Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-5477/2025

Urteil vom 28. August 2026

Besetzung

Richter Christoph Errass (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiber Matthias Uffer.

Parteien

A._____ AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Agroscope (FoG Futtermittelkontrolle),
Vorinstanz.

Gegenstand

Sanktionierung von Verstössen gegen die Futtermittelgesetzgebung.

Sachverhalt:

A.

A.a Die A._____ AG bezweckt gemäss Handelsregisterauszug unter anderem den Handel mit Rohstoffen für die Lebensmittel- und Futtermittelindustrie. Das Unternehmen figuriert in der von Agroscope geführten Liste der registrierten, zugelassenen und bewilligten Betriebe für die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln als ein zugelassener Betrieb.

A.b Im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) liess das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) Proben einer an der Zollstelle Rheinfelden am 4. Februar 2025 von der A._____ AG verzollten und eingeführten Partie von 22'820 kg Sonnenblumenextraktionsschrot ziehen. Das Produkt stammte von der B._____ GmbH, Österreich, (nachfolgend: Versender), und war zur Lieferung an die C._____ AG in […], im Kanton Waadt, bestimmt. Das BAZG versandte die Proben an die Forschungsanstalt Agroscope, die am 7. Februar 2025 unterschiedliche Analysen im Rahmen der amtlichen Futtermittelkontrolle (AFK) durchführte. Dabei wurden Salmonellen detektiert.

A.c Am 17. Februar 2025 setzte Agroscope die C._____ AG über den «vorläufigen Befund» betreffend Salmonellen in Kenntnis und verfügte: Es sei ihr schriftlich zu bestätigen, dass das Sonnenblumenextraktionsschrot weder verwendet noch an Dritte verkauft worden sei; im gegenteiligen Fall müssten die weiteren Empfänger des Produkts über den Sachverhalt informiert werden; die Ware sei zu identifizieren (Lagerungsort) und deren Produktion oder Direktverkauf an Dritte sei zu blockieren. Ein Inverkehrbringen der Ware sei unter der Voraussetzung zulässig, dass sie thermisch erhitzt werde. Falls die thermische Erhitzung nicht möglich sei, sei die Ware zu zerstören. Die A._____ AG erhielt als Importeurin eine Kopie der Verfügung vom 17. Februar 2025 gegenüber der C._____ AG.

A.d Im Austausch der C._____ AG mit Agroscope stellte sich heraus, dass es sich bei der vorsorglich gesperrten Ware nicht um jene Partie handelte, die kontaminiert war. Die mit Salmonellen kontaminierte Ware war teilweise bereits weiterverarbeitet und an Kunden geliefert worden, ohne vorgängige thermische Behandlung. Agroscope ordnete deshalb weitere Massnahmen an, die von der C._____ AG umgesetzt wurden; die ausgelieferten, nicht thermisch behandelten Mischfuttermittel wurden bei den Kunden gesperrt und die Silos geleert. Letztere wurden durch eine externe Firma gereinigt. Die betroffenen Mischfuttermittel wurden entsorgt.

A.e Mit E-Mail vom 28. Februar 2025 hat Agroscope die durchgeführten Massnahmen bestätigt und den Fall gegenüber C._____ AG als abgeschlossen klassiert (act. S. 34).

A.f Mit Schreiben vom 20. Februar 2025 stellte Agroscope der A._____ AG den «Inspektionsbericht Produktestelle» zu (act. S. 11 ff.; nachfolgend: Inspektionsbericht). Als definitiver Befund aus der amtlichen Futtermittelkontrolle vom 7. Februar 2025 wurde aufgrund des positiven Salmonellentests eine *schwere Nichtkonformität* des betroffenen Futtermittels festgestellt. Dieses entspreche nicht den allgemeinen Anforderungen von Art. 7 der Verordnung über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln (FMV; SR 916.307). Gestützt auf Art. 169 Abs. 1 Bst. h des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.1) wurde im Inspektionsbericht eine Belastung von CHF 450.- festgelegt; zudem wurde eine Gebühr von CHF 150.- festgehalten.

A.g Das Institut für Lebensmittelsicherheit und -hygiene der Universität Zürich, das im Auftrag von Agroscope die Serotypisierung der Kultur Salmonellen – zur Identifizierung der Salmonellenart – durchführt, klassierte die detektierten Salmonellen im Prüfbericht vom 25. Februar 2025 als *Salmonella enterica* der Unterart *Enterica Havana* (act. S. 15).

B.

B.a Am 25. Februar 2025 ersuchte A._____ AG Agroscope um Präzisierungen zum Vorgehen bei der Probeentnahme an der Zollstelle am 4. Februar 2025. Agroscope antwortete am 28. Februar 2025.

B.b A._____ AG stellte in einem Schreiben vom 12. März 2025 an Agroscope (*Bemängelung vom 12. März 2025*), das als «Beschwerde» betitelt ist, das Ergebnis der amtlichen Futtermittelkontrolle (nachfolgend auch: AFK) in Frage und beantragte die Aufhebung des Inspektionsberichts Produktekontrolle vom 20. Februar 2025. Sie rügte, das Zollpersonal des BAZG habe bei der Musterziehung die Vorschriften von Agroscope sowie die Regeln und Empfehlungen der EU für amtliche Probenahmen nicht eingehalten. A._____ AG bestritt, dass die amtlich untersuchte Musterprobe gültig und konform sei; es gebe kein Rückstellmuster für eine Gegenanalyse und die untersuchte Probe sei unsachgemäss gezogen worden. Zudem teilte A._____ AG mit, dass sie vorsorglich Ansprüche aus Schadenersatz aus den Folgen der staatlichen Handlung geltend mache, mit Verweis auf die hierfür vorgesehenen Fristen gemäss AGB der AFK

(Ziff. 7 f.) und Art. 3 ff. des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (VG; SR 170.32).

B.c Mit Schreiben vom 2. April 2025 (act. S. 33 f.) argumentierte Agroscope, der Fall sei gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen behandelt worden. Die Forschungsanstalt fasste dabei namentlich das Vorgehen gegenüber der C._____ AG zusammen. Im Übrigen stellte sie sich auf den Standpunkt, dass die Bemängelung vom 12. März 2025 als informelle Schadenersatzforderung zu interpretieren sei und sie nicht zuständig zur Beurteilung der geltend gemachten Aufwände sei; sie wies auf das Verantwortlichkeitsgesetz hin.

B.d Mit Eingabe vom 10. April 2025 ersuchte A._____ AG um Erlass einer anfechtbaren Verfügung, in der die Probenahme vom 4. Februar 2025 und die amtliche Futtermittelkontrolle vom 7. Februar 2025 zu widerrufen und die daraus entstandenen Folgen zu beseitigen seien. Eventualiter sei deren Widerrechtlichkeit festzustellen. A._____ AG argumentierte unter anderem, für das betroffene Sonnenblumenextraktionsschrot lägen negative Analyseresultate betreffend Salmonellen des Versenders sowie von der C._____ AG vor, was den Schluss nahelege, es seien Fehler anlässlich der Probenahme passiert. Sie kritisierte das Vorgehen bei der Probenahme.

B.e Agroscope antwortete am 17. April 2025. Die von A._____ AG importierte Ware, von der Proben am 4. Februar 2025 entnommen wurden, sei infolge der Umsetzung der angeordneten Massnahmen durch die C._____ AG nicht mehr vorhanden. Agroscope erachte den Erlass einer Verfügung daher als gegenstandslos, mit Ausnahme der von der Beschwerdeführerin beantragten allfälligen finanziellen Entschädigung. Da aus Sicht von Agroscope nun die Frage des allfälligen Schadens respektive Schadenersatzes im Vordergrund stand, ersuchte Agroscope das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) mit Schreiben vom 17. April 2025 um Prüfung der Zuständigkeit.

B.f A._____ AG beharrte per E-Mail vom 22. April 2025 darauf, dass ihr eine anfechtbare Verfügung zugestellt werde.

B.g Die Forschungsanstalt Agroscope antwortete an A._____ AG am 24. April 2025. Sie verweist auf das Schreiben vom 17. April 2025 und auf die von ihr gleichentags vom EFD beantragte Klärung der Zuständigkeit.

B.h A._____ AG ersuchte am 24. April 2025 erneut um eine anfechtbare Verfügung und verlangte eine materielle Stellungnahme.

B.i Das EFD wies mit E-Mail an Agroscope vom 13. Mai 2025 auf die Subsidiarität der Staatshaftung gegenüber dem Verwaltungsrechtsschutz hin.

B.j Agroscope übermittelte A._____ AG am 27. Mai 2025 per E-Mail und Post einen Verfügungsentwurf, mit Kopie zuhanden des EFD.

B.k A._____ AG nahm per E-Mail vom 12. Juni 2025 Stellung.

C.
Am 23. Juni 2025 erliess Agroscope eine anfechtbare Verfügung, mit folgendem Dispositiv:

1. Die mit Inspektionsbericht Produktekontrolle vom 20. Februar 2025 festgestellte schwere Nichtkonformität und der Verstoss gegen Art. 7 FMV werden bestätigt.
2. Die der A._____ AG gemäss Art. 169 Abs. 1 Bst. h LwG am 20. Februar 2025 auferlegte Belastung von CHF 450.- wird mit vorliegender Verfügung bestätigt.
3. Es wird festgestellt, dass A._____ diese Gebühr bereits bezahlt hat.
4. Die A._____ AG wird dazu verpflichtet, eine Gebühr von CHF 500.- für die Ausfertigung vorliegender Verfügung zu bezahlen.
5. Die Gebühr von CHF 500.- ist innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieser Verfügung mit beiliegendem Einzahlungsschein auf das Postcheckkonto von Agroscope einzuzahlen.

In prozessualer Hinsicht stellte sich Agroscope nun mit Verweis auf die Belastung nach Art. 169 Abs. 1 Bst. h LwG auf den Standpunkt, dass schon der Inspektionsbericht vom 20. Februar 2025 eine Verfügung gewesen sei. Die als «Beschwerde» betitelte Bemängelung von A._____ AG vom 12. März 2025 hätte nach Art. 166 Abs. 2 LwG i.V.m. Art. 33 Bst. d des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht (VGG; SR 173.32) vor Bundesverwaltungsgericht eingereicht werden, respektive Agroscope hätte die Beschwerde weiterleiten müssen (Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021]).

D.
Mit Beschwerde vom 22. Juli 2025 an das Bundesverwaltungsgericht ficht A._____ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) die Verfügung vom

23. Juni 2025 sowie den Inspektionsbericht vom 20. Februar 2025 mit unterschiedlichen Argumenten (zu diesen hinten, E. 5.3) an; sie beantragt deren Aufhebung.

