Urteilskopf

118 Ib 473

58. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 11. November 1992 i.S. Laiteries Réunies, Fédération des producteurs de lait de Genève et environs gegen Schweizerische Eidgenossenschaft (verwaltungsrechtliche Klage)

Regeste (de):

Verantwortlichkeit des Bundes für die Informationstätigkeit der Bundesbehörden im Zusammenhang mit einer durch Käsekonsum hervorgerufenen Listerioseepidemie. Art. 3 VG, Art. 8 VwOG sowie Art. 3, 9-11 und 27 EpG.

1. Widerrechtlichkeit der schädigenden Handlung oder Unterlassung als Voraussetzung der Haftung nach Art. 3 VG; Notwendigkeit der Verletzung einer Schutznorm bei reinen Vermögensschäden (E. 2).

2. Aus verfassungsmässigen Rechten lassen sich - zum Schutze des Vermögens - keine oder nur zu wenig konkrete Anforderungen an die Informationstätigkeit von Behörden ableiten (E. 3).

3. Art. 8 VwOG sichert die Transparenz der Behördentätigkeit durch Information. Für die Öffentlichkeitsarbeit in den einzelnen Sachbereichen ist vorab auf die konkreten Regelungen abzustellen; allenfalls kann Art. 8 VwOG sinngemäss beigezogen werden (E. 4).

4. Im Zusammenhang mit der Informationstätigkeit bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten entfalten Art. 9-11 EpG gewisse Schutzwirkungen für die von den amtlichen Informationen betroffenen Privaten (E. 5).

5. Verneinung der Möglichkeit einer Entschädigungspflicht für Schäden aus rechtmässigem Behördenhandeln im gegebenen Zusammenhang (E. 6).

Regeste (fr):

Responsabilité de la Confédération pour les informations données par les autorités fédérales au sujet d'une épidémie de listériose due à la consommation de fromages. Art. 3 LRCF, art. 8 LOA et art. 3, art. 9-11, 27 LEp.

1. Illicéité de l'acte dommageable ou omission comme condition de la responsabilité découlant de l'art. 3 LRCF; nécessité de violer une norme de protection en cas de simple dommage patrimonial (consid. 2).

2. Pour la protection du patrimoine, on ne peut pas déduire des droits constitutionnels des indications concrètes - ou en tout cas suffisamment concrètes - sur la manière dont les autorités doivent informer (consid. 3).

3. L'art. 8 LOA assure la transparence de l'activité étatique au moyen de l'information du public. Pour le travail d'information qui doit se faire dans chaque domaine particulier, il y a lieu de se fonder avant tout sur les règles concrètes régissant le domaine en cause; au besoin, l'art. 8 LOA peut servir de complément à ces règles (consid. 4).

4. En relation avec l'information qui est donnée lors de la lutte contre les maladies transmissibles, les art. 9-11 LEp déploient certains effets protecteurs à l'égard des particuliers concernés par les informations officielles (consid. 5).

5. Absence d'obligation de dédommager un particulier pour des dommages résultant du comportement licite des autorités dans un contexte donné (consid. 6).

Regesto (it):

Responsabilità della Confederazione per le informazioni date dalle autorità federali riguardo a

un'epidemia di listeriosi causata dal consumo di formaggio. Art. 3 LResp, art. 8 LOAS come anche art. 3, art. 9-11 e 27 LEp.

1. Illiceità dell'atto lesivo od omissione quale presupposto della responsabilità di cui all'art. 3 LResp; è necessario che sia violata una norma protettiva quando si tratta di un puro danno patrimoniale (consid. 2).

2. Per proteggere il patrimonio, non possono essere dedotte dai diritti costituzionali esigenze concrete, o perlomeno sufficientemente concrete, sul modo in cui le autorità devono informare (consid. 3).

3. L'art. 8 LOA garantisce, mediante la pubblica informazione, la trasparenza dell'attività statale. Per le relazioni pubbliche in ogni materia specifica, occorre anzitutto fondarsi sui rispettivi regolamenti; l'art. 8 LOA può, eventualmente, essere applicato per analogia (consid. 4).

4. In relazione all'informazione data nell'ambito della lotta contro le malattie trasmissibili, gli art. 9-11 LEp esplicano determinati effetti protettivi verso i privati interessati dalle informazioni ufficiali (consid. 5).

