



Abteilung I
A-3980/2021

Urteil vom 10. Februar 2023

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Tobias Grasdorf.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD,
Generalsekretariat, Rechtsdienst,
Bundesgasse 3, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Staatshaftung; Schadenersatzbegehren.

Sachverhalt:

A.

Die Firma A._____ (Beschwerdeführerin) ist ein Einzelunternehmen mit Sitz in [...] im Kanton Zürich. Sie bezweckt im Wesentlichen den Betrieb eines Mess-, Kalibrier- und Prüflabors und die Erbringung damit zusammenhängender Dienstleistungen (vgl. Auszug aus dem Zentralen Firmenindex zur A._____, <<https://www.zefix.ch>>, abgerufen am 19. Januar 2023). Mit Gesuch vom 2. April 2017 beantragte die Beschwerdeführerin bei der vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) betriebenen Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS) die Erneuerung ihrer Akkreditierung als Konformitätsbewertungsstelle in den vier Fachbereichen «Hochfrequenz/KO», «Gleichstrom und Niederfrequenz (DC/LF)», «Qualitätsmanagementsystem» sowie «Kalibrierung von Temperaturanzeigegeräten».

B.

Bezüglich der drei Fachbereiche «Hochfrequenz/KO», «Gleichstrom und Niederfrequenz (DC/LF)» sowie «Qualitätsmanagementsystem» fanden am 6. und 15. Dezember 2017 sowie am 10. Januar 2018 Vor-Ort-Begutachtungen bei der Beschwerdeführerin statt. Am 17. Mai 2018 erteilte die SAS der Beschwerdeführerin die Reakkreditierung für diese drei Fachbereiche.

C.

C.a Eine Vor-Ort-Begutachtung bezüglich des Fachbereichs «Kalibrierung von Temperaturanzeigegeräten» war für den 13. Januar 2018 geplant. Der Termin fand jedoch nicht statt, da die Notwendigkeit einer Vor-Ort-Begutachtung und die Unbefangenheit des von der SAS vorgesehenen Fachexperten strittig waren.

C.b Am 22. Januar 2018 erliess die SAS auf Verlangen der Beschwerdeführerin eine Feststellungsverfügung, in der sie festhielt, dass eine Vor-Ort-Begutachtung notwendig und der von ihr vorgesehene Fachexperte nicht befangen sei.

C.c Am 22. Februar 2018 erhob die Beschwerdeführerin gegen diese Verfügung Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragte, es sei festzustellen, dass die Begutachtung der Messmöglichkeit „Temperaturanzeigegeräte kalibrieren“ im Rahmen einer Dokumentenprüfung ausreichend und eine Vor-Ort-Begutachtung nicht erforderlich sei. Eventualiter beantragte sie, es sei festzustellen, dass der von der SAS vorgesehen

Fachexperte als befangen gelte, weshalb die Begutachtung durch eine andere Fachperson vorzunehmen sei.

C.d Mit Zwischenentscheid vom 11. April 2018 hielt das Bundesverwaltungsgericht die Akkreditierung der Beschwerdeführerin für das Messverfahren «Kalibrierung von Temperaturanzeigegeräten» im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme bis zur Eröffnung des bundesverwaltungsgerichtlichen Entscheides aufrecht.

C.e Mit Urteil vom 13. Juli 2018 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde in Bezug auf die Rüge der Befangenheit des vorgesehenen Fachexperten gut und wies die SAS an, diesen zu ersetzen. Im Übrigen – insbesondere in Bezug auf die Vor-Ort-Begutachtung – wies das Gericht die Beschwerde ab (Verfahren B-1100/2018).

D.

Mit Eingabe vom 15. November 2018 reichte die Beschwerdeführerin beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD, Vorinstanz) ein Schadenersatzbegehren ein. Darin machte sie geltend, es sei ihr aufgrund der Verzögerung der Reakkreditierung im Teilbereich «Kalibrierung von Temperaturanzeigegeräten» ein Schaden entstanden. Diesen Schaden habe die SAS durch die unzulässige Bestellung eines Fachexperten zu verantworten. Der Schaden bestehe in entgangenem Gewinn und dem Vertrauensverlust ihrer Kunden. Die Höhe des Schadens könne erst beziffert werden, wenn die Akkreditierung abgeschlossen sei.

