



HRK 2004-012

Der Präsident: André Moser
Die Richter: Reto Venanzoni; Salome Zimmermann Oertli
Die Gerichtsschreiberin: Jeannine Müller

Entscheid vom 29. November 2005

In Sachen

X. AG., Beschwerdeführerin, vertreten durch Dr. iur. A, Fürsprecher,

gegen

Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das Eidgenössische Finanzdepartement,
Bundesgasse 3, 3003 Bern

betreffend

Staatshaftung

Sachverhalt:

A.- (...) Am 15. Dezember 2000 führte das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) eine Informationssitzung durch, zu welcher die X. AG. mit weiteren interessierten Kreisen (u. a. Abnehmer von Düngerprodukten) sowie Vertretern des Bundesamts für Veterinärwesen (BVET) und des Bundesamts für Gesundheit (BAG) eingeladen worden waren. Das BLW bezog sich auf die beiden Vorfälle im Oktober 2000, als bei zwei nach den im Mai 1996 verschärften Massnahmen im Futtermittelbereich geborenen Kühen erneut die Krankheit "Bovine spongiforme Enzephalopathie" (BSE) festgestellt worden war. In diesem Zusammenhang führte es aus, dass als Folge davon ab 1. Januar 2001, gleichzeitig wie das Verbot im

Futtermittelbereich, auch für Dünger oder Düngertypen, welche u. a. Fleischmehl, Fleisch- und Knochenmehl sowie Horn- und Klauenmaterial enthielten, ein Verbot eingeführt werden soll. Zugleich wurde darauf hingewiesen, dass noch bekannt gegeben würde, unter welchen Bedingungen für einzelne Dünger dennoch (individuelle) Bewilligungen erteilt werden könnten.

B.- Am 20. Dezember 2000 hat der Bundesrat mit der Änderung der Tierseuchenverordnung (TSV; SR 916.401, AS 2001 259) ein Verbot der Herstellung, des Inverkehrbringens sowie der Verfütterung von Futtermitteln mit tierischen Ausgangsmaterialien an alle Nutztiere beschlossen. Am 21. Dezember 2000 wurde mit der Änderung der Verordnung des EVD vom 8. Mai 1995 über Dünger und diesen gleichgestellte Erzeugnisse (Düngerbuch-Verordnung [DüBV]; AS 1995 2809) auch die Verwendung von Mehlen tierischer Herkunft bei der Düngerproduktion – unter Bewilligungsvorbehalt – verboten. Beide Verbote traten am 1. Januar 2001 in Kraft und wurden der Öffentlichkeit mit Pressemitteilung vom 20. Dezember 2000 bekannt gemacht. Ebenfalls am 20. Dezember 2000 informierte das BLW alle ihm bekannten Unternehmen, welche Dünger in Verkehr brachten, so auch die X. AG., über die verbotenen tierischen Ausgangsmaterialien in Düngern und diesen gleichgestellten Erzeugnissen.

C.- Am 12. Januar 2001 orientierte das BLW alle interessierten Kreise, dass de facto ein Verbot für das Inverkehrbringen für die im Schreiben vom 20. Dezember 2000 genannten Dünger bestehe, de iure aber ab sofort die Möglichkeit offen stehe, für einzelne Produkte ein Gesuch um Bewilligung zu stellen. Die Gesuchsunterlagen müssten die Unbedenklichkeit der entsprechenden Produkte aufzeigen und die Beurteilung werde mit den betroffenen Bundesämtern (BVET, BAG) erfolgen. (...).

Mit Eingabe vom 19. Januar 2001 ersuchte die X. AG. um Bewilligung von ... Düngerprodukten, die nicht mehr zugelassene Materialien enthielten. Für ... Produkte, welche lediglich Hornmaterial enthielten, erteilte das BLW am 2. Februar 2001 zunächst provisorische, später am 20. Juli 2001 schliesslich definitive Bewilligungen. (...) Die betreffenden Produkte konnten in der Folge durch die X. AG. teils verkauft und teils zu Profi-Dünger umgearbeitet werden. Mit Schreiben vom 26. Februar 2001 zog die X. AG. die eingereichten Gesuche für ... Düngerprodukte, welche Fleisch- oder Knochenmehl enthielten, zurück. (...).

D.- Mit Rundschreiben vom 27. Februar 2001 versandte das BLW schliesslich die “Internen Richtlinien des Bundesamts für Landwirtschaft für die Bewilligung von Düngern, die Horn- oder Klauenmehl enthalten“ an alle Firmen, welche damals Dünger in Verkehr brachten, so auch an die X. AG. Zudem trat am 1. März 2001 die totalrevidierte Dünger-Verordnung (DüV; SR 916.171) in Kraft, welche vom Bundesrat am 10. Januar 2001 verabschiedet worden war.

E.- Im Zeitraum vom 21. März 2001 bis 1. Juni 2001 ersuchte die X. AG. das BLW betreffend verschiedener Düngemittel mit Fleisch- und/oder Knochenmehl mehrmals um den Erlass von Verfügungen, wonach festzustellen sei, dass diese Produkte noch bis zum 30. September 2003 ohne Bewilligung abgegeben werden dürften. Andernfalls habe das BLW

die Zulassung dieser Dünger, welche alle im Anmeldeverfahren bewilligt worden seien, in Form von beschwerdefähigen Verfügungen zu widerrufen. Mit Schreiben vom 25. Juni 2001 erläuterte das BLW die Rechtslage bezüglich der Dünger, die Fleisch- und/oder Knochenmehl enthielten. [...]. Für einen Widerruf der Anmeldebestätigungen bestehe kein Anlass. (...).

Gegen dieses Schreiben erhob die X. AG. am 20. Juli 2001 Beschwerde bei der Rekurskommission des EVD (REKO EVD) und beantragte insbesondere, es sei die Rechtswidrigkeit der Verbote für das Inverkehrbringen der betroffenen Dünger festzustellen. Im Zusammenhang mit dem Verbot von Tier- und Hornmehl enthaltenden Düngern machte die X. AG. noch zwei weitere Verfahren bei der REKO EVD anhängig. (...).

F.- Am 19. Dezember 2001 liess die X. AG. beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) ein Schadenersatzbegehren einreichen, lautend auf Fr. ... nebst Zins zu 5 % seit 19. Dezember 2001. Zur Begründung ihres Gesuchs brachte die X. AG. im Wesentlichen vor, das BLW habe im Zusammenhang mit dem Verbot tiermehlhaltiger Düngemittel Verfahrensregeln und das Gebot des Handelns nach Treu und Glauben verletzt sowie unverhältnis- und unzweckmässig gehandelt; indem es das Inverkehrbringen der Zierpflanzendünger, Gartendünger und Kompostierungsmittel untersagt habe, habe es sein Ermessen überschritten, da für ein derartiges Verbot jegliche Gesetzesgrundlage gefehlt habe.

Nachdem das EFD Einsicht in die Akten der drei Beschwerdeverfahren vor der REKO EVD genommen hatte, gelangte es zum Schluss, dass das Staatshaftungsverfahren sistiert werden müsse, bis die drei bei der REKO EVD hängigen Verfahren rechtskräftig abgeschlossen seien. (...). Mit prozessleitender Verfügung vom 9. April 2002 sistierte das EFD das Verfahren betreffend Schadenersatz, bis die Entscheide (...) vor der REKO EVD in Rechtskraft erwachsen seien. Eine dagegen erhobene Beschwerde wies die Eidgenössische Rekurskommission für die Staatshaftung (HRK) mit Zwischenentscheid vom 5. Juli 2002 ab.

G.- Mit Entscheid vom 30. Dezember 2002 schrieb die REKO EVD die Begehren der X. AG. als gegenstandslos ab. Als Begründung gab sie im Wesentlichen an, die tier- und hornmehlhaltigen Düngerbestände seien bereits vernichtet worden (die letzten Bestände Ende März 2002), weshalb das aktuelle praktische Interesse an einem Entscheid nicht mehr gegeben sei. (...).

H.- Mit Verfügung vom 15. Oktober 2004 wies das EFD das Begehren um Schadenersatz vom 19. Dezember 2001 ab. (...).