E.
Am 5. September 2025 hat sich die Vorinstanz vernehmen lassen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG (SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Zu den anfechtbaren Verfügungen gehört auch jene der Vorinstanz vom 23. Juni 2025 in Anwendung des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) und dessen Ausführungsbestimmungen, zumal die Forschungsanstalt des Bundes für die Land- und Ernährungswirtschaft, Agroscope, die das vorinstanzliche Verfahren führte, dem BLW unterstellt ist (Art. 114 Abs. 3 LwG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 der Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung vom 23. Mai 2012 [VLF; SR 915.7]) und das BLW eine Dienststelle der Bundesverwaltung ist (Art. 33 Bst. d VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 LwG). Da Agroscope als dem BLW unterstellte Diensteinheit keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, sind die Verfügungen von Agroscope dem BLW zuzurechnen (Urteil des BVGer B-1854/2021 vom 5. Juli 2022, E. 1.1; vgl. zum Rechtsstatus von Agroscope und der möglichen Änderung *de lege ferenda*: Bericht des Bundesrats vom 2. April 2025, Forschungsanstalt Agroscope als autonome öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit Rechtspersönlichkeit, in Erfüllung der Motion Häberli-Koller, 29. Mai 2018).

1.2

1.2.1 Die angefochtene Verfügung vom 23. Juni 2025 unterliegt als Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31 und Art. 37 VGG i.V.m. Art. 47 Abs. 1 Bst. b, Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG). Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde vom 22. Juli 2025 zuständig.

1.2.2 Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung vom 23. März 2021 besonders berührt. Sie hat zudem ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (Art. Art. 48 VwVG).

1.2.3 Die Beschwerde wurde hinsichtlich der Verfügung vom 23. Juni 2025 frist- und formgerecht eingereicht.

1.3

1.3.1 Die Beschwerdeführerin erhebt ihre Beschwerde auch gegen den Inspektionsbericht vom 20. Februar 2025, da sie diesen – wie die Vorinstanz in der Verfügung vom 23. Juni 2025 – als eigenständige, anfechtbare Verfügung betrachtet. Diese ist aber materiell nur mitangefochten; eine direkte Anfechtung ist nicht möglich und nicht erforderlich:

1.3.2 Die fehlende Anfechtbarkeit des Inspektionsberichts vom 20. Februar 2025 ergibt sich daraus, dass das vorinstanzliche Verfahren der Futtermittelkontrolle mit dem Inspektionsbericht vom 20. Februar 2025 noch nicht abgeschlossen war: es folgten weitere Abklärungen zum Sachverhalt (z.B. Serotypisierung der Salmonellen) und zu Rechtsfragen, in Bezug auf welche die Vorinstanz sich sowohl mit der Beschwerdeführerin als auch mit dem EFD austauschte. Der Inspektionsbericht Produktekontrolle wird nicht nur nicht als Verfügung bezeichnet; es fehlt ihm der nach Art. 5 Abs. 1 VwVG erforderliche, klare Regelungscharakter, da primär Tatsachenfeststellungen aufgeführt werden und bestimmte Fragen noch nicht geklärt waren. Zudem können nach den Allgemeinen Geschäftsbedingungen von Agroscope während eines Monats die im Inspektionsbericht aufgeführten Kontrollergebnisse bemängelt werden (Allgemeine Geschäftsbedingungen der AFK Agroscope, Version 3 vom 13. Januar 2023 [nachfolgend: AGB AFK], <www.agroscope.admin.ch/de/amtliche-futtermittelkontrolle> -> Publikationen, abgerufen am 20. Juli 2026), was denn auch geschah. Folglich sind die materiellen Verfügungsmerkmale beim Inspektionsbericht vom 20. Februar 2025 nicht erfüllt. Die Zustellung eines Inspektionsberichts der Kontrollbehörde entspricht in diesem Kontext weniger einer Endverfügung als gegebenenfalls einer Einladung zur Mitwirkung an der Erstellung des Sachverhalts (Art. 13 VwVG) und zur Ausübung des rechtlichen Gehörs, ehe eine formale Verfügung getroffen wird.

1.3.3 Kommt hinzu, dass die formellen Verfügungsmerkmale etwa wegen der fehlenden Bezeichnung als Verfügung, mangelnder Begründung und Rechtsmittelbelehrung ohnehin solch schwere Mängel aufweisen würden, dass selbst bei Bewertung als materielle Verfügung ein Anspruch auf erneute, formale Verfügung bestanden hätte, wodurch nicht von einem Fristenlauf ab dem 20. Februar 2025 ausgegangen werden dürfte.

1.3.4 Aus den genannten Gründen kann und muss die Beschwerde formell nur gegen die Verfügung vom 23. Juni 2025 gerichtet sein; mit ihr kann sich die Beschwerdeführerin gleichzeitig gegen den Inspektionsbericht vom 20. Februar 2025 zur Wehr setzen. Die gegen diesen gerichteten Vorbringen sind folglich als Teil der Beschwerde gegen die Verfügung vom 23. Juni 2025, deren Begründung unmittelbar auf Befunde des Inspektionsberichts verweist, zulässig und zu prüfen. Im formellen Sinn ist jedoch auf die Beschwerde nicht einzutreten, soweit sie auch direkt gegen den Inspektionsbericht vom 20. Februar 2025 gerichtet war.

1.4 Auf die Beschwerde ist somit, soweit sie sich gegen die Verfügung vom 23. Juni 2026 richtet, einzutreten.

2.

2.1 Anfechtungsgegenstand ist, wie soeben erwähnt, die Verfügung vom 23. Juni 2025, die den Inspektionsbericht vom 20. Februar 2025 dahingehend bestätigt, dass bei der Laboranalyse einer Probe des von der Beschwerdeführerin am 4. Februar 2025 eingeführten Sonnenblumenextraktionsschrots Salmonellen detektiert wurden (Ziff. 9 ff. der Begründung), womit eine schwere Nichtkonformität und ein Verstoss gegen Art. 7 FMV vorlägen (Dispositiv-Ziff. 1). Auch die der Beschwerdeführerin nach Art. 169 Abs. 1 Bst. h LwG am 20. Februar 2025 auferlegte Belastung von Fr. 450.- wird bestätigt (Dispositiv-Ziff. 2), mit der Feststellung, dass die Beschwerdeführerin diese Gebühr bereits bezahlt habe (Dispositiv-Ziff. 3); die Beschwerdeführerin wird dazu verpflichtet, eine Gebühr von Fr. 500.– für die Ausfertigung der Verfügung zu bezahlen (Dispositiv-Ziff. 4), zahlbar innert 30 Tagen ab Rechtskraft dieser Verfügung (vgl. Dispositiv-Ziff. 5).

2.2 Die Beschwerdeführerin beantragt, die angefochtene Verfügung vom 23. Juni 2025 sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass keine schwere Nichtkonformität vorliege.

2.3 Streitgegenstand ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet oder hätte bilden sollen, soweit es im Streit liegt, was wiederum in erster Linie durch das Dispositiv der angefochtenen Verfügung (BGE 140 I 114 E. 2.4), die den möglichen Streitgegenstand begrenzt, und die Parteibegehren bestimmt wird (BGE 136 II 457 E. 4.2; 133 II 35 E. 2; Urteil des BVGer B-531/2020 vom 12. März 2026 E. 2.2). Im Streit steht nach dem Gesagten, ob die Beschwerdeführerin bei der Einfuhr des Futtermittels, von dem am 4. Februar 2025 bei der Einfuhr Proben zuhanden der amtlichen Futtermittelkontrolle entnommen wurden, Art. 7 FMV verletzte und ob zu Recht – basierend auf dem positiven Salmonellentest der amtlichen Futtermittelkontrolle – eine schwere Nichtkonformität konstatiert wurde; ebenfalls strittig sind die Belastung von CHF 450.- gemäss Art. 169 Abs. 1 Bst. h LwG und die Gebühr von CHF 500.-.

2.4 Nicht Streitsache sind die von Agroscope gegenüber der C._____ AG angeordneten Massnahmen nach Art. 4 Abs. 1 FMV der Sperrung und Entsorgung des Produkts (vgl. schon im vorinstanzlichen Verfahren: act. S. 56; vgl. act. S. 23 ff., act. S. 35 ff.). Ebenfalls nicht Streitsache ist die von der Beschwerdeführerin gegenüber der Vorinstanz anfänglich thematisierte Frage der Staatshaftung.

3.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit (Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und prüft Bundesrecht mit uneingeschränkter (voller) Kognition. Dementsprechend ist das Bundesverwaltungsgericht weder an die in der Beschwerde vorgebrachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden (vgl. Art. 37 VGG i.V.m. Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann die Beschwerde deshalb aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen oder abweisen (Motivsubstitution; dazu auch BGE 148 II 73 E. 8.3.1; 148 V 366 E. 3.1).

4.

4.1 Grundsätzlich finden die Rechtssätze Anwendung, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung hatten, es sei denn, der Gesetzgeber habe eine davon

abweichende (Übergangs-)Regelung getroffen (Urteil des BGer 2C_833/2014 vom 29. Mai 2015 E. 2.1, m.H. auf BGE 126 II 522 E. 3b/aa; Urteile des BVGer B-531/2020 vom 12. März 2026 E. 3.1 und B-1014/2019 vom 24. Juli 2020 E. 3.2). Der vorliegende Fall ist nach dem Recht zu beurteilen, das im Zeitpunkt des Abschlusses der amtlichen Futtermittelkontrolle am 20. Februar 2025 galt. Da sich die einschlägigen Bestimmungen seither nicht geändert haben, werden sie im Folgenden in der aktuell gültigen Fassung zitiert.

4.2 Das LwG bildet das Fundament für die amtlichen Kontrollen betreffend die Herstellung, Einfuhr und das Inverkehrbringen landwirtschaftlicher Produktionsmittel, zu denen Futtermittel (Art. 158 Abs. 1 LwG) zählen. Es regelt den Grundsatz, dass Produktionsmittel nur eingeführt oder in Verkehr gebracht werden dürfen, die sich zur vorgesehenen Verwendung eignen, bei vorschriftsgemässer Verwendung keine unannehmbaren Nebenwirkungen haben und Gewähr dafür bieten, dass damit behandelte Ausgangsprodukte Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ergeben, die die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung erfüllen (Art. 159 Abs. 1 Bst. a-c LwG). Es legt die Grundlagen der Zulassungspflicht fest (Art. 160 Abs. 1-5 LwG) und ermächtigt den Bundesrat, Vorschriften über die Einfuhr, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Produktionsmitteln zu erlassen (Art. 159a LwG). Überdies enthält es die Grundlage für die Anordnung von Kontrollmassnahmen durch die Vollzugsorgane (Art. 181 Abs. 1 LwG), für das Ergreifen von Vorsorgemassnahmen bei Verdacht auf das Tragen von besonders gefährlichen Schadorganismen (Art. 148a Abs. 3 LwG) und für Verwaltungsmassnahmen bei Widerhandlungen gegen das LwG, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen (Art. 169 Abs. 1 Bst. a-h LwG). Massgebliche Ausführungsbestimmungen im Bereich Futtermittelkontrolle finden sich in der Verordnung über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln vom 26. Oktober 2011 (Futtermittel-Verordnung; FMV; SR 916.307) und in der Verordnung des WBF über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln, Zusatzstoffen für die Tierernährung und Diätfuttermitteln (Futtermittelbuch-Verordnung, SR 916.307.1), die das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) gestützt auf seine Zuständigkeit zum Erlass technischer Vorschriften (u.a. Art. 69 FMV) erlassen hat.

