

Beschwerdeentscheid

vom 30. Juni 2005

Es wirken mit: Ernst Diener, Maria Amgwerd, Frank Seethaler, Richter
Ursula Rüsche, juristische Sekretärin

In Sachen

M.
(Beschwerdeführerin)
(Verwaltungsbeschwerde vom 29. September 2004)

gegen

Bundesamt für Veterinärwesen (BVET), Schwarzenburgstrasse 161, 3003 Bern
(Vorinstanz)
(Verfügung vom 30. August 2004)

betreffend

Ausfuhr von Knochen und Schwarten

hat sich ergeben:

- A. M. betreibt Schlachthöfe und stellt Fleisch sowie Fleischerzeugnisse her. Einen Teil der anfallenden Knochen und Schwarten exportiert sie nach Deutschland, wo sie zu Lebensmittel-Gelatine verarbeitet werden.

Am 1. Juli 2004 trat eine neue Verordnungsbestimmung in Kraft, wonach sich die Ausfuhr von Knochen und Schwarten nach der Vorschrift für tierische Nebenprodukte richtet.

Am 12. August 2004 stellte M. beim Bundesamt ein Gesuch für eine Bewilligung zur Ausfuhr von Knochen und Schwarten nach Deutschland zur Verarbeitung zu Lebensmittel-Gelatine. Gleichzeitig begründete sie mit separatem Schreiben, weshalb sie sich nicht verpflichtet erachte, im Zusammenhang mit der Ausfuhr von Knochen und Schwarten (unabhängig vom Verwendungszweck) neu eine "Inlandentsorgungsgarantie" beizubringen. Die Betriebe seien schon nach bisherigem Recht verpflichtet gewesen, den Nachweis zu erbringen, dass sie zur Entsorgung im Inland in der Lage sind. Mit Schreiben vom 20. August 2004 teilte das Bundesamt mit, die Ausfuhrbewilligung könne nach den massgebenden Bestimmungen nur erteilt werden, wenn der Gesuchsteller mit einer schriftlichen Übernahmegarantie einer für die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten zugelassenen Anlage nachweise, dass er die Ware im Falle einer Einfuhrbeschränkung des Bestimmungslandes im Inland entsorgen kann. Ohne diesen Nachweis stehe die Abweisung des Gesuchs in Aussicht. In ihrer Stellungnahme vom 26. August 2004 wies M. darauf hin, dass es sich bei Knochen und Schwarten um Lebensmittel handle und nicht um Entsorgungsmaterial. Sie lehne es daher ab, den geforderten Entsorgungsnachweis zu liefern und erwarte die Gutheissung des Gesuchs.

Mit Verfügung vom 30. August 2004 verweigerte das Bundesamt die Erteilung der Ausfuhrbewilligung. Zur Begründung führt es an, die vorgeschriebene "Inlandentsorgungsgarantie" liege nicht vor; damit fehle eine Voraussetzung für die Erteilung der Bewilligung. Zweck der "Inlandentsorgungsgarantie" sei, die Kapazitäten für die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten sicherzustellen, für den Fall, dass der Export nicht mehr möglich ist.

- B. Mit Beschwerde vom 29. September 2004 an die Rekurskommission EVD beantragt M. (Beschwerdeführerin), die Verfügung des Bundesamtes sei aufzuheben und die Ausfuhrbewilligung für Knochen und Schwarten sei zu erteilen; eventualiter sei das Bundesamt anzuweisen, die nachgesuchte Ausfuhrbewilligung zu erteilen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, bisher sei die Ausfuhr von Knochen und Schwarten in die EU als Lebensmittel "Fleisch" mit dem entsprechenden Zeugnis ohne weiteres möglich gewesen. In den letzten 20 Jahren sei noch nie eine Situation eingetreten, in welcher die geforderte "Inlandentsorgungsgarantie" etwas geholfen hätte; Exportverbote stellten keine reale Gefahr dar. Die neue Regelung, die sich als zeitlich unbeschränkter Bezug von Garantiegeldern auswirke, diene weniger der Vorsorge, als vielmehr einer kleinen Zahl von Entsorgungsbetrieben, die auf Kosten der Fleischindustrie ihre nicht ausgelastete Infrastruktur aufrechterhalten wollten.

Die in Frage stehenden Knochen und Schwarten stellten Lebensmittel dar; daher handle es sich nicht um die "Entsorgung tierischer Nebenprodukte" im Sinne der massgebenden Verordnung. Die Gleichstellung von Knochen und Schwarten, welche der Herstellung von Lebensmitteln dienen, mit tierischen Nebenprodukten sei sachlich nicht gerechtfertigt. Es fehle an einer genügenden gesetzlichen Grundlage für die Regelung, die überdies gesetzessystematisch in der "falschen" Verordnung getroffen worden sei. Weiter werde mit der neuen Regelung eine Rechtsungleichheit geschaffen, sei doch insbesondere für die Ausfuhr von Häuten und Fellen als tierische Nebenprodukte keine "Inlandentsorgungsgarantie" erforderlich.

Durch die Forderung nach einer "Inlandentsorgungsgarantie" sei die Beschwerdeführerin in der durch die Bundesverfassung garantierten Wirtschaftsfreiheit beeinträchtigt. Es handle sich um eine den freien Wettbewerb behindernde, unzulässige Strukturermassnahme, für die ein öffentliches Interesse fehle. Diese könne nicht als seuchen- oder gesundheitspolizeiliche Massnahme qualifiziert werden, da sie auf die Seuchensituation beziehungsweise die öffentliche Gesundheit keinerlei Einfluss habe. Mangels Erforderlichkeit sei die Massnahme unter den gegebenen Umständen unverhältnismässig. Der Regelung sei daher die Anwendung zu versagen.

Im Übrigen habe das Bundesamt den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt, weil es sich in der angefochtenen Verfügung nicht mit deren Argumenten gegen die "Inlandentsorgungsgarantie" auseinandergesetzt habe.

- C. Mit Vernehmlassung vom 2. Dezember 2004 beantragt das Bundesamt, die Beschwerde sei abzuweisen. Es führt aus, die neu vorgeschriebene "Inlandentsorgungsgarantie" für Knochen und Schwarten sei darin begründet, dass in der Schweiz kein Betrieb mehr Speisegelatine herstelle. Deshalb müssten Knochen und Schwarten in der Schweiz entsorgt werden können, falls die Ausfuhr nicht mehr möglich sei. Demgegenüber brauche es für die Ausfuhr von Muskelfleisch, Fetten und Wurstwaren keine "Inlandentsorgungsgarantie", weil diese Produkte auch im Inland als Lebensmittel oder zur Herstellung von Lebensmitteln Verwendung fänden. Da ein Ausbruch einer hochansteckenden oder andern Seuche im-

mer möglich sei, müsse mit einem Einfuhrverbot eines Staates gerechnet werden. Beispielsweise seien im Jahre 2000 sechs Camions mit tierischen Nebenprodukten, die zur Entsorgung in Frankreich bestimmt waren, ohne Vorwarnung an der Grenze gestoppt worden, weshalb die Ladung in der Schweiz habe entsorgt werden müssen. Dank einer Entsorgungsgarantie zu Gunsten der betroffenen Kantone sei dies kein Problem gewesen.

Das Tierseuchengesetz biete eine ausreichende gesetzliche Grundlage, um die sanitätspolizeilichen Ausfuhrbedingungen auf Verordnungsebene zu regeln. Dazu gehöre auch die Vorsorge, um künftigen Gefährdungen zu begegnen. An einer funktionierenden Seuchenbekämpfung bestehe ein umfassendes öffentliches Interesse. Die Ausfuhr von Knochen und Schwarten von einer "Inlandentsorgungsgarantie" abhängig zu machen, stelle eine verhältnismässige Massnahme zur Erreichung dieses Ziels dar. Dass für die Ausfuhr von Häuten und Fellen keine "Inlandentsorgungsgarantie" verlangt werde, sei darin begründet, dass diese durch das Salzen und Trocknen seuchenpolizeilich unbedenklich würden. Angesichts einer jährlichen Gesamtmenge von rund 250 000 t zu entsorgenden tierischen Nebenprodukten könnten "Inlandentsorgungsgarantien" für rund 12 000 t Knochen und Schwarten kaum zur Erhaltung einer überdimensionierten Infrastruktur führen. Die für die Entsorgung in Frage kommenden Betriebe hätten bestätigt, dass rund 50 000 t Kapazität frei sei, um die Entsorgung zu garantieren.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör sei durch die (eher kurze) Begründung der Verfügung nicht verletzt worden; die Beschwerdeführerin habe Gelegenheit erhalten, sich vor Erlass der Verfügung zu äussern, und sei schon vorher in den Meinungsbildungsprozess im Hinblick auf die neue Regelung einbezogen worden.

Zu beachten sei im Übrigen, dass M. am 31. August 2004 auf Grund einer "Inlandentsorgungsgarantie" eine Bewilligung zur Ausfuhr von Schweineschwarten nach Deutschland erhalten habe.

Mit Stellungnahme vom 4. April 2005 beantwortete die Beschwerdeführerin die Fragen, welche ihr von der Rekurskommission EVD zur vertiefenden Klärung des Sachverhaltes am 8. Februar 2005 unterbreitet worden waren.