E.

E.a Am 20. Dezember 2018 sagte die SAS den auf den 7. Januar 2019 neu vereinbarten Begutachtungstermin bezüglich der Akkreditierung des Fachbereichs «Kalibrierung von Temperaturanzeigegeräten» ab, da die Beschwerdeführerin die Kostenschätzung und das Begutachtungsprogramm nicht ausdrücklich genehmigen wollte.

E.b Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vom 18. Januar 2019 beantragte die Beschwerdeführerin, es sei festzustellen, dass die SAS mit dem Festhalten an der vorhergehenden Zustimmung zur Kostenschätzung und zum Begutachtungsprogramm die von ihr beantragte Akkreditierung unrechtmässig verweigere respektive verzögere. Im Übrigen sei festzustellen, dass die Rechtsverweigerung eine Haftung nach Verantwortlichkeitsgesetz begründe.

E.c Mit Urteil B-337/2019 vom 7. Mai 2019 stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass die SAS eine Rechtsverweigerung begangen habe, und wies sie an, die ausstehende Begutachtung unverzüglich an Hand zu nehmen. Auf das Feststellungsbegehren bezüglich Haftung nach Verantwortlichkeitsgesetz trat das Gericht nicht ein, da ein solches noch vor dem EFD hängig war.

E.d Am 2. August 2019 führte die SAS die Begutachtung im Bereich «Kalibrierung von Temperaturanzeigegeräten» durch. Auf die gegen das Kontrollblatt des begutachtenden Experten erhobene Beschwerde trat das Bundesverwaltungsgericht nicht ein (Urteil B-4548/2019 vom 21. Januar 2020).

F.

Mit Verfügung vom 10. August 2021 wies die Vorinstanz das Schadenersatzgesuch der Beschwerdeführerin vom 15. November 2018 ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, die Voraussetzung der Widerrechtlichkeit sei nicht nur wegen der fehlenden wesentlichen Amtspflichtverletzung durch die SAS, sondern auch mangels der geforderten Schutznorm für den geltend gemachten Vermögensschaden zu verneinen.

G.

Mit Eingabe vom 6. September 2021 erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Antrag, die Verfügung der Vorinstanz vom 10. August 2021 sei aufzuheben und ihr sei Schadenersatz zuzusprechen.

H.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 22. Oktober 2021 die Abweisung der Beschwerde. Mit Eingabe vom 22. November 2021 reichte die Beschwerdeführerin ihre Schlussbemerkungen ein.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes

(VwVG, SR 172.021). Der angefochtene Entscheid stellt eine solche Verfügung dar. Das EFD ist eine Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG und daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme bezüglich Sachgebiet ist nicht gegeben (vgl. Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde somit zuständig (vgl. auch Art. 2 Abs. 3 der Verordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz vom 30. Dezember 1958, SR 170.321).

1.2 Das Beschwerdeverfahren im Bereich der Staatshaftung richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege (Art. 10 Abs. 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958, VG, SR 170.32) und somit nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der Verfügung, mit welcher ihre Schadenersatzbegehren abgewiesen wurden, zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im vorliegenden Verfahren mit voller Kognition: Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen des Bundesrechts – einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens –, auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und auf Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

3.

Streitig und zu prüfen ist, ob der Bund der Beschwerdeführerin aufgrund der verzögerten Reakkreditierung für den Geltungsbereich «Kalibrierung von Temperaturanzeigegeräten» durch die SAS Schadenersatz zu leisten hat.

4.

4.1 Für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, haftet die Schweizerische Eidgenossenschaft ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten (Art. 3 Abs. 1 VG). Daraus ergeben sich die folgenden, kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen für eine Schadenersatzpflicht des Bundes: Ein (quantifizierter) Schaden, das Verhalten (Tun oder Unterlassen) eines Bundesbeamten in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit, ein adäquater Kausalzusammenhang zwischen diesem Verhalten und dem Schaden sowie die Widerrechtlichkeit des Verhaltens.

