine jährlich zu erneuernde Bewilligung der zuständigen Behörde des Bestimmungsortes besitzen. Hat ein Kanton die Nachfleischschau eingeführt, so kann er gemäss Art. 103 Abs. 2 EFV bestimmen, ob und unter welchen Bedingungen Ausnahmen von den Vorschriften der Art. 93, 94 und 100 EFV auch für andere Fleisch- bzw. Fleischwarenlieferungen zu gewähren sind. Zum Gegenstand von Ausnahmebewilligungen können namentlich Lieferungen von Metzgerei- bzw. Fabrikationsbetrieben an Betriebe des Gastgewerbes und des Detailhandels gemacht werden. Im vorliegenden Fall ist daher zu entscheiden, ob der Kanton Bern diese Ermächtigung an die Gemeinden weitergegeben hat. Dies ist zu verneinen, denn Art. 21 Abs. 2 KFV eröffnet den Gemeinden keinen Spielraum bezüglich der Frage, ob solche Lieferungen grundsätzlich befreit werden können. Im Rahmen ihrer Vollzugsaufgaben haben sie lediglich die Kompetenz, im Einzelfall zu prüfen, ob die gesetzlichen Ausnahmevoraussetzungen erfüllt sind. Die Befugnis, eine solche Ausnahme von vornherein durch Reglement auszuschliessen, steht ihnen jedenfalls nicht zu. d) Da mithin der Beschwerdeführerin in diesem Sachbereich keine erhebliche Entscheidungsfreiheit zukommt, muss ihre Autonomiebeschwerde abgewiesen werden. Die Behörden der Stadt Bern werden daher ohne Rücksicht auf die städtische Verordnung vom 1. April 1914 prüfen müssen, ob der Beschwerdegegner die Anforderungen für eine generelle Befreiung von

der Nachfleischschau im Sinne von Art. 21 Abs. 3 KFV i.V.m. Art. 103 Abs. 2 EFV erfüllt.