4.3

4.3.1 Dem BLW obliegt der Vollzug der FMV, soweit nicht anders geregelt (Art. 70 Abs. 1 FMV). Es ist auch zuständig für die Förderung der

Ausarbeitung, Verbreitung und Anwendung von nationalen Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis im Futtermittelsektor sowie von Leitlinien für die Anwendung der HACCP-Grundsätze betreffend Gefahrenanalyse und kritische Lenkungspunkte (Art. 55 Abs. 1 FMV; HACCP ist abgekürzt für *Hazard Analysis and Critical Control Points*). Es prüft die nationalen Leitlinien gemäss Art. 56 Abs. 2 Bst. a-c FMV und stellt sicher, dass diese von den Branchenvertretern nach Art. 56 Abs. 1 FMV ausgearbeitet wurden (Bst. a), in den betreffenden Sektoren durchführbar sind (Bst. b) und eine ordnungsgemässe Anwendung der Art. 41, 42 und 44 gewährleisten (Bst. c); die Vorinstanz kann auch Leitlinien genehmigen, die von den Behörden der EU bewilligt wurden (Art. 56 Abs. 3 FMV). Es kann besondere Bestimmungen für die Kontrolle von eingeführten Futtermitteln erlassen (Art. 57 Abs. 2 FMV). Im Rahmen seiner Verantwortung für die Futtermittelkontrolle erlässt es Weisungen, wobei es gegebenenfalls Entscheidungen der EU berücksichtigt (Art. 70 Abs. 2 FMV). Es veranlasst die Entnahme und Untersuchung von Proben (Art. 70 Abs. 3 FMV). Das BLW sorgt unter anderem dafür, dass: die Kontrollen regelmässig und risikogerecht nach dokumentierten Verfahren durchgeführt werden, die Gewähr für eine einheitliche Qualitätskontrolle bieten (Art. 71 Abs. 2 Bst. a FMV); die mit der amtlichen Analyse der Futtermittel betrauten Laboratorien nach den international genehmigten Verfahren arbeiten und anerkannte Analysemethoden verwenden (Art. 71 Abs. 2 Bst. c FMV); bei Nichteinhaltung der Bestimmungen der FMV angemessene Massnahmen angeordnet werden (Art. 71 Abs. 2 Bst. d FMV). Für die Kontrolltätigkeit bei der Einfuhr zieht das BLW die Zollorgane bei (Art. 73 Abs. 1 FMV). Das BLW kann die Futtermittelkontrollen an Kontrollstellen delegieren, die über eine Akkreditierung gemäss der europäischen Norm ISO/IEC 17020 («Allgemeine Kriterien für den Betrieb verschiedener Typen von Stellen, die Inspektionen durchführen») oder einer anderen Norm mit engerem Bezug zu den betreffenden übertragenen Aufgaben verfügen (Art. 75 Abs. 1 FMV).

4.3.2 Agroscope ist dem BLW unterstellt (Art. 114 Abs. 3 LwG), ist die landwirtschaftliche Forschungsanstalt nach Art. 114 LwG (Art. 2 der Verordnung vom 6. November 2024 über die landwirtschaftliche Forschung [VLF; SR 915.7]) und bildet als solche das Kompetenzzentrum des Bundes im Bereich der Forschung für die Land- und Ernährungswirtschaft. Ihre Organisation und Aufgaben sind in Art. 114 f. LwG und Art. 3 f. VLF geregelt. Agroscope unterstützt die Landwirtschaft im Bestreben, qualitativ hochwertige und wettbewerbsfähige Produkte im Einklang mit dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung zu erzeugen (Art. 7 Abs. 3 der Organisationsverordnung vom 14. Juni 1999 für das Eidgenössische Departement für

Wirtschaft, Bildung und Forschung [OV-WBF; SR 172.216.1]). Als akkreditierte Kontrollstelle gemäss der Norm ISO/IEC 17020 wurde Agroscope mit den Aufgaben der amtlichen Futtermittelkontrolle betraut und übt entsprechende Vollzugstätigkeiten aus. Sie kann Laboranalysen, die sie nicht selbst durchführt, ihrerseits durch unabhängige Laboratorien durchführen lassen, die nach der spezifischeren europäischen Norm EN ISO/IEC 17025 (*Allgemeine Anforderungen an die Kompetenz von Prüf- und Kalibrierlaboratorien*) akkreditiert sind (Art. 72 FMV). Bei der Futtermittelkontrolle überprüft Agroscope bei den registrierten und zugelassenen Betrieben insbesondere die Erfüllung der Anforderungen der Futtermittel- und Futtermittelbuch-Verordnung (Art. 41-45 FMV und Art. 20 f. FMBV; zu den Anforderungen, hinten, E. 4.4 respektive 4.5). Gemäss den Allgemeinen Geschäftsbedingungen von AFK Agroscope werden bei der amtlichen Futtermittelkontrolle die Kontrolle und allfällige Nichtkonformitäten im Inspektionsprotokoll dokumentiert. In einem Inspektionsbericht werden die Kontrollergebnisse zusammengefasst und gegebenenfalls Fristen für die Behebung der Nichtkonformitäten festgelegt. Der Inspektionsbericht wird den betroffenen Futtermittelunternehmen zugestellt (AGB AFK, Ziff. 2). Diese können den Inspektionsbericht und dessen Analyseresultate daraufhin innerhalb eines Monats schriftlich, begründet und gegebenenfalls mit Belegen gegenüber Agroscope *bemängeln* (vgl. AGB AFK, Ziff. 8). Nach Bearbeitung der Bemängelung wird der Entscheid schriftlich mitgeteilt und begründet, auf Verlangen wird eine formelle, gebührenpflichtige Verfügung ausgestellt; gegen diese kann innert 30 Tagen Beschwerde eingereicht werden.

4.4 Die Futtermittel-Verordnung regelt die Einfuhr, die Produktion, die Verarbeitung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Futtermitteln für Nutztiere und Heimtiere (Art. 1 Abs. 1 FMV). Sie definiert Anforderungen betreffend *Futtermittel* (Stoffe oder Erzeugnisse, die zur oralen Tierfütterung bestimmt sind; Art. 3 Abs. 1 FMV) und *Futtermittelunternehmen* (d.h. Unternehmen, die an der Erzeugung, Herstellung, Verarbeitung, Lagerung, Beförderung oder am Vertrieb von Futtermitteln beteiligt sind; Art. 3 Abs. 5 Bst. a FMV). Die Vorgaben der FMV betreffen alle Stufen der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs von Futtermitteln, inklusive der Einfuhr (vgl. Art. 3 Abs. 5 Bst. c FMV). Futtermittelkontrollen dienen der Überprüfung der Konformität eines als *Partie* oder *Los* abgrenzbaren Futtermittels: das heisst, einer identifizierbaren Menge an Futtermitteln, die nachweislich gemeinsame Eigenschaften haben, wie Ursprung, Sorte, Verpackungsart, Übersender, Kennzeichnung (Art. 3 Abs. 3 Bst. d Satz 1 FMV).

4.4.1 Für eingeführte, in Verkehr gebrachte oder verwendete Einzelfuttermittel, Mischfuttermittel und Diätfuttermittel gelten die *allgemeinen Anforderungen* nach Art. 7 Bst. a-e FMV.

> «Art. 7 Anforderungen an die Einfuhr, das Inverkehrbringen und die Verwendung
>
> 1 Einzelfuttermittel, Mischfuttermittel und Diätfuttermittel dürfen nur eingeführt, in Verkehr gebracht und verwendet werden, wenn sie:
> a. sicher sind;
> b. keine unmittelbare schädliche Auswirkung auf die Umwelt oder das Tierbefinden haben;
> c. die Gesundheit von Mensch oder Tier nicht beeinträchtigen;
> d. die Lebensmittel, die aus den mit diesen Futtermitteln gefütterten Tieren hergestellt werden, nicht unsicher für den menschlichen Verzehr machen;
> e. unverdorben, echt, unverfälscht, zweckgeeignet und von handelsüblicher Beschaffenheit sind.»

Zudem sind die Vorschriften im 5. Kapitel der FMV zur Futtermittelhygiene (Art. 41-45 FMV) und zur Registrierung und Zulassung von Betrieben (Art. 46-54 FMV) einzuhalten; hiervon ausgenommen ist der Einzelhandel mit Heimtierfuttermitteln (Art. 40 FMV). Die Futtermittelunternehmen stellen sicher, dass auf allen ihrer Kontrolle unterstehenden Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen nach den geltenden Vorschriften und der guten Verfahrenspraxis vorgegangen wird (Art. 41 FMV). Bei der Herstellung, Einfuhr oder dem Inverkehrbringen sind geeignete Massnahmen zu ergreifen, damit die Futtermittel den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, von einwandfreier Qualität sind und nicht durch ungeeignete hygienische Bedingungen oder unangemessene Verpackungen beeinträchtigt werden; die amtlichen Kontrollen entbinden nicht von der Pflicht zur Selbstkontrolle (Art. 42 Abs. 2 FMV). Wer Futtermittel produziert, einführt oder in Verkehr bringt, muss die für die Rückverfolgbarkeit der Futtermittel relevanten Angaben aufzeichnen (Art. 43 Abs. 1 FMV); die Aufzeichnungen sind mindestens drei Jahre aufzubewahren und dem BLW auf Verlangen abzugeben (Art. 43 Abs. 3 FMV). Zudem ist auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen ein ständiges schriftliches Verfahren nach HACCP-Grundsätzen durchzuführen und aufrechtzuerhalten (Art. 44 Abs. 1 FMV), um die Gefahrenanalyse nach Kontroll- und Lenkungspunkten zu gewährleisten. Anstelle der Leitlinien für die Anwendung der HACCP-Grundsätze können sich die Futtermittelunternehmen für die Anwendung einer der Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis gemäss Art. 55 FMV entscheiden (Art. 44

Abs. 4 FMV). Diese freiwilligen (Art. 55 Abs. 2 FMV) Leitlinien, deren Ausarbeitung, Verbreitung und Anwendung vom BLW gefördert wird (Art. 55 Abs. 1 FMV), können von den Futtermittelunternehmen auch herangezogen werden, um ihren Verpflichtungen zur Gewährleistung der Futtermittelhygiene nachzukommen (Art. 42 Abs. 3 FMV). Schliesslich bedürfen die Betriebe der Futtermittelunternehmen für ihre Tätigkeit einer Registrierung nach Art. 47 FMV oder, wo erforderlich, einer Zulassung nach Art. 48 FMV (Art. 46 Abs. 1 Bst. a und b FMV). Das BLW führt und publiziert ein Verzeichnis der registrierten und zugelassenen Betriebe (Art. 54 Abs. 1 und 3 FMV). Futtermittelunternehmen und Betriebe der Primärproduktion dürfen nur Futtermittel aus Betrieben verwenden, die nach Art. 47 oder Art. 48 FMV registriert oder zugelassen sind (Art. 42 Abs. 1 FMV).