Das Bundesamt erhielt am 12. April 2005 Gelegenheit, sich dazu zu äussern und wurde ersucht, weitere Fragen zu beantworten. Mit Stellungnahme vom 4. Mai 2005 legte es seinen Standpunkt dar.

- D. Mit Verfügung vom 12. Mai 2005 teilte die Rekurskommission EVD der Beschwerdeführerin mit, dass sie Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung habe. Von diesem Recht machte die Beschwerdeführerin stillschweigend keinen Gebrauch.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit sie für den Entscheid als erheblich erscheinen, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Die Rekurskommission EVD zieht in Erwägung:

1. Der Entscheid des Bundesamtes vom 30. August 2004 ist eine Verfügung im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021; Art. 5 Abs. 1). Diese Verfügung kann nach Artikel 46 Absatz 1 des Tierseuchengesetzes (zitiert in E. 2) im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 44 ff. und 71a VwVG i. v. m. Art. 20 ff. der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen, VRSK; SR 173.31) mit Beschwerde bei der Rekurskommission EVD angefochten werden.

Die Beschwerdeführerin ist als Gesuchstellerin und Adressatin der angefochtenen Verfügung durch diese berührt und hat ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung. Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Bst. a VwVG).

Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Vertreter hat sich rechtsgenügend ausgewiesen (Art. 11 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 46 ff. VwVG).

Auf die Verwaltungsbeschwerde ist somit einzutreten.

2. Die Ausfuhr von Fleisch und Fleischerzeugnissen sowie andern Waren tierischer Herkunft, die Träger des Ansteckungsstoffes einer übertragbaren Krankheit sein können, ist - gestützt auf das Lebensmittelgesetz und das Tierseuchengesetz - in der Verordnung vom 20. April 1988 über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten (EDAV, SR 916.443.11; Art. 1 Ziff. 2) geregelt.
 - 2.1. Nach dem Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG, SR 817.0) legt der Bundesrat die zulässigen Arten von Lebensmitteln fest, umschreibt sie und bestimmt die Sachbezeichnung; er kann die entsprechenden Anforderungen regeln (vgl. Art. 8 Abs. 1 LMG). Für Lebensmittel, die ausschliesslich für die Ausfuhr bestimmt sind, gelten die Re-

gelungen des Bestimmungslandes, soweit der Bundesrat nichts anderes vorschreibt (vgl. Art. 6 LMG).

Wer Lebensmittel, Zusatzstoffe und Gebrauchsgegenstände herstellt, behandelt, abgibt, einführt oder ausführt, muss im Rahmen seiner Tätigkeit dafür sorgen, dass die Waren den gesetzlichen Anforderungen entsprechen (vgl. Art. 23 Abs. 1 LMG). Die Kontrollorgane beanstanden für die Ausfuhr bestimmte Waren, wenn diese [a.] offenkundig gesundheitsgefährdend sind; [b.] soweit erkennbar den Anforderungen des Bestimmungslandes nicht entsprechen (vgl. Art. 27 Abs. 4 LMG).

- 2.2. Die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Tieren richtet sich gestützt auf Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) nach dem Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG, SR 916.40). Danach treffen Bund und Kantone alle Massnahmen, die nach dem jeweiligen Stand der Wissenschaft und der Erfahrung angezeigt erscheinen, um das Auftreten und die Ausdehnung einer Tierseuche zu verhindern (Art. 9 TSG). Der Bundesrat bestimmt, unter welchen sanitätspolizeilichen Bedingungen die Ein-, Aus-, oder Durchfuhr von Tieren, immunbiologischen Erzeugnissen, tierischen Stoffen und andern Gegenständen, die Träger des Ansteckungsstoffes einer übertragbaren oder stark verbreiteten oder bösartigen Krankheit sein können, zugelassen wird (Art. 24 Abs. 1 TSG).

- 2.2.1. Betreffend die Ausfuhr von Fleisch und Fleischerzeugnissen sieht die EDAV namentlich Folgendes vor:

Die Einfuhrbedingungen des Bestimmungslandes und die allenfalls zwischen Exporteuren und ausländischen Käufern vereinbarten Bedingungen für die gewerbmässige Ausfuhr von Fleisch und Fleischerzeugnissen sowie die Texte der amtstierärztlichen Zeugnisse müssen dem Bundesamt zur Prüfung unterbreitet werden. Das Bundesamt genehmigt die Anwendung der Bedingungen und die Zeugnistexte, wenn sie keine Bestimmungen enthalten, die mit der schweizerischen Tierschutz-, Tierseuchen- und Lebensmittelgesetzgebung unvereinbar sind (vgl. Art. 69 Abs. 1 und 2 EDAV). Das Bundesamt führt auf Gesuch des interessierten Schlacht-, Zerlege- und Verarbeitungsbetriebs oder Kühlhauses das Anerkennungsverfahren durch, falls das Bestimmungsland der Waren eine amtliche Zulassung als Ausfuhrbetrieb fordert (Art. 70 Abs. 1 EDAV).

Die Ausfuhr von Knochen und Schwarten richtet sich nach Artikel 77 (Art. 75a EDAV).

- 2.2.2. Betreffend die Ausfuhr von andern Waren sieht die EDAV namentlich Folgendes vor:

Andere Waren tierischer Herkunft, die Träger des Ansteckungsstoffes einer übertragbaren Krankheit sein können, müssen so ausgeführt werden, dass eine Seuchenverschleppung ausgeschlossen ist (Art. 76 Abs. 1 EDAV).

Tierische Nebenprodukte dürfen nach Artikel 77 Absatz 1 EDAV nur mit Bewilligung des Bundesamtes ausgeführt werden.

- 2.3. Nach dem Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01) müssen Abfälle umweltverträglich und, soweit es möglich und sinnvoll ist, im Inland entsorgt werden (Art. 30 Abs. 3 USG). Die übrigen Abfälle [ausser Siedlungsabfälle] muss der Inhaber entsorgen. Er kann Dritte mit der Entsorgung beauftragen (Art. 31c Abs. 1 USG). Der Inhaber der Abfälle trägt die Kosten der Entsorgung; ausgenommen sind Abfälle, für die der Bundesrat die Kostentragung anders regelt (Art. 32 Abs. 1 USG).

Gestützt auf das Tierseuchengesetz und das Umweltschutzgesetz müssen tierische Nebenprodukte nach den Vorschriften der Verordnung vom 23. Juni 2004 über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten (VTNP, SR 916.441.22) entsorgt werden, sofern die Tierseuchenverordnung keine besondere Behandlung vorschreibt (vgl. Art. 40 Abs. 1 der Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995, TSV; SR 916.401).

3. Die Beschwerdeführerin rügt, das Bundesamt habe sich mit den von ihr vorgebrachten Argumenten, weshalb sie keine "Inlandentsorgungsgarantie" zu leisten habe, weder auseinandergesetzt noch dazu Stellung genommen. Bei der Begründung der angefochtenen Verfügung handle es sich um einen Standardwortlaut, der auf die relevanten Parteivorbringen überhaupt nicht eingehe. Damit habe das Bundesamt ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Auf Grund des formellen Charakters dieses Anspruchs müsse dessen Verletzung zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung führen.

- 3.1. Nach Artikel 35 VwVG sind schriftliche Verfügungen zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Die Behörde kann indessen auf Begründung und Rechtsmittelbelehrung verzichten, wenn sie den Begehren der Parteien voll entspricht und keine Partei eine Begründung verlangt.

Ein Anspruch auf Begründung ergibt sich im Übrigen generell aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV). Der Gehörsanspruch gewährleistet allen Personen, die vom Ausgang eines Verfahrens mehr als die Allgemeinheit betroffen werden könnten, das Recht auf Mitwirkung und Einflussnahme (vgl. hierzu und zum Folgenden: Lorenz Kneubühler, Gehörsverletzung und Heilung in: ZBI 1998 S. 97 ff., insb. S. 100 mit Hinweis auf BGE 116 Ia 94 E. 3b).

Dazu gehören eine ganze Reihe von Verfahrensgarantien, insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (vgl. BGE 122 I 53 E. 4a, 120 Ib 379 E. 3b, je mit weiteren Hinweisen).

- 3.2. Das Bundesamt hat die Beschwerdeführerin als von der Revision der massgebenden Bestimmungen Betroffene bereits ab Januar 2004 auf verschiedene Arten über den Stand und die Folgen der Revision informiert und in den Meinungsbildungsprozess einbezogen.

Auf Grund ihres Gesuchs um die Ausfuhrbewilligung für Knochen und Schwarten vom 12. August 2004 gab das Bundesamt der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 20. August 2004 vor Erlass der Verfügung in der Sache Gelegenheit zur Stellungnahme. Das Bundesamt führte darin unter Verweis auf die massgebenden gesetzlichen Bestimmungen auf einer Seite aus, weshalb der Beschwerdeführerin die Ausfuhrbewilligung ohne "Inlandentsorgungsgarantie" nicht erteilt werden könne.

Die Beschwerdeführerin nutzte die Gelegenheit zur Stellungnahme, indem sie mit Schreiben vom 26. August 2004 an das Bundesamt darauf aufmerksam machte, dass es sich bei den in Frage stehenden Knochen und Schwarten um Lebensmittel und nicht um Entsorgungsmaterial handle.