5. Assenza dell'obbligo d'indennizzare danni risultanti dal comportamento lecito delle autorità in un dato contesto (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 474

BGE 118 Ib 473 S. 474

Am 30. Juni 1989 bzw. 11./17. August 1989 wurden beim Bundesgericht sieben verwaltungsrechtliche Klagen von Weichkäseproduzenten, die sich durch die Vorgänge um die Listeriose-Affäre beim Vacherin Mont d'Or geschädigt fühlten, eingereicht mit dem Begehren,
BGE 118 Ib 473 S. 475

die Schweizerische Eidgenossenschaft sei zur Zahlung von Schadenersatz zu verurteilen. Die Klagen beruhen auf folgender grundsätzlicher Behauptung: Der Bund habe seit November 1987 nach dem Auftauchen von Listeria monocytogenes auf waadtländischem Vacherin Mont d'Or durch rechtlich und tatsächlich falsche, mangelhafte, verspätete oder ungeeignete warnende Informationen der Öffentlichkeit und ungerechtfertigte Herabsetzung der Produkte der Kläger in der Öffentlichkeit - bzw. durch Unterlassen der angebrachten Informationen - Bestimmungen des Bundesrechts verletzt und namentlich durch einen dadurch bewirkten allgemeinen Verkaufsrückgang bei Weichkäsen Schaden verursacht.
In der Klageantwort vom 3. Januar 1990 beantragt die eidgenössische Finanzverwaltung, die Klagen seien unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. Auf Ersuchen der Kläger verfügte der Instruktionsrichter, dass vorweg das Verfahren der Laiteries Réunies (fortan: Klägerin) mit folgender, gemäss Art. 34 Abs. 2 BZP beschränkter Fragestellung durchgeführt werde: - Haftung des Bundes für widerrechtliches oder auch für rechtmässiges Handeln? - Als verletzt in Betracht fallende Schutznormen; insbesondere Begriff der Widerrechtlichkeit im Informationsbereich. - Würdigung des von den Klägern beanstandeten Verhaltens der Bundesbehörden. Am 19. Mai 1992 fand die Vorbereitungsverhandlung statt. Im Anschluss daran ordnete der Instruktionsrichter einen zweiten Schriftenwechsel an, worin den Parteien insbesondere Gelegenheit erteilt wurde, sich zu einer einschlägigen, aus einem gleichgelagerten parallelen Verfahren beigezogenen Expertise über die Zusammenhänge bei Listeriose-Erkrankungen zu äussern.
Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Die zu beurteilende Klage stützt sich auf das Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32). Über streitige Ansprüche gegen den Bund aus diesem Gesetz urteilt das Bundesgericht als einzige Instanz im Verfahren der verwaltungsrechtlichen Klage (Art. 10 Abs. 1 VG; Art. 116

