

BGer 2A.586/2002 vom 9. April 2003

Bundesgericht, 2003-04-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2A.586_2002

FR: TF 2A.586/2002 du 9 avril 2003

IT: TF 2A.586/2002 del 9 aprile 2003

Regeste

Wirtschaft

Erwägungen

E. 1.1

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen eine auf öffentliches Recht des Bundes gestützte Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer eidgenössischen Rekurskommission als Vorinstanz nach Art. 98 lit. e OG erlassen wurde. Ein Ausschlussgrund gemäss Art. 99-102 OG liegt nicht vor. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist damit zulässig.

E. 1.2

Anfechtungsobjekt kann nur der vorinstanzliche Entscheid sein. Ist er - wie hier - auf dem Beschwerdeweg ergangen, ersetzt er die Verfügung, die Ausgangspunkt des Verfahrens war (Devolutiveffekt). Diese ist demnach mit dem Antrag auf Aufhebung des Entscheids der Rekurskommission mitangefochten (BGE 126 II 300 E. 2a S. 303; 125 II 29 E. 1c S. 33), soweit eine rechtsgenügende Begründung vorgetragen wird (Art. 108 Abs. 2 OG). Anordnungen des zugrunde liegenden Verwaltungsaktes können daher nicht separat angefochten werden. Auf das Begehren Ziff. 3 ist deshalb nicht einzutreten (vgl. BGE 125 II 29 E. 1c S. 33; 104 Ib 412 E. 1c S. 416).

E. 1.3

Ähnliches gilt hinsichtlich des Feststellungsbegehrens Ziff. 2. Solche Begehren sind nur zulässig, soweit ein schutzwürdiges rechtliches oder tatsächliches Interesse dargetan wird, das nicht ebenso gut mit einem rechtsgestaltenden Begehren gewahrt werden kann (BGE 126 II 300 E. 2c S. 303). Vorliegend umfasst das Aufhebungsbegehren auch die mit dem Feststellungsantrag verlangte Prüfung, zumal die Vorinstanz insoweit auf die Beschwerde ebenfalls eingetreten ist (E. 1.1 S. 7 des angefochtenen Entscheids). Das Feststellungsbegehren ist daher überflüssig.

E. 1.4

Gemäss Art. 103 lit. a OG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Im Allgemeinen ist ein Interesse im Sinne dieser Bestimmung nur schutzwürdig, wenn der Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Urteilsfällung ein aktuelles, praktisches Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat (BGE 128 II 34 E. 1b S. 36). Ein solches Interesse erscheint hier fraglich, da die beschlagnahmten bzw. sichergestellten Futtermittel entweder mittlerweile verdorben sind und nicht mehr verkauft werden können (Sojakuchenmehl) oder aber schon längst zum

Verkauf freigegeben wurden (Mischfutter). Die Frage braucht jedoch nicht endgültig beantwortet zu werden, da das Bundesgericht ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen Interesses verzichtet, wenn sich die aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen können, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine höchstrichterliche Prüfung stattfinden kann (statt vieler BGE 128 II 34 E. 1b S. 36, mit Hinweisen). Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Es sind grundsätzliche Fragen bei der Sicherstellung bzw. Beschlagnahme von Futtermitteln aufgeworfen worden. Dass das Bundesgericht dabei jemals innert nützlicher Frist entscheiden könnte, erscheint wenig wahrscheinlich. Auf die Beschwerde ist daher mit den oben erwähnten Einschränkungen einzutreten.

E. 1.5

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Hat jedoch - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften festgestellt, ist das Bundesgericht an die Sachverhaltsfeststellungen gebunden (Art. 105 Abs. 2 OG). Es wendet im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an, ist durch die von den Parteien vorgebrachten Begründungen nicht eingeschränkt (Art. 114 Abs. 1 OG) und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 128 II 34 E. 1c S. 36, mit Hinweis).