In seiner Verfügung vom 30. August 2004 begründete das Bundesamt die Verweigerung der Ausfuhrbewilligung unter Verweis auf die geänderten Bestimmungen damit, dass die vorgeschriebene "Inlandentsorgungsgarantie" fehle; im

Gesuch der Beschwerdeführerin fehle also eine Angabe, die nach geltendem Recht eine Voraussetzung für die Erteilung einer Ausfuhrbewilligung darstelle.

- 3.3. Aus dem Umstand, dass sich das Bundesamt in der angefochtenen Verfügung in Bezug auf die Notwendigkeit der "Inlandentsorgungsgarantie" der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht anschliesst, kann nicht gefolgert werden, dass es sich mit deren diesbezüglichen Vorbringen nicht auseinandergesetzt hat. Aus der Begründung der Verfügung ist ersichtlich, von welchen Überlegungen sich das Bundesamt bei seinem Entscheid leiten liess.

In Verbindung mit der vorgängig eingeräumten Möglichkeit, sich zur Rechtsauffassung des Bundesamtes zu äussern, ist die Beschwerdeführerin durch die Begründung der angefochtenen Verfügung in die Lage versetzt worden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in Kenntnis der wesentlichen Umstände an die Beschwerdeinstanz weiter zu ziehen. Mit dem Vorgehen des Bundesamtes ist der Beschwerdeführerin also das rechtliche Gehör im Sinne der vorstehend erwähnten Rechtsgrundsätze gewährt worden. Insofern hat das Bundesamt das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin nicht verletzt.

- 3.4. Im Übrigen bietet im Beschwerdeverfahren die Vernehmlassung zur Beschwerde (vgl. Art. 57 VwVG) der Vorinstanz Gelegenheit, die Begründung der angefochtenen Verfügung inhaltlich zu vertiefen.

In seiner Vernehmlassung an die Rekurskommission EVD vom 2. Dezember 2004 und der Stellungnahme vom 4. Mai 2005 führt das Bundesamt die Gründe für seinen Entscheid noch einmal eingehend aus und erklärt unter Bezugnahme auf die einzelnen Vorbringen der Beschwerdeführerin ausführlich, weshalb dieser die Ausfuhrbewilligung ohne schriftliche Übernahmegarantie nicht erteilt werden könne. Der Beschwerdeführerin wurde diese Stellungnahme des Bundesamtes zur Kenntnisnahme zugestellt.

Soweit man also annehmen wollte, das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin sei durch die Art der Begründung der angefochtenen Verfügung verletzt worden, wäre dieser Mangel als geheilt zu betrachten (vgl. BGE 126 I 68 E. 2; Häfelin / Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, Rz. 986 f.; Kölz / Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 131, 155, 257). Denn im vorliegenden Verfahren besteht die Möglichkeit, sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei zu überprüfen (Art. 49 VwVG), da der Rekurskommission EVD insofern die gleiche Prüfungsbefugnis zukommt wie dem Bundesamt.

4. Die Beschwerdeführerin bestreitet die sachliche Notwendigkeit einer "Inlandentsorgungsgarantie" als Voraussetzung für die Ausfuhrbewilligung für Knochen und Schwarten mit Lebensmittelqualität. In diesem Sinne stellt sie die Gesetzmässigkeit des neuen Artikels 75a EDAV in Frage, welcher seit 1. Juli 2004 die Ausfuhr von Knochen und Schwarten mit der Ausfuhr von tierischen Nebenprodukten gleichstellt, indem er auf Artikel 77 EDAV verweist.

Strittig ist also, ob das Bundesamt der Beschwerdeführerin die Ausfuhrbewilligung für Knochen und Schwarten zu Recht wegen einer fehlenden "Inlandentsorgungsgarantie" im Sinne von Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b EDAV verweigert hat.

- 4.1. Auszugehen ist davon, dass Artikel 75a EDAV, der sich auf Knochen und Schwarten bezieht, im 4. Kapitel "Ausfuhr" unter dem 2. Abschnitt "Ausfuhr von Fleisch und Fleischerzeugnissen" das Lebensmittel "Fleisch" betrifft. Darunter fallen auch *geniessbare* Knochen und Schwarten (vgl. Art. 118 LMV).

Dass zum "Fleisch" auch Knochen und Schwarten gehören, lässt sich mit folgender Regelung anschaulich dokumentieren. Nach der Schlachtung ist der Schlachttierkörper zur Fleischuntersuchung zu präsentieren (vgl. Art. 1 Fleischuntersuchungsverordnung vom 3. März 1995, FUV, SR 817.190.1). Den detaillierten Anweisungen zur Vorbereitung des Schlachttierkörpers zur Fleischuntersuchung in Anhang 1 FUV ist zu entnehmen, dass der Schlachttierkörper mit samt Knochen zu präsentieren ist. Mit seinem Entscheid erklärt die Fleischkontrolleurin oder der Fleischkontrolleur folglich auch Knochen und Schwarten als geniessbar (vgl. Art. 3 FUV).

Demgegenüber gelten als *tierische Nebenprodukte* (Art. 3 Abs. 1 VTNP):

"Tierkörper sowie nicht zur Verwendung als Lebensmittel bestimmte Schlachttierkörper und Erzeugnisse tierischen Ursprungs; ganz oder in Teilen, roh oder verarbeitet."

Tierische Nebenprodukte der Kategorie 3 sind:

- a. Schlachttierkörper oder Teile davon, die nicht zu den Kategorien 1 und 2 gehören und die von der Fleischkontrolle:
 1. als geniessbar bezeichnet worden sind, jedoch nicht zur Verwendung als Lebensmittel bestimmt sind oder
 2. als ungeniessbar bezeichnet worden sind, jedoch keine Anzeichen einer für Menschen oder Tiere ansteckenden Krankheit aufweisen.

(Art. 6 Bst. a. VTNP)

- 4.2. Vorweg ist zum besseren Verständnis der Zusammenhänge das bundesrechtliche Regelungskonzept kurz darzustellen, nach welchem die Entsorgung von

tierischen Nebenprodukten sowie die Ausfuhr von Lebensmitteln einerseits und die Ausfuhr von tierischen Nebenprodukten andererseits geregelt sind.

- 4.2.1. Entsprechend dem für die Lebensmittelgesetzgebung begleitenden Prinzip der Selbstverantwortung und -kontrolle (vgl. Art. 23 Abs. 1 und 2 LMG) muss derjenige, der Lebensmittel herstellt, behandelt, abgibt, einführt oder ausführt, dafür sorgen, dass die Waren den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Lebensmittel, die den Anforderungen des Gesetzes und seiner Ausführungsvorschriften nicht entsprechen, dürfen grundsätzlich nicht an Konsumenten abgegeben werden (vgl. Art. 6 Abs. 1 LMG). Gegebenenfalls muss die Ware, welche die gesetzlichen Anforderungen nicht (mehr) erfüllt, nach eigener Beurteilung oder nach Anordnungen der Lebensmittel-Kontrollorgane (vgl. Art. 24 LMG) beseitigt werden (vgl. Art. 28 LMG).

Betreffend den Umgang mit Abfällen (vgl. Art. 7 Abs. 6 USG) finden sich die grundlegenden Regeln im USG (vgl. Art. 30 - 32e USG). Als Grundsatz gilt, dass der Inhaber - abgesehen von Siedlungsabfällen - die Abfälle auf seine Kosten entsorgen muss (vgl. Art. 31b, 31c und 32 USG).

"Fleisch" beziehungsweise Schlachttierkörper und Teile davon sind Waren tierischer Herkunft, "die Träger des Ansteckungsstoffes einer Seuche sein können" (vgl. Art. 10 Abs. 1 Ziff. 3 und Art. 10b TSG). Daher richtet sich deren Entsorgung (als tierische Nebenprodukte), primär gestützt auf das Tierseuchengesetz, nach den speziellen Regelungen in der Verordnung über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten.

Betreffend die Verantwortlichkeit gilt grundsätzlich, dass der Kanton für die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten verantwortlich ist, die nicht bei der gewerbsmässigen Schlachtung oder Fleischverarbeitung anfallen (vgl. Art. 35 Abs. 4 und 36 VTNP). Andererseits muss, wer gewerbsmässig Tiere schlachtet oder Fleisch verarbeitet, die bei ihm anfallenden tierischen Nebenprodukte (auf eigene Kosten) entsorgen oder entsorgen lassen (vgl. Art. 35 Abs. 1 und 2 VTNP). Dabei gilt, dass die tierischen Nebenprodukte grundsätzlich im Inland entsorgt werden müssen; soweit sie im Ausland entsorgt werden, muss die Möglichkeit bestehen, sie nötigenfalls in einer Anlage im Inland zu entsorgen (vgl. Art. 39 VTNP).

Diese Regelung entspricht dem Verursacherprinzip nach USG und folgt auch dem Grundsatz, dass Abfälle soweit es möglich und sinnvoll ist, im Inland entsorgt werden (vgl. Art. 30 Abs. 3 USG). Sie auferlegt denjenigen, die gewerbsmässig und regelmässig planbare Mengen von Abfällen tierischer Herkunft produzieren (und insofern die realistische Möglichkeit haben, die Entsorgung selbst zu organisieren), die (Eigen-)Verantwortung für die Entsor-

gung. Andererseits trägt der Kanton für den übrigen Bereich die Entsorgungsverantwortung, insbesondere für den Fall, dass unerwartet tote Tiere anfallen, und für Situationen, in denen der Inhaber realistischer Weise nicht in der Lage ist, für die Entsorgung zu sorgen.