4.4.2 Die amtliche Futtermittelkontrolle prüft erstens die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben betreffend die Kennzeichnung, zweitens die deklarierten Gehalte, drittens Qualitäts- und Sicherheitsaspekte (s. hierzu und zum Nachfolgenden AFK Agroscope, Jahresbericht 2023, Agroscope Transfer, Nr. 575/2025 S. 1-17; sowie Jahresbericht 2024, Agroscope Transfer, Nr. 602/2025 S. 1-17; auf <www.agroscope.admin.ch/de/jahresberichte-afk>, abgerufen am 21. Juli 2026). Als Qualitäts- und Sicherheitsaspekte werden wiederum verschiedene Parameter berücksichtigt, darunter: das Vorhandensein verbotener Stoffe wie Mycotoxine (d.h. giftige Stoffwechselprodukte von Schimmelpilzen), Dioxine und gentechnisch veränderte Organismen; Höchstgehalt-Überschreitungen (etwa durch Kokzidiostatika, ein als Futtermittelzusatzstoff eingesetztes Tierarzneimittel, oder durch unerwünschte Stoffe wie z.B. Ambrosia); die mikrobiologische Qualität. Agroscope differenziert zwischen leichter, mittlerer und schwerer Nichtkonformität; letztere stehen für gravierende Mängel, bei denen die Futtermittelsicherheit und mit ihr die Gesundheit von Mensch oder Tier gefährdet sind. Eine solche Gefahr kann auf ein biologisches, chemisches oder physikalisches Agens im Futtermittel zurückzuführen sein (Art. 3 Abs. 6 Bst. a FMV). In der Praxis stehen einerseits überschrittene Höchstgehalte *unerwünschter Stoffe* (z.B. Toxine, Ambrosia) im Vordergrund, die mit einer potenziellen Gefährdung der Gesundheit von Mensch oder Tier einhergehen, und anderseits Krankheitserreger, die nicht als unerwünschte Stoffe reguliert sind (Art. 3 Abs. 7 Bst. a FMV); zu diesen gehören vor allem mikrobiologische Kontaminanten (z.B. Listerien, Salmonellen). Wegen Nichteinhaltung namentlich der Anforderungen der Sicherheit (Art. 7 Abs. 1 Bst. a FMV), der Nichtbeeinträchtigung der Gesundheit von Mensch oder Tier (Art. 7 Abs. 1 Bst. c FMV) und der handelsüblichen Beschaffenheit (Art. 7 Abs. 1 Bst. e FMV) konstituiert die Kontamination mit Krankheitserregern in der Regel

eine schwere Nichtkonformität. Massgeblich zur Beurteilung, ob bestimmte mikrobiologische Organismen als Krankheitserreger gelten, ist die Tierseuchengesetzgebung; deren Geltung im Futtermittelrecht ist in Art. 1 Abs. 4 FMV explizit vorbehalten.

4.4.3 Rechtsfolge der Verletzung der Anforderungen an das Inverkehrbringen von Futtermitteln ist einerseits die Beanstandung der *Nichtkonformität* und die Anordnung der nötigen Massnahmen zu deren Behebung nach Art. 4 Abs. 1 Bst. a-c FMV: Einschränkung des Inverkehrbringens, Rücknahme vom Markt, Vernichtung des Futtermittels. Zudem können gemäss Art. 169 Abs. 1 LwG Verwaltungsmassnahmen ergriffen werden: Ablieferungs-, Annahme- und Verwertungssperren (Bst. e), Ersatzvornahme mit Kostenauferlegung (Bst. f), Belastung mit einem Betrag bis höchstens Fr. 10'000.- (Bst. h). Unabhängig von der Beanstandung werden fürs Kontroll- und Verwaltungsverfahren Gebühren auferlegt, nach der Verordnung über Gebühren des Bundesamtes für Landwirtschaft (GebV-BLW; SR 910.11); bei Beanstandungen einer Nichtkonformität richten sich diese nach Zeitaufwand (Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Anhang 1 Ziff. 8.4 GebV-BLW). Schliesslich kann das BLW Vorsorgemassnahmen (Art. 148a LwG) ergreifen, wenn Futtermittel Träger von *besonders gefährlichen Schadorganismen* sein können (Art. 4 Abs. 2 FMV).

4.4.4 Das BLW hat sicherzustellen, dass die Kontrollen regelmässig, risikogerecht und nach dokumentierten Verfahren erfolgen, die Gewähr für eine einheitliche Qualitätskontrolle bieten (Art. 71 Abs. 2 Bst. a FMV); dass eine wirksame Koordination mit den zuständigen Behörden gewährleistet ist (Art. 71 Abs. 2 Bst. b FMV); dass die mit der amtlichen Analyse der Futtermittel betrauten Labore nach den international genehmigten Verfahren arbeiten und anerkannte Analysemethoden verwenden (Art. 71 Abs. 2 Bst. c FMV), dass die Futtermittelkontrollen grundsätzlich ohne Voranmeldung erfolgen (Art. 71 Abs. 2 Bst. f FMV). Das BLW kann in Weisungen Pflichten und Anforderungen für die Stellen und die Kontrollen festlegen (Art. 75 Abs. 3 FMV). Nach Art. 72 Abs. 2^{bis} FMV richten sich die amtlichen Futtermittelkontrollen nach dem mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände (nachfolgend: Kontrollplan MNKP; hierzu und zur diesbezüglichen Verordnung hinten, E. 4.6). Gemäss Art. 71 Abs. 1 FMV erfolgen die amtlichen Kontrollen, vorbehaltlich anderer Bestimmungen, nach den technischen Bestimmungen der sogenannten *EU-Kontrollverordnung* (Verordnung [EU] 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der

Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel [ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1]; zuletzt geändert durch die delegierte Verordnung [EU] 2019/2127 [ABl. L 321 vom 12.12.2019, S. 111]).

4.5 Die FMBV legt unter anderem technische Anforderungen an die Futtermittelhygiene, das Verfahren der Futtermittelkontrolle und die Kennzeichnung von Futtermitteln fest. Sie wird regelmässig vom Departement (WBF) an aktuelle, für die Futtermittelsicherheit relevante Ereignisse angepasst. Das BLW kann die Anhänge der FMBV und deren Übergangsbestimmungen an Änderungen des europäischen Rechts anpassen, wenn diese von beschränkter Tragweite sind (Art. 70 Abs. 6 FMV).

4.5.1 Das Verfahren für die Probenahme und die Analysemethoden bei der amtlichen Kontrolle von Futtermitteln richtet sich nach den Vorschriften von Anhang 9 FMBV (Art. 21 Abs. 2 FMBV). Anhang 9 FMBV statuiert, dass die Probenahmeverfahren und Analysemethoden für die Futtermittelkontrolle den Anhängen I–VII der Verordnung (EG) Nr. 152/2009 entsprechen. Deren Anhang I regelt die Entnahme von Futtermittelproben zur amtlichen Untersuchung. Zweck der repräsentativen Beprobung ist es, einen kleinen Teil der zu kontrollierenden Partie des Futtermittels zu untersuchen und durch die Bestimmung eines spezifischen Merkmals bei diesem Teil den Durchschnittswert des Merkmals für die gesamte Partie zu ermitteln (Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 152/2009 Ziff. 1; vgl. Art. 4 Abs. 3 FMV). In seinen allgemeinen Bestimmungen in Ziff. 3 schreibt Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 152/2009 unter anderem vor: dass die Probenahme durch eine zu diesem Zweck von der zuständigen Behörde bevollmächtigte Person erfolgt; wie die Probe zu verplomben ist; dass aus jeder (durch Vermischung aller Einzelproben erstellten) Sammelprobe in jedem Fall stets eine Endprobe zur Kontrolle (Vollzug) sowie eine für den Futtermittelunternehmer (Gegenprobe) entnommen wird. Mit letzterer wird gewährleistet, dass der in Art. 35 der *EU-Kontrollverordnung* statuierte Anspruch auf das Einholen eines zweiten Sachverständigengutachtens geachtet wird. Nach Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 152/2009 Ziff. 4 sollen die zur Probenahme benutzten Geräte aus Materialien beschaffen sein, welche die beprobten Erzeugnisse nicht kontaminieren können, und die Geräte müssen leicht zu reinigen sein. Bestimmte Geräte werden spezifisch empfohlen (Ziff. 4.2). In Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 152/2009 Ziff. 5 werden quantitative Anforderungen an die Anzahl der Einzelproben, die aus der Futtermittel-Partie zu entnehmen sind, festgelegt; bei der Untersuchung auf Bestandteile oder

Stoffe, die ungleichmässig im Futtermittel verteilt sein können, ist diese Anzahl um einen bestimmten Faktor zu erhöhen (Ziff. 5.2).

4.5.2 Anhang 10 FMBV legt Höchstgehalte für unerwünschte Stoffe (i.S.v. Art. 36 Abs. 1 FMBV) und Aktionsgrenzwerte fest, per Verweis auf Anhang I und II der Richtlinie 2002/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Mai 2002 über unerwünschte Stoffe in der Tierernährung (ABl. L 140 vom 30.5.2002, S. 10). Nicht durch Anhang 10 FMBV erfasst sind mikrobiologische Kontaminanten, für die keine Höchstgehalte gelten, da deren Vorkommen im Futtermittel per se die Gefährdung der Futtermittelsicherheit und eine Nichtkonformität des Futtermittels begründet.

4.5.3 Massgeblich auch für mikrobiologische Kontaminanten sind dagegen die allgemeinen Anforderungen an die Futtermittelhygiene. Gemäss Art. 20 Abs. 1 und 2 FMBV müssen Futtermittelunternehmen die Bestimmungen von Anhang 11 erfüllen, soweit diese die (dort) genannten Vorgänge betreffen. Zudem müssen Futtermittelunternehmen, wenn vorhanden, spezifische *mikrobiologische Kriterien* einhalten (Art. 20 Abs. 3 Bst. a FMBV), und Massnahmen treffen oder Verfahren einsetzen, um spezifische Zielvorgaben zu erfüllen (Art. 20 Abs. 3 Bst. b FMBV). Das BLW kann die entsprechenden Kriterien und spezifische Zielvorgaben festlegen, im Einvernehmen mit der Futtermittelbranche (Art. 20 Abs. 4 FMBV). Für Futtermittelunternehmen, die nicht in der Primärproduktion tätig sind, schreibt Anhang 11 FMBV vor, dass die Einrichtungen und Ausrüstungen (u.a. Fahrzeuge) der Futtermittelunternehmen so konzipiert, angelegt, gebaut und bemessen sein sollen, dass sie eine angemessene Reinigung oder Desinfektion ermöglichen und das Risiko von Fehlern möglichst gering gehalten sowie Kontaminationen oder Kreuzkontaminationen vermieden werden (Ziff. 2.2 Anhang 11 FMBV). Die Behälter und Ausrüstungen für die Lagerung oder Beförderung von Futtermitteln sind sauber zu halten (Ziff. 7 Anhang 11 FMBV); es sind Reinigungsprogramme aufzustellen und dafür zu sorgen, dass Rückstände von Reinigungs- und Desinfektionsmitteln minimiert werden (Ziff. 7.4). Verunreinigungen sind so gering zu halten, dass ein Eindringen von Schädlingen möglichst eingeschränkt wird (Ziff. 7.5).

5.