4.2 Der Rechtsbegriff des Schadens stimmt im öffentlichen Verantwortlichkeitsrecht grundsätzlich mit demjenigen des Privatrechts überein. Der Schaden, für den Ersatz verlangt werden kann, besteht auch hier in der Differenz zwischen dem gegenwärtigen Stand des Vermögens und dem Stand, den das Vermögen ohne das schädigende Ereignis erreicht hätte (sogenannte Differenztheorie). Nach konstanter Rechtsprechung ist der Schaden eine unfreiwillige Vermögensverminderung. Er kann grundsätzlich in einer Verminderung der Aktiven, einer Vermehrung der Passiven oder in entgangenem Gewinn bestehen (statt vieler Urteil des BGer 2C_357/2016 vom 12. Juni 2017 E. 2.2 m.w.H.; Urteil des BVer A-691/2021 vom 27. Oktober 2022 E. 5.3.1; für das Zivilrecht BGE 148 II 73 E. 8.3.2 und 145 III 225 E. 4.1.1). Entgangener Gewinn liegt vor, wenn sich das Vermögen der geschädigten Person ohne die schädigende Handlung in Zukunft vergrössert hätte. Er entspricht der Differenz zwischen den nach dem schädigenden Ereignis tatsächlich erzielten Einkünften und denjenigen, die ohne dieses Ereignis erzielt worden wären. Ersatz für entgangenen Gewinn ist entsprechend den Grundsätzen des Obligationenrechts nur geschuldet, soweit es sich um einen üblichen oder sonst wie (annähernd) sicher in Aussicht stehenden Gewinn handelt (vgl. BGE 132 III 379 E. 3.3.3 und Urteil des BGer 4C.406/2006 vom 16. Februar 2007 E. 4.1). Nicht als Beeinträchtigung des Vermögens beziehungsweise als Schaden im Rechtssinne anerkannt wird hingegen der Verlust einer blossen Chance, einen Gewinn zu erzielen oder eine Vermögenseinbusse zu vermeiden (vgl. BGE 133 III 462 E. 4.2 f.; Urteil des BGer 4A_18/2015 vom 22. September 2015 E. 4; Urteil des BVer A-691/2021 vom 27. Oktober 2022 E. 5.3.3).

4.3

4.3.1 Die Widerrechtlichkeit im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VG unterscheidet sich grundsätzlich nicht von derjenigen gemäss Art. 41 Abs. 1 OR. Sie ist gegeben, wenn entweder ein absolutes Recht der geschädigten Person beeinträchtigt (sogenanntes Erfolgsunrecht) oder eine reine Vermögensschädigung durch Verstoss gegen eine einschlägige Schutznorm bewirkt wird (sogenanntes Verhaltensunrecht).

4.3.2 Das Vermögen als solches ist nicht wie ein absolutes Recht geschützt, seine Schädigung für sich allein ist somit nicht widerrechtlich. Die Schädigung des Vermögens ist nur widerrechtlich, wenn sie auf ein Verhalten zurückgeht, das von der Rechtsordnung als solches und somit unabhängig von seiner Wirkung auf das Vermögen verpönt wird. Eine widerrechtliche Vermögensschädigung liegt mit anderen Worten nur dann vor, wenn gegen eine Rechtsnorm verstossen wird, die dem Schutz der geschädigten Vermögenswerte zu dienen bestimmt ist (sogenannte Schutznorm). Dabei ist zwischen dem Zweck einer Norm und seiner Wirkung zu unterscheiden. Für die Annahme einer Schutznorm genügt es nicht, dass eine Bestimmung eine Schutzwirkung entfaltet. Die Wirkung muss vielmehr auf einer entsprechenden Zweckrichtung beruhen und damit übereinstimmen; der Schutz des Vermögens muss bezweckt und nicht lediglich als Nebeneffekt mitbewirkt werden (sogenannte Reflexwirkung; vgl. BGE 139 IV 137 E. 4.2; Urteil des BGer 2C_1059/2014 vom 25. Mai 2016 E. 6.2; Urteil des BVerfG A-3150/2016 vom 3. Juli 2018 E. 10.2).