E. 2

Die Vorinstanz hat erwogen, die umstrittenen Massnahmen seien zur Bekämpfung der gemeinhin als Rinderwahnsinn bezeichneten BSE (Bovine spongiforme Enzephalopathie) angeordnet worden. Diese gehöre zu den Tierkrankheiten, die über die Nahrungskette in der Form der Creutzfeld-Jakob-Krankheit auf den Menschen übertragen werden könne, für Tier und Mensch tödlich verlaufe, erhebliche wirtschaftliche Folgen zeitige und von der Tierseuchengesetzgebung deshalb den auszurottenden Seuchen zugeordnet werde (vgl. Art. 3 lit. h der Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995, TSV; SR 916.401). Heute sei bekannt, dass die Ansteckung der Tiere mit BSE auf die Fütterung mit ungenügend erhitzten Tiermehlen zurückzuführen sei, die von infizierten Tieren stammten. Eine Menge von 0,5 g infiziertes Material (so viel wie zehn Reiskörner) reiche aus, um die Krankheit auf eine Kuh zu übertragen. Um die Infektionsketten zu unterbrechen, gelte deshalb die Nulltoleranz für Tiermehle im Futter für Wiederkäuer und ein generelles Verbot, Mehle tierischer Herkunft an Nutztiere zu verfüttern. Da es trotz entschlossener Bekämpfung unter erheblichem Mitteleinsatz seit einem Jahrzehnt nicht gelungen sei, die BSE auszurotten, würden die Massnahmen vermehrt auch darauf ausgelegt, Restrisiken zu eliminieren oder auch nur weiter zu verringern. Den seit 2001 beträchtlich ausgeweiteten Futtermittelkontrollen komme deshalb eine zentrale Bedeutung bei der Seuchenbekämpfung zu. Im Sinne des so verstandenen Vorsichtsprinzips sei das sofortige Blockieren des Postens Sojakuchenmehl, aus dem die erste positive Probe stammte, sowie des Mischfutters verhältnismässig und rechtens gewesen. Das Gleiche gelte für die Rückrufaktion, die im Übrigen nur Futter mit Sojakuchenmehl betroffen habe. Beim Mischfutter hätten sich die Befürchtungen nicht bewahrheitet, weshalb dieses nach Vorliegen des definitiven Befundes richtigerweise unverzüglich freigegeben worden sei. Da

sich die provisorischen Ergebnisse beim Sojakuchenmehl aber bestätigt hätten, sei dessen Beschlagnahme zu Recht aufrecht erhalten worden. Zwar verbleibe letztlich eine erhebliche Unsicherheit, ob im interessierenden Sojakuchenmehl unzulässige tierische Bestandteile enthalten gewesen seien. Angesichts der Bedeutung konsequenter BSE-Bekämpfung und den wirtschaftlichen Folgen der Seuche sei freilich nachvollziehbar, dass die Behörden bestrebt seien, jedes denkbare Risiko auszuschalten. Es liege jedenfalls noch innerhalb ihres grossen Ermessensspielraumes und erweise sich als verhältnismässig, insbesondere als notwendig und durch die öffentlichen Interessen gerechtfertigt, dass sie bereits den Verdacht, bestimmte Futtermittel könnten tierische Bestandteile enthalten, zum Anlass nähmen, um die entsprechenden Posten aus dem Verkehr zu ziehen. Deshalb sei nicht zu beanstanden, dass die Behörden an der Beschlagnahme des Sojakuchenmehls festhielten und dessen Entsorgung verlangten.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin macht vorab geltend, Art. 183 Abs. 1 lit. i TSV bestimme bloss, dass Futtermittel, die tierisches Material im Sinne von Abs. 1 lit. a-h enthielten, nicht als Futter in Verkehr gebracht oder an Tiere verfüttert werden dürften. Derartige Futtermittel mit unzulässigen tierischen Bestandteilen könnten gestützt auf Art. 169 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG; SR 910.1) beschlagnahmt werden. Eine Beschlagnahme könne jedoch nicht bereits angeordnet werden, wenn - wie die Rekurskommission im vorliegenden Fall festgestellt habe - nur ein Verdacht auf das Vorkommen unzulässiger Bestandteile bestehe. Insoweit fehle eine gesetzliche Grundlage für eine solche Massnahme. Als schwerer Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsгарantie falle die Beschlagnahme nur in Betracht, soweit sie gesetzlich ausdrücklich vorgesehen sei.