5.1 Zu überprüfen ist, ob die von der Beschwerdeführerin am 4. Februar 2025 per LKW an der Zollstelle Rheinfelden eingeführte Partie von 22'820 kg Sonnenblumenextraktionsschrot mit Salmonellen kontaminiert war, was infolge der Laboranalyse vom 7. Februar 2025 im Inspektionsbericht der

Futtermittelkontrolle vom 20. Februar 2025 so festgehalten wurde. Hiervon hängt ab, ob die in der angefochtenen Verfügung festgestellte *schwere Nichtkonformität* des Futtermittels wegen Nichteinhaltung der Anforderungen von Art. 7 Abs. 1 FMV zu stützen ist. Zentral ist, wie sich zeigen wird, die beweisrechtliche Frage, ob rechtsgenüglich nachgewiesen werden konnte, dass das von der Beschwerdeführerin am 4. Februar 2025 importierte Futtermittel Salmonellen enthielt. Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass eine Verunreinigung ihrer Lieferung erstellt sei, da anlässlich der Probenahme durch das Zollpersonal des BAZG im Auftrag von Agroscope Hygienevorschriften missachtet worden seien; auch sei keine Gegenprobe zur Überprüfung der Laboranalyse aufbewahrt worden. Auf die Argumente der Beschwerdeführerin (E. 5.3.1) und jene der Vorinstanz (E. 5.3.2) wird hiernach einzugehen sein; vorab ist der weitgehend unumstrittene Sachverhalt darzulegen (E. 5.2).

5.2 Nicht umstritten ist Folgendes zum Kontext und Ablauf (E. 5.2.1) sowie zum Ergebnis (E. 5.2.2) der amtlichen Futtermittelkontrolle.

5.2.1 Die Beschwerdeführerin ist bei der Vorinstanz für den Import und den Handel von Zusatzstoffen, Vormischungen, Mischfuttermitteln und Einzelfuttermittel tierischen und nicht tierischen Ursprungs registriert (Art. 47 FMV) und für den Import sowie den Handel von Zusatzstoffen und Vormischungen zugelassen (Art. 48 FMV). Im Rahmen ihrer Einfuhrtätigkeit kam es zur amtlichen Futtermittelkontrolle: am 4. Februar 2025 führte das Zollpersonal des BAZG im Auftrag von Agroscope eine Probenahme an der Zollstelle Rheinfelden durch. Es wurden Einzelproben aus der mit dem LKW eingeführten Partie von 22'820 kg Sonnenblumenextraktionsschrot entnommen. Das Futtermittel stammte von einem Absender in Österreich und wurde von der Beschwerdeführerin importiert, zuhanden der C._____ AG in der Westschweiz. Bei der Probenahme extrahierte der Fahrer des LKWs in Gegenwart der beteiligten Zollbeamten an der Vorderseite des Anhängers an drei Stellen eine Teilmenge der Ware; hierfür benutzte der Fahrer eine Schaufel, die während des vorgängigen Transports aussen am LKW gehangen hatte. Aus der extrahierten Teilmenge entnahmen die Zollbeamten mit Einweghandschuhen Einzelproben. Diese wurden zu einer Sammelprobe von einem Liter zusammengeführt. Die vermengte Sammelprobe wurde im Büro der Zollstelle beschriftet und am gleichen Tag an AFK-Agroscope versandt. Am 7. Februar 2025 erstellte die AFK-Agroscope aus der erhaltenen Sammelprobe durch Teilung eine bestimmte Anzahl Endproben im Hinblick auf die Kontrolle unterschiedlicher Aspekte des Futtermittels.

5.2.2 Anlässlich der Untersuchung der Endproben am Mikroskop detektierte AFK-Agroscope am 7. Februar 2025 Ambrosia-Samen; sie wiederholte die mikroskopische Analyse einmal, sodass hierfür zwei Endproben verwendet wurden. Eine weitere Endprobe wurde für die Laboranalyse auf Salmonellen verwendet. Das Ergebnis dieser Untersuchung war positiv; es wurde somit ein biologisches Agens identifiziert, das eine zu bekämpfende Seuche verursachen kann (Art. 4 Bst. c der Tierseuchenverordnung vom 27 Juni 1995 [TSV; SR 916.410]: *Salmonellose* als zu bekämpfende Seuche). Das in der Folge von Agroscope beauftragte externe Labor des Instituts für Lebensmittelsicherheit und Hygiene der Universität Zürich führte eine Serotypisierung (Identifikation der Subkategorien) der Salmonellen durch; das externe Labor hielt in seinem Schlussbericht vom 25. Februar 2025 fest, es handle sich um Salmonellen des Typus *Salmonella enterica subsp. enterica Havana* (act. S. 15).

5.2.3 Ein Wiederholungstest fand nicht statt. Die Vorinstanz teilte der Beschwerdeführerin per E-Mail auf Anfrage hin mit, dass keine versiegelte «Rückstellprobe» (bzw. Gegenprobe) vorhanden sei; sie erklärte dies unter anderem mit der Verwendung einer zweiten Endprobe für die Überprüfung der mikroskopischen Untersuchung betreffend Ambrosia.

5.3

5.3.1 Die Beschwerdeführerin rügt, das von ihr importierte Sonnenblumenextraktionsschrot sei bei der Einfuhr am 4. Februar 2025 frei von Salmonellen gewesen. Art. 7 FMV sei nicht verletzt worden; die schwere Nichtkonformität sei nicht nachgewiesen. Das Futtermittel sei beim Produzenten und bei der Lieferung an die C._____ AG nachweislich nicht mit Salmonellen kontaminiert gewesen, was aus Analyseresultaten hervorgehe, die vom Produzenten respektive Empfänger des Produkts durchgeführt wurden. Dies lege nahe, dass es bei der amtlichen Probenahme am 4. Februar 2025 und der Erstellung der Proben für die Futtermittelkontrolle zu Fehlern und möglicherweise einer Kontamination gekommen sei. Diese Hypothese sieht die Beschwerdeführerin auch dadurch gestützt, dass bei der Probenahme die Hygienevorschriften nicht eingehalten worden seien, die aus Anhang 9 FMBV und den Regelungen des europäischen Rechts (d.h. Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 152/2009) hervorgingen. Vorschriftswidrig sei gemäss Beschwerdeführerin etwa das Vorgehen bei Entnahme des Futtermittels mit der Schaufel. Die am Heck des LKW angehängte Schaufel hätte auf der Fahrt aus Österreich über fast 1000 Kilometer verunreinigt werden können. Salmonellen könnten sich in Staubpartikeln festsetzen und auch

unter widrigen Umständen eine lange Überlebensdauer haben. Die Schaufel sei vom Zollpersonal nicht gereinigt und desinfiziert worden; eine Kontrolle genüge nicht, da eine mikrobiologische Verunreinigung nicht von Auge erkennbar sei. Der Fahrer des LKWs sei eine in Art. 73 Bst. a FMV nicht vorgesehene, unzulässige Hilfsperson bei der Probenahme. Die Nutzung von Einweghandschuhen anstelle einer speziellen Sonde bei Erstellung der Musterproben widerspreche den technischen Vorgaben. Des Weiteren bemängelt die Beschwerdeführerin eine zu geringe Anzahl Einzelproben und eine ungenügende Verteilung der Entnahmestellen: Die für die Erstellung der Sammelprobe entnommenen Muster stammten alle aus Teilmengen, die mit der Schaufel vorderseitig beim Kipplaster an der Stirnseite des LKW, an nur drei Stellen, entnommen worden waren. Eine repräsentative Auswertung der so erstellten Muster sei nicht möglich. Schliesslich beanstandet die Beschwerdeführerin sinngemäss, dass ihr ein effektives Mittel zur Anfechtung des Ergebnisses der amtlichen Laboranalyse verwehrt worden sei, indem Agroscope es im Zuge der Futtermittelkontrolle vom 7. Februar 2025 versäumte, genügend versiegelte Endproben aufzubewahren. Der Nachweis der Kontaminierung mit Salmonellen sei nicht erbracht worden; ein positives Resultat hätte durch einen weiteren Test bestätigt werden müssen.

5.3.2 Gemäss Vorinstanz wurden die Futtermittelproben im Einklang mit den anwendbaren technischen Vorgaben entnommen und untersucht; die Schaufel sei vom Zollpersonal kontrolliert worden und sauber gewesen. Die anwendbaren Regelungen nach Anhang 9 FMBV mit Verweis auf Anhänge I-VII der Verordnung (EG) Nr. 152/2009, die auf die Entnahme von Proben aus LKW-Lieferungen bzw. Containern analog anwendbar seien, sähen die Beprobung an einem zugänglichen Ort vor (Anhang I der Verordnung [EG] Nr. 152/2009, Ziffer 8.1), sodass die am 4. Februar 2025 an einem zugänglichen Ort des LKW erfolgte Probenahme zulässig gewesen sei. Weiter argumentiert die Vorinstanz, die erstellten Proben seien in Bezug auf Salmonellen als repräsentativ für die ganze Ladung anzusehen. Eine Salmonellen-Kontamination von Futtermittel setze nicht voraus, dass ein Grenzwert überschritten und dadurch eine quantitative Verunreinigung nachgewiesen werde. Schon der einfache Nachweis der Präsenz von Salmonellen in einer repräsentativen Probe genüge laut Vorinstanz. Da Salmonellen im kontaminierten Futtermittel nicht homogen verteilt sind, sondern gruppiert («Nester») vorkommen, reiche ein einmaliger Nachweis zur Feststellung einer Kontamination aus. Aus diesen an sich nicht strittigen Befunden – der ungleichmässigen Verteilung von Salmonellen und der Tatsache, dass eine Verunreinigung durch Salmonellen nicht quantitativ (über

Grenzwerte) definiert wird – folgert die Vorinstanz einerseits, negative Untersuchungsresultate von Proben beim Versender oder beim Empfänger seien nicht geeignet, das Ergebnis der amtlichen Futtermittelkontrolle hinsichtlich des Salmonellenbefalls umzustossen. Anderseits folgert sie daraus auch, dass die Anzahl Proben bei Salmonellen-Kontaminationen generell weniger von Bedeutung sei als bei quantitativen Verunreinigungen (e.g. bei Höchstwerten für unerwünschte Stoffe nach Art. 35 ff. FMV). Die Vorinstanz scheint hieraus auch abzuleiten, eine versiegelte Gegenprobe sei deshalb gar nicht erforderlich. Darüber hinaus argumentiert sie gegen die Wahrscheinlichkeit einer Kontamination durch die verwendete Schaufel oder auf andere Weise im Zuge der Probenahme: Sie legt mit Verweis auf eine Studie zu Salmonellen in Hühnerställen dar, warum eine Kontamination der Schaufel durch Luftaerosolen, z.B. während der Fahrt, sehr unwahrscheinlich sei. Eine Infektionskette setze eine primäre Kontaminationsquelle voraus; ohne direkten Kontakt zu kontaminiertem Kot, Futter, Tieren oder infiziertem Staub komme es nicht zu einer Verunreinigung. In der Hühnerstall-Studie sei das Risiko einer Kontamination durch Aerosole im Innen- und Aussenbereich der Ställe minimal. Salmonellen seien in der Luft nur nachweisbar, wenn sie gleichenorts auch im Material (z.B. Einstreu im Hühnerstall) nachweisbar wären. Salmonellen kämen nicht einfach so in der Luft vor. Aufgrund der inhomogenen Verteilung und Tendenz zur Nesterbildung reiche ein positives Resultat aus, um den Infektionsnachweis für das gesamte Los zu erbringen und verwaltungsrechtliche Massnahmen zu rechtfertigen. Aufgrund der positiven Proben habe das Sonnenblumenextraktionsschrot nicht den Anforderungen von Art. 7 FMV entsprochen, sodass die Vorinstanz eine schwere Nichtkonformität des Futtermittels festgestellt und Gebühren in der Höhe von CHF 450.- auferlegt habe.

