

Der Rechtsschutz im sachlichen Geltungsbereich der eidgenössischen Fleischschauverordnung

Autor(en): **Riedi, F.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Archiv für Tierheilkunde SAT : die Fachzeitschrift für Tierärztinnen und Tierärzte = Archives Suisses de Médecine Vétérinaire ASMV : la revue professionnelle des vétérinaires**

Band (Jahr): **106 (1964)**

Heft 10

PDF erstellt am: **17.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-593617>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Aus dem Eidgenössischen Veterinäramt, Bern
(Direktor: Dr. E. Fritschi)

Der Rechtsschutz im sachlichen Geltungsbereich der eidgenössischen Fleischschauverordnung

Von F. Riedi, Bern

I. Allgemeines

Aus dem Prinzip der Gewaltentrennung resultiert, daß die Verwaltung das Recht vollzieht und es damit zur Anwendung bringt. Ihre ganze Tätigkeit soll vom Grundsatz der formellen und materiellen Gesetzmäßigkeit der Verwaltung beherrscht werden¹. Das Handeln der Verwaltung ist jedoch auch nur menschliches Tun oder Lassen und mithin können auch ihr Fehler und Versehen unterlaufen. Errare humanum est. Verletzen die Verwaltungsorgane beziehungsweise die Organträger, die Menschen sind, und ausschließlich diese vermögen den staatlichen Willen zu bilden, formelle oder materielle Vorschriften, die ihre Tätigkeit bestimmen, so liegen fehlerhafte Verwaltungsakte vor. Da solch fehlerhafte Verwaltung gegen die Grundlagen des Rechtsstaates verstößt, schafft dieser rechtliche Sicherungen, dank denen Entgleisungen der Verwaltung vermieden oder behoben werden können. Diese Sicherungen des Rechtsstaates gegen rechtswidrige Führung der Verwaltung treten uns in den Einrichtungen des Verwaltungsrechtsschutzes entgegen, mit denen das objektive Verwaltungsrecht und insbesondere die subjektiven Rechte des einzelnen Bürgers gewährleistet werden sollen². Dies geschieht indirekt durch das Behörden- und Beamtenrecht und durch die rechtlich bindende Regelung des Verfahrens. Die Beamten sind rechtlich für ihre Amtsführung verantwortlich. Untergeordnete Beamte unterstehen von Amtes wegen der Dienstaufsicht ihrer Vorgesetzten. Solche präventive Sicherungen genügen jedoch nicht, denn sie können naturgemäß Rechtsverletzungen der verwaltenden Organe nicht verhindern. Aus diesem Grunde müssen im Rechtsstaate zu den präventiven noch repressive Garantien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung treten. Der Bürger muß sich «im Kampf ums Recht» direkt gegen eine Verwaltungstätigkeit, die ihn beeinträchtigt und die er als rechtswidrig erachtet, zur Wehr setzen können³. Der Schutz der Rechte des Bürgers (Rechtsschutz) besteht darin, daß der Bürger einen ihn betreffenden Verwaltungsakt überprüfen lassen kann, in der Regel durch eine Instanz, die an der Setzung des angefochtenen Verwaltungsaktes nicht beteiligt gewesen ist⁴.

¹ Giacometti Z., Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechtes, 1. Band, Zürich 1960 (zitiert: Giacometti), Seite 226 ff.

² Ruck Erwin, Schweiz. Verwaltungsrecht, 1. Band, 2. Auflage, Zürich 1939 (zitiert: Ruck), Seite 144; Giacometti, a.a.O. 453.

³ Giacometti, a.a.O. 454; Ruck, a.a.O. 144.

⁴ Schwarzenbach Hans Rudolf, Grundriß des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bern 1957 (zitiert: Schwarzenbach), Seite 114.