BGE 118 Ib 473 S. 476

lit. c OG [in der Fassung vom 20. Dezember 1968, d.h. vor der Änderung vom 4. Oktober 1991, vgl. Ziff. 3 der Schlussbestimmungen vom 4. Oktober 1991]; BGE 116 Ib 369 E. 1a).
2. a) Gemäss Art. 3 VG haftet der Bund für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten. b) Widerrechtlich im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VG ist die Schadenzufügung dann, wenn die amtliche Tätigkeit des Beamten gegen Gebote oder Verbote der Rechtsordnung verstösst, die dem Schutz des verletzten Rechtsgutes dienen. Ein solcher Verstoss kann unter Umständen in der Überschreitung oder im Missbrauch des dem Beamten durch Gesetz eingeräumten Ermessens liegen. Die Rechtsprechung hat auch die Verletzung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen als widerrechtlich bezeichnet (BGE 116 Ib 195 E. 2a; BGE 107 Ib 163 ff. E. 3a, mit Hinweisen). Das Element der Widerrechtlichkeit fehlt, wenn eine Amtspflicht ein bestimmtes Handeln gebietet und dieses fehlerfrei erfolgt (BGE 91 I 453).
Haftpflichtrechtlich massgebliche Widerrechtlichkeit setzt die Verletzung eines von der Rechtsordnung geschützten Gutes, eines Rechtsgutes voraus, sei es, dass ein absolutes Recht des Geschädigten verletzt (Erfolgsunrecht), sei es, dass eine reine Vermögensschädigung durch Verstoss gegen eine einschlägige Schutznorm bewirkt wird (Verhaltensunrecht; BGE 116 Ib 374 E. 4b). Vorbehalten bleiben in jedem Fall Rechtfertigungsgründe. Das Vermögen als solches ist kein Rechtsgut, seine Schädigung für sich allein somit nicht widerrechtlich. Vermögensschädigungen ohne Rechtsgutsverletzung sind daher an und für sich nicht rechtswidrig; sie sind es nur, wenn sie auf ein Verhalten zurückgehen, das von der Rechtsordnung als solches, d.h. unabhängig von seiner Wirkung auf das Vermögen, verpönt wird (OFTINGER/STARK, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Bd. II/1, 4. Aufl., Zürich 1987, S. 17 und S. 33). Vorausgesetzt wird, dass die verletzten Verhaltensnormen zum Schutz vor diesen Schädigungen dienen (vgl. OFTINGER/STARK, a.a.O., S. 35; BGE 116 Ib 195 E. 2a). Das gesetzlich geforderte Verhalten kann aus einem Tun oder einem Unterlassen bestehen. Wer allerdings eine Handlung unterlässt, zu der er nach der Rechtsordnung nicht verpflichtet ist, verstösst nicht gegen diese und handelt nicht rechtswidrig. Eine allgemeine Rechtspflicht, im Interesse anderer tätig zu werden, besteht nicht. Vielmehr ist auch die Handlungspflicht nur dann haftpflichtrechtlich von Bedeutung, wenn sie das Interesse des Geschädigten
BGE 118 Ib 473 S. 477

verfolgt und sich aus einer Schutzvorschrift zu dessen Gunsten ergibt. Widerrechtliche Unterlassung setzt damit eine Garantenstellung für den Geschädigten voraus (BGE 116 Ib 374 E. 4c). c) Da das Vermögen als solches nicht wie ein absolutes Recht geschützt ist, kann eine Vermögensschädigung durch staatliches Handeln - oder Unterlassen - eine Haftpflicht des Staates nur auslösen, wenn dieses Handeln Verhaltensunrecht darstellt. Grundsätzlich wäre daher zunächst zu untersuchen, ob sich im von der Klägerin geltend gemachten Zusammenhang eine Norm findet, die sie vor Vermögensschädigung schützt. Dies kann allerdings dann offenbleiben, wenn sich ergibt, dass das Behördenverhalten ohnehin nicht zu beanstanden war. Es erübrigt sich daher, abschliessend und vollumfänglich darzulegen, welche Bestimmungen im vorliegenden Zusammenhang allenfalls Schutzwirkungen zu Gunsten der Klägerin entfalten, wenn die Untersuchung des Behördenverhaltens ergeben sollte, dass den Behörden diesbezüglich unter den gegebenen Umständen nichts vorzuwerfen ist. Eine eingehendere Auseinandersetzung mit den Schutznormen hat allerdings insoweit zu erfolgen, als daraus gerade konkretere Anforderungen an das Verhalten der Behörden herausgelesen werden können.
3. a) Aus spezifischen Freiheitsrechten wie insbesondere aus der Handels- und Gewerbefreiheit nach Art. 31 BV und der Eigentumsgarantie gemäss Art. 22ter BV lassen sich keine weitergehenden Anforderungen an das Behördenverhalten ableiten, als sie auch aus den im vorliegenden Zusammenhang zu beachtenden, konkreteren Regelungen auf Gesetzesstufe geschlossen werden können. Es kann daher dahingestellt bleiben, wieweit solche Grundrechte eine Schutzwirkung zu Gunsten des Vermögens der Klägerin zu entfalten vermögen (vgl. dazu BGE 118 Ib 249 E. 5).
b) Ferner bietet Art. 4 BV für sich allein keine Grundlage für die Feststellung rechtswidrigen Handelns. Rechtswidrigkeit liegt nur vor, wenn mit dem aus Art. 4 BV abgeleiteten Gebot zugleich auch eine materielle Rechtsnorm verletzt wurde. So wäre eine behördliche Information dann zu beanstanden, wenn sie nötige Unterscheidungen zum Schutze Dritter bei der Informationstätigkeit, wie sie in der rechtlichen Regelung vorgesehen sind, nicht vornimmt. Dies trifft im vorliegenden Fall nicht zu. Auch als Willkür zu wertende Ermessensfehler bei der gesundheitspolizeilichen Reaktion in der damaligen Krisenlage und unter Berücksichtigung der vorhandenen Kenntnisse lassen sich nicht feststellen.
BGE 118 Ib 473 S. 478