5.3.3 Die dargelegten Argumente (E. 5.3.1), mit welchen die Beschwerdeführerin die Feststellung der schweren Nichtkonformität des von ihr importierten Futtermittels anficht, lassen sich in drei Kategorien unterteilen: *Erstens* macht sie Verletzungen von *Hygienevorschriften* bei der Probenahme am 4. Februar 2025 geltend; *zweitens* bestreitet sie, dass die Repräsentativität der Proben gewährleistet worden sei; *drittens*, mangels Aufbewahrung einer versiegelten *Gegenprobe*, habe sie keine (genügende) Möglichkeit gehabt, ihrerseits die amtliche Laboranalyse betreffend Salmonellen zu überprüfen. Die Beschwerdeführerin verweist dabei auf unterschiedliche Vorgaben und Empfehlungen zu Probenahmeverfahren und zur amtlichen Futtermittelkontrolle.

5.3.4 Nachfolgend zu prüfen sind die Argumente betreffend die Missachtung von Hygienevorschriften bei der Probenahme und die Argumente zum Fehlen einer versiegelten Gegenprobe (E. 5.4 und E. 5.5). Zum Vornherein nicht entscheidrelevant und daher nicht vertieft zu prüfen ist das Argument, wonach Vorschriften zur Gewährleistung der Repräsentativität nicht eingehalten worden seien. Die Vorgaben zur Anzahl Einzelproben oder zur Verteilung der Entnahmestellen (Anhang 9 FMBV, Anhang I der Verordnung [EG] Nr. 152/2009, Ziff. 9.2, 9.3) sollen es ermöglichen, durch Vermengung der Einzelproben zur Sammelprobe und Teilung der Sammelprobe letztlich repräsentative Endproben zu erhalten. Fehlt es an der notwendigen Anzahl Einzelproben oder Verteilung der Entnahmestellen, kann dies dazu führen, dass die Analyseresultate zu den erstellten Proben nicht hinreichend aussagekräftig in Bezug auf die gesamte Partie sind; vor allem drohen falsche negative Testresultate, wenn ungleichmässig verteilte Kontaminanten nicht erfasst werden. Die Beschwerdeführerin hat ihrerseits aber nur an der Verhinderung falscher positiver Testergebnisse ein schutzwürdiges Interesse. Daraus, dass die Laboranalyse der Vorinstanz auf einer quantitativ nicht repräsentativen Endprobe basiert, kann sie in der vorliegenden Konstellation nichts für sich herleiten, soweit mit der Probe nachgewiesen werden kann, dass sich im Futtermittel Salmonellen befanden. Wie die Vorinstanz zu Recht darlegt, setzt die Konformität des Futtermittels betreffend Salmonellen voraus, dass keine Salmonellen im Futtermittel nachgewiesen werden. Dies rührt daher, dass die von Salmonellen ausgehende Gefahr, die Verursachung von Salmonellose, nicht entscheidend von der Menge und Konzentration der Erreger zu einem bestimmten Zeitpunkt abhängt. Weil die Regeln zur repräsentativen Probenahme somit die Zuverlässigkeit von Aussagen gewährleisten sollen, auf die es in casu gar nicht ankommt – i.e. auf die Konzentration von Salmonellen im Futtermittel –, ist die Einhaltung von Vorschriften zur Repräsentativität *keine* Voraussetzung dafür, dass der behördliche Salmonellentest verwertet werden kann.

5.4 Einzugehen ist zuerst auf das Argument, Agroscope – vertreten durch das Zollpersonal des BAZG – habe bei der Probenahme vom 4. Februar 2025 bestimmte Hygienevorschriften nicht eingehalten.

5.4.1 Das Futtermittelrecht kennt generalklauselartige Vorschriften zur Hygiene bei Probenahmen sowie einige konkretere Bestimmungen und Empfehlungen. Eine generelle Vorgabe lautet, die zur Probenahme im Rahmen der amtlichen Futtermittelkontrolle verwendeten Geräte müssten aus Materialien bestehen, die die zu beprobenden Erzeugnisse nicht kontaminieren können (Anhang 9 FMBV i.V.m. Anhang I der Verordnung [EG]

Nr. 152/2009 Ziff. 4). Geräte für eine mehrfache Anwendung müssen leicht zu reinigen sein, damit eine Kreuzkontamination vermieden wird (Ziff. 4.1). Für die Probenahme fester Futtermittel empfiehlt die Verordnung sodann bestimmte spezifische Geräte (Ziff. 4.2): eine *Probenahmeschaufel* mit ebenem Boden und rechteckig hochgebogenem Rand (Ziff. 4.2.1.1); ein *Probenahmestab* mit langem Schlitz oder Kammern, dessen Dimensionierung an die Merkmale der zu untersuchenden Teilpartie (Tiefe des Behälters, Grösse des Sacks usw.) und die Partikelgrösse des Futtermittels anzupassen ist (Ziff. 4.2.1.2). Ebenfalls geregelt ist, dass das Futtermittelunternehmen dem Personal der zuständigen Behörden Zugang zu der Ausrüstung unter ihrer Verantwortung ermöglichen und erforderlichenfalls die Ausrüstung für die Probenahme sowie die persönliche Schutzausrüstung zur Verfügung stellen (Anhang 9 FMBV i.V.m. Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 152/2009 Ziff. 3). Ziff. 9 von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 152/2009 enthält sodann Vorgaben zum Vorgang der Entnahme und zur Verpackung der Proben. Demnach müssen die Proben so schnell wie möglich entnommen und vorbereitet werden, wobei die nötigen Vorkehrungen zu treffen sind, um sicherzustellen, dass das Erzeugnis weder verändert noch verunreinigt wird (Ziff. 9.1). Die für die Probenahme bestimmten Geräte, Flächen und Behälter müssen sauber und trocken sein. Besondere Anforderungen gelten, wo die Untersuchung Bestandteile respektive Stoffe des Futtermittels betrifft, die ungleichmässig verteilt sind; da muss die Sammelprobe u.a. vollständig homogenisiert werden, und es werden – für Kontroll-, Verteidigungs- und etwaige Referenzzwecke – aus der homogenisierten Sammelprobe eine bestimmte Zahl ungefähr gleich grosser Endproben (Ziff. 9.4.2) entnommen, unter Berücksichtigung quantitativer Anforderungen, die ihrerseits in Ziff. 7 von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 152/2009 festgelegt werden. Die nationalen Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis (i.S.v. Art. 55 f. FMV) enthalten weitere Empfehlungen für die Einhaltung der Hygieneanforderungen bei der Probenahme (e.g. die von der Beschwerdeführerin eingereichten Auszüge, Beschwerdebeilagen 10, 12 und 16).

5.4.2 Angesichts der Vorschrift, wonach Futtermittelunternehmen dem Personal der zuständigen Behörden erforderlichenfalls die Ausrüstung für die Probenahme zur Verfügung stellen (Anhang 9 FMBV i.V.m. Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 152/2009 Ziff. 3), erwächst der Vorinstanz kein Vorwurf dadurch, dass zur Probenahme eine Schaufel benutzt wurde, die während der Fahrt aussen am LKW befestigt war. Ebenso hätte ein für das spezifische Futtermittel geeigneter Probestecher, sofern ein solcher für die Erstellung der Proben erforderlich gewesen wäre, dem Zollpersonal von

der Beschwerdeführerin respektive dem von ihr instruierten LKW-Fahrer zur Verfügung gestellt werden können. Vor allem aber spricht die massgebliche Bestimmung ausdrücklich von für die Probenahme *empfohlenen* Geräten (Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 152/2009, handelt Ziff. 4.2). Die Probenahmeschaufel mit ebenem Boden und rechteckig hochgebogenem Rand sowie der Probenahmestab erscheinen als Beispiele geeigneter Geräte für die Extrahierung von Teilproben. Solche Empfehlungen unterscheiden sich etwa von der Vorschrift, wonach die Geräte zur Probenahme aus Materialien bestehen müssen, welche die beprobten Futtermittel nicht kontaminieren können, und die Geräte für eine mehrfache Anwendung leicht zu reinigen sein müssen (Ziff. 4.1); deren Verletzung kann unmittelbar zu schweren Fehlern, zum Beispiel falsche Positive infolge einer Kontamination, führen. Ein Unterschied in der Form der benutzten Schaufel kann hingegen nicht kausal einen positiven Testbefund verursachen. Ob es sich bei der benutzten Schaufel um ein Gerät der empfohlenen Art handelte, kann daher offen bleiben.

5.4.3 Wenn die Beschwerdeführerin moniert, die Schaufel sei nur (visuell) auf Sauberkeit hin überprüft worden, nicht jedoch gereinigt worden, so ist ihr demgegenüber zu folgen. Zwar schreibt Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 152/2009 nicht ausdrücklich die vorgängige Reinigung des Probenahmegeräts vor der Probenahme vor; es lässt sich aber aus dem Erfordernis, dieses müsse bei wiederholter Verwendung leicht zu reinigen sein (Anhang I Verordnung [EG] Nr. 152/2009 Ziff. 4.1), folgern, dass eine Reinigung vor der Nutzung vorausgesetzt wird. Dies sehen für die Selbstkontrolle der Betriebe entsprechend auch die anerkannten (i.S.v. Art. 55 f. FMV) nationalen Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis vor (z.B. nach dem Handbuch zur Qualitätssicherung des Schweizerischen Getreide- und Futtermittelhandels, sog. QSGF-Handbuch, Teilprozess 10.20, zu Anweisungen zur Musterziehung / Aufbewahrung : «Vor Gebrauch werden die Utensilien kontrolliert und gereinigt, damit eine Kreuzkontamination vermieden wird und die Probenahme vorschriftsgemäss erfolgen kann» [Teil der Akten als Beschwerdebeilage 12]). Da das Erfordernis der Verwendung eines sauberen und leicht zu reinigenden Probenahmegeräts aufgrund von Anhang 9 FMBV eine verbindliche bundesrechtliche Anforderung an Probenahmen bildet, deren Einhaltung eine Voraussetzung für zuverlässige Laboranalysen bildet, stellte die Verwendung einer potenziell nicht vorschriftsgemäss gereinigten Schaufel die Verwertbarkeit der Proben in Frage. Im vorliegenden Fall ist es nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführerin aus der Auskunft des Zollpersonals, die Schaufel sei auf Sauberkeit hin «kontrolliert» worden, folgert, dass sie nicht gereinigt wurde. Es liegt auf der Hand, dass

eine Sichtkontrolle in Bezug auf Salmonellen unzureichend sein kann. Zwar mag zutreffen, wie die Vorinstanz ausführt, dass eine Kontamination der Schaufel durch Aerosolen unwahrscheinlich ist. Festzuhalten ist jedoch, und darauf wird es ankommen, dass eine Kontamination des Futtermittels bei der amtlichen Probenahme von der Vorinstanz nicht ausgeschlossen werden kann, wodurch die Beschwerdeführerin wiederum ein legitimes Interesse hatte, die unabhängige Untersuchung einer Gegenprobe durchzuführen, was ihr jedoch nicht ermöglicht worden ist. Hierauf ist nun einzugehen.