- 4.2.2. Als Lebensmittel (vgl. Art. 8 Abs. 1 LMG i. v. m. Art. 118 und 122 der Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995; SR 817.02, LMV) wird "Fleisch" durch die Schlachtung von Tieren gewonnen (vgl. Art. 16 - 17 LMG). Der Schlachttierkörper mitsamt Knochen und Schwarten wird untersucht und durch die Fleischkontrolleurin oder den Fleischkontrolleur geniessbar erklärt (vgl. Art 26 LMG und Fleischhygieneverordnung vom 1. März 1995, FHvV, SR 817.190). Anschliessend darf das "Fleisch" ohne weitere behördliche Bewilligung als Lebensmittel verwendet werden. Dabei sorgen die Kantone für die Lebensmittelkontrolle im Inland (vgl. Art. 40 LMG). Im Zusammenhang mit der Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr vollzieht der Bund das LMG (vgl. Art. 32 und 37 LMG).

Auch als Lebensmittel bleibt "Fleisch" eine Ware tierischer Herkunft, die Träger des Ansteckungsstoffes einer "übertragbaren oder stark verbreiteten oder bösartigen Krankheit sein kann" (vgl. Art. 10b TSG).

Daher richtet sich die Ausfuhr nicht nur nach der Lebensmittelgesetzgebung sondern überdies nach der Tierseuchengesetzgebung (vgl. Art. 24 Abs. 1 TSG). Die entsprechenden "sanitätspolizeilichen" Bestimmungen hat der Bundesrat in der EDAV zusammengefasst. Das 4. Kapitel "Ausfuhr" umfasst Abschnitt 1 "Ausfuhr von Tieren", Abschnitt 2 "Ausfuhr von Fleisch und Fleischerzeugnissen" und Abschnitt 3 "Ausfuhr von andern Waren", darunter tierische Nebenprodukte (vgl. Art. 77 EDAV).

Für die Ausfuhr von Lebensmitteln ist grundsätzlich keine Bewilligung erforderlich, hingegen beanstanden die Kontrollorgane für die Ausfuhr bestimmte Waren, wenn diese offenkundig gesundheitsgefährdend sind oder den Anforderungen des Bestimmungslandes nicht entsprechen (vgl. Art. 6 Abs. 2 und 27 Abs. 4 LMG). Auch das TSG, welches die Regelung an den Bundesrat delegiert, schreibt keine Bewilligung vor (vgl. Art. 24 Abs. 1 TSG). Dementsprechend regelt die EDAV in Bezug auf die Ausfuhr von Fleisch und Fleischerzeugnissen die Genehmigung der Einfuhrbedingungen des Bestimmungslandes und der Zeugnistexte (vgl. Art. 69 EDAV), die Zulassung und Überwachung von Ausfuhrbetrieben (vgl. Art. 70 - 72 EDAV) sowie die grenztierärztliche Untersuchung (vgl. Art. 74 EDAV).

Demgegenüber ist für die Ausfuhr von tierischen Nebenprodukten eine Bewilligung des Bundesamtes vorgeschrieben (vgl. Art. 77 EDAV). Dabei wird

unter anderem der Nachweis geprüft, dass der Gesuchsteller im Falle einer Einfuhrbeschränkung des Bestimmungslandes die Ware nach Artikel 39 VTNP im Inland entsorgen kann.

- 4.2.3. Im Sinne eines vorläufigen Zwischenergebnisses ist festzuhalten, dass der Bundesrat mit dem neuen Artikel 75a EDAV das vorstehend dargelegte Regelungs-Grundkonzept in zweifacher Hinsicht durchbrochen hat. Indem für die Ausfuhr von geniessbaren Knochen und Schwarten Artikel 77 EDAV, der die Ausfuhr von tierischen Nebenprodukten regelt, anwendbar erklärt wird, hat dies zur Folge, dass:

für die Ausfuhr eines Lebensmittels (geniessbare Knochen und Schwarten = Fleisch) eine Bewilligung vorgeschrieben wird;

als Bewilligungsvoraussetzung für die Ausfuhr eines Lebensmittels ein Entsorgungsnachweis vorzulegen ist, der sonst nur für die Ausfuhr von tierischen Nebenprodukten vorgeschrieben ist.

- 4.2.4. Indem für die Ausfuhr eines Lebensmittels ein spezieller Entsorgungsnachweis verlangt wird, wird gleichzeitig der Grundsatz der Selbstverantwortung des Schlacht- und Fleischverarbeitungsbetriebs für die Entsorgung (vgl. Art. 35 Abs. 1 VTNP) relativiert. Als Korrelat zur Selbstverantwortung muss der Betrieb gegebenenfalls die Konsequenzen tragen. In dieser Hinsicht stellt die VTNP mit der Möglichkeit, einen Schlacht- oder Lebensmittelbetrieb zu schliessen (vgl. Art. 35 Abs. 3 VTNP) ein Instrumentarium - im Einklang mit dem Grundkonzept der Regelung - bereit, um gegebenenfalls im öffentlichen Interesse ein Problem abzuwenden.

Im Hinblick auf die nachfolgenden Überlegungen ist festzuhalten, dass Knochen und Schwarten, welche die Fleischkontrolle als geniessbar passiert haben, so lange als Lebensmittel gelten, als sie nach dem Willen des Inhabers zur Verwendung als Lebensmittel oder zur Herstellung von Lebensmitteln vorgesehen sind. Dabei müssen die entsprechenden Hygienevorschriften im Umgang mit ihnen, namentlich die vorgeschriebenen Kühltemperaturen, eingehalten werden (vgl. insbesondere Art. 1 FHyV und Art. 125 LMV).

In diesem Sinne geht es im vorliegenden Fall um die Ausfuhr eines Lebensmittels.

5. Die Beschwerdeführerin begründet ihre Weigerung, eine "Inlandentsorgungsgarantie" als Voraussetzung für die Ausfuhrbewilligung beizubringen, im Wesentlichen mit folgenden Argumenten:
- Es fehle an einer gesetzlichen Grundlage für die neue Bestimmung von Artikel 75a EDAV.
 - Diese Regelung hätte nicht in der EDAV sondern in der VTNP getroffen werden müssen.
 - Die Regelung, die im Ergebnis die Verpflichtung beinhalte, eine "Inlandentsorgungsgarantie" beizubringen, stelle keine sanitätspolizeiliche Massnahme dar.
 - Die in Artikel 75a EDAV statuierte Gleichsetzung von Knochen und Schwarzen mit zur Entsorgung vorgesehenen tierischen Nebenprodukten sei sachlich nicht gerechtfertigt und damit willkürlich.
 - Die Regelung in Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b EDAV verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot, weil Häute und Felle nach weniger strengen Vorschriften behandelt würden.
 - Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b EDAV sei die Anwendung zu versagen, da die Vorschrift einen ungerechtfertigten Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin darstelle.

Das Bundesamt erklärt, Bund und Kantone seien durch Artikel 9 TSG verpflichtet, alle Massnahmen zu treffen, die nach dem jeweiligen Stand der Wissenschaft und der Erfahrung angezeigt seien, um das Auftreten und die Ausdehnung einer Tierseuche zu verhindern. Die in Artikel 24 TSG enthaltene Regelungskompetenz umfasse ohne Zweifel die Einführung einer Bewilligungspflicht und damit verbunden die Festsetzung der Voraussetzungen.

Demzufolge ist Artikel 75a EDAV auf seine Übereinstimmung mit den massgebenden Delegationsnormen sowie auf seine Verfassungsmässigkeit zu überprüfen.

- 5.1. Die Rekurskommission EVD kann im Verfahren der Verwaltungsbeschwerde Verordnungen des Bundesrats vorfrageweise auf ihre Gesetzmässigkeit prüfen. Bei unselbstständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen (Art. 164 Abs. 2 BV), prüft es, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnis gehalten hat. Soweit der Inhalt der Verordnung durch das delegierende Gesetz gedeckt ist, bleibt für eine Überprüfung im Hinblick auf Artikel 191 BV kein Raum. Wird dem Bundesrat durch die gesetz-

liche Delegation ein Bereich des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Artikel 191 BV für die Rekurskommission EVD verbindlich. Sie darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht ihr eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat ihre Prüfung darauf zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (vgl. Häfelin / Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, Zürich 2005, Rz. 2086 ff., Rz. 2099; BGE 129 II 249 E. 5.4; BGE 128 II 34 E. 3b; BGE 127 II 238 E. 8a).

- 5.2. Entsprechend den dargestellten Grundsätzen ist im Folgenden zu untersuchen, auf welche gesetzliche Grundlage sich Artikel 75a EDAV stützt, und durch Auslegung Sinn und Tragweite der dem Bundesrat eingeräumten Verordnungsbezugnis zu ermitteln. Entsprechend dem Ergebnis der Auslegung ist sodann zu klären, ob die strittige Bestimmung in der EDAV im Rahmen der dem Bundesrat delegierten Regelungskompetenz liegt beziehungsweise den Rahmen der Delegationsnorm offensichtlich sprengt.

Die EDAV verweist im Ingress auf die Artikel 26a, 32 und 37 LMG. Danach vollzieht der Bund dieses Gesetz im Zusammenhang mit der Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr und sorgt für die entsprechende Lebensmittelkontrolle (vgl. Art. 32 Abs. 1 LMG). Der Bundesrat erlässt die Ausführungsvorschriften (vgl. Art. 37 Abs. 1 LMG). Der Bundesrat kann vorschreiben, dass Lebensmittel tierischer Herkunft systematisch kontrolliert werden; er kann die Art der Durchführung und die Bescheinigung der Kontrolle regeln (vgl. Art. 26a LMG).

Das Bundesamt nennt Artikel 24 TSG als massgebende Delegationsnorm. Sie lautet:

Art. 24 Ein-, Aus- und Durchfuhr

¹Der Bundesrat bestimmt, unter welchen sanitätspolizeilichen Bedingungen die Ein-, Aus- oder Durchfuhr von Tieren, immunbiologischen Erzeugnissen, tierischen Stoffen und anderen Gegenständen, die Träger des Ansteckungsstoffes einer übertragbaren oder stark verbreiteten oder bösartigen Krankheit sein können, zugelassen wird.

(²...)

Generell kann der Bundesrat den Verkehr mit Lebensmitteln aus tierseuchenpolizeilichen Gründen beschränken (vgl. Art. 10b TSG).

Diesen Ermächtigungen zum Erlass von Verordnungsrecht ist gemeinsam, dass sie durch keine weiteren sachlichen Vorgaben im Gesetz konkretisiert oder ein-

geschränkt werden. Der Bundesrat wird allgemein ermächtigt, die entsprechenden Regelungen zu erlassen.

Sinn und Tragweite dieser Delegationsnormen gilt es im Folgenden zu ermitteln.

- 5.2.1. Das LMG erwähnt in den Artikeln 32 Absatz 1 und 26a die Lebensmittelkontrolle beziehungsweise Kontrolle und Durchführung der Kontrolle. Nach LMG sind also "Kontrollen" vorzunehmen. Dies ist ein Grundprinzip der Lebensmittelgesetzgebung, wonach die Kontrollorgane Lebensmittel usw. überprüfen, wobei die Kontrolle in der Regel stichprobenweise erfolgt (vgl. Art. 24 Abs. 1 LMG). Auf diese Weise wird überprüft, ob die Lebensmittel den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und der Inhaber insofern seiner Verpflichtung zur Selbstkontrolle genügt (vgl. Art. 23 LMG). Bei Lebensmitteln tierischer Herkunft kann der Bundesrat (als Ausnahme) die systematische Kontrolle vorschreiben (vgl. Art. 26a LMG).

In Bezug auf die Ausfuhr ist vorgesehen, dass die Kontrollorgane für die Ausfuhr bestimmte Waren beanstanden, wenn diese: (a.) offenkundig gesundheitsgefährdend sind; (b.) soweit erkennbar den Anforderungen des Bestimmungslandes nicht entsprechen (vgl. Art. 27 Abs. 4 LMG)

Aus dem klaren Wortlaut der vorstehend erwähnten Bestimmungen lässt sich ableiten, dass gestützt auf das LMG zwar Kontrollen, grundsätzlich nicht aber Bewilligungen für die Ausfuhr vorgesehen werden können. Insofern ist der in Artikel 27 Absatz 4 LMG umschriebene Zweck wegleitend für die Ausführungsbestimmungen des Bundesrates.

Im Sinne eines vorläufigen Zwischenergebnisses ist somit festzuhalten, dass das LMG sowenig wie für das Inverkehrbringen eines Lebensmittels im Inland (wofür keine Bewilligung erforderlich ist [ergibt sich e contrario aus Art. 8 LMG]), die Grundlage abgibt, um eine Ausfuhrbewilligung für Lebensmittel vorzuschreiben.

Soweit für die Ausfuhr von "Fleisch" in der Form von Knochen und Schwarzen eine Bewilligung vorgeschrieben werden soll, müsste sich die Grundlage folglich aus dem TSG ergeben.

- 5.2.2. Das TSG ermächtigt den Bundesrat allgemein, den Verkehr mit Lebensmitteln aus tierseuchenpolizeilichen Gründen zu beschränken (vgl. Art. 10b TSG) und zu bestimmen, unter welchen sanitätpolizeilichen Bedingungen die Ein-, Aus- oder Durchfuhr (...) zugelassen wird (vgl. Art. 24 Abs. 1 TSG).

Diese Delegationsnormen sind sehr allgemein gehalten. Dem Bundesrat wird die generelle Kompetenz eingeräumt, die "sanitätspolizeilichen Bedingungen für die Ausfuhr" zu bestimmen. Es wird weder die Art der zu treffenden Massnahmen umschrieben, noch in welcher Weise die Ausfuhr zu ordnen ist. Dem Bundesrat wird damit ein sehr weiter Spielraum des Ermessens eingeräumt. Dieser weite gesetzgeberische Gestaltungsspielraum erlaubt es dem Bundesrat infolgedessen, aus den verschiedenen in Betracht fallenden sanitätspolizeilichen Massnahmen die nach seinem Ermessen geeignete auszuwählen.

Dieser weite Delegationsrahmen steht auch im Einklang mit dem Grundsatz nach Artikel 9 TSG, wonach Bund und Kantone alle Massnahmen treffen, die nach dem jeweiligen Stand der Wissenschaft und Erfahrung angezeigt erscheinen, um das Auftreten und die Ausdehnung einer Tierseuche zu verhindern.

Somit erscheint es nicht ausgeschlossen, in sachlich begründeten Fällen gestützt auf diese Kompetenzdelegation eine Bewilligung vorzusehen. Insofern erscheint es unproblematisch, dass die EDAV für zahlreiche Tatbestände, insbesondere im Zusammenhang mit der Einfuhr und der Durchfuhr, eine Bewilligung vorschreibt.

Nach diesem kurzen Blick in das Tierseuchengesetz ist davon auszugehen, dass das TSG eine genügende gesetzliche Grundlage abgibt, um - in sachlich begründeten Fällen - ein Bewilligungsverfahren mit entsprechenden Bewilligungsvoraussetzungen vorzuschreiben.

Die Gesetzmässigkeit des neuen Artikels 75a EDAV ist demnach unter dem Gesichtspunkt der Wahrung des Delegationsrahmens, wie er sich aus dem TSG ergibt, grundsätzlich nicht in Frage zu stellen.

- 5.3. Die weitere Prüfung der Gesetz- und Verfassungsmässigkeit der Bestimmung hat sich daher auf die Frage zu konzentrieren, ob die Regelung (innerhalb des dem Bundesrat eingeräumten Entscheidungsspielraums) Verfassungsgrundsätze wie den Rechtsgleichheitssatz oder das Willkürverbot beachtet.

Namentlich ist zu prüfen, ob sich diese Bestimmung auf ernsthafte Gründe stützen lässt oder ob sie Artikel 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht finden lässt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden müssen (vgl. BGE 102 Ia 7 E. 5). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine Norm dann qualifiziert un-

gerecht und damit im Widerspruch zum Willkürverbot, wenn sie nicht sachlich begründbar ist oder sinn- und zwecklos erscheint. Dabei kann der Vorschrift zwar ein an sich tragfähiger Sinn und Zweck zukommen, wobei aber die Art und Weise, wie dieser Zweck erreicht werden soll, jeder sachlichen Begründung entbehren kann (vgl. dazu Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999, S. 471 f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Anders als bei Gesetzen, wo die Botschaft und das amtliche Bulletin über die parlamentarische Beratung zugänglich sind, gibt es über die Motive des Bundesrates für die Änderung einer Verordnung keine offiziell publizierten Hinweise aus Materialien.

Das Bundesamt erklärt die Regelung folgendermassen. In der Schweiz stelle niemand mehr Speisegelatine aus Knochen und Schwarten her. Deshalb müssten Knochen und Schwarten in der Schweiz entsorgt werden können, falls die Ausfuhr nicht mehr möglich sei. Da ein Ausbruch einer hochansteckenden oder andern Seuche immer möglich sei, müsse mit einem Einfuhrverbot eines Staates gerechnet werden. Anders als für die Ausfuhr von Muskelfleisch, Fetten und Wurstwaren, die auch im Inland als Lebensmittel oder zur Herstellung von Lebensmitteln Verwendung fänden, sei die "Inlandentsorgungsgarantie" für Knochen und Schwarten notwendig, weil sie im Inland nur in geringen Mengen verwertet werden könnten.

Hintergrund der neuen Regelung ist letztlich also die Sicherstellung der Entsorgung, der in der Schweiz bei der Schlachtung anfallenden Knochen und Schwarten.

Den Angaben des Bundesamtes ist zu entnehmen, dass in der Schweiz jährlich eine Gesamtmenge in der Grössenordnung von 250 000 Tonnen tierischer Nebenprodukte entsorgt wird. Daneben sei bei den Entsorgungsbetrieben heute eine nicht ausgenutzte Entsorgungskapazität von rund 50 000 Tonnen vorhanden. Weiter geht das Bundesamt davon aus, dass für rund 12 000 Tonnen Knochen und Schwarten, die exportiert werden, eine "Inlandentsorgungsgarantie" nötig ist ("die Inlandentsorgungsgarantien belaufen sich zurzeit auf insgesamt 12 000 t"). Die freie Entsorgungskapazität würde demnach ausreichen, um die im Export als Lebensmittel abgesetzten geniessbaren Knochen und Schwarten im Inland zu entsorgen, falls der Export nicht mehr möglich sein sollte. Allerdings nimmt das Bundesamt an, ohne die Verpflichtung, die Entsorgungskapazität im Rahmen von "Entsorgungsgarantien" frei zu halten, würde die freie Kapazität sinken.

Daher ist zu untersuchen, wie der Problembereich Entsorgung geregelt ist und welche Schlüsse daraus für die Problematik des Exports von Knochen und Schwarten zu ziehen sind.

- 5.3.1. Die Entsorgung der Kadaver und Materialien, die Träger des Ansteckungsstoffes einer Seuche sein können (vgl. Art. 10 Abs. 1 Ziff. 3 TSG), regelt der Bundesrat auf eine Weise, dass die Gesundheit von Menschen und Tieren sowie die Umwelt nicht gefährdet werden (vgl. Art. 1 Bst. a VTNP).

Gestützt auf diesen gesetzlichen Auftrag hat der Bundesrat die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten in der VTNP umfassend geregelt (vgl. Art. 2 Abs. 1 VTNP). Als Entsorgung wird das Sammeln, Zwischenlagern, Befördern, Verarbeiten, Verwerten, Verbrennen und Vergraben von tierischen Nebenprodukten erfasst (vgl. Art. 3 Abs. 4 VTNP). Als tierische Nebenprodukte gelten Tierkörper sowie nicht zur Verwendung als Lebensmittel bestimmte Schlachttierkörper und Erzeugnisse tierischen Ursprungs; ganz oder in Teilen, roh oder verarbeitet (vgl. Art. 3 Abs. 1 VTNP).

Tierische Nebenprodukte sind nach Risikostufen in 3 Kategorien eingeteilt (vgl. Art. 4 - 6 VTNP). Die Art und Weise der Entsorgung ist entsprechend diesen Risikokategorien differenziert geregelt (vgl. Art. 13 - 16 VTNP). Bau und Betrieb der Entsorgungsanlagen sind im 5. Abschnitt (vgl. Art. 23 - 29 sowie Anhänge 2 und 3 VTNP) bis in technische Einzelheiten eingehend geregelt. Das Verarbeiten von tierischen Nebenprodukten muss so erfolgen, dass allfällige Krankheitserreger vernichtet werden. Die Verarbeitungsmethoden für zahlreiche Produkte sind in Anhang 4 VTNP ausdrücklich festgelegt (vgl. Art. 12 Abs. 1 VTNP).

Die Kantone beaufsichtigen die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten. Sie kontrollieren die mit einer Plangenehmigung errichteten Anlagen mindestens einmal jährlich (vgl. Art. 34 Abs. 1 VTNP).

Betreffend die Verantwortung für die Entsorgung (7. Abschnitt) gilt:

Art. 36 Entsorgung durch den Kanton

- 1 Für die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten, die nicht bei der gewerbmässigen Schlachtung oder Fleischverarbeitung anfallen, ist der Kanton verantwortlich.
- 2 Kantone, die keine eigene Anlage betreiben, stellen die Entsorgung der tierischen Nebenprodukte, für die sie verantwortlich sind, durch eine Vereinbarung mit einem Entsorgungsbetrieb sicher.

Art. 35 Entsorgung durch die Inhaberin oder den Inhaber

- 1 Wer gewerbmässig Tiere schlachtet oder Fleisch verarbeitet, muss die bei ihm anfallenden tierischen Nebenprodukte entsorgen oder entsorgen lassen.
- 2 Wer tierische Nebenprodukte durch Dritte entsorgen lässt, muss gegenüber dem Kanton durch Vorlegen schriftlicher Vereinbarungen nachweisen, dass die Entsorgung für mindestens zwei Jahre gesichert ist. Die Vereinbarungen enthalten Angaben zu den Mengen und den Ausstiegskonditionen.

3 Der Kanton kann nötigenfalls einen Schlacht- oder Lebensmittelbetrieb schliessen, wenn eine vorschriftsgemässe Entsorgung der tierischen Nebenprodukte nicht gewährleistet ist.

4 Alle übrigen Inhaber von tierischen Nebenprodukten müssen diese in die vom Kanton bestimmte Sammelstelle liefern, sofern sie zu deren Entsorgung nicht selbst in der Lage sind.

Demnach ist ein Schlachtbetrieb, wie in diesem Fall die Beschwerdeführerin, - unter der Aufsicht des Kantons - selbst für die Entsorgung der anfallenden tierischen Nebenprodukte verantwortlich. Betriebe, welche die tierischen Nebenprodukte durch Dritte entsorgen lassen - was in der Praxis überwiegend der Fall ist - müssen gegenüber dem Kanton durch Vorlegen schriftlicher Vereinbarungen nachweisen, dass die Entsorgung für mindestens zwei Jahre gesichert ist.

5.3.2. Die Ausfuhr von Fleisch und Fleischerzeugnissen ist in den Artikeln 69 - 75 EDAV geregelt, ohne, dass ein einzelnes Produkt namentlich genannt wird.

Es stellt sich also die Frage, weshalb der Bundesrat mit der Änderung der EDAV vom 23. Juni 2004 (AS 2004 3113) ausgerechnet die Ausfuhr von Knochen und Schwarten - namentlich in einer Spezialbestimmung (Art. 75a EDAV) - geregelt hat, indem er folgende Bestimmung anwendbar erklärte:

Art. 77 Tierische Nebenprodukte

¹Tierische Nebenprodukte dürfen nur mit Bewilligung des Bundesamtes ausgeführt werden.

²Das Bundesamt erteilt die Bewilligung, wenn:

- a. es festgestellt hat, dass keine seuchenpolizeilichen Gründe entgegenstehen und Gewähr für die Beachtung der Einfuhrbedingungen des Bestimmungslandes besteht;
- b. der Gesuchsteller nachweist, dass er im Falle einer Einfuhrbeschränkung des Bestimmungslandes die Ware im Inland nach Artikel 39 VTNP entsorgen kann;
- c. die grenzüberschreitende Entsorgung von tierischen Nebenprodukten der Kategorien 1 und 2 nach den Artikeln 4 und 5 VTNP mit dem Bestimmungsland abgesprochen wurde.

³Das Bundesamt legt das Ausfuhrgesuch dem für den Entsorgungsbetrieb nach Absatz 2 Buchstabe b zuständigen Kantonstierarzt zum Bericht und zum Antrag vor.

⁴Die Bewilligung ist mit der Auflage zu verbinden, dass die Menge der exportierten tierischen Nebenprodukte dem Bundesamt monatlich gemeldet wird.

⁵Vorbehalten bleiben die abfallrechtliche Bewilligung des Bundesamtes für Umwelt-, Wald und Landschaft nach dem Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983.

Koordiniert mit dieser Änderung der EDAV wurde im Rahmen der VTNP die Ausfuhr von tierischen Nebenprodukten folgendermassen geregelt:

Art. 39 Ausfuhr von tierischen Nebenprodukten

¹Wer tierische Nebenprodukte ausführt, muss in der Lage sein, diese auch im Inland in einer für die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten der entsprechenden Kategorie zugelassenen Anlage zu entsorgen, falls das Bestimmungsland die Einfuhr beschränken oder verbieten sollte. Vorbehalten bleiben staatsvertragliche Vereinbarungen über die grenzüberschreitende Entsorgung.

²Der Nachweis, dass die tierischen Nebenprodukte im Falle einer Einfuhrbeschränkung im Inland entsorgt werden könnten, ist mit einer schriftlichen Übernahmegarantie zu erbringen. Eine Übernahmegarantie kann nur ausgestellt werden, sofern und solange die Anlage über freie Kapazität verfügt. Diese ergibt sich aus der Differenz der gemäss Plangenehmigung festgelegten Entsorgungskapazität und der pro Jahr effektiv entsorgten Gesamtmenge.

...

- 5.4. Aus der Sicht des Bundesamtes spricht vor allem die für den Export von tierischen Nebenprodukten verlangte "Inlandentsorgungsgarantie" (vgl. Art. 77 Abs. 2 Bst. b EDAV) für den neuen Artikel 75a EDAV.

Es führt dazu aus, die Sicherstellung der Entsorgungskapazität sei ein wichtiges Instrument in der Seuchenprävention und Seuchenbekämpfung. Seuchenpolizeiliche Restriktionen des Bestimmungslandes könnten den grenzüberschreitenden Handel mit tierischen Nebenprodukten wie auch Knochen und Schwarten zum Erliegen bringen. Mit der "Inlandentsorgungsgarantie" werde sichergestellt, dass die fraglichen Knochen und Schwarten sofort entsorgt werden könnten.

Demgegenüber stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, eine Gleichstellung von geniessbaren Knochen und Schwarten mit tierischen Nebenprodukten sei sachlich nicht gerechtfertigt. Auf Grund langjähriger Erfahrung gebe es keinen Grund anzunehmen, dass infolge der Seuchensituation in einzelnen Ländern die Ausfuhr von Lebensmitteln aus der Schweiz wirklich gänzlich untersagt werden könnte. Sie habe sich bereits durch die Entsorgungsvereinbarung nach Artikel 35 Absatz 2 VTNP darüber ausgewiesen, dass sie in der Lage sei, die bei ihr anfallenden tierischen Nebenprodukte entsorgen zu lassen.

Bei dieser Konstellation stellt sich die Frage, ob es sachlich gerechtfertigt ist, den Export von geniessbaren Knochen und Schwarten wie einen Export von tierischen Nebenprodukten zu behandeln, weil Knochen und Schwarten im Inland mangels anderweitiger Nachfrage gezwungenermassen als tierische Nebenprodukte entsorgt werden müssten.

- 5.4.1. Dem Bundesamt ist darin beizupflichten, dass die Sicherstellung der Entsorgungskapazität ein wichtiges Instrument in der Seuchenprävention und Seuchenbekämpfung ist. Dies ist eines der zentralen Ziele der VTNP (vgl. Art. 1 Bst. c). In diesem Sinne wirkt auch Artikel 35 Absatz 2 VTNP, wonach sich die Schlacht- und Verarbeitungsbetriebe gegenüber dem Kanton darüber ausweisen müssen, dass die Entsorgung für mindestens zwei Jahre gesichert ist.

Die Beschwerdeführerin bestätigt mit Schreiben vom 4. April 2005, welche Betriebe für sie die Entsorgung der anfallenden, tierischen Nebenprodukte übernehmen. Damit verfügt die Beschwerdeführerin bereits über Garantien von inländischen Entsorgungsunternehmen, die beinhalten, dass die Entsorgung der bei ihr anfallenden tierischen Nebenprodukte während zwei Jahren gesichert ist.

Betreffend die anfallenden Mengen an zu entsorgenden tierischen Nebenprodukten ist in Betracht zu ziehen, dass diese je nach Geschäftsgang schwanken können und dass auch die Entscheide der Fleischkontrolle sich darauf auswirken. Bei M. fallen pro Jahr nach ihren Angaben 11 700 Tonnen Knochen und 1 500 Tonnen Schwarten an. Ca. 1 000 Tonnen Schwarten und Schwartenspeck aus einer ihrer Anlagen werden als Lebensmittel exportiert. Knochen seien nur im ersten Halbjahr 2004 exportiert worden; zurzeit würden sie an einen Entsorgungsbetrieb geliefert. Die jährlichen Mengenschwankungen liegen in einem Bereich +/- 10 %. Sofern die Exportmöglichkeiten gänzlich ausfielen, müssten 1 000 Tonnen Schwarten aus einer ihrer Anlagen sowie 540 Tonnen Knochen aus einer anderen Anlage über das Jahr verteilt entsorgt werden. Da diese Menge etwa den jährlichen Mengenschwankungen entspricht, ist der Beschwerdeführerin abzunehmen, dass die Entsorgung der Knochen im Inland technisch und logistisch keine Probleme bereiten würde.

Sollten im Übrigen Zweifel an der ausreichenden Entsorgungskapazität für einen Schlacht- und Verarbeitungsbetrieb aufkommen, so wäre es Aufgabe der Kantone, einzuschreiten.

Bei geniessbaren Knochen und Schwarten stellt sich die Entsorgungsfrage solange nicht, als sie nach den lebensmittelrechtlichen Vorschriften behandelt, insbesondere gekühlt gelagert werden, und insofern nicht als tierische Nebenprodukte gelten. Käme es zu einer überraschenden Grenzschliessung, so würde dies zunächst nur bedeuten, dass die Knochen weiterhin als Lebensmittel zu lagern sind. Zur Entsorgung kämen die Knochen erst, nachdem sich der Betrieb entschieden hat, für die Knochen auf eine Verwendung

als Lebensmittel zu verzichten. Insofern bleibt dem Schlachtbetrieb ein gewisser zeitlicher Spielraum, um die Knochen zur Entsorgung zu geben.

Nach den Mengen, um welche es gesamtschweizerisch geht (250 000 Tonnen tierische Nebenprodukte, 50 000 Tonnen freie Entsorgungskapazität, 12 000 Tonnen als Lebensmittel exportierte Knochen und Schwarten; vgl. E. 5.3), ist schwer vorstellbar, dass bei einer Grenzschiessung (als Extremfall) im Inland ein Entsorgungsnotstand in Bezug auf Knochen und Schwarten eintreten könnte, dem mit der "Inlandentsorgungsgarantie" präventiv vorgebeugt werden müsste. Insofern ist die Vermutung der Beschwerdeführerin nicht von vorneherein von der Hand zu weisen, es gehe gewissen Entsorgungsbetrieben mit unausgelasteten Kapazitäten vor allem darum, von der Fleischwirtschaft eine Entschädigung zu erwirken.

Das der VTNP zu Grunde liegende Entsorgungskonzept erweist sich grundsätzlich - sowohl was die Verantwortlichkeit angeht als auch betreffend die notwendige Infrastruktur - als lückenlos. Weiter ist hervorzuheben, dass eine regelmässige Kontrolle durch die Kantone vorgesehen ist; diese müsste sicherstellen, dass die Entsorgung nicht nur "auf dem Papier" sondern auch in der Realität der täglichen Praxis funktioniert. Unter diesen Umständen ist nicht erkennbar, welchen zusätzlichen Nutzen die "Inlandentsorgungsgarantie" im Zusammenhang mit der Ausfuhr von Knochen und Schwarten brächte.

Soweit die strittige Regelung offenbar primär darauf abzielt, dem Exporteur von Knochen und Schwarten die Verpflichtung zur Beibringung einer "Inlandentsorgungsgarantie" aufzuerlegen, ist eine sachliche Rechtfertigung der rechtlichen Gleichstellung des Exportes von geniessbaren Knochen und Schwarten mit dem Export von tierischen Nebenprodukten nach Artikel 77 EDAV, nicht gegeben, weil das Instrumentarium zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit im Inland mit den Regelungen in der VTNP bereits vorhanden ist.

5.4.2. Bei Artikel 75a EDAV geht es indessen um mehr, als nur um die "Inlandentsorgungsgarantie".

Die Anwendung von Artikel 77 EDAV hat auch zur Folge, dass für die Ausfuhr eines Lebensmittels nun eine Bewilligung vorgeschrieben ist (vgl. Art. 77 Abs. 1 EDAV) und weitere, auf die Ausfuhr von tierischen Nebenprodukten bezogene Vorschriften anwendbar werden (vgl. Art. 77 Abs. 2 Bst. a, und Abs. 3 - 5 EDAV), bei denen es fraglich ist, inwiefern sie bei der Ausfuhr von Lebensmitteln einen Sinn ergeben.

Die Ausfuhr geniessbarer Knochen und Schwarten als Ausfuhr von tierischen Nebenprodukten zu behandeln bedeutet insofern einen grundlegenden Einbruch in das bisherige Regelungs-Konzept (vgl. E. 4.2.2).

Inwieweit diese Konsequenzen bedacht und gewollt sind, bleibt offen. Jedenfalls stempeln sie die neue Regelung zu einer Ausnahme im Gesamtkonzept, für welche es überzeugende Gründe braucht, die vorerst nicht erkennbar sind.

- 5.5. Es könnte auch nicht angeführt werden, es gehe um die Sicherstellung der Entsorgung im Seuchenfall. Wenn die Ausfuhr aus seuchenpolizeilichen Gründen nicht mehr in Frage käme, so wäre diese nach Artikel 10b TSG zu untersagen. Unter diesen Umständen wären die Knochen und Schwarten als tierische Nebenprodukte der Kategorie 2 zu entsorgen, nämlich als Schlacht-tierkörper oder Teile davon, die nicht zur Kategorie 1 gehören, von der Fleischkontrolle als ungeniessbar bezeichnet worden sind und Anzeichen einer für Menschen oder Tiere ansteckenden Krankheit aufweisen (vgl. Art. 5 Bst. a VTNP).

Wird indessen eine Seuche festgestellt, so bestimmt die Kantonstierärztin oder der Kantonstierarzt, wie die tierischen Nebenprodukte entsorgt werden müssen, insbesondere: (a.) in welcher Anlage die Tierkörper zu entsorgen sind, falls mehrere Anlagen in Frage kommen; (b.) welche besonderen Vorsichtsmassnahmen getroffen werden müssen (vgl. Art. 31 Abs. 1 VTNP).

Wird eine hochansteckende Seuche festgestellt, kann das Bundesamt anordnen, dass: (a.) sämtliche tierischen Nebenprodukte innerhalb der vom Seuchenausbruch betroffenen Region oder verseuchte tierische Nebenprodukte aus mehreren betroffenen Regionen in derselben Anlage entsorgt werden müssen (vgl. Art. 32 Bst. a VTNP).

Für ihren Verantwortlichkeitsbereich müssen die Kantone, die keine eigene Anlage betreiben, die Entsorgung der tierischen Nebenprodukte, für die sie verantwortlich sind, durch eine Vereinbarung mit einem Entsorgungsbetrieb sicherstellen (vgl. Art. 36 Abs. 2 VTNP).

Nach diesen Bestimmungen erfolgt somit die Entsorgung im Seuchenfall nicht mehr in eigener Verantwortung des Schlachtbetriebs, sondern primär nach den Anordnungen der kantonalen seuchenpolizeilichen Vollzugsorgane und des Bundesamtes.

- 5.6. Im Übrigen zeigt ein Blick in eine "Garantieerklärung" aus den Akten in einem "Parallellfall", dass die Knochen im Rahmen des üblichen Betriebs einer Kehrrichtentsorgungsanlage übernommen und im Falle einer Vollauslastung der Anlage in erster Linie organisatorische Massnahmen realisiert würden. Das ist im Prinzip das selbe, was für den Seuchenfall nach den Artikeln 31 und 32 VTNP vorgesehen ist, wonach der Kanton und das Bundesamt eingreifen können, um die vorhandene Entsorgungskapazität möglichst zweckmässig und risikogerecht zu nutzen.

Eine solche "Inlandentsorgungsgarantie" verspricht nicht mehr, als ohnehin zwischen den verschiedenen Entsorgungsbetrieben im Rahmen des normalen Geschäftsverkehrs vorgekehrt würde, falls ein Betrieb momentan an seine Kapazitätsgrenze geriete.

- 5.7. Im Rahmen der durch die Bundesverfassung garantierten Wirtschaftsfreiheit (vgl. Art. 27 BV) und der durch die Lebensmittelgesetzgebung gesetzten Schranken ist ein Schlacht- und Fleischverarbeitungsbetrieb frei darin zu entscheiden, wie Knochen und Schwarten verwendet werden sollen.

Knochen und Schwarten können, wie die Beschwerdeführerin und das Bundesamt übereinstimmend darlegen, in der Schweiz nur in beschränktem Umfang als Lebensmittel Verwendung finden. Unter diesen Umständen ist es nahe liegend, dass versucht wird, wirtschaftlich sinnvolle Exportmöglichkeiten für geniessbare Knochen und Schwarten zu erschliessen, um sie als Lebensmittel oder zur Herstellung von Lebensmitteln im Ausland zu verwerten.

Der Umstand, dass sich dadurch die Entsorgung in der Schweiz erübrigt - sei es als Verwendung als Tierfutter oder technische Erzeugnisse (vgl. Art. 20 und 21 i. V. m. Anhang 4 Ziff. 3 VTNP) oder durch Verbrennung oder Drucksterilisation (vgl. Art. 15 Abs. 1 i. V. m. Art. 13 Abs. 1 und 14 Abs. 1 VTNP) - stempelt den Export der geniessbaren Knochen und Schwarten noch nicht zu einer Entsorgungsmassnahme.

Dazu führt die Beschwerdeführerin aus, die anfallenden Knochen würden aus wirtschaftlichen Gründen exportiert. Der Export von Knochen sei weitaus günstiger als die Entsorgung im Inland. Die Entsorgung im Inland sei mindestens doppelt so teuer, wie der Export. Die Entsorgung von Schwarten koste im Inland 13 Rappen pro Kilogramm, während sich beim Export 30 bis 40 Rappen pro Kilogramm lösen liessen. Technisch und logistisch würde es keine Schwierigkeiten bereiten, ihre jährlich exportierten Mengen im Inland zu entsorgen. Diese Menge entspreche etwa den Mengenschwankungen von +/- 10 % der bei ihr jährlich zur Entsorgung anfallenden tierischen Nebenprodukte.

Die Wirtschaftsfreiheit gilt indessen nicht absolut; sie kann unter den in Artikel 36 BV genannten Voraussetzungen eingeschränkt werden (vgl. BGE 128 I 3 E. 3a).

Durch das Bewilligungsverfahren, verbunden mit der Notwendigkeit der Beibringung einer "Inlandentsorgungsgarantie" für die Erteilung einer Ausfuhrbewilligung, wird in das Recht der Beschwerdeführerin auf gewerbsmässigen Handel mit Knochen und Schwarten eingegriffen. Zwar wird der Export der Ware nicht gänzlich verhindert, indessen wird die Ausfuhr von einer Bedingung abhängig gemacht, die für die Beschwerdeführerin mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Insofern ist sie in ihrer Wirtschaftsfreiheit tangiert.

Da die Beschwerdeführerin wie vorstehend dargelegt mit der Entsorgungsvereinbarung nach Artikel 35 Absatz 2 VTNP nach dem Konzept der VTNP bereits genügend Sicherheit bietet, dass sie gegebenenfalls in der Lage ist, die bei ihr anfallenden Knochen und Schwarten zu entsorgen (vgl. E. 5.4.1), entspricht das Erfordernis einer zusätzlichen "Inlandentsorgungsgarantie" nach Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b EDAV keiner sachlichen Notwendigkeit. Damit erweist es sich als unverhältnismässiger, durch das öffentliche Interesse nicht gebotener und insofern unzulässiger Eingriff in den der Beschwerdeführerin zustehenden Anspruch auf Wirtschaftsfreiheit.

5.8. Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass der Bundesrat mit dem Erlass von Artikel 75a EDAV ohne sachliche Rechtfertigung eine rechtliche Unterscheidung aufhob (zwischen Lebensmittelexport und Export von tierischen Nebenprodukten), die bisher richtigerweise getroffen wurde.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass es an einer sachlichen Begründung fehlt, um nach Artikel 75a EDAV die Ausfuhr von geniessbaren Knochen und Schwarten wie die Ausfuhr von tierischen Nebenprodukten nach Artikel 77 EDAV zu behandeln. Insofern verstösst die Regelung nach Artikel 75a EDAV gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV) und das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV), weshalb diese auf den vorliegenden Fall nicht anzuwenden ist.

Demzufolge ist festzuhalten, dass für die von der Beschwerdeführerin beantragte Ausfuhr von geniessbaren Knochen und Schwarten weder eine Ausfuhrbewilligung noch eine "Inlandentsorgungsgarantie" notwendig ist. Das Bundesamt hat demzufolge zu Unrecht auf dem Erfordernis einer Ausfuhrbewilligung und der Vorlage einer "Inlandentsorgungsgarantie" bestanden.

Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und die angefochtene Verfügung vom 30. August 2004 aufzuheben.

7. Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist die Beschwerdeführerin obsiegende Partei. Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Keine Verfahrenskosten werden jedoch Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Der von der Beschwerdeführerin am 8. Oktober 2004 geleistete Kostenvorschuss ist ihr zurückzuerstatten (vgl. Art. 5 Abs. 3 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, Kostenverordnung, SR 172.041.0).

Nach Artikel 64 Absatz 1 VwVG kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen. Die Beschwerdeführerin ist durch einen berufsmässigen Rechtsanwalt vertreten. Der Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht. Die Parteientschädigung ist daher von Amtes wegen und nach Ermessen festzusetzen.

Auf die Kosten der Vertretung und Verbeiständung finden nach Artikel 8 Absatz 3 Kostenverordnung sinngemäss die Bestimmungen über die Anwaltskosten im Tarif vom 9. November 1978 über die Entschädigungen an die Gegenpartei für das Verfahren vor dem Bundesgericht (Tarif, SR 173.119.1) Anwendung. Das Honorar richtet sich in der Regel nach dem Streitwert. Es wird im Rahmen des in diesem Tarif vorgesehenen Höchst- und Mindestbetrags nach der Wichtigkeit der Streitsache, ihrer Schwierigkeit sowie dem Umfang der Arbeitsleistung und dem Zeitaufwand des Anwalts bemessen (vgl. Art. 4 Abs. 1 Tarif). Der danach in der Regel zulässige Höchstbetrag der Entschädigung für das Honorar des Vertreters vermindert sich für Beschwerden an eidgenössische Rekurskommissionen um einen Viertel (vgl. Art. 8 Abs. 4 Kostenverordnung).

Im vorliegenden Fall geht das Rechtsbegehren nicht auf Bezahlung einer bestimmten Summe. Daher ist die Entschädigung unter Berücksichtigung der Wichtigkeit der Streitsache einschliesslich des wirtschaftlichen Interesses an der Streitsache, ihrer Schwierigkeit sowie des Umfangs der Arbeitsleistung und des Zeitaufwands des Rechtsvertreters zu bestimmen (vgl. BGE 120 V 214 E. 4b und 5). Nach der Kostenverordnung (vgl. Art. 8 Abs. 3 und 4 in Verbindung mit Art. 9) und dem Tarif des Bundesgerichts (vgl. Art. 6 ff.), und unter Berücksichtigung der Praxis der Rekurskommission EVD erscheint eine Entschädigung von Fr. X.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen.

Demnach entscheidet die Rekurskommission EVD:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung des Bundesamtes vom 30. August 2004 aufgehoben.

Es wird festgestellt, dass für die Ausfuhr geniessbarer Knochen und Schwarten keine Ausfuhrbewilligung und keine "Inlandentsorgungsgarantie" nach Artikel 77 EDAV erforderlich sind.

2. Verfahrenskosten
3. Parteientschädigung
4. Rechtsmittelbelehrung
5. Eröffnung

REKURSKOMMISSION EVD

Der Präsident
H. Urech

Die juristische Sekretärin
U. Rüsche