Als völlig unpraktikabel erscheint, von einem Anhörungsrecht für alle an der Informationstätigkeit des

Bundes Interessierten auszugehen, wie dies die Klägerin tut. Die Anwendung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs kommt somit im vorliegenden Zusammenhang nur in Frage, soweit eine Beschlagnahmung oder ein Verbot des Verkaufs einer Käsesorte angeordnet wurde; dagegen standen aber die besondern Rechtsmittel gemäss der Lebensmittel- und Gesundheitsgesetzgebung zur Verfügung, die offenbar nicht ergriffen wurden.
4. a) Das Bundesgesetz vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz, VwOG; SR 172.010) enthält in Art. 8 eine Bestimmung über die Information der Öffentlichkeit. Danach wird die Öffentlichkeit über die Arbeit der Bundesverwaltung durch einen Informationsdienst dauernd orientiert, soweit ein allgemeines Interesse besteht und dadurch keine wesentlichen schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden. Kennzeichnend ist, dass die Informationen aufgrund von Art. 8 VwOG vorwiegend gegenüber Medienvertretern abgegeben werden (vgl. ISABELLE HÄNER EGGENBERGER, Öffentlichkeit und Verwaltung, Zürich 1990, S. 235 ff.). Art. 8 VwOG bezweckt, die Transparenz der Verwaltung sicherzustellen; dabei geht es grundsätzlich um die allgemeine Information der Öffentlichkeit über die Staatstätigkeit (vgl. CHRISTIAN FURRER, Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern 1986, S. 41 ff.). Nicht unmittelbar erfasst wird die Information im Bereich von Sachproblemen, die sich ausserhalb der eigentlichen Verwaltungstätigkeit ergeben. Der Klägerin kann daher nicht gefolgt werden, wenn sie aus Art. 8 VwOG - im Sinne eines "Anspruchs auf Information" - eine generelle Schutznorm ableiten möchte. Was für eine Informationspolitik der Bund auf dem Sektor der Ernährung und öffentlichen Gesundheit insgesamt oder der Lebensmittelkontrolle als solcher zu verfolgen hat, wie diese zu organisieren ist und ob diesbezügliche Wünsche der Geschäftsprüfungskommission - die ohnehin keine Rechtskraft haben - verwirklicht wurden, hat das Bundesgericht nicht zu prüfen. Diesbezügliche Richtlinien für die Verwaltungsführung wie auch das Handbuch der Information sind keine Rechtsnormen. Es handelt sich um Leitbilder der Informationspolitik, welche dem Einzelnen keine Rechtsansprüche verleihen. Das gilt auch für die von der Klägerin aus Art. 8 VwOG abgeleiteten "neun Gebote". Diese sind normativ ohnehin zu unbestimmt.
BGE 118 Ib 473 S. 479