I.- Dagegen lässt die X. AG (nachfolgend Beschwerdeführerin genannt) mit Eingabe vom 9. November 2004 bei der Eidgenössischen Rekurskommission für die Staatshaftung (HRK) Beschwerde erheben mit den Anträgen, die Verfügung des EFD vom 15. Oktober 2004 sei vollumfänglich aufzuheben und die Verwaltung zu verpflichten, der Beschwerdeführerin Schadenersatz in der Höhe von Fr. ... zu leisten, nebst Zins zu 5 % seit dem 19. Dezember 2001. (...).

In seiner Vernehmlassung vom 10. Februar 2005 beantragt das EFD die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. (...).

O.- Am 14. September 2005 führte die HRK in Anwesenheit der Parteien bzw. ihrer Vertreter eine mündliche und öffentliche Verhandlung (...) durch. (...).

Erwägungen:

1.- a) -d) (...)

2.- (...)

3.- a) Die Rechtsgrundlage einer allfälligen Schadenersatzpflicht des Bundes findet sich in Art. 3 Abs. 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958 (VG; SR 170.32), wonach der Bund für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten haftet. Zur Begründung der Schadenersatzpflicht müssen bei der Staatshaftung analog zum privaten Haftpflichtrecht folgende Tatbestandmerkmale erfüllt sein (vgl. auch: Max Keller/Carole Schmied-Syz, Haftpflichtrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, S. 11 ff.):

- Verhalten (Tun oder Unterlassen) eines Bundesbeamten in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit;
- Widerrechtlichkeit dieses Verhaltens;
- Quantifizierter Schaden;
- Adäquate Kausalität zwischen dem Verhalten des Beamten und dem Schaden

b) aa) Gemäss Art. 12 VG kann die Rechtmässigkeit formell rechtskräftiger Verfügungen, Entscheide und Urteile im Verantwortlichkeitsverfahren jedoch nicht überprüft werden. Damit soll verhindert werden, dass der Betroffene eine ihm unbequeme, aber rechtskräftig gewordene Verfügung oder Entscheidung auf dem Umweg über das Verantwortlichkeitsverfahren erneut angreifen kann. Wer eine Verfügung erfolglos bis vor oberster Instanz angefochten oder die für die Anfechtung der Verfügung offen stehenden Mittel gar nicht oder nicht frist- oder formgerecht genutzt hat, soll die Rechtmässigkeit dieser Verfügung nicht (nochmals) in einem Verantwortlichkeitsprozess bestreiten bzw. überprüfen lassen können (BGE 129 I 142 f. E. 3.1; 126 I 147 E. 2a; 119 Ib 212 E. 3c, mit Hinweisen). Die Beschränkung von Art. 12 VG findet nach der Rechtsprechung allerdings namentlich dann keine Anwendung, wenn eine Verfügung bloss mündlich und ohne Rechtsmittelbelehrung eröffnet und sofort vollzogen worden ist, so dass ein Beschwerdeverfahren gar keine Korrektur der schädigenden Handlung mehr hätte bringen können, sondern in einer blossen Feststellung hätte enden müssen (BGE 100 Ib 11 E. 2b; 119 Ib 212 E. 3c) oder wenn die ursprüngliche Verfügung nicht vor ein Gericht hätte gebracht werden können, das den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK genügt (BGE 126 I 152 E. 3c).

bb) Die Vorinstanz hat in der angefochtenen Verfügung in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass die Beschwerdeführerin die Gesuche für die Bewilligung von fleisch- und

knochenmehlhaltigen Düngern zurückgezogen habe. Dabei wäre es Gegenstand des Bewilligungsverfahrens gewesen abzuklären, ob diese Produkte einer Bewilligungspflicht unterstellt werden könnten. Für die übrigen Düngemittel, welche Hornmehl enthielten, seien provisorische bzw. später definitive Bewilligungen erteilt worden. Insoweit, als Verfügungen des BLW vorliegen würden oder Bewilligungsgesuche von der Gesuchstellerin zurückgezogen worden seien, sei das Schadenersatzgesuch daher gestützt auf Art. 12 VG abzuweisen.

Dieser Ansicht kann nicht zugestimmt werden. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann dem Betroffenen im Verantwortlichkeitsverfahren die Rechtskraft einer Verfügung billigerweise (ebenfalls) nicht entgegen gehalten werden, wenn auf eine dagegen erhobene Beschwerde mangels eines aktuellen Interesses nicht eingetreten bzw. ein bereits hängiges Verfahren als gegenstandslos erklärt wird (BGE 129 I 142 f. E. 3.1; 126 I 148 E. 2a; unveröffentlichte Urteile des Bundesgerichts vom 27. Mai 2003 [2A.64/2003], E. 2.2.3; vom 2. März 2001 [2A.493/2000], E. 5b). Gleiches hat für den Fall des unbenutzten Ablaufs der Rechtsmittelfrist zu gelten, wenn ein Beschwerdeverfahren in einer blossen Feststellung enden müsste (BGE 126 I 148 E. 2a). Die Beschwerdeverfahren bezüglich der provisorischen bzw. definitiven Bewilligungen der hornmehlhaltigen Produkte endeten mit Nichteintretensentscheiden bzw. mit Abschreibungsverfügungen. Die urteilende Instanz, die REKO EVD, hat dabei ein aktuelles, praktisches Interesse an der Aufhebung der Verfügungen verneint, da die letzten Bestände solcher Produkte zum Zeitpunkt der Entscheidfindung bereits vernichtet waren. Da sich die aufgeworfenen Fragen auch nicht mehr stellen konnten, sah sie darüber hinaus keinen Grund, auf das Erfordernis eines aktuellen, praktischen Interesses zu verzichten. Demgemäss sah sie zu Recht auch kein aktuelles praktisches Interesse an der Feststellung einer allfälligen Rechtsverletzung im Hinblick auf das sistierte Verantwortlichkeitsverfahren. Mit den Bewilligungsgesuchen für fleisch- und knochenmehlhaltige Düngemittel hätte es sich nicht anders verhalten, hätte die Beschwerdeführerin statt des Rückzugs auch hierfür die Verfügungen des BLW abgewartet und anschliessend den Rechtsmittelweg beschritten. Die Bestände dieser Düngerprodukte wurden einerseits ebenfalls vernichtet und andererseits ist nicht anzunehmen, dass die REKO EVD über diese Beschwerden zu einem früheren Zeitpunkt entschieden hätte. Auf die Frage der Haftung ist so oder so einzutreten.

c) aa) Der Begriff der Widerrechtlichkeit nach Art. 3 Abs. 1 VG stimmt mit demjenigen nach Art. 41 OR überein (BGE 123 II 582 E. 4d/bb mit Hinweisen). Nach der objektiven Widerrechtlichkeitstheorie ergibt sich die Widerrechtlichkeit einer schädigenden Handlung dabei daraus, dass entweder ein absolutes Recht des Geschädigten verletzt wird, ohne dass dabei ein Rechtfertigungsgrund vorliegt (Erfolgsunrecht), oder aber eine reine Vermögensschädigung durch Verstoss gegen eine Norm bewirkt wird, die nach ihrem Zweck vor derartigen Schäden schützen soll (Handlungsunrecht; BGE 123 II 581 E. 4c mit Hinweisen; Jost Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2. Auflage, Bern 2001, S. 188). Eine Schadenszufügung nach dem Verantwortlichkeitsgesetz gilt demnach dann als widerrechtlich, wenn die amtliche Tätigkeit des Beamten gegen Gebote oder Verbote der Rechtsordnung verstösst, die dem Schutz des verletzten Rechtsguts dienen (BGE 118 Ib 476 E. 2b; 116 Ib 195 E. 2a; 107 Ib 164 E. 3a). Ein solcher Verstoss kann unter Umständen in der Überschreitung oder im Missbrauch des dem