4.3.3 Das widerrechtliche Verhalten kann aus einem Tun oder einem Unterlassen bestehen. Bei Unterlassungen liegt eine Widerrechtlichkeit jedoch nur dann vor, wenn eine Rechtspflicht zum Handeln besteht und wenn die Handlungspflicht das Interesse der geschädigten Person verfolgt und sich aus einer Schutzvorschrift zu deren Gunsten ergibt. Der den Schaden verursachenden Person oder Amtsstelle muss somit eine Garantenstellung gegenüber der geschädigten Person zukommen (vgl. BGE 123 II 577 E. 4d/ff; Urteil des BGer 2C_1059/2014 vom 25. Mai 2016 E. 5.3; Urteil des BVerfG A-6750/2018 vom 16. Dezember 2019 E. 4.2.2).

4.3.4 Soweit Rechtsakte (z.B. Verfügungen oder Urteile) in Frage stehen, liegt eine haftungsbegründende Widerrechtlichkeit nicht schon dann vor, wenn sich der Rechtsakt später als unrichtig, gesetzwidrig oder sogar willkürlich erweist; für die Korrektur rechtsfehlerhafter Verfügungen und Urteile

stehen grundsätzlich die Möglichkeiten der Verwaltungsrechtspflege (primärer Rechtsschutz) zur Verfügung. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist vielmehr erforderlich, dass der Beamte eine für die Ausübung seiner Funktion wesentliche Amtspflicht verletzt und damit eine unentschuldbare Fehlleistung begangen hat (vgl. BGE 132 II 449 E. 3.3 und 132 II 305 E. 4.1; Urteil des BVGer A-2699/2018 vom 28. März 2019 E. 4.1).

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin führt aus, es sei ihr aufgrund der Verzögerung der Akkreditierung ein Schaden entstanden, den die SAS widerrechtlich herbeigeführt habe. Zunächst habe die SAS einen befangenen Gutachter bestellt. Auch nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, das dessen Befangenheit bestätigt habe, habe die SAS keinen neuen Gutachter stellen können. Es gehöre aber zu den wesentlichen Amtspflichten der SAS, die zur Ausübung des Amtes erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu haben. Der Verweis auf die kleine Zahl an möglichen Gutachtern sei keine Rechtfertigung.

Die Situation habe sich anschliessend durch die Absage des bereits bestätigten Termins für die Vor-Ort-Begutachtung vom 7. Januar 2019 verschärft. Diesbezüglich sei vom Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsverweigerung festgestellt worden. Das Verbot der Rechtsverweigerung sei eine Strafnorm und somit eine Schutznorm im Sinne des Verantwortlichkeitsgesetzes. Die daraufhin erfolgte Begutachtung vom 2. August 2019 sei ihrer Ansicht nach unverwertbar gewesen. Deshalb habe sie dagegen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht. Das Gericht sei jedoch nicht auf die Beschwerde eingetreten, da die SAS in der Zwischenzeit die Akkreditierung zugesichert habe. Die Akkreditierung sei dann innert kurzer Zeit gewährt worden.

Das Gesuch um Schadensersatz sei wegen der kurzen Verwirkungsfrist eingereicht worden, als noch nicht absehbar gewesen sei, wann die Reakkreditierung erfolgen werde. Die Höhe des entgangenen Gewinns lasse sich naturgemäss nicht nachweisen, da man nicht beweisen könne, dass ein Auftrag tatsächlich erteilt worden wäre. Es gebe viele Kunden, die auf eine Akkreditierung bestehen würden oder ein Labor mit einem Auftrag in mehreren Bereichen nur dann betrauen würden, wenn auch eine Kalibrierung möglich sei. So verliere man dann den ganzen Auftrag. Angesichts

der langen Dauer des Unterbruchs stelle sie sich als Höhe der Entschädigung einen Betrag von Fr. 9'000.– vor.

5.2 Die Vorinstanz beschränkte das Verfahren und ihre Beurteilung auf die Frage der Widerrechtlichkeit. Diese verneinte sie, weil insbesondere keine wesentliche Amtspflichtverletzung vorliege. Sie führt aus, die SAS habe die Befangenheit des ersten Fachexperten zwar falsch eingeschätzt. Diese Fehleinschätzung habe jedoch nicht das Ausmass und die Schwere, um als Verletzung einer wesentlichen Amtspflicht zu gelten. Am 10. Oktober 2018 habe die SAS dem bundesverwaltungsgerichtlichen Urteil folgend einen neuen Experten bestellt. Die SAS habe für den Beginn der Suche nach einem neuen Experten das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts abwarten dürfen. Die Bestellung eines pensionierten Fachexperten zeige darüber hinaus, dass die Auswahl an qualifizierten Fachexperten, die nicht auf demselben Gebiet wie die Beschwerdeführerin tätig seien, beschränkt sei.

Nach Bestellung des neuen Fachexperten habe die SAS den bereits angesetzten Begutachtungstermin bei der Beschwerdeführerin vom 7. Januar 2019 annulliert, weil diese der Kostenschätzung und dem Begutachtungsprogramm nicht explizit zugestimmt habe. Dieses Vorgehen habe das Bundesverwaltungsgericht als überspitzt formalistisch beurteilt und eine Rechtsverweigerung festgestellt. Das Vorgehen der SAS sei zwar bedauerlich, erwecke aber nicht den Anschein von Willkür. Vielmehr sei es vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Beschwerdeführerin sich seit mehreren Monaten geweigert habe, die Gebühren der bereits erfolgten Akkreditierung der anderen Teilbereiche zu bezahlen. Zudem habe die SAS die gerichtliche Anweisung befolgt, die Begutachtung unverzüglich an die Hand zu nehmen und der Beschwerdeführerin zeitnah neue Terminvorschläge zu machen. Unter Berücksichtigung der Zeitdauer, die für Urteilseröffnung, Terminfindung und Sommerferien einzurechnen sei, sei die Begutachtung anfangs August 2019 den Umständen entsprechend zeitnah erfolgt. Angesichts dieser Umstände könne der überspitzte Formalismus nicht als Verletzung einer wesentlichen Amtspflicht bezeichnet werden.

Damit habe die SAS weder in Bezug auf die Befangenheit des Fachexperten, noch im Zusammenhang mit den überspitzt formalistischen Anforderungen für den Begutachtungstermin eine wesentliche Amtspflicht verletzt. Dies gelte auch dann, wenn man das Verfahren und die gerichtlich festgestellten Fehler der SAS einer Gesamtbetrachtung unterziehe.

Die Widerrechtlichkeit sei auch mangels einer Schutznorm für den geltend gemachten Vermögensschaden zu verneinen. Der Zweck der Bestimmungen zur Akkreditierung bestehe darin, dass für die Vermarktung eines Produkts in den Vertragsländern nur noch eine einzige Konformitätsbewertung oder Zulassung erforderlich sei, womit technische Handelshemmnisse abgebaut würden. Die SAS habe Vorkehrungen zu treffen, damit nur Stellen mit den erforderlichen Kompetenzen die Akkreditierung erhielten. Die Bestimmungen zur Akkreditierung dienten damit nicht dem Schutz des einzelnen Gesuchstellers um Gewährung der Akkreditierung und auch nicht dem Schutz des Vermögens der betreffenden Stellen, sondern der Glaubwürdigkeit und dem Schutz des Akkreditierungssystems an sich.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin leitet ihren Schadensersatzanspruch zunächst aus der Fehleinschätzung der SAS bezüglich der Befangenheit des ersten Gutachters ab. Das Bundesverwaltungsgericht stellte in seinem Urteil vom 13. Juli 2018 fest, dass die Feststellung der Unbefangenheit durch die SAS bundesrechtswidrig und der Gutachter befangen war (Urteil des BVGer B-1100/2018 E. 4.3). Richtigerweise ging die Vorinstanz davon aus, dass es sich bei der Beurteilung der SAS zur Befangenheit des Gutachters um einen Rechtsakt handelte, womit für die Annahme einer haftungsbegründeten Widerrechtlichkeit eine *wesentliche* Amtspflichtverletzung Voraussetzung ist. Eine solche wesentliche Amtspflichtverletzung verneinte die Vorinstanz zu Recht: In der Fehleinschätzung der SAS ist keine qualifizierte Pflichtverletzung im Sinne einer unentschuldbaren Fehlleistung zu erkennen, sondern bloss ein im Nachhinein als unrichtig beurteilter Rechtsakt der zuständigen Verwaltungseinheit. Im Anschluss an das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. Juli 2018 bestellte die SAS innert angemessener Frist einen anderen Gutachter, womit ihr auch insoweit keine wesentliche Amtspflichtverletzung vorgeworfen werden kann.

6.2 Ein zusätzliches haftungsbegründendes Ereignis sieht die Beschwerdeführerin sodann in Bezug auf den von der SAS abgesagten Begutachtungstermin vom 7. Januar 2019. Diesbezüglich stellte das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 7. Mai 2019 fest, dass die von der SAS aufgestellten Voraussetzungen (explizites Einverständnis der Beschwerdeführerin zur Kostenschätzung und zum Begutachtungsprogramm der SAS) überspitzt formalistisch waren, weshalb eine Rechtsverweigerung durch

die SAS vorlag. Das Gericht wies die SAS an, die Begutachtung unverzüglich an Hand zu nehmen (Urteil des BVGer B-337/2019 vom 7. Mai 2019 E. 5).

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung stellt eine Verletzung des in Art. 29 Abs. 1 BV verankerten Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsverbots in Verfahren der Rechtsanwendung eine widerrechtliche Handlung im Sinne des Staatshaftungsrecht dar. Ein qualifiziertes Fehlverhalten – wie es bezüglich Verfügungen oder Urteilen Voraussetzung ist – ist nicht notwendig. Art. 29 Abs. 1 BV stellt in diesem Sinne gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch eine vermögensrechtliche Schutznorm dar, unabhängig davon, ob die im Verfahren anzuwendenden Rechtsnormen den Schutz des Vermögens bezwecken. Eine Rechtsverweigerung kann damit eine Verantwortlichkeit des Staates auslösen, wenn die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. BGE 144 I 318 E. 7.3.2 und 7.4 m.w.H. sowie 107 Ib 160 E. 3d; Urteil des BGer 2C_852/2019 vom 20. November 2020 E. 5.2.2).

Wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 7. Mai 2019 feststellte, beging die SAS eine Rechtsverweigerung (überspitzter Formalismus), indem sie am 20. Dezember 2018 die angesetzte Begutachtung vom 7. Januar 2019 absagte, nachdem die Beschwerdeführerin der Kostenschätzung und dem Begutachtungsprogramm vor dem Begutachtungstermin nicht ausdrücklich zustimmen wollte. Damit liegt ein widerrechtliches Verhalten eines Bundesbeamten in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit vor. Dies unabhängig davon, ob die rechtlichen Grundlagen der Akkreditierung dem Schutz des Vermögens dienen und ob die SAS ihr Handeln als dadurch gerechtfertigt ansah, dass die Beschwerdeführerin die Gebühren für die ersten drei Begutachtungen (vgl. Sachverhalt Bst. B) beanstandete. An dieser Schlussfolgerung ändert zudem auch der Umstand nichts, dass die SAS nach Ergehen des Urteils der Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts nachkam und innert angemessener Frist eine Begutachtung ansetzte und durchführte.

Damit liegt bezüglich der verzögerten Akkreditierung der Beschwerdeführerin im Bereich «Kalibrierung von Temperaturanzeigeräten» durch die SAS eine widerrechtliche Handlung als eine Voraussetzung für eine Verantwortlichkeit des Bundes vor. Insoweit die Vorinstanz die Widerrechtlichkeit verneinte, dringt die Beschwerdeführerin mit ihrer Beschwerde durch.

6.3 Im Weiteren wäre deshalb zu prüfen, ob der Beschwerdeführerin ein Schaden im Sinne des Staatshaftungsrechts entstanden ist und ein adäquater Kausalzusammenhang zwischen dem Verhalten der SAS und dem geltend gemachten Schaden besteht. Die Vorinstanz beschränkte ihr Verfahren jedoch – auch auf Wunsch der Beschwerdeführerin – auf die Frage der Widerrechtlichkeit. Deshalb äusserten sich im vorinstanzlichen Verfahren weder die Beschwerdeführerin noch die SAS umfassend zu diesen Punkten und die Vorinstanz führte diesbezüglich weder eine Sachverhaltsabklärung noch eine rechtliche Prüfung durch.

Im Beschwerdeverfahren führt die Beschwerdeführerin zur Frage des Schadens lediglich aus, dieser sei naturgemäss schwer zu beziffern. Dies sei zudem in jedem Fall erst möglich, wenn die Akkreditierung abgeschlossen sei. Sie schätze den Schaden auf ungefähr Fr. 9'000.–. Mit diesen Ausführungen vermag die Beschwerdeführerin einen quantifizierten Schaden nicht rechtsgenügend nachzuweisen. Da die Vorinstanz das Verfahren von Beginn an auf die Frage der Widerrechtlichkeit beschränkte, kann ihr dies jedoch nicht vorgeworfen werden. Unter diesen Umständen ist es dem Bundesverwaltungsgericht nicht möglich, abschliessend über das Staatshaftungsgesuch der Beschwerdeführerin zu befinden.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Bei der Wahl zwischen diesen beiden Entscheidarten steht dem Gericht ein weiter Ermessensspielraum zu. Liegen sachliche Gründe für eine Rückweisung vor, ist diese regelmässig mit dem Untersuchungsgrundsatz und dem Prinzip eines einfachen und raschen Verfahrens vereinbar. Eine Kassation und Rückweisung an die Vorinstanz ist insbesondere angezeigt, wenn weitere Tatsachen festgestellt werden müssen und ein umfassendes Beweisverfahren durchzuführen ist (BGE 131 V 407 E. 2.1.1 und BVGE 2012/21 E. 5.1).

Angesichts der konkreten Umstände ist es vorliegend angezeigt, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Angelegenheit zur vollständigen Abklärung des Sachverhalts und neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Vorinstanz hat den rechtserheblichen Sachverhalt vollständig – insbesondere bezüglich Schaden und Kausalität – abzuklären, die Beschwerdeführerin anzuhören und über die Sache neu zu entscheiden.

Entsprechend ist die angefochtene Verfügung im Sinne der Erwägungen aufzuheben. Die Sache ist zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung und zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

7.

7.1 Die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid – wie im vorliegenden Fall – gilt in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes praxisgemäss als volles Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (vgl. BGE 137 V 210 E. 7.1). Entsprechend hat die Beschwerdeführerin keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Auch der unterliegenden Vorinstanz sind als Bundesbehörde keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der von der Beschwerdeführerin bezahlte Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

7.2 Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung an die vor Bundesverwaltungsgericht nicht vertretene Beschwerdeführerin ist zu verzichten, da nicht davon auszugehen ist, dass ihr aus der Einreichung der Beschwerde verhältnismässig hohe Kosten erwachsen sind (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz als Bundesbehörde hat unabhängig vom Verfahrensausgang keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung aufgehoben. Die Angelegenheit wird zur vollständigen Abklärung des Sachverhalts und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der von der Beschwerdeführerin bezahlte Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Marcel Tiefenthal

Tobias Grasdorf

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der Staatshaftung können beim Bundesgericht angefochten werden, wenn der Streitwert mindestens Fr. 30'000.- beträgt oder wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 BGG). Steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, kann sie innert 30 Tagen nach Eröffnung dieses Entscheides beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)