Aus Art. 8 VwOG ergibt sich somit nichts zu Gunsten der Klägerin. Namentlich kann die "allgemeine Informationspflicht" des Bundes nicht als Rechtsgrundlage für Schadenersatzbegehren in besonderen Sachbereichen dienen. b) Abzustellen ist somit vorab auf allfällige Bestimmungen über die Öffentlichkeitsarbeit in den konkreten, sachbezogenen Regelungen über die in Frage stehenden Ereignisse und Verwaltungstätigkeiten. Allenfalls können die in Art. 8 VwOG enthaltenen Grundsätze sinngemäss beigezogen werden, wenn konkrete Regelungen fehlen oder sich als zu unbestimmt erweisen. Aus diesen Grundsätzen folgt, dass Ziel und Aufgabe der Information sich am öffentlichen Interesse auszurichten haben; Schranken werden durch entgegenstehende wesentliche öffentliche und private Interessen gesetzt. Diese werden nicht überschritten, wenn die Information im Interesse der öffentlichen Gesundheit liegt, zutreffend und im Rahmen eines weitgespannten Ermessens vertretbar ist. Insofern wird auch die in Art. 27 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (SR 172.221.10) vorgesehene Pflicht zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten, die nach ihrer Natur oder gemäss besonderer Vorschrift geheimzuhalten sind, nicht verletzt. Die Schweigepflicht findet dort ihre Grenze, wo überwiegende öffentliche Interessen oder gar ausdrückliche gesetzliche Vorschriften die Information gebieten. Ausserdem sind die Behörden bei der Informationstätigkeit an die allgemeinen Rechts- und Verfassungsgrundsätze wie das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot gebunden (FURRER, a.a.O., S. 42).
5. a) Im vorliegenden Fall beruhte das behördliche Handeln auf dem Bundesgesetz vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101). Gemäss Art. 11 EpG treffen die Kantone die Massnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten (unter Vorbehalt ausserordentlicher Umstände, in denen der Bundesrat für das ganze Land oder einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen kann; vgl. Art. 10 EpG). Der Bund übt die Oberaufsicht über die Durchführung des Gesetzes aus und koordiniert wenn nötig die Massnahmen der Kantone (Art. 9 EpG). Was für Massnahmen getroffen werden sollen, hängt weitgehend von faktischen und naturwissenschaftlichen Gegebenheiten ab. Ob diese richtig gewürdigt werden, gehört zur richtigen Anwendung des Gesetzes. In diesem Zusammenhang kommen auch Normierungen des Lebensmittelrechts in Betracht, wenn - wie im vorliegenden Fall - die Übertragung
BGE 118 Ib 473 S. 480

ansteckender Krankheiten über Lebensmittel erfolgt. Unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Rechts- und Verfassungsgrundsätze ist namentlich das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten. b) Die Klägerin leitet eine Verantwortlichkeit des Bundes aus seiner Oberaufsicht über die Kantone ab.

Diese Aufsicht enthält jedoch nicht eine Garantiefunktion zur Wahrung des Bundesrechts auch gegenüber den von der Rechtsanwendung durch die Kantone betroffenen privaten Rechtssubjekten, auf welche sich diese unmittelbar berufen könnten. Das Handeln der Kantone begründet jedenfalls dort keine Verantwortlichkeit des Bundes, wo die Aufsicht - wie im Sektor der Gesundheits- und insbesondere der Lebensmittelpolizei - in erster Linie dahingeht, dass die Kantone die ihnen obliegenden Aufgaben des Gesundheitsschutzes tatsächlich wahrnehmen, die Art und Weise des Vollzugs den Kantonen aber weitgehend freisteht. Diesfalls gehört es nicht zur Aufsichtsfunktion des Bundes, dafür einzustehen, wenn die Kantone bei der Erfüllung ihrer Vollzugsaufgabe die dadurch betroffenen entgegenstehenden Interessen Dritter nicht genügend berücksichtigen.
c) Das Epidemiengesetz enthält in Art. 3 eine Regelung der Informationstätigkeit der Behörden im Zusammenhang mit der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Danach veröffentlicht das Bundesamt periodisch die gemäss Art. 27 erstatteten Meldungen (Art. 3 Abs. 1 EpG); bei Bedarf unterrichtet es die Behörden, die Ärzteschaft und die Öffentlichkeit durch weitere Mitteilungen (Art. 3 Abs. 2 EpG); es gibt zuhanden der Behörden und Ärzte technische Richtlinien zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten heraus (Art. 3 Abs. 3 EpG). Indem Art. 3 EpG ausdrücklich eine Information der Öffentlichkeit vorsieht, ist in diesem Bereich die Geheimhaltungspflicht - soweit ein öffentliches Interesse an Information besteht - beseitigt. Der Hersteller von Lebensmitteln kann sich in diesem Geschäftsbereich nicht auf eine "Geheimsphäre" berufen, soweit die öffentliche Gesundheit in Frage steht; ganz abgesehen davon, dass sich die Bundesbehörde im vorliegenden Fall überhaupt nicht in die Geheimsphäre der Käsehersteller eingemischt hat. Wie die Beklagte richtig ausführt, stellt Art. 3 EpG die gesetzliche Grundlage für die Informationstätigkeit der Gesundheitsbehörden des Bundes dar. Die Norm dient primär dem Schutz von Gesundheit und Leben. Die Lebensmittelgesetzgebung bezweckt ebenfalls den Schutz des Konsumenten vor Gesundheitsschädigung sowie, in zweiter
BGE 118 Ib 473 S. 481