Beamten durch Gesetz eingeräumten Ermessens liegen; erforderlich ist dafür aber regelmässig eine eigentlicher Ermessensfehler (vgl. BGE 116 Ib 196 E. 2b; unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 3. Juli 2003 [2C.4/2000], E. 5.1). Die Rechtsprechung hat auch die Verletzung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen als widerrechtlich bezeichnet (BGE 118 Ib 476 E. 2b). So vermag allenfalls ein Verstoss gegen Treu und Glauben eine haftpflichtrechtliche Haftungsgrundlage im Sinne der Widerrechtlichkeit zu bilden; die bundesgerichtliche Praxis bejaht dies namentlich im Falle von falschen Auskünften bzw. bei Verletzung von auf Treu und Glauben beruhenden Schutz- und Aufklärungspflichten (BGE 107 Ib 7 E. 2a; 120 II 336 E. 5a; Entscheid der HRK vom 27. September 2004 [HRK 2004-006], E. 3 mit Hinweisen; Balz Gross, Die Haftpflicht des Staates, Vergleich und Abgrenzung der zivil- und öffentlich-rechtlichen Haftpflicht des Staates, Zürich 1996, S. 133; Beatrice Weber-Dürler, Falsche Auskünfte von Behörden, veröffentlicht in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1991 S. 20).

bb) Soweit es sich um eine Verletzung absoluter Rechte handelt, ergibt sich – wie bereits ausgeführt – die Rechtswidrigkeit grundsätzlich auch ohne dass eine Ordnungswidrigkeit oder Amts- oder Dienstpflichtverletzung vorliegt. Das Vermögen als solches ist aber kein absolut geschütztes Rechtsgut und seine Schädigung ist somit nicht per se widerrechtlich. Rechtswidrigkeit liegt bei Vermögensschäden nur vor, wenn in der Rechtsordnung eine entsprechende einschlägige Schutznorm vorhanden ist. Damit eine Rechtswidrigkeit gegeben ist, ist bei einer blossen Vermögensschädigung folglich ein Verstoss gegen eine solche erforderlich (BGE 116 Ib 193 E. 2a; vgl. Theo Guhl/Alfred Koller, Das Schweizerische Obligationenrecht, 9. Auflage, Zürich 2000, S. 187). Bei reinen Vermögensschäden ist daher von Bedeutung, ob durch den Beamten eine Schutznorm verletzt wurde. Für eine Staatshaftung bedarf es nämlich einer Amtspflichtverletzung (subjektive Verhaltenspflicht des Beamten). Eine wesentliche Amtspflichtverletzung ist ferner Voraussetzung für das Vorliegen einer Staatshaftung für Schäden infolge eines Rechtsaktes, der sich später als unrichtig erweist (vgl. BGE 123 II 582 E. 4d/dd, mit Hinweisen). Wird eine Schadenersatzpflicht aus einer Unterlassung hergeleitet, so setzt dies eine Amtspflichtverletzung im Sinne der Verletzung einer Garantienpflicht voraus (BGE 123 II 583 E. 4d/ff). Daher ist Widerrechtlichkeit durch eine Unterlassung nur gegeben, wenn das Gesetz ein Tätigwerden gebietet oder die Unterlassung ausdrücklich sanktioniert. Auch ein (blosser) Verstoss gegen Treu und Glauben vermag allerdings in gewissen Fällen eine Haftung zu rechtfertigen (BGE 120 II 336 E. 5a; vgl. auch: Ingeborg Schwenzer, Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil, 2. Auflage, Bern 2000, Rz. 50.22 S. 298, mit zahlreichen Hinweisen; Vito Roberto, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Zürich 2002, Rz. 283 ff. S. 81 f.).

d) Zur Begründung einer Schadenersatzpflicht im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VG muss das widerrechtliche Verhalten (bzw. Unterlassen) der Behörden kausal sein für den eingetretenen Schaden. Primäre Voraussetzung und Grundlage der Zurechnung ist die Prüfung des natürlichen Kausalzusammenhangs (Roland Brehm, in: Berner Kommentar, N 104 ff. zu Art. 41 OR). Ursache im Rechtssinne ist jede Bedingung, die nicht weggedacht werden kann, ohne dass auch der Erfolg (d.h. der Schaden) entfällt, die also “condition sine qua non“ war (BGE 128 III 177

E. 2b, 184 E. 2d; 121 III 357 E. 7a; Brehm, a.a.O., N 106 zu Art. 41 OR; Jost Gross, a.a.O., S. 193; Ernst Kramer; Die Kausalität im Haftpflichtrecht, in Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins [ZBJV] 123/1987 S. 291). Ein natürlicher Kausalzusammenhang ist sodann adäquat und damit rechtserheblich, wenn er nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung geeignet ist, einen Schaden von der Art des eingetretenen herbeizuführen, der Eintritt des Erfolgs also durch das Ereignis allgemein als begünstigt erscheint (BGE 113 Ib 424 E. 3; vgl. auch BGE 123 III 112 E. 3a; Entscheid der HRK vom 5. November 2001, publiziert in VPB 66.51 E. 9c; Brehm, a.a.O., N 121). Dieser Adäquanzbegriff gilt auch für das Staatshaftungsrecht (Jost Gross, a.a.O., S. 212). Im Fall einer schädigenden Unterlassung ergibt sich der rechtlich relevante Kausalzusammenhang aufgrund der Hypothese, dass der Schaden bei pflichtgemässer, in Wirklichkeit unterlassener Handlung der Behörde nicht oder nicht vollständig eingetreten wäre (hypothetische Kausalität; BGE 121 III 363 E. 5).

4.- a) aa) Im vorliegenden Fall hält die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Widerrechtlichkeit zunächst dafür, das BLW habe gegen das Legalitätsprinzip verstossen, indem es die von der Beschwerdeführerin hergestellten Düngemittel unter das mit Datum vom 21. Dezember 2000 eingeführte Verbot mit Bewilligungsvorbehalt gestellt habe, obwohl dieses nur für landwirtschaftlich verwendete Düngeprodukte gelte.

Die Verordnung über das Inverkehrbringen von Düngern und diesen gleichgestellten Erzeugnissen vom 26. Januar 1994 (Dünger-Verordnung [DüV]; aSR 916.171; AS 1994 700 und nachfolgende Revisionen), welche zum Zeitpunkt der Änderung der Düngerbuch-Verordnung in Kraft gewesen ist (Änderung am 21. Dezember 2000; Inkrafttreten am 1. Januar 2001) regelt das Inverkehrbringen von Düngern und diesen gleichgestellten Erzeugnissen zur Verwendung in der Landwirtschaft, unter Vorbehalt der Gesetzgebung über den Verkehr mit Giften. Demgegenüber richtete sich das Inverkehrbringen von Düngern und diesen gleichgestellten Erzeugnissen, sofern sie nicht landwirtschaftlich verwendet wurden, nach der Verordnung über umweltgefährdende Stoffe vom 9. Juni 1986 (Stoffverordnung, StoV; aSR 814.013; Art. 21. Abs. 1 Bst. c der damals geltenden Fassung der StoV [AS 1998 2913]). Gemäss Art. 21 Abs. 4 der damals geltenden Fassung der Stoffverordnung [AS 1994 678] richtete sich das Verfahren für die Anmeldung von nichtlandwirtschaftlichen Düngern und diesen gleichgestellten Erzeugnissen nach der Dünger-Verordnung. Entgegen der Annahme der Vorinstanz kann indes nicht gesagt werden, dass gestützt auf Art. 21 Abs. 4 StoV die Bestimmungen über die Bewilligungspflicht der Dünger-Verordnung und der Düngerbuch-Verordnung auch auf die nichtlandwirtschaftlichen Düngemittel durchschlugen, bezieht sich der Verweis in der Stoffverordnung doch nur auf das Verfahren bei der Anmeldung. Werden Düngemittel in der Düngerbuch-Verordnung aus der Liste der anmeldepflichtigen Produkte gestrichen und unter die Bewilligungspflicht gestellt, kann sich dies nicht auf eine allfällige Bewilligungspflicht gemäss Stoffverordnung auswirken. Davon ist im Übrigen auch das BLW ausgegangen, hat es in seiner Vernehmlassung vom 24. April 2003 doch selber ausgeführt, der Begriff "landwirtschaftlich verwendete Dünger" sei mit der Änderung der Düngerbuch-Verordnung erweitert ausgelegt worden und sämtliche

Dünger hätten als landwirtschaftlich gegolten. In der Vernehmlassung vom 31. Oktober 2001 zur Verwaltungsbeschwerde vom 8. August 2001 an die REKO EVD gegen die definitive Bewilligung eines Rosendüngers hielt es zudem dafür, eine Alternative zu dieser weiten Auslegung wäre eine entsprechende Änderung der Stoffverordnung gewesen, was jedoch bis zum 1. Januar 2001 allein schon aus zeitlichen Gründen nicht möglich gewesen wäre.

Das BLW hat ausgeführt, dass gemäss seiner Praxis vor dem 1. Januar 2001 für die Zulassung von Düngern, welche nicht eindeutig (z.B. von der Verwendung her) den landwirtschaftlichen zugeordnet werden mussten, zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Düngern wie folgt unterschieden wurde: Befand sich auf der Packung auch nur der geringste Hinweis (in Form von Schrift, Abbildung oder Symbol) auf essbare Produkte (Obst, Gemüse) oder suggerierte der Handelsname eine Anwendung auch bei solchen Produkten (“Universaldünger“, “Gartendünger“), so wurde der Dünger den landwirtschaftlichen zugeordnet, andernfalls den nicht landwirtschaftlichen. Eine klare Trennung zwischen landwirtschaftlichen und nicht landwirtschaftlichen Düngerprodukten bzw. eine Definition, welche Dünger unter welche Kategorie zu subsumieren sind, findet sich denn auch nirgends in den betreffenden Erlassen. In dieser Hinsicht steht dem BLW ein (gewisses) Ermessen zu, die beiden Begriffe auszulegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gemäss Art. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) der Bund dafür sorgt, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung leistet. Weiter bestimmt Art. 158 Abs. 1 i.V.m. Art. 159 Abs. 1 Bst. b LwG, dass nur Düngemittel eingeführt oder in Verkehr gebracht werden dürfen, die bei vorschriftgemässer Verwendung keine unannehmbaren Nebenwirkungen haben. In diesem Sinne hielt Art. 1 der alten Dünger-Verordnung denn auch fest, dass Dünger und diesen gleichgestellte Erzeugnisse zur Sicherstellung der Eignung und zum Schutz des Menschen und seiner Umwelt der Kontrolle unterstellt werden. Es wird deutlich, dass gegen die Praxis des BLW vor der Änderung der Düngerbuch-Verordnung nichts einzuwenden ist. Somit fiel schon vor dem 1. Januar 2001 der Grossteil der von der Beschwerdeführerin vertriebenen Produkte aufgrund ihrer Verwendungsmöglichkeit in den Anwendungsbereich der alten Dünger-Verordnung. Die geänderten Bestimmungen der Düngerbuch-Verordnung fanden deshalb ohne weiteres auf sämtliche dieser Dünger Anwendung. Die Beschwerdeführerin hält selbst dafür, dass für landwirtschaftliche Düngemittel ab dem 1. Januar 2001 die Möglichkeit bestanden habe, eine besondere Zulassung zu verlangen.

bb) Wie bereits erwähnt, änderte das BLW seine Praxis mit Inkrafttreten der Änderung der Düngerbuch-Verordnung insoweit, als dass es den Begriff “zur Verwendung in der Landwirtschaft“ weiter auslegte mit der Folge, dass ab 1. Januar 2001 alle Dünger, also u. a. auch Zierpflanzendünger, als landwirtschaftliche Dünger galten und in den Anwendungsbereich der alten Dünger-Verordnung und der Düngerbuch-Verordnung fielen. Wie das Bundesamt in seiner Vernehmlassung an das EFD vom 24. April 2003 ausführte, sei diese erweiterte Auslegung unumgänglich gewesen, um die Wirkung der neuen Massnahmen im Kampf gegen BSE auf der ganzen Linie zu gewährleisten, und mit Art. 3 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 LWG,

gemäss welchen die Landwirtschaft die Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung umfasst, vereinbar gewesen. Zudem habe es gemäss Anhang 4.5 Ziff. 25 Abs. 1 Bst. f StoV sicherstellen müssen, dass keine Erzeugnisse als Dünger abgegeben werden, welche bei fachgerechter Verwendung die Umwelt oder mittelbar über die Umwelt den Menschen gefährden können.

Wie es sich mit dieser angeblichen Praxisänderung verhält bzw. ob die Voraussetzung für eine solche Änderung – wie von der Beschwerdeführerin geltend gemacht – vorliegend gar nicht gegeben war, kann offen gelassen werden. Auf jeden Fall bietet die polizeiliche Generalklausel die genügende Grundlage, um – auch für die übrigen Dünger, welche nach der ursprünglichen Praxis des BLW den nicht landwirtschaftlichen zugeordnet wurden – eine Bewilligungspflicht einzuführen. Die Klausel selbst kann in Gestalt geschriebenen Rechts erscheinen (seit Inkrafttreten der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101] am 1. Januar 2000 für Beschränkungen von Grundrechten in Art. 36 Abs. 1 Satz 3 und für Polizeinotmassnahmen des Bundesrats in Art. 185 Abs. 3) oder ansonsten als ungeschriebener Grundsatz des Verfassungsrechts (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2005, Rz. 4 zu § 54 S. 474) und wirkt als Surrogat der gesetzlichen Grundlage. Die Behörden sind gestützt darauf berechtigt, Massnahmen zum Schutz der Polizeigüter zu treffen, um eine schwere und unmittelbare Gefahr abzuwenden (BGE 126 I 118 E. 4b; 121 I 27 E. 4b; 111 Ia 246 E. 3a; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., Rz. 5 zu § 54 S. 474; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, Rz. 2467 ff. S. 526 ff.). Wie bei allem staatlichen Handeln ist indes unbedingt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten, d.h. die getroffene Massnahme muss (1) geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen, (2) erforderlich sein, d.h. notwendig sein im Sinne des geringst möglichen Eingriffs und (3) der staatliche Eingriff muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein (Verhältnismässigkeit zwischen Eingriffszweck und Eingriffswirkung, so genannte “Zumutbarkeit“; vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 586 ff. S. 122 ff., mit Hinweisen). Bei einer schwer wiegenden Gefährdung von Menschen lässt sich ausnahmsweise auch die Pflicht zur Einholung einer Bewilligung auf die polizeiliche Generalklausel stützen (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2468 S. 526 f.).

cc) Konkret war das Polizeigut der öffentlichen Gesundheit tangiert, welches es zu schützen galt. Im Oktober 2000 wurden zwei neue BSE-Erkrankungen bei Kühen festgestellt, welche nach den im Mai 1996 verschärften Massnahmen im Futtermittelbereich geboren worden waren. Trotz dieser Verschärfung war es nicht gelungen, Neuansteckungen zu verhindern. Nebst den eventuell damit verbundenen Verlusten von ganzen Tierbeständen und der Gefährdung für andere Tierarten fiel insbesondere die allfällige und nicht geklärte Übertragung auf den Menschen in Form einer neuen Variante der Creutzfeld-Jakob-Krankheit (vCJD) ins Gewicht. Auch wenn vorliegend die Voraussetzung der Unmittelbarkeit der Gefahr nicht ohne weiteres als gegeben angesehen werden kann, müssen die potenzielle Bedrohung und das nicht einzuschätzende Ausmass für die Menschen eine Beanspruchung der polizeilichen Generalklausel ermöglichen. Dies steht insbesondere auch im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip

und dem Grundsatz der Nachhaltigkeit. Das in Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) verankerte Vorsorgeprinzip bestimmt, dass Beeinträchtigungen der Umwelt, welche schädlich oder lästig werden könnten, im Sinne der Vorsorge und frühzeitig zu begrenzen sind. Gemäss Art. 73 BV streben Bund und Kantone ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an. Art. 104 BV verankert die Pflicht zur Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft, welche im bereits erwähnten Art. 1 LwG wiederholt wird. Ungeachtet der Frage nach der Justiziabilität der genannten Grundsätze haben sich die Behörden an deren Inhalte zu halten. In einem Gutachten vom 29. Juni 2000 kam das Bundesamt für Justiz zum Schluss, dass es sich bei Art. 73 BV nicht mehr um eine blosse Deklaration und Auslegungshilfe, sondern um eine verbindliche Handlungsanweisung an die Adresse der zuständigen Behörden handelt (veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 65.2 III. Zur Tragweite von Art. 73 BV). Gemäss Bundesgericht ist der Grundsatz der Nachhaltigkeit denn auch in die Interessenabwägung einzubeziehen (Entscheid vom 23. Februar 2004 [1A.115/2003], E. 3.2; vgl. zum Ganzen auch Anne Petitpierre-Sauvain, *Fondements écologiques de l'ordre constitutionnel suisse*, in: Thürer/Auber/Müller, *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, Rz. 16-19 zu § 36 S. 584 ff.).

Aufgrund der neuen BSE-Erkrankungen wurde deutlich, dass noch striktere Massnahmen getroffen werden mussten, um soweit als möglich jede potenzielle Infektionsquelle durch Kreuzkontaminationen von Wiederkäuerfutter mit tierischen Substanzen bei der Herstellung, Lagerung oder dem Transport, durch Verwechslungen oder durch die direkte Aufnahme auf der Weide zu unterbinden. Gemäss Amtsbericht des BVET vom 8. Oktober 2003, welcher den Wissensstand von Dezember 2000 wiedergibt, konnte ein Gefährdungspotenzial auch nach der Behandlung mit den vorgeschriebenen Parametern weder bei fleisch- noch bei knochenmehlhaltigen Düngern ausgeschlossen werden. Das Gefährdungspotenzial bei der Verwendung von Horn- oder Klauenmehl stufte es, sofern keine Kontamination mit infektiösen Organen möglich war, zwar als sehr gering ein, doch wurde es nicht ganz ausgeschlossen. Diese Ausführungen werden in der schriftlichen Antwort von C vom 6. September 2005 vollumfänglich bestätigt. Zudem hält der Bericht des BVET fest, dass das Risiko der oralen Aufnahme von Düngern bei Rindern im Gegensatz zum Menschen grösser ist und zum Risiko durch Kontamination der Umwelt (Wasser, Erde) mit dem BSE-Erreger und dessen Akkumulation kaum Hinweise vorliegen. Im Übrigen hielt auch der Wissenschaftliche Lenkungsausschuss der Europäischen Kommission zur Sicherheit von Düngern bezüglich BSE in einem schriftlichen und im Internet publizierten Dokument anlässlich eines Meetings am 24./25. September 1998 fest, dass es zur Zeit nicht möglich sei, das potenzielle Risiko von organischen Düngern, welche mit dem BSE-Erreger kontaminiert sind, für Menschen, Tiere oder die Umwelt einzuschätzen (S. 7, 1. Abschnitt unter "Conclusion").

Die Bewilligungspflicht sollte es dem Bundesamt ermöglichen, sämtliche tiermehlhaltigen Düngemittel auf ihr Gefährdungspotenzial zu überprüfen und ein Inverkehrbringen – entsprechend dem jeweiligen Stand der Wissenschaft – gegebenenfalls zu unterbinden. Es mussten die Lücken geschlossen werden, durch welche die Tiermehle in das

Futter von Kühen und Rindern geraten konnten. D führte in der schriftlichen Beantwortung vom 7. September 2005 aus, dass man sich im BLW sofort im Klaren war, dass auch der Dünger in die neuen BSE-Massnahmen einbezogen werden müsse (Antwort Nr. 4 zu den Fragen der Beschwerdeführerin sowie Antwort Nr. 1a zu den Fragen der HRK). In Antwort Nr. 1b zu den Fragen der HRK erläuterte er ferner, dass seitens des BVET zwar eine gewisse Zurückhaltung bezüglich der Streichung von Horn- und Klauenmaterial aus der Düngerliste herrschte, da die Fachleute dessen Gefährdungspotenzial als sehr gering einstuften, sofern eine Kontamination mit infektiösen Organen bei der Gewinnung ausgeschlossen werden könne. Da aber damals eben gerade nicht genügend nachvollziehbar gewesen sei, woher die in der Schweiz gehandelten Horn- und Klauenmaterialien ursprünglich stammten und wie sie gewonnen und verarbeitet wurden, sei nach dem damaligen Kenntnisstand nicht auszuschliessen gewesen, dass sie auch Knochenmaterial wie Hornzapfen und Schädelknochen, Blut und andere tierische Abfälle enthalten konnten, deren Verbot unbestritten war. Deshalb habe das BLW im Sinne des Vorsorgeprinzips entschieden, dem Departement vorzuschlagen, deren Inverkehrbringen der Bewilligungspflicht zu unterstellen.

In Anbetracht der Tatsache, dass es sich beim BLW um eine Fachbehörde handelt, sieht die HRK keinen Anlass, die Ausführungen des Bundesamts in Zweifel zu ziehen (vgl. E. 1b). In diesem Zusammenhang muss auch berücksichtigt werden, dass selbst Dünger für den Zierpflanzenbau und den Hausgarten – wie er von der Beschwerdeführerin ebenfalls hergestellt wird – an landwirtschaftliche Betriebe verkauft und dort eingesetzt werden kann. Zu denken ist insbesondere an gemischte landwirtschaftliche Betriebe, wo das Risiko einer Kreuzkontamination nicht unbedeutend ist. Die Massnahme ist damit als geeignet anzusehen, um das angestrebte Ziel, die bestmögliche Kontrolle sämtlicher tieremehlhaltiger Dünger bzw. allenfalls deren vorübergehende Untersagung, zu erreichen. Unbeachtlich ist dabei, ob allenfalls bei anderen Substanzen wie z.B. Klärschlamm dasselbe Gefährdungspotenzial bestanden hat. Vorliegend ist einzig die Verwendung von Tiermehlen in Düngern zu beurteilen bzw. die durch die Vorfälle im Oktober 2000 eingetretene neue Situation, die ein unverzügliches Handeln in diesem Bereich notwendig machte. Tiermehle standen als ein Risikopotenzial im Vordergrund. Die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin sind somit unbeachtlich. Ebenso ist die Erforderlichkeit zu bejahen. Es wurde kein generelles Verbot eingeführt, lediglich eine Bewilligungspflicht, welche für sämtliche Dünger galt. Es handelte sich somit um das mildeste Mittel. Schliesslich rechtfertigten das Interesse der öffentlichen Gesundheit sowie das Vorsorgeprinzip und der Nachhaltigkeitsgrundsatz es auch, eine Bewilligungspflicht einzuführen bzw. keine Bewilligung zu erteilen, wenn die Unbedenklichkeit nicht mehr gegeben war. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Beschwerdeführerin ihre Düngerprodukte schon vorher praktisch ausnahmslos anmelden musste, wobei auch dafür die entsprechenden Belege und Formulare vorgelegt werden mussten.

dd) Aus dem Vorerwähnten ergibt sich, dass das BLW über die notwendige (gesetzliche) Grundlage für die Bewilligungspflicht für sämtliche vorliegend massgeblichen Dünger verfügt hat. Nicht gehört werden kann der beschwerdeführerische Einwand, wonach dies nur für neu anzumeldende Produkte gelten könne und nicht für solche, für welche in der Vergangenheit

bereits eine Anmeldung erteilt worden sei. Gerade diejenigen Düngemittel, welche sich im Zeitpunkt der Neuerkrankungen bereits im Umlauf befunden haben, galt es ebenfalls zu überprüfen. Es ist nicht ersichtlich, wie ohne eine umfassende Neukontrolle der beabsichtigte Zweck überhaupt hätte erreicht werden können. Nicht zutreffend ist daher, dass die Beschwerdeführerin nicht verpflichtet gewesen wäre, nochmals um eine Zulassung zu ersuchen. Die Zulassung erfolgte seinerzeit in Unkenntnis einer allfälligen Gefährlichkeit.

In diesem Zusammenhang hält die Beschwerdeführerin dafür, dass es sich bereits bei den erfolgten Anmeldungen um Bewilligungen gehandelt habe, welche als Verfügungen gemäss Art. 5 VwVG hätten widerrufen werden müssen. Das BLW habe durch die Unterlassung von Widerrufsverfügungen Verfahrensvorschriften verletzt. Es ist zwar zutreffend, dass Düngemittel, welche nicht mehr den Angaben in ihrer Anmeldung entsprachen, gemäss Art. 10 Abs. 1 der alten Düngerbuch-Verordnung widerrufen werden konnten. Der genannte Artikel befindet sich jedoch unter dem 2. Kapitel, welches ausdrücklich festhielt, dass es sich dabei um nicht bewilligungspflichtige Dünger handelte. Auch die alte Dünger-Verordnung unterschied im 2. und 3. Abschnitt zwischen nicht bewilligungspflichtigen (mit oder ohne Anmeldepflicht) und bewilligungspflichtigen Düngern. Die rechtliche Einordnung der Anmeldung kann an dieser Stelle indes offen bleiben. Die Beschwerdeführerin kann nicht darlegen, inwiefern ihr durch die angebliche Unterlassung des Widerrufs ein Schaden entstanden ist. So ist nicht ersichtlich, weshalb einer allfälligen Beschwerde gegen die Widerrufsverfügung nicht von vornherein die aufschiebende Wirkung entzogen worden wäre. Die Beschwerdeführerin kann denn auch keinen Grund nennen. Schliesslich hätte ein Widerrufsverfahren im Ergebnis mit denselben Folgen geendet: entweder wären die Anmeldungen definitiv widerrufen worden oder die Beschwerdeführerin hätte ihre Dünger – allenfalls mit Auflagen oder Bedingungen – wieder in Verkehr bringen dürfen. Dass die Verfahrensdauer diesfalls kürzer gewesen wäre, vermag die Beschwerdeführerin ebenfalls nicht zu belegen. Ebenso wenig kann die Beschwerdeführerin nachweisen, dass ihre Abnehmer – anders, als dies in casu der Fall war – bereit gewesen wären, die betreffenden Düngerprodukte weiterhin zu verkaufen.

Der Vorwurf, das BLW habe eine Amtspflichtverletzung begangen, indem es keine Feststellungsverfügungen erlassen habe, wonach die Dünger der Beschwerdeführerin nicht unter die erschwerten Zulassungsbedingungen fallen würden, ist ebenfalls nicht stichhaltig. Abgesehen davon, dass die Gesuche um Erlass der Feststellungsverfügungen ohnehin nicht hätten gutgeheissen werden können, ist auch diesbezüglich nicht ersichtlich, inwiefern der Schaden durch eine negative Feststellungsverfügung und das anschliessende Rechtsmittelverfahren hätte vermindert werden können.

Schliesslich ist festzuhalten, dass Private nicht auf den Fortbestand eines geltenden Rechts vertrauen können, sondern mit einer Änderung rechnen müssen (BGE 123 II 400 E. 10; 122 II 123 E. 3b/cc; 120 Ia 7 E. 3i; 114 Ib 24 E. 5c; Weber-Dürler, Neue Entwicklungen des Vertrauensschutzes, ZBl 2002 S. 307). Aufgrund der Gefährdung der öffentlichen Gesundheit war es zudem vertretbar, von einer Übergangsfrist für das Inverkehrbringen der tiermehlhaltigen Dünger abzusehen. Dass für die Verwendung der betreffenden Düngemittel zum Teil

Übergangsfristen geschaffen wurden, ist dabei unbeachtlich. Im Gegensatz zur Kontrolle der Verwendung war die sofortige verstärkte Kontrolle des Inverkehrbringens der Dünger durchführbar. Nicht nur, dass der Kreis der betroffenen Personen bedeutend kleiner war, insbesondere konnte auch der damit verbundene Aufwand in vernünftigen Grenzen gehalten werden. Der Vorwurf der Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots erweist sich demnach als unbegründet. Schliesslich haben der Rechtsänderung auch keine wohlverwobenen Rechte der Beschwerdeführerin entgegengestanden. Dies würde selbst für den Fall gelten, dass es sich bei den früheren Anmeldungen um Polizeibewilligungen im eigentlichen Sinn gehandelt hätte (Tschannen/ Zimmerli, a.a.O., Rz. 19 zu § 44 S. 372).

b) Darüber hinaus sieht die Beschwerdeführerin einen Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben bzw. den Vertrauensschutz darin, dass ihr im Juli 2000 seitens des BVET versichert worden sei, dass Horn- und Blutmehl an sich kein Risiko in sich bergen würden und dass die verwendeten Fleisch- und Knochenmehle weit über dem Qualitätsstandard der europäischen Normen lägen und aus diesem Grund ebenfalls unproblematisch seien.

Der Bürger hat gemäss dem aus Art. 9 BV (Art. 4 aBV) abgeleiteten Schutz von Treu und Glauben Anspruch darauf, in seinem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden (BGE 129 I 170 E. 4.1; 126 II 387 E. 3a, mit Hinweisen). Zunächst einmal bedarf jedoch der Vertrauensschutz einer gewissen Grundlage, beispielsweise einer Auskunft oder Zusicherung, welche auf Anfrage eines Bürgers erteilt wurde und so beim Bürger eine bestimmte Erwartung ausgelöst hat (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 631 S. 130 f.). Zudem muss die Amtsstelle, welche die Auskunft gegeben hat, zur Auskunftserteilung zuständig gewesen sein. Aus den Akten geht hervor, dass das BVET der Beschwerdeführerin am 7. Juli 2000 mittels Begleitschreiben das Dokument des Wissenschaftlichen Lenkungsausschusses der Europäischen Kommission zur Sicherheit von Düngern bezüglich BSE zugesandt hat (vgl. E. 4a/cc). Das Begleitschreiben enthält u. a. folgenden Satz: "Ich denke, durch dieses Dokument werden die meisten Ihrer Fragen beantwortet". Man kann sich durchaus fragen, ob das Begleitschreiben zusammen mit dem genannten Dokument überhaupt als genügend konkrete Auskunft im Sinne des Vertrauensschutzes anzusehen ist, welche zudem vorbehaltlos erteilt worden sein muss. Gewiss ist indes, dass zur Erteilung von Zulassungen von Düngemitteln – ob in der Form einer Anmeldung oder Bewilligung – einzig das BLW und nicht das BVET zuständig ist. Dies musste auch der Beschwerdeführerin klar gewesen sein. Im Übrigen ist hervorzuheben, dass der Inhalt des Dokuments lediglich den damaligen Wissensstand der Europäischen Kommission zum Gegenstand hatte und dass dem Dokument nirgends zu entnehmen ist, dass tiermehlhaltige Dünger überhaupt kein Risiko darstellen. Durch die beiden neuen BSE-Fälle im Oktober 2000 drängte sich ferner eine Neubeurteilung bzw. allfällige Infragestellung der Erkenntnisse der Forschung sowie der bisherigen Schutzvorkehren auf. Damit hat sich auch die Sachlage gegenüber derjenigen zum Zeitpunkt der Information wesentlich geändert, weshalb eine Berufung auf den Vertrauensschutz auch aus diesem Grund nicht möglich ist. Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, die übrigen kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen zu überprüfen.

c) aa) Im Weiteren rügt die Beschwerdeführerin das Verhalten des BLW während der Umsetzung der Bewilligungspflicht bzw. ab Dezember 2000. Zum einen habe es verschiedentlich seine Informationspflichten verletzt. So habe es nicht schon in seiner Einladung zur Orientierungsversammlung vom 15. Dezember 2000 darauf hingewiesen, dass neu eine Bewilligungspflicht für – sämtliche – tiermehlhaltige Dünger eingeführt werden soll. An der Veranstaltung selbst seien die Informationen nur vage gewesen, so dass die Beschwerdeführerin nicht darauf habe vertrauen können, dass es sich nicht um ein gänzlich Verbot, sondern lediglich um eine Bewilligungspflicht handeln sollte. Schon zu diesem Zeitpunkt hätte das Bundesamt die Kriterien für die Bewilligung von horn- und klauenmehlhaltigen Düngemitteln bekannt geben müssen. Zudem habe das BLW die Bevölkerung in seiner Pressemitteilung vom 20. Dezember 2000 wahrheitswidrig informiert, dass ab 1. Januar 2001 ein Verbot für sämtliche Düngemittel mit tierischen Ausgangsmaterialien bestehe. Von einer Bewilligungsmöglichkeit sei mit keinem Wort die Rede gewesen. Diese falsche Mitteilung habe schliesslich dazu geführt, dass die knochenmehlhaltigen Düngerprodukte unverkäuflich geworden seien und vernichtet werden mussten. Die Kunden seien derart verunsichert gewesen, dass sie die Düngemittel selbst bei Vorliegen von Bewilligungen nicht mehr gekauft hätten. Zum andern müsse sich das BLW den Vorwurf der Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung gefallen lassen. So habe es die Richtlinien für den Erhalt von Bewilligungen von horn- und klauenmehlhaltigen Produkten erst Ende Februar 2001 bekannt gegeben, so dass die Beschwerdeführerin am 19. Januar 2001 gezwungen gewesen sei, Bewilligungsgesuche “aufs Geratwohl hin“ einzureichen. Die entsprechenden Dossiers hätten in aller Eile über die Feiertage zusammengestellt werden müssen. Diese aus Fax-Urkunden zusammengestellten Dokumentationen hätten dem Bundesamt als Entscheidungsgrundlage jedoch nicht gereicht. Wäre es nicht so bürokratisch vorgegangen, wäre es möglich gewesen, bis Ende 2000 über Bewilligungen zu verfügen.

bb) Art. 180 Abs. 2 BV enthält eine Pflicht der Regierung bzw. der Behörden zur Information, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Art. 6 Abs. 2 USG verpflichtet die Behörden zudem, die Öffentlichkeit sachgerecht über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung zu informieren. Ferner gewährleistet Art. 29 Abs. 1 BV einen Anspruch auf Beurteilung einer Sache innert angemessener Frist. Den Vorwürfen der Beschwerdeführerin ist indes entgegenzuhalten, dass es – auch wenn es Sache des BLW ist, über Zulassungen von Düngemitteln zu entscheiden – nicht in dessen Kompetenzbereich liegt, diesbezüglich neue Verordnungsbestimmungen zu erlassen. Änderungen der Dünger-Verordnung und der Stoffverordnung obliegen dem Bundesrat, während Änderungen der Düngerbuch-Verordnung dem EVD vorbehalten sind. Nicht nur, dass das BLW intern die verschiedensten Abklärungen treffen musste. Auch war der Austausch und die Koordination mit dem Bundesrat und dem EVD notwendig. Die veränderten Verhältnisse im Oktober 2000 verlangten effiziente Massnahmen. Auch wenn die Monate im Herbst/Winter für die Beschwerdeführerin produktionstechnisch gesehen eine sehr arbeitsintensive Zeit sind, kann dem BLW nicht vorgeworfen werden, es hätte die betroffenen Kreise zu spät informiert oder wäre untätig geblieben. So musste es selbst erst mit Sicherheit wissen, dass die verlangte Änderung der Zulassungsbedingungen von der zuständigen Instanz beschlossen wird, und die entsprechenden Kriterien für eine Bewilligung – wiederum in Zusammenarbeit mit dem BVET

und dem BAG – ausarbeiten. Dabei stand die verstärkte Kontrolle und die Gewährleistung der Sicherheit im Vordergrund. Der schriftlichen Beantwortung von D vom 7. September 2005 kann denn auch in der Antwort Nr. 4 zu den Fragen der Beschwerdeführerin entnommen werden, dass eine Ämterkonsultation erst am 11. Dezember 2000 stattgefunden hat, so dass über die Absichten der Behörden erst an der Veranstaltung vom 15. Dezember 2000 informiert werden konnte. Der formelle Entscheid des EVD betreffend die Änderung der Düngerbuch-Verordnung fiel zudem erst am 20. Dezember 2000. Wie aus der Antwort Nr. 3 zu den Fragen der Beschwerdeführerin ausserdem hervorgeht, wurde der Rahmen für eine Bewilligung seitens der Behörden bereits an der Informationsveranstaltung vom 15. Dezember 2000 gesteckt, nämlich dass es Sache des Inverkehrbringers sei, den Nachweis zu erbringen, dass sein Produkt BSE-frei sei. Was als Nachweis genügen würde, konnte jedoch noch nicht an der Veranstaltung bekannt gegeben werden, da diese Frage noch unter den zuständigen Fachämtern abgeklärt werden musste. Aus den Akten geht im Weiteren hervor, dass die Beschwerdeführerin am 22. Dezember 2000 eine Besprechung mit einem Mitarbeiter des BLW hatte, an der erneut auf die Bewilligungsmöglichkeit hingewiesen und die erforderlichen Kriterien – soweit möglich – skizziert wurden. Unter diesen Umständen ist das Verhalten der Behörden auch nicht als Rechtsverzögerung bzw. –verweigerung zu qualifizieren. Abgesehen davon, dass die genauen Kriterien für eine Zulassung, wie gesehen, nicht bereits anfangs Dezember 2000 bekannt gegeben werden konnten, erhielt die Beschwerdeführerin am 2. Februar 2001 verschiedene provisorische Bewilligungen (die definitiven ergingen am 12. Juli 2001), d.h. rund 14 Tage nach ihren Gesuchen und mehr als drei Wochen vor Bekanntgabe der Richtlinien am 27. Februar 2001. Dass die Prüfung der eingereichten Unterlagen eine gewisse Zeit in Anspruch genommen hat, ist angesichts der Problematik nachzuvollziehen. Daran ändert auch nichts, dass für die Bearbeitung der Bewilligungsgesuche aufgrund mangelnder Kapazitäten lediglich eine einzige Person zuständig war. Weder war der Arbeitsanfall diesbezüglich vor der Beschlussfassung der Änderung der Düngerbuch-Verordnung voraussehbar noch hätte innert nützlicher Frist eine zusätzliche Arbeitskraft eingestellt werden können. Schliesslich ist – analog der negativen Feststellungsverfügungen – ebenso wenig relevant, dass das BLW bezüglich den als bedenklich oder ungewiss eingestuften Düngerprodukten keine abschlägigen Bewilligungen erteilt hat (vgl. E. 4a/dd).

Ebenfalls als unbehelflich erweisen sich darüber hinaus die Vorwürfe bezüglich der wahrheitswidrigen Pressemitteilung vom 20. Dezember 2000. Auch wenn der Wortlaut der Mitteilung schlecht gewählt sein mag, geht aus den Akten hervor, dass für die interessierten Kreise klar war, dass es sich dabei um ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt handelte. Zudem informierten verschiedene Zeitungen über die Bewilligungsmöglichkeit: der “Bund“ vom 21. Dezember 2000 zitierte in einem Artikel den damaligen Direktor des BVET anlässlich der Pressekonferenz vom 20. Dezember 2000 und führte aus, dass organischer Dünger nun “de facto“ verboten sei. Die Verordnung erlaube es aber, Horn- und Klauenmehle später aufgrund von genauen Herkunftsangaben wieder zuzulassen. Der “Tages-Anzeiger“ vom 22. Dezember 2000 stützte sich in einem Bericht vom 22. Dezember 2000 auf eine Aussage des Pressesprechers des BLW ab und bestätigte ebenfalls, dass für Horn- und Klauenmehl, welches sich aufgrund von Herkunft und Produktion als risikolos erweisen sollte, das vorläufige Verbot

aufgehoben werden könne. Schliesslich wurde den betroffenen Kreisen – um allfälligen Missverständnissen zuvorzukommen – mit Schreiben vom 12. Januar 2001 auch schriftlich nochmals mitgeteilt, dass es sich in concreto um ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt handelte. Im Übrigen darf von Vertretern der Düngerbranche durchaus verlangt werden, dass ihnen das Zulassungssystem von Düngemitteln nach den massgeblichen Verordnungen vertraut ist. Die Dünger-Verordnung unterschied bekanntlich einzig zwischen nicht bewilligungspflichtigen (mit oder ohne Anmeldepflicht) und bewilligungspflichtigen Produkten. Spätestens mit Mitteilung der konkreten Änderungen der Düngerbuch-Verordnung wusste man, dass die betroffenen Dünger von der Liste der nicht bewilligungspflichtigen Produkte gestrichen werden. Dass für solche Produkte demnach neu eine Zulassung gestützt auf eine Bewilligung möglich sein musste, hätte der rechtskundig vertretenen Beschwerdeführerin spätestens zu diesem Zeitpunkt bekannt sein müssen.