II. Die Verfügungen der Verwaltungsorgane

Die eidgenössische Fleischschauverordnung vom 11. Oktober 1957 – in der Folge EFV genannt – die dem Bundesverwaltungsrecht angehört, läßt den Verwaltungsorganen, die Maßnahmen anzuordnen haben, eine gewisse Freiheit in ihrer Entscheidung, frei nämlich von abschließenden Normen. Die Freiheit kann sich auf zweierlei beziehen: auf die Wahl technischer Mittel und auf die Wahl des dem Einzelfall zugrunde zu legenden Rechtssatzes¹.

Es gibt also ein technisches und ein rechtliches Ermessen. Eine Anordnung kann rechtlich gebunden, aber technisch dem Ermessen des zuständigen Verwaltungsorgans anheimgestellt sein. In Art. 116 Abs. 2 EFV wird beispielsweise bestimmt, daß in Fällen, wo das Verscharren oder Verbrennen von ungenießbaren Tierkörpern oder Teilen von solchen und von ungenießbaren Fleischwaren nicht unter sichernder amtlicher Aufsicht und Verantwortlichkeit geschehen kann, vorher Denaturierung durch stark färbende oder riechende Mittel stattzufinden hat. Die Wahl des Mittels zur Denaturierung wird dagegen dem Verwaltungsorgan überlassen. Umgekehrt können a priori die technischen Mittel vorgeschrieben sein, aber die EFV überläßt es den zuständigen Organen, ob sie diese Mittel anordnen wollen. Nach Art. 116 Abs. 1 EFV können beschlagnahmte Tiere oder deren Teile und Fleischwaren anstatt verscharrt, verbrannt oder auf andere Weise unschädlich beseitigt zu werden, unter anderm als Tierfutter verwendet werden, sofern der zuständige tierärztliche Fleischschauer diese Konfiskate als zu Tierfutter geeignet bezeichnet (Art. 115 lit. a EFV). Wann eine solche Verwertung geeignet ist, das muß der tierärztliche Fleischschauer nach richtiger Abwägung der Umstände und unter Beobachtung von Art. 49 der Instruktion für Fleischschauer vom 1. September 1962 entscheiden.

Die Freiheit des Ermessens kann einer Behörde, einem Organ des Staates als Wahrer des Rechts, nicht gegeben sein, um Willkür zu üben, sondern um jeweilen das Richtige zu finden². Auch die Entscheidung nach freiem Ermessen ist Entscheidung nach Grundsätzen. Das Schweizerische Bundesgericht betrachtet es in konstanter Rechtsprechung als einen sich aus der Verfassung ergebenden Grundsatz, daß polizeiliche Eingriffe nicht schärfer sein dürfen, als es der Zweck der Maßnahme verlangt³.

Wo die Beschlagnahme oder die amtliche Verwahrung ausreicht, soll nicht zur Vernichtung geschritten werden. Überall, wo der polizeimäßige Zustand durch gelindere Mittel gesichert werden kann, begeht das Verwaltungsorgan eine Rechtsverletzung, wenn es zu den schärferen greift, indem es nicht nach richtigem Ermessen verfügt⁴. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit von Eingriffen gilt für die Rechtsanwendung wie für die Rechtsetzung⁵.

III. Die Rechtsmittel

In der EFV sind in den Art. 27 ff. die Rechtsschutzbestimmungen niedergelegt, mit denen der Bürger vom Gemeinwesen die Rückgängigmachung

¹ Thalmann Walter, Kompetenzen und Verfahren der Behörden des eidgenössischen Lebensmittelpolizeigesetzes, Bern 1929 (zitiert: Thalmann), Seite 97.

² Burckhardt Walter, Der Vertrag im Privatrecht und im öffentlichen Recht, Seite 40.

³ Entscheidungen des Schweiz. Bundesgerichtes, Amtliche Sammlung, 53. Band, I. Teil, Seite 75, oder abgekürzt: BGE 53 I 75; ferner BGE 78 I 304; BGE 79 I 339; BGE 80 I 119, 127; BGE 85 I 233; Imboden Max, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1960 (zitiert: Imboden), Seite 121; Thalmann, a.a.O. 98.

⁴ Thalmann, a.a.O. 98.

⁵ Imboden, a.a.O. 121.

und Wiedergutmachung etwaiger Fehler von Verwaltungsorganen verlangen kann.

Als eigentliche und umfassende Rechtsmittel kennt die EFV die Einsprache und die Beschwerde (Verwaltungsbeschwerde, Rekurs). Sie dienen im allgemeinen der Selbstverteidigung des Bürgers gegen rechtswidrige Verwaltungsakte. Mit Hilfe dieser unmittelbaren Schutzmittel sollen fehlerhafte Verfügungen von Verwaltungsorganen nachträglich repressiv geändert oder beseitigt werden¹.

Beide Rechtsmittel ermöglichen es dem Bürger, einen fehlerhaften Verwaltungsakt grundsätzlich nach jeder Richtung und unter jedem Gesichtspunkt anzugreifen². Die Rechtsmittelinstanz hat die tatsächliche und rechtliche Lage der Streitsache umfassend zu prüfen. Sie tritt dabei in jeder Beziehung an die Stelle des untern Verwaltungsorgans, das den angefochtenen Verwaltungsakt gesetzt hat (Devolutiveffekt). Der Rechtsuchende hat einen Rechtsanspruch auf einen begründeten Entscheid der Rechtsmittelinstanz. Die Mitteilung der Entscheidungsgründe ist deshalb wichtig, weil in diesen die Rechtsauffassung und Rechtsanwendung der Rechtsmittelinstanz zutage tritt und weil die Begründung dem Rechtsuchenden vielfach eine klare Grundlage bietet für die Weiterverfolgung des Verwaltungsweges³. Angesichts der fortschiebenden Wirkung der Rechtsmittel (Devolutiveffekt) stellt sich die Frage, ob die Einsprache- oder Beschwerdeerhebung auch auf die Vollstreckbarkeit der angefochtenen Verfügung wirkt, folglich Suspensiveffekt hat, oder ob die Verfügung trotz der Anhängigkeit einer Einsprache oder Beschwerde vollzogen werden kann. Die Frage kann nicht einheitlich beantwortet werden. Je nach der gesetzlichen Grundlage kann die Vollstreckung des angefochtenen Verwaltungsaktes gehemmt werden oder nicht. In beiden Fällen ist die Rechtsmittelinstanz zumeist kompetent, das Gegenteil anzuordnen.

Legitimiert zur Erhebung einer Einsprache oder zur Einreichung einer Verwaltungsbeschwerde sind nur diejenigen Personen, die von einem Verwaltungsakt in ihren Rechten und Interessen betroffen werden. Beide Rechtsmittel können nur innerhalb bestimmter Fristen rechtsgültig eingelegt werden. Sie bedürfen in der Regel der schriftlichen Form. Mithin ist regelmäßig eine vom Bürger oder dessen Vertreter unterschriebene Rechtsmitteleingabe einzureichen, die mindestens die angefochtene Verfügung und den Antrag auf Abänderung oder Aufhebung des fehlerhaften Verwaltungsaktes enthalten und darüber hinaus eine Begründung des gestellten Antrages bieten wird. Der Bürger muß angeben, aus welchen Gründen und inwiefern er durch den angefochtenen Verwaltungsakt sich in seinen Rechten verletzt fühlt. Dabei dürfen alle möglichen Tatsachen und Beweismittel ins Feld geführt werden, auch wenn sie bei dem in der Verwaltungshierarchie untern Organ vor dem Erlass seiner Verfügung nicht vorgebracht worden sind⁴.

Wird eine Einsprache erhoben oder ein Rekurs eingereicht, so hat die Rechtsmittelinstanz zu prüfen, ob die betreffende Person rechts- und handlungsfähig und zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert ist, ob die Rechtsmittelfrist eingehalten worden ist und ob gegebenenfalls die Rechtsmitteleingabe den Mindestanforderungen an eine Rechtsmittelschrift genügt. Die Rechtsmittelinstanz hat ferner zu prüfen, ob sie selbst örtlich, sachlich und funktionell zur Behandlung der Streitsache zuständig ist.

Sind alle diese Voraussetzungen erfüllt, so hat sich die Rechtsmittelinstanz mit der Streitsache materiell zu befassen. Sie tritt dabei, wie bereits oben erwähnt, an die Stelle des Organs, das die angefochtene Verfügung getroffen hat. Ihre Aufgabe ist es, von Amtes wegen den Tatbestand festzustellen und die einschlägigen Rechtssätze zur An-

¹ Giacometti, a.a.O. 476ff.; Ruck, a.a.O. 147; Schwarzenbach, a.a.O. 116ff.

² Ruck, a.a.O. 148, 154.

³ Ruck, a.a.O. 148.

⁴ Giacometti, a.a.O. 481; Ruck, a.a.O. 148ff.; Schwarzenbach, a.a.O. 117.

wendung zu bringen (Offizialmaxime) und in einem schriftlich begründeten Entscheid dem Bürger sowie der Stelle, deren Verfügung angefochten worden ist, zur Kenntnis zu bringen.

IV. Die Einsprache

Einsprachen können erhoben werden gegen Befunde und Verfügungen eines Fleischschauers oder dessen Stellvertreters (Art. 28 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 2 EFV) sowie bei Beanstandungen von Räumen, Einrichtungen, Fahrzeugen, Gegenständen und Waren, die dem Schlachten oder dem Inverkehrbringen von Fleisch und Fleischwaren dienen (Art. 30 EFV). Unter Befunden im Sinne von Art. 28 Abs. 1 EFV sind insbesondere Feststellungen anlässlich der Ausübung der Fleischschau und der Nachfleischschau sowie bei der Überwachung des Verkehrs mit Fleisch und Fleischwaren zu verstehen¹. Die Verfügungen des Fleischschauers oder dessen Stellvertreters werden in den Fällen von Art. 28 Abs. 1 EFV im Anschluß an ihre Befunde erlassen und gegebenenfalls auch sogleich vollstreckt. Gemäß Art. 21 des Bundesgesetzes vom 8. Dezember 1905 betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen – in der Folge LMG genannt – das die gesetzliche Grundlage für die EFV bildet, sind Fleisch und Fleischwaren, die augenscheinlich gesundheitschädlich, verdorben oder gefälscht sind, auch im Falle einer Einsprache sofort zu beschlagnahmen. Sie können in amtliche Verwahrung genommen werden. Ist eine Aufbewahrung mit Rücksicht auf ihre Natur unmöglich, so sind sie in geeigneter Weise zu verwerten oder nötigenfalls zu zerstören.

Wird dagegen von einem Verwaltungsorgan eine vorschriftswidrige Beschaffenheit von Räumen, Einrichtungen, Fahrzeugen, Gegenständen und Waren festgestellt, so ist jenes in der Regel nicht befugt, im Anschluß an seine Beanstandung eine Verfügung zu treffen. Vielmehr hat es die Betroffenen von seinen Feststellungen in Kenntnis zu setzen und der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde (örtliche Gesundheitsbehörde, kantonale Aufsichtsbehörde) seine Wahrnehmungen zu melden und gleichzeitig schriftlich zu beantragen, daß die gerügten Mängel innert einer festzusetzenden Frist zu beheben seien. Ausnahmsweise können aber auch beanstandete Apparate und Gerätschaften mit Beschlagnahme belegt werden (Art. 22 LMG).

Über die Beschlagnahme und allfällige weitere Maßnahmen, die gestützt auf Art. 21 oder 22 LMG angeordnet worden sind, ist ein Protokoll aufzunehmen (Art. 23 LMG). Die Kantone haften für den aus einer ungerechtfertigten Beschlagnahme seitens ihrer Aufsichtsorgane entstandenen Schaden, unter Vorbehalt des Rückgriffes auf den Fehlbaren (Art. 24 LMG).

Legitimiert zur Erhebung einer Einsprache im Sinne von Art. 28 und 30 EFV sind, wie bereits oben ausgeführt, diejenigen Personen, die durch eine Verwaltungsverfügung in ihren Rechten und Interessen betroffen werden, nicht aber etwa ein wegen Amtspflichtverletzung in Untersuchung gezogener Fleischschauer². Die Einsprache soll sobald als möglich erfolgen, spätestens jedoch fünf Tage nach Empfang der Mitteilung

¹ Fritschi Ernst und Riedi Franz, Kommentar zur Eidgenössischen Fleischschauverordnung vom 11. Oktober 1957/26. Mai 1959, Frauenfeld 1960 (zitiert: Fritschi/Riedi), Note 1 zu Art. 28.

² Fritschi/Riedi, a.a.O., Note 4 zu Art. 28.

des Befundes oder der Verfügung. Die fünftägige Einsprachefrist ist eine peremptorische Frist, d.h. nach deren unbenütztem Ablauf hat der Betroffene sein Recht zur Einsprache verwirkt. Die Fristberechnung für die Eingabe richtet sich nach den üblichen Grundsätzen; der Anfangstag wird nicht mitgezählt. Fällt der letzte Tag der Frist auf einen Sonntag, einen staatlich anerkannten Feiertag und neuerdings auch auf einen Samstag, so endet die Frist am nächstfolgenden Werktag¹. Es ist Sache des kantonalen Rechtes, zu bestimmen, bei welcher Stelle und in welcher Form der Einspruch zu erfolgen hat. Die Einsprache ist aber nach den Bestimmungen des LMG und der EFV, entgegen des Regelfalles im Verwaltungsrecht, nicht bei der angegriffenen, sondern bei der ihr übergeordneten Stelle zu erheben. Ferner schreibt das kantonale Recht vor, in welchem Umfange und in welchem Verfahren auch gegen Verfügungen der Rechtsmittelinstanzen kantonale Rechtsmittel zulässig sind.

Den durch einen Verwaltungsakt in ihren Rechten und Interessen sich verletzt fühlenden Bürgern räumen sowohl das LMG als auch die EFV nicht nur ein Einspracherecht, sondern auch das Recht ein, bei Tatbeständen nach Art. 28 Abs. 1 und Art. 30 EFV bei der nach kantonalem Recht zuständigen Stelle eine Expertise zu verlangen. Für die Stellung des Begehrens um Durchführung einer Expertise gilt die gleiche Notfrist wie für die Einsprache. Die dort gemachten Ausführungen gelten *mutatis mutandis* auch für die Expertise.

Nicht in allen Einsprachefällen muß der Einsprecher zur Wahrung seiner Interessen eine Expertise verlangen. Wo beispielsweise eine Probeentnahme vorschriftswidrig erfolgt, kann der Einsprecher eine Expertise als hinfällig betrachten und sich auf bloße Anfechtung beschränken². Abgesehen hiervon ist bei Tatbeständen nach Art. 28 Abs. 1 EFV grundsätzlich in jedem Fall von Amtes wegen eine Expertise durchzuführen. Die Expertise bildet ein Glied im administrativen Beweisverfahren und soll die nötigen Garantien der Objektivität bieten. Es muß alles vermieden werden, was die Beweiskraft des Verfahrens vermindern könnte³.

Liegt eine Einsprache im Sinne von Art. 28 Abs. 1 EFV vor oder verlangt ein Betroffener bei Tatbeständen gemäß Art. 30 EFV eine Expertise, so hat die im kantonalen Recht bezeichnete Stelle eine solche durch einen oder mehrere Sachverständige anzuordnen. Den Beteiligten ist es gestattet, einen Sachverständigen zu bezeichnen, in welchem Falle insgesamt drei Experten zu ernennen sind (Art. 18 Abs. 3 LMG, Art. 28 Abs. 2 EFV). Der Obmann wird von der vom Kanton bezeichneten Stelle bestimmt, sofern sich die beiden Experten über die Bezeichnung eines Obmannes nicht selbst einigen können. Als Sachverständige gelten in der Fleischschau tätige Tierärzte. Bei Einsprachen gegen Qualitätsbeanstandungen (Art. 13 EFV) und bei Beanstandungen gemäß Art. 30 EFV können auch Personen als Sachverständige fungieren, die nicht Tierärzte sind. Fällt die Expertise zuungunsten des Einsprechers aus, so sind ihm die Kosten derselben ganz oder teilweise aufzuerlegen. Eine zweite administrative Expertise ist unzulässig (Art. 19 Abs. 2 LMG, Art. 31 Abs. 2 EFV).

Trotz dieser Ordnung muß es jedoch jeder *Beschwerdeinstanz* zum mindesten freistehen, diejenigen ihr unterstellten Organe des Verwaltungskörpers zu konsultieren,

¹ Art. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1963 über den Fristenlauf an Samstagen.

² BGE 50 I 66; Fritschi/Riedi, a.a.O., Note 4 zu Art. 28.

³ Thalmann, a.a.O. 91; Fritschi/Riedi, a.a.O., Note 8 zu Art. 28.

die über die nötigen fachtechnischen Kenntnisse verfügen, ansonst es ihr praktisch unmöglich wäre, aus fachtechnischen Gründen nötigenfalls von den Schlußfolgerungen der Expertise abzuweichen, was nicht der Wille des Gesetzes (Art. 19 Abs. 2 LMG) sein kann, wie der Bundesrat in jüngster Zeit in einem Beschwerdeentscheid festgestellt hat.

V. Die Verwaltungsbeschwerde

Die Verwaltungsbeschwerde – im kantonalen Recht auch Rekurs genannt – kann grundsätzlich gegen alle Verwaltungsakte erhoben werden, insofern sie nicht als endgültig bezeichnet werden oder nicht von der hierarchischen Spitze des Verwaltungsapparates ausgehen, also nicht vom Bundesrat oder von der Kantonsregierung gesetzt werden. Die Beschwerde ist an die der verfügenden Stelle unmittelbar vorgesetzte Verwaltungsbehörde als Beschwerdeinstanz zu richten, und deren Entscheid kann dann grundsätzlich über die ganze Stufenfolge der Verwaltungsbehörden hinweg bis an die Spitze der Verwaltung weitergezogen werden, soweit nicht dieser Beschwerdeweg durch eine besondere Rechtsvorschrift, diese oder jene Behörde entscheide «endgültig», abgeschnitten ist¹. Wo aber in der EFV die Möglichkeit zur Erhebung einer Einsprache vorgesehen worden ist, hat vorerst dieses Rechtsmittel eingelegt zu werden. Gegen den Einspracheentscheid kann alsdann nach den Vorschriften des kantonalen Rechtes Beschwerde geführt werden.

Das Beschwerdeverfahren vor den kantonalen Amtsstellen und Behörden richtet sich nach kantonalem Recht. Es bestimmt mithin auch, welche Behörde eine Beschwerde auf kantonalem Boden in letzter Instanz entscheidet. Gegen den Entscheid der letzten kantonalen Instanz in einer Beschwerdesache ist die Beschwerde an den Bundesrat gemäß Art. 125–131 und 158 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege – in der Folge OG genannt – zulässig. Unter Entscheiden der letzten kantonalen Instanz sind solche Entscheide zu verstehen, die von der vom Kanton eingesetzten letzten Instanz, die zur Beurteilung gerügter Verletzungen von Bundesrecht zuständig ist, gefällt worden sind. Es braucht dies nicht unbedingt eine Verwaltungsbehörde zu sein. Es wäre sachlich ungerechtfertigt, die von einem Kanton vorgesehene, nicht nur für den Rechtsuchenden, sondern auch für die Bundesrechtspflege wertvolle Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung von kantonalen Verwaltungsakten auf ihre Bundesrechtmäßigkeit zu übergehen². Eine Beschwerde an den Bundesrat als Kollegialbehörde ist auch zulässig gegen kantonale Vollziehungsbestimmungen zur EFV, wobei es gleichgültig ist, ob es sich um Gesetze oder Verordnungen der kantonalen Verwaltungs- oder um Erlasse der Gemeindebehörden handelt³, sofern letztere das Erfordernis der Letztinstanzlichkeit erfüllen. Die kantonalen oder kommunalen Erlasse müssen aber, um Anfechtungsobjekt sein zu können, das Verhältnis zum Bundesrecht betreffen, auf dieses Bezug haben⁴.

Im sachlichen Geltungsbereich der EFV kann auch gegen Verwaltungsakte des Eidgenössischen Veterinäramtes Beschwerde geführt werden, so beispielsweise bei Nichterteilen von Bewilligungen oder Genehmigungen gemäß Art. 64, 68 Abs. 5, Art. 74 bis

¹ Giacometti, a.a.O. 477; Ruck, a.a.O. 147ff.

² Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden, Jahrgang 1954, Nr. 149, oder abgekürzt: VEB 1954, Nr. 149; Fritschi/Riedi, a.a.O., Note 7 zu Art. 27.

³ Fritschi/Riedi, a.a.O., Note 6 zu Art. 27.

⁴ Birchmeier W., Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943, Zürich 1950 (zitiert: Birchmeier), Seite 482; Fritschi/Riedi, a.a.O., Note 6, zu Art. 27.

und 91 Abs. 2 bis EFV. Beschwerdeinstanz ist das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement. Gegen dessen erstinstanzlichen Beschwerdeentscheid kann nach den Bestimmungen in Art. 124–131 und 158 OG eine Verwaltungsbeschwerde an den Gesamtbundesrat eingereicht werden.

Bei allen Beschwerden, die bei Bundesinstanzen als Beschwerdeinstanzen einzureichen sind, beträgt die Beschwerdefrist 30 Tage vom Eingang der schriftlichen Ausfertigung des Entscheides an gerechnet. Bei dieser dreißigtägigen Frist handelt es sich um eine gesetzliche oder Notfrist, die nicht erstreckt werden kann. Die Rechtzeitigkeit der Beschwerde wird von Amtes wegen geprüft. Verspätung führt zu einem Nichteintretensentscheid¹.

Mit der Beschwerde an die Bundesinstanzen kann geltend gemacht werden, der Entscheid beruhe auf einer Verletzung von Bundesrecht oder auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhaltes. Demnach ist wegen einer Verletzung kantonalen Rechts eine Verwaltungsbeschwerde an die Bundesinstanzen nicht möglich. Desgleichen können Entscheide kantonalen Behörden wegen Unangemessenheit nicht angefochten werden, wohl aber solche eidgenössischer Amtsstellen. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung (Suspensiveffekt), soweit sie ihr nicht durch vorsorgliche Verfügung der Beschwerdeinstanz oder des mit der Instruktion betrauten Departements verliehen wird.

Zum Schluß ist noch auf die in Art. 32 EFV vorgesehene Aufsichtsbeschwerde hinzuweisen, die wegen Raum mangels nicht zur Behandlung gelangen kann. Diese Beschwerde ist kein Rechtsmittel, sondern – ähnlich wie ein Wiedererwägungsgesuch – ein Rechtsbehelf, mit dem wegen willkürlicher oder pflichtwidriger Ausübung der Amtstätigkeit des Fleischschauers oder der übrigen in Art. 8 Abs. 2 EFV genannten Vollzugsorgane bei der zuständigen Behörde Anzeige erstattet werden kann.

Mit den vorstehenden Darlegungen ist versucht worden, in gedrängter Form den Verwaltungsrechtsschutz im sachlichen Geltungsbereich der EFV zur Darstellung zu bringen. Wenn jedes Verwaltungsorgan in seinem Geschäftsbereich die zwingende Norm des öffentlichen Rechtes von Amtes wegen anwendet und keinen andern Interessen dient als den in dieser Norm verkörperten und sich stets seiner verantwortungsvollen Aufgabe als Wahrer des Rechtes bewußt bleibt, spielen die unmittelbaren Rechtsschutzmittel bei der Verwirklichung des Grundsatzes der gesetzmäßigen Verwaltung in einem Rechtsstaat eine untergeordnete Rolle. Der Rechtssuchende kommt dann zu seinem Recht, ohne es vorher erkämpfen zu müssen.

Résumé

L'exposé qui précède décrit les voies de recours dont dispose le citoyen pour se défendre contre les actes de l'administration dans le domaine de la législation sur le contrôle des viandes. Il y est indiqué qui est habilité à faire usage d'un moyen de droit (opposition ou recours) et quels sont les formes et les délais devant être observés. Suit un développement sur les procédures y relatives devant les autorités cantonales et devant le Conseil fédéral statuant comme dernière autorité de recours. Enfin, l'exposé fait ressortir que la meilleure protection juridique réside dans les organes mêmes de l'administration s'ils accomplissent leurs tâches conformément aux dispositions légales.

¹ VEB 1939, Nr. 11; Fritschi/Riedi, a.a.O., Noten 4 und 8 zu Art. 27.

Riassunto

La presente relazione espone le vie legali di ricorso che al cittadino sono aperte per difendersi contro gli atti amministrativi nel campo della legislazione sul controllo delle carni. Si indica chi è autorizzato ad usare un mezzo giuridico e quali forme e termini di tempo si devono osservare. Segue una spiegazione sulla rispettiva procedura di fronte alle Autorità cantonali e presso il Consiglio federale quale ultima autorità di ricorso. Infine si espone che la migliore protezione giuridica risiede negli Organi amministrativi, che adempiono ai loro doveri conformemente alle disposizioni legali.

Summary

This exposé describes the legal ways open to the citizen to defend himself against the authorities and the legislature in matters of meat control. It explains who is entitled to resort to legal means and what forms and set terms must be observed. Then follows a description of the necessary procedure towards the cantonal authorities and towards the Federal Council, which is the highest court of appeal. Finally it is made clear that the best legal protection consists in the authorities carrying out their duties according to the statutory regulations.

Office vétérinaire fédéral
(Directeur: Dr E. Fritschi)

Produits immunobiologiques pour usage vétérinaire

Par J.-J. Siegrist

I.

La législation servant en Suisse de base à la police sanitaire des animaux attribue dès 1920 à l'office vétérinaire fédéral le contrôle officiel des produits immunobiologiques, tâche dont l'incidence porte tant sur la prophylaxie des épizooties que sur la pratique vétérinaire en général.

Deux soucis majeurs justifient les contrôles institués par la législation : l'un répond au principe général de la thérapeutique «*primum non nocere*» et requiert la vérification de l'*innocuité* des produits, tant du point de vue toxicologique qu'à l'égard de l'absence d'agents morbides spécifiques dont ils peuvent être souillés, voire à l'absence d'effets secondaires immédiats ou différés. L'autre a pour objet de s'assurer que le produit répond aux caractères qu'on est en droit d'en attendre ou sur lesquels se fonde le praticien lorsqu'il l'utilise : c'est le contrôle d'*efficacité*.

Ces deux contrôles constituent dans leur combinaison la vérification « quant à la valeur scientifique et pratique des produits » (art. 154 de l'ordonnance fédérale du 30 août 1920 sur les épizooties).

Par dessus les contrôles de laboratoire, et en raison de la complexité de ceux-ci qui, pour garantir dans la totalité des cas une vérification sans faille,