Linie, des Produzenten vor unredlicher Konkurrenz. Insofern schützen die beiden gesetzlichen Regelungen gerade nicht vor staatlichen Eingriffen, sondern ermöglichen diese. Das heisst aber nicht, dass die damit verbundenen Schranken nicht ebenfalls eine Schutzfunktion für Dritte haben können. In diesem Sinne fiele eine Schadenersatzpflicht des Bundes allenfalls in Betracht. d) Ausgangspunkt bleibt die Zweckrichtung des Informationsauftrags von Art. 3 EpG; danach steht der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung und nicht derjenige anderweitig, insbesondere wirtschaftlich Betroffener im Vordergrund. Die dabei gesetzten Schranken, namentlich die ausdrücklich vorgesehene Rücksichtnahme auf schutzwürdige private Interessen, entfalten aber eine Schutzwirkung für die von der Information betroffenen Privaten. Nur wenn in diesem Zusammenhang unverantwortbare Fehler gemacht werden - z.B. durch unsachgemässe Warnungen vor bestimmten Produkten -, kann dies zu einer Schadenersatzpflicht der Behörden gegenüber Lebensmittelproduzenten führen. Der Schutzbereich von Art. 3 EpG ist nicht so zu verstehen, dass der Bund die Pflicht hat, durch seine Information zum Schutz der Produzenten einzugreifen, wenn die Konsumenten aus gesundheitlichen Befürchtungen bestimmte Produkte meiden, ohne dass dies durch unzulässige Massnahmen oder Informationen der Behörden selbst verursacht wird. Eine weitergehende Gesetzesauslegung würde bedeuten, dass die Verwaltung nicht nur für Schaden infolge ihres eingreifenden Handelns (namentlich durch Information) einzustehen hat, sondern auch für die Nichtabwehr (durch Information) von Gefahren, die sie nicht selbst geschaffen hat. Eine solche Pflicht mit entsprechender Schutzwirkung hätte eine Überforderung der Ansprüche im Informationsbereich an den Staat zur Folge und ergibt sich aus dem schweizerischen Recht nicht.
6. a) Die Klägerin beruft sich eventualiter auf eine Entschädigungspflicht für Schäden aus rechtmässigem Handeln; d.h. sie macht im vorliegenden Zusammenhang auch eine Verantwortlichkeit des Bundes geltend für den Fall, dass dessen Behörden nicht widerrechtlich gehandelt haben sollten. b) Eine Ersatzpflicht für rechtmässiges Handeln wurde bisher, soweit keine Sondernorm für eine solche Haftung besteht, nicht anerkannt. Sie käme auch, wenn überhaupt, höchstens in Frage bei behördlichen Eingriffen in geschützte Rechtsgüter der Privaten (vgl. ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Bd. II, Neuchâtel 1984, S. 788 ff.). Im vorliegenden Fall stellen die geltend gemachten
BGE 118 Ib 473 S. 482

Umsatzeinbussen nicht die Folge eines direkten staatlichen Eingriffs in ein geschütztes Rechtsgut dar. Im übrigen fiele eine Entschädigungspflicht für rechtmässige Information zuallerletzt in Betracht. Die staatliche Informationstätigkeit hat einen ganz andern Charakter als die staatliche Eingriffsverwaltung oder staatliche Realakte (z.B. Tötung eines Passanten bei einer Verbrecherverfolgung). Wäre bei solchen Akten - oder einzelnen davon - de lege ferenda oder in Weiterentwicklung gewisser in Art. 4 BV enthaltener Grundsätze eine Haftung allenfalls ins Auge zu fassen, muss bei der staatlichen Informationstätigkeit den Besonderheiten derselben Rechnung