5.5 Zu prüfen ist nun die Argumentation der Beschwerdeführerin, wonach die angefochtene Verfügung (sinngemäss) bundesrechtswidrig sei, weil die Vorinstanz es versäumt habe, eine versiegelte Gegenprobe aufzubewahren und ihr für die unabhängige Überprüfung der amtlichen Laboranalyse zur Verfügung zu stellen, und trotzdem unzulässigerweise auf die amtliche Laboranalyse abgestellt habe. Sie rügt damit einerseits die Verletzung spezialgesetzlicher Vorschriften zu den Probenahmen im Rahmen amtlicher Futtermittelkontrollen und eine hieraus resultierende, unrichtige, auf unzulässiger Beweiswürdigung basierende Sachverhaltserstellung; gleichzeitig beanstandet die Beschwerdeführerin (sinngemäss) die Verletzung von Verfahrensgrundrechten (Art. 29 BV).

5.6

5.6.1 Die Regelungen zu Probenahmeverfahren bei Futtermittelkontrollen gemäss Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 152/2009, die aufgrund des Verweises in Anhang 9 FMBV zu Schweizer Recht wurden, sehen in Ziffer 3 unter den *allgemeinen Bestimmungen* zur Anzahl der erforderlichen Endproben vor, dass stets mindestens «eine Probe zur Kontrolle (Vollzug) und eine für den Futtermittelunternehmer (Gegenprobe)» zu nehmen ist, zudem kann eine weitere Probe zu Referenzzwecken entnommen werden. Aus der Sammelprobe müssen somit stets so viele Endproben erstellt werden, dass pro Laborprüfung der amtlichen Futtermittelkontrolle, in der eine Nichtkonformität des Futtermittels festgestellt wird, eine Endprobe für eine Untersuchung durch ein vom Futtermittelunternehmen designiertes Labor verbleibt. Dem Futtermittelunternehmen und dem von diesem bezeichneten Labor ist neben der Gegenprobe auch das Probenahmeprotokoll zur Verfügung zu stellen, welches gemäss Ziff. 10 für jede Probe zu erstellen ist. Die Aufbewahrung einer Gegenprobe ist auch betreffend Bestandteile und Stoffe im Futtermittel erforderlich, die in diesem ungleichmässig verteilt sind (vgl. Ziff. 9.4.2). Dies ist auch bei Salmonellen und anderen

mikrobiologischen Kontaminanten der Fall, die sich im Gegensatz zu flüssigen oder fein vermahlenen chemischen Stoffen in trockenen Schüttgütern nicht molekular gleichmässig verteilen, sondern zumeist lokal konzentriert in «Nestern» vorkommen, worauf die Vorinstanz ja verweist. Die Gegenprobe hätte der Beschwerdeführerin ein Mittel zur Überprüfung der Untersuchungsergebnisse der amtlichen Kontrolle in die Hände gelegt und so zur Nachvollziehbarkeit des Behördenentscheids beigetragen. Die Tatsache, dass die Analyse einer Gegenprobe falsch-negativ ausfallen könnte, macht die Aufbewahrung einer solchen Gegenprobe nicht entbehrlich, sondern rechtfertigt nur eine differenzierte, vorsichtige Würdigung der Ergebnisse unabhängiger Untersuchungen.

5.6.2 Dies gilt umso mehr in Verfahren, in denen die Verfügbarkeit der Gegenprobe Voraussetzung einer effektiven Ausübung der Verfahrensrechte ist. Der Anspruch darauf, dass bei Durchführung einer behördlichen Laboranalyse eine Gegenprobe im Auftrag des Futtermittelunternehmens aufbewahrt wird, ist Ausdruck des Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV und kann zudem der Garantie eines fairen Verfahrens zugeordnet werden, die in Art. 29 Abs. 1 BV und in Art. 6 Abs. 1 EMRK verankert ist, da die effektiven Möglichkeiten zur Anfechtung behördlicher Entscheidungen in Frage stehen. Wo der behördliche Entscheid unmittelbar Folge der Ergebnisse einer technischen Untersuchung ist, setzt dies die Möglichkeit für die Betroffenen voraus, das Zustandekommen der technischen Entscheidungsgrundlage nachvollziehen und in Frage stellen zu können. Aus diesem Grund gilt in unterschiedlichen Rechtsgebieten, in denen auf behördliche Laboranalysen oder andere technische Analysen abgestellt wird, dass Betroffene amtliche Kontrollen gegebenenfalls durch unabhängige Labore überprüfen lassen können. Insbesondere für Betroffene, die infolge behördlicher Laborergebnisse bestimmte straf- oder verwaltungsrechtliche Sanktionen zu vergegenwärtigen haben, ermöglicht es erst das Aufbewahren einer Gegenprobe (oder «B-Probe» etc.), regelmässig zum ersten und einzigen Mal überhaupt im Verfahren die Sachverhaltsgrundlagen der Behörde mithilfe einer unabhängigen Laboranalyse zu überprüfen.

5.6.3 Wie auch aus einer der zitierten Bestimmungen betreffend die Aufbewahrung der Gegenprobe hervorgeht, dienen Gegenproben in erster Linie der Überprüfung einer amtlichen Laboranalyse durch die «Verteidigung», also das Futtermittelunternehmen, das sich im Verwaltungs- oder im Beschwerdeverfahren gegen die Ergebnisse der behördlichen Laboranalyse und die daraus gezogenen Konsequenzen zur Wehr setzen will. Die Pflicht

zur Aufbewahrung der Gegenprobe ist daher im Kontext der verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien zu erörtern. Im Zentrum stehen, wie gesagt, der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 29 VwVG) und die Garantie eines fairen Verfahrens (Art. 29 Abs. 1 BV; Art. 6 Abs. 1 EMRK). Ersterer sichert den Parteien eine Mitwirkung in Verfahren zu, die in ihre Rechtsstellung eingreifen, und umfasst alle Befugnisse, die notwendig sind, um den eigenen Standpunkt wirksam zur Geltung zu bringen. Fürs Bundesverwaltungsrecht wird dieser Anspruch in den Art. 29 ff. VwVG konkretisiert, indem die Behörde unter anderem verpflichtet wird, die Parteien vor dem Erlass einer Verfügung anzuhören (Art. 30 Abs. 1 VwVG). Zur Pflicht, an der Sachverhaltserstellung mitzuwirken (Art. 13 VwVG), kommt somit auch ein entsprechendes Recht hinzu, das insbesondere die Beweisführung umfasst. Nach Art. 33 Abs. 1 VwVG nimmt die Behörde die ihr angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhaltes tauglich erscheinen. Die futtermittelrechtlichen Vorgaben zur Aufbewahrung einer Gegenprobe (siehe vorne E. 5.6.1), die eine faktische Voraussetzung der wirksamen Beteiligung am Beweisverfahren gewährleisten, beinhalten damit einen Anspruch auf die Verfügbarmachung einer Gegenprobe zumindest in allen Konstellationen, in denen deren Untersuchung ein taugliches Mittel für die Abklärung des entscheidenden Sachverhalts sein kann.

5.6.4 Die Auslegung der spezialgesetzlichen Vorgaben zur Gegenprobe im Lichte der allgemeinen Garantie eines fairen Verfahrens (Art. 29 Abs. 1 BV; Art. 6 Abs. 1 EMRK) führt zum gleichen Ergebnis. In unterschiedlichen, teilweise verwandten Rechtsgebieten ist als Ausdruck der Verfahrensfairness ein Anspruch auf ein Zweitgutachten oder eine Wiederholung der Probe respektive Laboranalyse anerkannt; eine Einschränkung dieses Anspruchs impliziert allerdings nicht zwingend die Unverwertbarkeit der behördlichen Erstanalyse. Im Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung hatte der Gerichtshof der EU sich im Urteil C-276/01 vom 10. April 2003 in der Rechtssache *Joachim Steffensen* mit der Frage auseinanderzusetzen, ob ein Lebensmittel-Hersteller sich gegenüber den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats auf ein Recht zur Einholung eines Gegengutachtens berufen kann, wenn die Behörden nach einer amtlichen Kontrolle die Auffassung vertreten, dass Lebensmittel des Herstellers nicht den lebensmittelrechtlichen Bestimmungen genügen (Urteil des Gerichtshofs der EU C-276/01 vom 10. April 2003). Joachim Steffensen war Geschäftsführer eines Unternehmens, das Fleischwaren herstellte. Die deutsche Lebensmittelüberwachung nahm und untersuchte Proben seiner Produkte, darunter Kochschinken. Die Labortests ergaben, dass die Produkte zu viel Wasser enthielten und falsch gekennzeichnet waren. Die Behörden auferlegten

Steffensen ein Bussgeld. Er wehrte sich dagegen und machte geltend, er sei erst nach Durchführung der Analysen informiert worden und habe keine Chance gehabt, eine Gegenprobe zu behalten oder ein zweites, unabhängiges Gutachten einzufordern. Das Amtsgericht Schleswig, das das Vorabentscheidungsverfahren eingeleitet hatte, stellte dem Gerichtshof der EU einerseits die Frage, ob Lebensmittelhersteller nach EU-Recht ein direktes Recht auf ein Gegengutachten haben. Der Gerichtshof hatte sich in der Folge insbesondere mit Art. 7 Abs. 1 der damals gültigen Richtlinie 89/397/EWG des Rates vom 14. Juni 1989 über die amtliche Lebensmittelüberwachung zu beschäftigen; nach dieser Bestimmung treffen die Mitgliedsstaaten bei der Entnahme von Erzeugnissen zu Analysezwecken (Satz 1) die erforderlichen Vorkehrungen, damit die Betroffenen gegebenenfalls ein Gegengutachten einholen können (Satz 2). Der Gerichtshof der EU entschied, dass diese Bestimmung unmittelbare Wirkung entfaltet, mithin also ein Recht auf ein Zweitgutachten besteht. Anderseits wurde der Gerichtshof gefragt, ob ein nationales Gericht die Laborergebnisse der Behörde als Beweis nutzen kann, wenn das Recht auf ein Gegengutachten verletzt wurde. Hier differenzierte der Gerichtshof der EU: Zwar führt die Verletzung dieses Rechts auf ein Gegengutachten grundsätzlich zu einem Verbot der Verwertung der behördlichen Analyseergebnisse. Dies ist aber dann nicht der Fall, wenn der erforderliche Standard an Verfahrensfairness (vgl. Art. 6 Abs. 1 EMRK) und das Recht, sich zu den von der Behörde erhobenen Beweisen auf wirksame Weise zu äussern, gleichwohl gewährleistet werden konnten. Die Regelungen der Mitgliedsstaaten zu den betroffenen Kontrollverfahren sollen nicht die Ausübung der durch das Gemeinschaftsrecht vermittelten Rechte faktisch verunmöglichen oder übermässig erschweren; zudem soll das Gericht prüfen, ob die behördlichen Analyseergebnisse ausgeschlossen werden müssen, damit es nicht zu Massnahmen kommt, die inkompatibel mit fundamentalen Verfahrensrechten nach Art. 6 Abs. 1 EMRK wären (Steffenson, a.a.O., § 80). Ob eine genügende Äusserungsmöglichkeit bestanden hat, ist insbesondere in Bezug auf Beweismittel aus technischen Fachgebieten zu prüfen, von denen die Richter keine Kenntnis haben, und es voraussichtlich einen ausschlaggebenden Einfluss auf die Würdigung des Sachverhalts durch das Gericht hat (*Steffenson*, a.a.O., § 77, mit Verweis auf das Urteil des EGMR Nr. 21497/93 vom 18. März 1997, *Mantovanelli c. Frankreich,* § 36). Das mit *Steffenson* gefestigte Recht auf ein Gegengutachten ist heute in Art. 35 der EU-Kontrollverordnung 2017/625, die nebst Lebensmittel- auch Futtermittelkontrollen betrifft, vorgesehen.