Darüber hinaus würde es in denjenigen Fällen, in welchen Bewilligungen möglich gewesen wären, ohnehin am notwendigen Kausalzusammenhang fehlen. Wie die Vorinstanz richtigerweise ausführt, war es die Beschwerdeführerin selbst, die mit Schreiben vom 23. Dezember 2000 ihren Kunden mitteilte, dass sie sämtliche Rezepturen umstellen würde, ohne jedoch auf die Bewilligungsmöglichkeit hinzuweisen. Auch kann nicht gesagt werden, die Kunden seien durch die veränderte Rechtslage gezwungen gewesen, die entsprechenden Düngemittel definitiv aus dem Angebot zu nehmen und durch tiermehlfreie Produkte zu ersetzen. Für diese unternehmerischen Überlegungen ist das BLW bzw. die Eidgenossenschaft nicht verantwortlich, ebenso wenig für allfällige Falschmeldungen in der Presse. Eine weitergehende Pflicht im Sinne einer Garantenstellung als das Schreiben vom 12. Januar 2001 oder die Veröffentlichung der provisorischen Bewilligungen der Beschwerdeführerin am 5. Februar 2001 in den Medien ist auf jeden Fall nicht ersichtlich. Schliesslich war es auch die Entscheidung der Beschwerdeführerin selbst, die Gesuche für das Inverkehrbringen von ... tiermehlhaltigen Düngern am 23. Februar 2001 wieder zurückzuziehen. Entgegen ihrer Ansicht erweisen sich somit auch die Vorwürfe bezüglich des (Informations-)Verhaltens des BLW als unbegründet.

d) aa) Letztlich macht die Beschwerdeführerin geltend, der eingetretene Schaden sei auf verschiedene Unterlassungen in der Vergangenheit zurückzuführen. So habe die HRK in ihrem Entscheid vom 29. April 2004 (CRR 2002-007) erwogen, dass die Risiken von Mehl aus Schlachtabfällen den Behörden bereits im Juli 1998 hätten bekannt sein müssen. Wäre das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt bereits zu diesem Zeitpunkt eingeführt worden, wäre der Schaden nicht eingetreten, da die Beschwerdeführerin zu diesem Zeitpunkt auch über pflanzliche Rohstoffe verfügt habe und ihre Rezepturen in aller Ruhe hätte umstellen können. Sollte die Beschwerdeführerin (unwissentlich) infektiöses Material verarbeitet oder sollte eine Gefährdung bestanden haben, so wäre dieser Umstand unmittelbar auf fahrlässige Unterlassungen der Behörden selber zurückzuführen, da diese ihre Überwachungs- und Weisungsfunktionen bei der Separation und Vernichtung der risikobehafteten Schlachtnebenprodukte bzw. bei der Weiterverarbeitung oder der Behandlung der Tiermehle ungenügend wahrgenommen hätten.

bb) Die Einwände der Beschwerdeführerin sind unbegründet. Das im erwähnten Entscheid zu beurteilende Verhalten stand in keiner Weise im Zusammenhang mit der Zulassung von tier- und hornmehlhaltigen Düngerprodukten. Aus diesem Entscheid kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten. Nach dem Wissensstand im Sommer 1998 bestand gerade kein Anlass, Massnahmen im Bereich dieser Düngemittel zu ergreifen. Dies gilt selbst für den Stand der Wissenschaft im Sommer 2000 (vgl. E. 4b). In diesem Zusammenhang weist die Beschwerdeführerin auf Art. 1 und 27 der Verordnung über die Entsorgung tierischer Abfälle vom 3. Februar 1993 (VETA; aSR 916.441.22; AS 1993 920 und nachfolgende Revisionen; aufgehoben am 1. Juli 2004) hin, wonach es die Pflicht des BVET gewesen wäre sicherzustellen, dass tierische Abfälle die Gesundheit von Menschen und Tier sowie die Umwelt nicht gefährden, und zu ermöglichen, dass tierische Abfälle soweit als möglich verwertet werden, indem es die notwendigen Weisungen erteilt hätte. Gemäss Art. 27 Abs. 1 Bst. a VETA genehmigte das BVET die Verfahren zum Behandeln von gefährlichen tierischen Abfällen. Demgegenüber war es nach Art. 27 Abs. 3 VETA Aufgabe des jeweiligen Kantons, die Entsorgung tierischer Abfälle zu beaufsichtigen und die Betriebe, welche gefährliche Abfälle behandelten oder verbrannten, jährlich zu kontrollieren. Das EFD macht in seiner Vernehmlassung geltend, das BVET habe die Verfahren zur Behandlung genehmigt, wenn sie den damals gültigen gesetzlichen Vorschriften entsprachen; eine weitergehende gesetzliche Pflicht habe das BVET beim Vollzug der erwähnten Verordnung nicht getroffen. Es kann offen gelassen werden, wie weit die Kontroll- und Aufsichtspflicht des BVET tatsächlich reichte. Die Gewährleistung der Risikolosigkeit der tierischen Abfälle ist – wie erwähnt – stets im Zusammenhang mit dem Stand der Forschung bzw. Wissenschaft zu sehen. Solange bzw. soweit die Weiterverwendung tierischer Abfälle bzw. deren Weiterverarbeitung von den zuständigen Behörden als risikolos eingestuft wird, weil – wie dies bei den tiermehlhaltigen Düngerprodukten der Fall war – keine Anzeichen für die Annahme des Gegenteils sprechen, könnte von einer (fahrlässigen) Unterlassung ohnehin nicht die Rede sein.

e) Soweit die Beschwerdeführerin mit ihrer Beschwerde reine Vermögensschädigungen geltend macht, ist eine Widerrechtlichkeit – in Anbetracht der vorstehenden Erwägungen – mangels einer Amtspflichtverletzung ohne weiteres zu verneinen (vgl. E. 3c/bb) und eine Haftung scheidet – sofern es nicht ohnehin am erforderlichen Kausalzusammenhang fehlt – schon aus diesem Grund aus. Auch mit Bezug auf die von der Beschwerdeführerin behaupteten Eigentumsverletzungen erweisen sich die Rügen als unbegründet, wobei offen gelassen werden kann, bei welchen Schäden überhaupt von einer Eigentumsverletzung – im Gegensatz zu den Vermögensschädigungen – auszugehen wäre. Eine Eigentumsverletzung wäre – auch ohne Amtspflichtverletzung – zu bejahen, sofern kein Rechtfertigungsgrund vorliegt (vgl. E. 3c/aa). Ein solcher ist gegeben, wenn die durch die Amtshandlung eingetretene Schädigung der gesetzlich vorgesehene Sinn und Zweck der Handlung ist (wie zum Beispiel bei einer Verhaftung oder Freiheitsstrafe) oder wenn sie zwangsläufig mit der Durchführung des Gesetzes verbunden ist, wenn also der Staat schädigend handeln muss, um die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben erfüllen zu können (vgl. BGE 123 II 586 E. 4i). Wie gesehen ist es gerade Sinn und Zweck des Landwirtschaftsgesetzes und der im Zusammenhang mit Dünger massgeblichen Verordnungen sowie des Vorsorgeprinzips und des Nachhaltigkeitsgrundsatzes, allfällige

schädigende (landwirtschaftliche und nicht landwirtschaftliche) Produkte durch eine staatliche Kontrolle zu erkennen und zu verbieten. Insofern war die Einführung einer Bewilligungspflicht zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und des Umweltschutzes zwangsläufig mit der ordnungsgemässen Durchführung dieser Erlasse und Prinzipien bzw. insbesondere mit der Änderung der Düngerbuch-Verordnung vom 21. Dezember 2000 verbunden.

Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, näher auf die übrigen für eine Schadenersatzpflicht unabdingbaren Voraussetzungen einzugehen.

5.- (...)

Aus diesen Gründen hat die Eidgenössische Rekurskommission für die Staatshaftung

erkannt:

1. Die Beschwerde der X. AG vom 9. November 2004 wird abgewiesen und die Verfügung des EFD vom 15. Oktober 2004 bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. ... (Spruch- und Schreibgebühren) werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss von Fr. ... verrechnet.
3. Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.
4. Dieser Entscheid wird dem Vertreter der Beschwerdeführerin und dem Eidgenössischen Finanzdepartement schriftlich eröffnet.

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innerhalb von dreissig Tagen seit der Eröffnung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Schweizerischen Bundesgericht angefochten werden (Art. 97 ff. des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege [OG; SR 173.110]). Die Beschwerdeschrift ist dem Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, in drei Ausfertigungen einzureichen. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; die Ausfertigung der angefochtenen Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat (Art. 106 Abs. 1 und Art. 108 Abs. 1 und 2 OG). Die Beschwerdefrist steht still (Art. 34 Abs. 1 OG):

- a) vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern;
- b) vom 15. Juli bis und mit dem 15. August;
- c) vom 18. Dezember bis und mit dem 1. Januar.

Eidgenössische Rekurskommission für die Staatshaftung

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

André Moser

Jeannine Müller