getragen werden. Nicht nur ist bei dieser die Kausalität mit allfälligen Schädigungen besonders schwer nachweisbar, sondern die Informationstätigkeit mit ihrer primär fördernden - und gerade nicht hemmend eingreifenden - Zielsetzung würde dadurch selbst zu einschneidend belastet.
7. Infolgedessen bleibt die Frage wesentlich, ob die Bundesbehörden widerrechtlich gehandelt haben. Geprüft werden muss, ob die im Zusammenhang mit der Listerioseepidemie getroffenen Massnahmen und die darüber erteilten konkreten Informationen korrekt und sachgemäss waren. Dabei ist das Verhalten der Behörden nicht nach dem heutigen, sondern nach dem damaligen Wissensstand zu beurteilen. War die Information nicht in diesem Sinne zu beanstanden, kann sie auch nicht rechtswidrig gewesen sein. Dies muss jedenfalls dann gelten, wenn, wie es im vorliegenden Fall zutrifft, die Information der Öffentlichkeit gerade zur Aufgabe der Behörde gehört (BGE 107 Ib 7 /8 e contrario), wovon auch die Klägerin selbst mit Recht ausgeht. Im übrigen kann aus Zugaben oder Forderungen von Verwaltungsstellen und Politikern, dass die Informationstätigkeit künftig verbessert werden sollte, nicht gefolgert werden, sie sei zuvor geradezu rechtswidrig gewesen. Dazu müsste sich vielmehr ergeben, dass die Informationstätigkeit im Hinblick auf den Schutzbereich des Epidemiengesetzes nicht vertretbar war. ... (Bei der Würdigung der der Klage zugrundeliegenden tatsächlichen Umstände kommt das Bundesgericht im wesentlichen zu folgenden Schlüssen: Die Bundesbehörden haben bei ihrer Informationstätigkeit im November/Dezember 1987 den damals bekannten wissenschaftlichen Erkenntnissen gebührend Rechnung getragen. Sie haben in den ergangenen Pressemitteilungen und Weisungen zwischen Vacherin Mont d'Or und anderen Käsesorten, insb. Weichkäsen, unterschieden, soweit dies angebracht war. Weitere
BGE 118 Ib 473 S. 483

Differenzierungen, namentlich nach den verschiedenen Typen [Sero- und Lysotyp] des Erregers Listeria monocytogenes, nach der Herstellungsart der Weichkäsesorten (insb. Rotschmierung und Weissschimmelreifung) sowie nach der Art der bei der Käseproduktion verwendeten Milch (pasteurisierte oder Rohmilch), drängten sich nicht auf oder wären sogar unangebracht gewesen. Auch bei den der Bevölkerung erteilten Verhaltensempfehlungen hat das Bundesamt die nötigen Unterscheidungen getroffen. Schliesslich waren Aussagen einzelner Behördemitglieder, die in offizieller Funktion oder unter Hinweis darauf gegenüber Medienvertretern oder in Interviews getätigt wurden, weder ungenau noch zu undifferenziert.) ...
18. a) Somit ergibt sich, dass die Bundesbehörden ihrer Informationspflicht angemessen und sachgerecht nachgekommen sind. Ihre Informationstätigkeit entsprach den gesundheitspolizeilichen Anforderungen. Sie konnte vom Publikum vernünftigerweise nicht so verstanden werden, wie die Klägerin vorträgt, dass "vom Erwerb und Verzehr des Lebensmittels (sc. aller Weichkäse) abgeraten wird". Vielmehr war die ganze Information darauf ausgerichtet, die Weichkäse zu kontrollieren und bei Kontamination vom Markte zu entfernen, so dass das Publikum ungefährdet Weichkäse erwerben und konsumieren konnte. Hätten die Behörden nicht derart gehandelt, hätte der Bund allenfalls dafür haften müssen, wenn eine Krankheit oder ein Todesfall im Zusammenhang mit einem solchen Käse eingetreten wäre, was beim damaligen Wissensstand nicht auszuschliessen war. b) Im übrigen muss klar unterschieden werden zwischen dem Informationsverhalten des Bundes einerseits und der in der Freiheit und Verantwortlichkeit jedes einzelnen Journalisten liegenden Umsetzung dieser behördlichen Information andererseits. Wenn die Primärinformation der Behörden grundsätzlich in Ordnung und damit rechtmässig war, hat die Behörde nicht für anderweitige Fehlinformationen einzustehen. Sofern die Medien die Behördeninformation als solche nicht verzerrt darstellen, besteht zudem keine Pflicht, korrigierend einzugreifen. Im vorliegenden Zusammenhang haben die Medien zum Teil selber recherchiert, und einzelne haben eine Geschichte aufgebaut, die mit der Behördeninformation nichts mehr zu tun hatte und auch nicht darauf zurückging. Wenn gleichzeitig und nachträglich die Medien die Informationspolitik des Bundes kritisierten, ergibt sich daraus kein Nachweis für die Widerrechtlichkeit derselben. Vielmehr waren es einzelne Zeitungen, die, zum Teil sogar vor den Bundesbehörden, an die
BGE 118 Ib 473 S. 484