5.6.5 Auch in Urteilen des EGMR wurde ein Recht auf ein Gegengutachten – insbesondere als Ausdruck des Rechts auf ein faires Verfahren und auf Waffengleichheit (Art. 6 Abs. 1 EMRK) bestätigt (vgl. Urteile des EGMR Nr. 77212/12 vom 8. Oktober 2015, Korošec v. Slovenia; Nr. 28621/15 vom 22. Mai 2018, Devinar c. Slowenien, § 52; Nr. 68437/13 vom 9. Dezember 2021, Hamzagić v. Croatia), wobei der EGMR eine Reihe von weiteren Faktoren bei der Frage berücksichtigt, ob bei Verwehrung eines unabhängigen Gegengutachtens die Garantie eines fairen Verfahrens und der Waffengleichheit verletzt wäre (*Devinar c. Slowenien*, a.a.O., § 45 ff. m.w.H.). Entscheidend ist, dass die betroffene Partei Anstrengungen unternimmt, um die behördliche Expertise in Zweifel zu ziehen und dadurch die Notwendigkeit einer unabhängigen Überprüfung aufzuzeigen (vgl. *Devinar c. Slowenien*, a.a.O., § 51 und § 57 f.).

5.6.6 Zusammenfassend ergibt sich aus den Vorgaben zur Aufbewahrung von Gegenproben (E. 5.6.1), konkretisiert im Lichte der verfassungs- und konventionsrechtlichen Verfahrensgarantien (E. 5.6.2 und E. 5.6.5) und der Praxis des Gerichtshofs der EU in der Auslegung des auch für die Schweiz massgeblichen Rechts (E. 5.6.4), dass pro Labortest im Rahmen der amtlichen Futtermittelkontrolle, der positiv ausfällt, grundsätzlich eine versiegelte Gegenprobe aufbewahrt werden muss. Diese ist der betroffenen Partei auf Anfrage zur Verfügung zu stellen, damit sie ihr rechtliches Gehör ausüben und in fairer Weise am (Beweis-)Verfahren teilnehmen kann, indem sie nötigenfalls das technische Untersuchungsergebnis der Behörde, auf dem der sie treffende Entscheid basieren wird, mit einer unabhängigen Zweituntersuchung überprüfen kann. Was die Rechtsfolge bei verunmöglichter Zweituntersuchung angeht, so ist zu unterscheiden. Zum einen stellt sich die Frage nach einer Verletzung formaler Rechte. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, womit seine Verletzung ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides führt, wobei eine nicht besonders schwerwiegende Gehörsverletzung ausnahmsweise geheilt werden kann, wenn die betroffene Partei die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann (BGE 142 II 2018 E. 2.8.1; 135 I 187 E. 2.2; 135 I 279 E. 2.6.1). Da eine Heilung im Falle einer versäumten Aufbewahrung einer Gegenprobe regelmässig ausser Betracht steht, könnte die Verletzung des rechtlichen Gehörs für sich selbst zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führen. Zugleich sind die beweisrechtlichen Folgen zu beachten. Abgesehen von der Verletzung formaler Rechte führt die Missachtung des Anspruchs auf eine nicht aussichtslose, potenziell

taugliche Gegenprobe auch zur Aufhebung der aus dem nicht überprüfbaren behördlichen Beweis gezogenen normativen Schlussfolgerungen, sofern die Behörde nicht anderweitig darlegen kann, warum ein Fehler in ihrer Sachverhaltswürdigung praktisch auszuschliessen wäre. In einem solchen Fall kann gegebenenfalls verfochten werden, dass die verunmöglichte unabhängige Laboranalyse der Gegenprobe kein taugliches (i.S.v. Art. 33 Abs. 1 VwVG) Beweismittel gewesen wäre.

5.7

5.7.1 Es ist unbestritten, dass keine versiegelte Gegenprobe mehr für die Überprüfung betreffend Salmonellen verfügbar war. Gemäss Vorinstanz (s. E-Mail vom 21. Februar 2025 an die Beschwerdeführerin) war dies Folge davon, dass eine aufbewahrte Probe für die Wiederholung einer mikroskopischen Analyse betreffend Ambrosia-Samen verwendet wurde. Anders als die Vorinstanz wegen der Möglichkeit eines falsch-negativen Wiederholungstests anzunehmen scheint, besteht, wie ausführlich dargelegt, grundsätzlich auch bei amtlichen Laboranalysen zu im Futtermittel ungleichmässig verteilten Kontaminanten ein Anspruch auf Verfügbarmachung einer versiegelten Gegenprobe. Nur so wird sichergestellt, dass das Futtermittelunternehmen die entscheidenden behördlichen Laborergebnisse überhaupt überprüfen und potenziell mit wirksamen Mitteln anfechten kann. Zudem dient die Verfügbarmachung der Gegenprobe auch der Nachvollziehbarkeit der materiellen Verfügung und damit der Akzeptabilität belastender Entscheide der Futtermittelkontrolle. Indem die Vorinstanz keine solche Gegenprobe aufbewahrte, hat sie die spezialgesetzlichen Regelungen verletzt, die das explizit vorsehen (Anhang I der Verordnung [EG] Nr. 152/2009 Ziff. 3), namentlich zu «Verteidigungszwecken» (Anhang I der Verordnung [EG] Nr. 152/2009 Ziff. 9.4.2). Gleichzeitig verletzt die Vorinstanz damit auch das rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 29 VwVG) der Beschwerdeführerin, und insbesondere ihr Recht, taugliche Beweismittel einzubringen und mit diesen gehört zu werden (Art. 33 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 29 VwVG und Art. 29 Abs. 2 BV). Dieses Recht ist vorliegend dadurch verletzt worden, dass Agroscope mit der versäumten Aufbewahrung einer versiegelten Gegenprobe ein Mittel zur unabhängigen Überprüfung der technischen Entscheidungsgrundlagen der amtlichen Futtermittelkontrolle nicht sicherstellte, obwohl dies spezialgesetzlich explizit vorgesehen ist. Diese Verletzung ist nicht heilbar: Die Beschwerdeführerin wurde um eine faktische Voraussetzung der Ausübung ihrer Mitwirkungs- und Beweisführungsrechte gebracht, da sie ohne die von ihr wiederholt geforderte Gegenprobe keine Wiederholung der Salmonellen-Untersuchung des

Futtermittels durch ein unabhängiges Labor veranlassen konnte. Ihre Rechtsbehelfe gegen das im Inspektionsbericht vom 20. Februar 2020 festgehaltene und eingeordnete Ergebnis der amtlichen Laboranalyse wurden darauf reduziert, formale oder prozessuale Mängel geltend zu machen, während die vollständige freie Sachverhaltsüberprüfung auch durch das Bundesverwaltungsgericht gar nicht mehr möglich wäre. Weil eine unabhängige Analyse der Gegenprobe die Feststellung der schweren Nichtkonformität des Futtermittels zwar nicht direkt umstossen, aber wirksam in Zweifel hätte ziehen können, wurde der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren die Möglichkeit verwehrt, ein potenziell taugliches Beweismittel (i.S.v. Art. 33 Abs. 1 VwVG) einzureichen.

5.7.2 Der positive Labortest zu Salmonellen in der Endprobe aus der von der Beschwerdeführerin am 4. Februar 2025 eingeführten Partie Sonnenblumenextraktionsschrot ist eine technische Untersuchung der Kontrollbehörde, deren Ergebnis im Inspektionsbericht vom 20. Februar 2020 förmlich zusammengefasst und eingeordnet wurde. Das Ergebnis dieser Untersuchung ist die sachverhaltliche Grundlage der angefochtenen Verfügung. Mit ihrer Validität steht und fällt die angefochtene Verfügung. Nun liegt infolge der versäumten Aufbewahrung einer Gegenprobe eine Verletzung einer Verfahrensvorschrift vor, deren Zweck, die Überprüfbarkeit der behördlichen Kontrolle, sich nicht hinreichend mit anderen Mittel gewährleisten liesse. Folge hiervon ist im Einklang mit der dargelegten europäischen und konventionsrechtlichen Praxis (s. E. 5.6.4 f.), dass der vorinstanzliche positive Labortest betreffend Salmonellen vorliegend nicht verwertbar ist. Im Ergebnis hat dadurch die Vorinstanz den von ihr beanstandeten Salmonellenbefall und die hieraus abgeleitete schwere Nichtkonformität des Futtermittels nicht rechtsgenüglich nachgewiesen.

5.7.3 Aus diesen Gründen erweisen sich die gegen die Beschwerdeführerin getroffenen Feststellungen und angeordneten Massnahmen als bundesrechtswidrig und sind aufzuheben. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sowohl gestützt auf das LwG als auch auf das VwVG es grundsätzlich nicht zulässig ist, einen selbständigen Feststellungsentscheid über das Vorliegen eines Tatbestandselements zu fällen. Ein Tatbestandselement gehört nicht ins Dispositiv (Feststellung der Nichtkonformität), es bildet nur Bestandteil der Begründung des Leistungs- oder Gestaltungsentscheids (vgl. z.B. BGE 137 II 199 E. 6; 135 II 60 E. 3.1 i.f., 3.2.2; Urteil des BGer 2C_306/2016 vom 24. November 2016 2.5.1).

6.
Die Beschwerde ist gutzuheissen und die angefochtene Verfügung ist aufzuheben.

7.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der Beschwerdeführerin ist der geleistete Kostenvorschuss nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit auf sie einzutreten ist. Die angefochtene Verfügung vom 23. Juni 2025 wird aufgehoben. Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin die bereits bezahlte Gebühr von Fr. 450.- nach Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2500.- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.
Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Christoph Errass	Matthias Uffer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt 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 Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift 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 (Art. 42 BGG).

Versand: 7.September 2026

Zustellung erfolgt an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde;
  Beilage: Rückerstattungsformular)
– die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
– Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Kopie per Einschreiben)