E. 3.2

Das Bundesamt für Landwirtschaft legt in seiner Vernehmlassung ausführlich dar, dass der Nachweis des Vorkommens unzulässiger tierischer Bestandteile im Sojaschrot erbracht worden sei. Die davon abweichende Annahme der Rekurskommission sei unhaltbar und willkürlich. Daher seien die Futtermittel (ohnehin) zu Recht gestützt auf Art. 169 LwG beschlagnahmt worden. Ebenso greife das Verwendungsverbot des Art. 183 Abs. 1 TSV .

E. 4.1

Es trifft zu, dass die Feststellungen der Vorinstanz über das Vorhandensein unerlaubter tierischer Substanzen im Sojakuchenmehl nicht nachvollziehbar und widersprüchlich sind. Die Rekurskommission hat hierzu zunächst festgehalten, die RAP habe vom Sojakuchenmehl, das von der Firma B. _____ AG im Betrieb X. _____ angeliefert worden sei, am 23. Oktober 2001 eine Probe genommen. Diese habe bei vorläufiger und definitiver Analyse ergeben, dass im Futter Spuren von Landtierknochenbruchstücken vorhanden seien. Daraufhin habe die RAP am 6. November 2001 vier weitere Proben vom Sojakuchenmehl gezogen. Bei zwei dieser vier Proben habe sich der positive Befund bestätigt (vorläufig und definitiv). Am 8. November habe die RAP von in Säcken abgefülltem Sojakuchenmehl wiederum eine Probe genommen, die (vorläufig und definitiv) positiv gewesen sei. Am 8. März 2002 schliesslich seien - zwecks Untersuchung durch die LUFA - nochmals drei Proben (zwei aus den beiden Siloabteilen und eine aus den Säcken) entnommen worden. Deren Prüfung habe keine Hinweise auf das Vorhandensein von Landtierknochenbruchstücken ergeben. Die Untersuchungsmethode sei immer die gleiche

gewesen. Sie sei genau geregelt, erprobt und international anerkannt (E. 6 Ingress sowie E. 6.1 und 6.2 des angefochtenen Entscheids).

E. 4.2

Gestützt auf diese Erkenntnisse musste sich der Schluss aufdrängen, dass im untersuchten Sojaschrot zum Teil Spuren von unzulässigen tierischen Bestandteilen vorhanden waren. Dies um so mehr, als die Rekurskommission der Untersuchung durch die LUFA nicht den Stellenwert einer Oberexpertise, sondern - was einleuchtet - bloss den Aussagewert eines weiteren Befundes einräumte (E. 6.4 des angefochtenen Entscheids), und als sie das unregelmässige Vorkommen von tierischem Material in Futtermitteln mit der Eigenheit von Schüttgütern plausibel erklärte; in ihnen seien feste Bestandteile nicht notwendigerweise homogen verteilt (E. 7.3.3 des angefochtenen Entscheids). Dazu hatte das Bundesamt für Landwirtschaft ausgeführt, an Silowänden, in Förderanlagen, Transportgebinden usw. könnten Reste von tierischen Mehlen hängen bleiben und auf diesem Weg in die pflanzlichen Futtermittel gelangen. Sie seien namentlich in solchen Fällen nicht gleichmässig verteilt und könnten, auch weil Tiermehle wegen ihres Fettgehaltes zur Bildung von Klumpen neigten, so genannte Nester bilden. Derartige Vorkommen seien aber deshalb wesentlich, weil zur Ansteckung eines Tieres schon weniger als ein Gramm infektiöses Material ausreiche. Auch das Bundesamt für Veterinärwesen bestätigte in seiner Stellungnahme an die Rekurskommission vom 27. Mai 2002, dass Partikel von tierischen Mehlen im Futtermittel nicht homogen verteilt seien; daher sei es möglich, dass in einer Probe Spuren tierischer Bestandteile nachgewiesen werden könnten, in einer anderen wiederum nicht. Vor diesem Hintergrund konnten am mehrmals (jeweils mit vorläufiger und definitiver Analyse) erbrachten Nachweis von Landtierknochenbruchstücken im untersuchten Sojakuchenmehl an sich keine vernünftigen Zweifel mehr bestehen.

E. 4.3

Trotzdem ist die Vorinstanz zum Ergebnis gelangt, die von der Beschwerdeführerin geäusserten Zweifel, dass die RAP in allen Teilen korrekt nach den massgeblichen Vorschriften für die amtliche Probenahme vorgegangen sei und an den Geräten für die Probenahme kein kontaminiertes Material gehaftet habe, seien an der Instruktionsverhandlung nicht völlig ausgeräumt worden. Angesichts dieser Zweifel einerseits und des negativen Untersuchungsergebnisses der LUFA andererseits bleibe eine "erhebliche Unsicherheit" bestehen. Es könne deshalb "nicht als hieb- und stichfest bewiesen" gelten, dass im Sojakuchenmehl, das die Firma B. _____ AG der Beschwerdeführerin am 23. Oktober 2001 geliefert habe, tierische Substanz vorhanden gewesen sei (E. 6.4 des angefochtenen Entscheids).

E. 4.4

Diese Relativierung des Beweisergebnisses lässt sich nicht mit vernünftigen Argumenten begründen. Das Protokoll der erwähnten Instruktionsverhandlung enthält nicht die geringste Information über Vorkommnisse, die Zweifel an der korrekten Probenahme hätten entstehen lassen oder bestätigen können. Es hält bloss fest, der Vorsteher der RAP "sei unsicher", mit welchem Probegerät (Stahlrohr oder Probelanze mit Drehverschluss) die Proben aus den Silos gewonnen worden seien. Das Bundesamt für Landwirtschaft hat dazu in seiner Vernehmlassung ausgeführt, der Vorsteher der RAP sei bei der Probenahme selber nicht anwesend gewesen und habe deshalb nicht wissen und zu Protokoll geben können, für welches der beiden verfügbaren Geräte zur Materialentnahme sich der Inspektor der RAP

vor Ort entschieden habe. Da ausser Frage steht, dass beide Geräte geeignet und verlässlich sind, erlaubt das Nichtwissen des Vorstehers - wie das Bundesamt zu Recht ausführt - noch nicht den Schluss, an der Korrektheit der Probenahmen seien Zweifel angebracht. Andere Anhaltspunkte, die solche Zweifel begründen könnten, hat die Vorinstanz ebenso wenig namhaft gemacht. Dass der Vorsteher der RAP nicht "im Detail beschreiben" konnte, "wie sichergestellt wurde, dass keine Verschleppung möglich wäre" (E. 6.4 des angefochtenen Entscheids), stellt das behördliche Vorgehen bei der Probenahme nicht in Frage. Der Vorsteher war - wie erwähnt - bei der Probenahme nicht anwesend, was kein Versäumnis darstellt, und es kann von ihm auch nicht erwartet werden, dass er sämtliche in den einschlägigen Vorschriften geregelten Einzelheiten über das Prozedere auswendig weiss und aus dem Gedächtnis reproduzieren kann. In dieser Hinsicht musste genügen, dass für die zur Probenahme verwendeten Geräte und ihre Sauberkeit Vorschriften bestehen (Anhang 9 zur Futtermittelbuch-Verordnung vom 10. Juni 1999, SR 916.307.1), die nach den insoweit unwidersprochen gebliebenen Ausführungen des Bundesamtes für Landwirtschaft eingehalten wurden und die Kontamination bei der Probenahme vermutungsweise ausschliessen. Konkrete Begebenheiten, die Zweifel am vorschriftskonformen Vorgehen hätten aufkommen lassen können, hat die Beschwerdeführerin nicht genannt und die Vorinstanz auch nicht festgehalten. Die Rekurskommission hat weiter ausser Acht gelassen, dass eine Kontamination durch verunreinigtes Probenahmegerät an drei verschiedenen Tagen und in vier verschiedenen Proben ohne irgendwelche Anhaltspunkte, die den Verdacht auf Unsauberkeiten aufkommen lassen, als unwahrscheinlich erscheinen muss. Dies um so mehr, als Landtierknochenbruchstücke nur im Sojakuchenmehl, nicht aber in den gleichzeitig gezogenen Mischfutterproben gefunden wurden und die Kontamination durch Probenahmegeräte somit nur das Sojakuchenmehl, nicht aber das Mischfutter betroffen hätte, wofür sich keine logische Erklärung finden liesse. Nicht gebührend berücksichtigt hat die Rekurskommission zudem den weiteren Umstand, dass an sämtlichen Probenahmen ein Vertreter der Beschwerdeführerin anwesend war, der sich jeweils mit dem Vorgehen einverstanden erklärte und alle Probenahmeprotokolle unterschrieb. Bei dieser Sachlage konnten keine sachlich gerechtfertigten Zweifel an der Korrektheit der Probenahmen und an den Befunden bestehen. Dass die Rekurskommission trotz der klaren Beweislage (vgl. oben E. 4.1 und 4.2) zum Ergebnis gelangte, es bleibe eine "erhebliche Unsicherheit", ist unhaltbar. Die letzte, von der LUFA analysierte Probe zeigt nicht, dass überhaupt kein unzulässiges tierisches Material im Sojakuchenmehl vorhanden war, sondern bloss, dass eine solche Substanz in der untersuchten Charge nicht überall vorkam. Dieser Schluss ergab sich bereits aus den vorangehenden Untersuchungen, da fünf von neun Proben negativ waren. Daraus drängen sich jedoch noch nicht bereits Zweifel an den Untersuchungsergebnissen auf. Vielmehr lassen sich diese Resultate mit einleuchtenden Gründen, namentlich der Beschaffenheit des Futtermehls, und aus der Erfahrung gewonnenen Erkenntnissen erklären (vgl. oben E. 4.2).

E. 4.5

Da die Sachverhaltsfeststellungen der Rekurskommission somit als offensichtlich unrichtig bezeichnet werden müssen, ist das Bundesgericht nicht daran gebunden (Art. 105 Abs. 2 OG und oben E. 1.5). Nach dem vorstehend Ausgeführten hat als erstellt zu gelten, dass im untersuchten Sojakuchenmehl unzulässige tierische Bestandteile vorhanden waren.

E. 5

Bei diesem Ergebnis stösst die Argumentation der Beschwerdeführerin ins Leere. Gewiss wirft sie mit ihren Einwänden gegen die Beschlagnahme von Futtermitteln auf blossen Verdacht hin heikle rechtliche Fragen auf. Es erübrigt sich jedoch, darauf einzugehen, weil die hier interessierenden Massnahmen nicht nur auf einem Verdacht gründeten. Auch macht das Bundesamt für Landwirtschaft bzw. die RAP gar nicht geltend, es hätte eine Beschlagnahme lediglich auf Verdacht hin ebenfalls verfügt und aufrecht erhalten. Das Vorhandensein unzulässiger Substanzen muss vorliegend vielmehr als erwiesen gelten. Dass für diesen Fall eine genügende gesetzliche Grundlage für das gerügte Vorgehen bezüglich des Sojakuchenmehls besteht, räumt aber auch die Beschwerdeführerin ein.

E. 6

Die Beschwerdeführerin wirft der Rekurskommission weiter vor, sie sei mit keinem Wort auf die Rüge eingegangen, die vorübergehende "Beschlagnahme" der Mischfuttermittel sei rechtswidrig gewesen. Das sei nachzuholen, nachdem die Rekurskommission in ihren Erwägungen festgehalten habe, an der Überprüfung der diesbezüglichen Anordnungen bestehe trotz der inzwischen erfolgten Freigabe ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse. Die Beschwerdeführerin übersieht, dass sich die Vorinstanz in den Erwägungen 5.1.2 und 5.2 (S. 21 f.) des angefochtenen Entscheids zur Rechtmässigkeit der vorübergehenden "Beschlagnahme" der Mischfuttermittel (und zur Rückrufaktion) geäussert hat. Ihr Einwand geht schon deshalb fehl. Im Übrigen kann die hier erfolgte vorläufige Sicherstellung zwecks näherer Abklärung ohnehin nicht mit einer (definitiven) Beschlagnahme gleichgesetzt werden. Einwände unter diesem Titel vermögen eine vorübergehende Sicherstellung deshalb noch nicht als rechtswidrig erscheinen lassen.

E. 7

Die Beschwerde ist aus diesen Gründen unbegründet und abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 i.V.m. Art. 153 und Art. 153a OG). Parteientschädigung ist keine auszurichten (Art. 159 OG).

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