Öffentlichkeit gelangten und mit Sensationsartikeln eine Abwehrhaltung und entsprechende Vorsichtsmassnahmen seitens der Käsekonsumenten hervorriefen. Dafür hat der Bund nicht einzustehen. c) Die Zurückhaltung des Publikums beim Konsum von Weichkäsen entsprach dem natürlichen Lauf der Dinge. Jede Medienmeldung über Krankheitsrisiken im Zusammenhang mit Lebensmitteln führt erfahrungsgemäss zu einer vorübergehenden Zurückhaltung beim Konsum dieser und gleichartiger oder ähnlicher Lebensmittel. Selbst wenn behördliche Informationen sorgfältig abgewogen und auf den Durchschnittsbürger zugeschnitten sind, kann die Gefahr, dass sie zu unerwünschten und unbeabsichtigten Schlussfolgerungen beim Empfänger führen können, nie gänzlich ausgeschlossen werden. Dabei spielt sowohl die Komplexität der Materie als auch der unterschiedliche Wissensstand des Zielpublikums (Medienschaffende und Konsumenten) sowie die

Art der Umsetzung der Information durch die Medien eine Rolle. Das sind Risiken, die jeder Lebensmittelhersteller zu tragen hat, auch wenn seine eigenen Produkte einwandfrei sind. Er kann dafür nicht die Verantwortlichkeit der Gesundheitsbehörden in Anspruch nehmen, wenn diese nichts anderes getan haben, als das Publikum sachgerecht und angemessen zu informieren.
19. Schliesslich fragt sich, ob der Bund die Käsehersteller gemäss dem Grundsatz, dass derjenige, der einen gefährlichen Zustand geschaffen hat, Schutzmassnahmen ergreifen muss, durch angemessene Gegenmassnahmen hätte schützen müssen. Der gefährliche Zustand, dem die Behörden mit der Informationstätigkeit zu begegnen versuchten, war nicht vom Bund, sondern von den Herstellern bzw. allenfalls Anbietern der listerienbefallenen Käse geschaffen worden. Auch die Verunsicherung in der Bevölkerung wurde nicht durch unzureichende Information bewirkt, sondern beruhte auf einer Verunsicherung in den Fachkreisen selbst, die Folge des bescheidenen damaligen Wissenschaftsstandes war. Im übrigen ist im Zusammenhang mit dem von der Klägerin angerufenen Entscheid Nyfeler (BGE 89 I 493) darauf hinzuweisen, dass ein gefährlicher Tatbestand geschaffen worden wäre, für den die Gesundheitsbehörden allenfalls einzutreten hätten, wenn sie die Öffentlichkeit nicht genügend - und entsprechend dem damaligen Wissensstand - über Gefahren und Probleme im Zusammenhang mit der Listerioseepidemie orientiert hätten. Eine Garantenstellung für die Käseproduzenten kam den Gesundheitsbehörden hingegen nicht zu.
BGE 118 Ib 473 S. 485

25. Infolgedessen haben die Bundesbehörden im Zusammenhang mit den Listeriosevorfällen gegenüber der Klägerin nicht widerrechtlich gehandelt, weshalb eine Haftung des Bundes für den von der Klägerin geltend gemachten Schaden schon aus diesem Grunde und unabhängig davon, ob das Behördenverhalten für den eingetretenen Verkaufsrückgang überhaupt in wesentlicher Weise ursächlich war, entfällt. Die verwaltungsrechtliche Klage erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen.