Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.593/2005/fco

Urteil vom 6. September 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Wurzburger, Müller,
Gerichtsschreiber Schaub.

Parteien
Qualicare AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Jürg Simon,

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Regierungsgebäude, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal,
Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Postfach 635, 4410 Liestal.

Gegenstand
Unerlaubte Heilanpreisung für Kosmetika (Physiogel®),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil
des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, vom 6. Juli 2005.

Sachverhalt:
A.
Die Qualicare AG importiert Physiogel®-Produkte, die in Deutschland hergestellt werden, in die Schweiz und vertreibt sie hier. Das Kantonale Laboratorium Basel-Landschaft (nachfolgend: kantonales Laboratorium) verfügte am 23. Januar 2004:
Sämtliches Werbematerial, alle Verpackungen und der Internetauftritt sind auf unzulässige Werbeaussagen zu überprüfen und zu korrigieren.

Es ist uns mitzuteilen, wann Ihre Werbeaussagen dem Gesetz entsprechen (max. Termine: Internetseite: 31.1.04, Werbematerial und Verpackungen: 31.5.04).
Die Physiogel®-Produkte seien nicht als Heilmittel registriert und würden deshalb als Kosmetika und damit als Gebrauchsgegenstände gelten. Die Anpreisungen "in Zusammenarbeit mit Hautärzten", "bei juckender, zu Allergien neigender Haut" und "zur Pflege bei Neurodermitis, Psoriasis, Diabetes, Schuppenflechte" entsprächen nicht der eidgenössischen Verordnung vom 1. März 1995 über Gebrauchsgegenstände (GebrV; SR 817.04; AS 1995 1491) und seien zu beanstanden. Das Kantonale Laboratorium wies die dagegen erhobene Einsprache am 18. März 2004 ab. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft wies die Beschwerde der Qualicare AG am 7. September 2004 ab und verfügte in Ziff. 2 des Dispositivs:
Die Qualicare AG hat dem Kantonalen Laboratorium Basel-Landschaft schriftlich mitzuteilen, ab wann die Werbeaussagen betreffend die Physiogel®-Produkte dem Gesetz entsprechen werden. Die Anpassung der Website an die gesetzlichen Vorschriften hat bis spätestens 15. Oktober 2004, die Anpassungen des Werbematerials und der Verpackungen haben bis spätestens 31. Dezember 2004 zu erfolgen.
Das Kantonsgericht Basel-Landschaft (nachfolgend: Kantonsgericht) wies die Beschwerde der Unternehmung

am 6. Juli 2005 ab und verlängerte die in Ziff. 2 des Dispositivs genannten Fristen bis zum 30. September 2005 bzw. 30. November 2005.
B.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 4. Oktober 2005 beantragt die Qualicare AG dem Bundesgericht, das Urteil des Kantonsgerichts vom 6. Juli 2005 unter Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzuheben und der eingereichten Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Die Beschwerdeführerin rügt die Verletzung des Bestimmtheitsgebots von Dispositiven bzw. von Unterlassungsbefehlen, die Verletzung des Freihandelsabkommens vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (FHA; SR 0.632.401), die Verletzung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51), eine rechtsverletzende Auslegung der Verordnung über Gebrauchsgegenstände, die unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie die Verletzung des verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgrundsatzes und des Untersuchungsgrundsatzes.

Die Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion des Kantons Basel-Landschaft, welche die Abweisung der Beschwerde beantragt, und das Kantonsgericht verzichten auf eine Vernehmlassung. Das Eidgenössische Departement des Innern beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts gewährte der Beschwerde am 7. November 2005 die aufschiebende Wirkung.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Gegen das auf der eidgenössischen Lebensmittelgesetzgebung beruhende, kantonal letztinstanzliche Urteil vom 6. Juli 2005 des Kantonsgerichts Basel-Landschaft steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen (Art. 54 des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände [Lebensmittelgesetz, LMG; SR 817.0]; Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG [SR 172.021]sowie Art. 98 lit. g und Art. 98a OG; vgl. BGE 127 II 91 E. 1 S. 93 mit Hinweisen). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde der nach Art. 103 lit. a OG legitimierten Beschwerdeführerin ist einzutreten.
1.2 Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 104 lit. a und b OG) gerügt werden. Hat - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden, ist das Bundesgericht an deren Sachverhaltsfeststellung gebunden, sofern diese nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen erfolgt ist (Art. 105 Abs. 2 OG).
1.3 Das Bundesgericht wendet im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde das Bundesrecht von Amtes wegen an; es ist gemäss Art. 114 Abs. 1 OG an die von den Parteien vorgebrachten Begründungen nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 132 II 47 E. 1.3 S. 50).
2.
2.1 Die Beschwerdeführerin macht zunächst unter Berufung auf BGE 131 III 70 (S. 74) geltend, das Bestimmtheitsgebot von Dispositiven bzw. von Unterlassungsbefehlen sei verletzt, weil das von den Vorinstanzen erlassene Dispositiv nicht vollstreckbar sei.

Vorliegend gehe es darum, dass der Beschwerdeführerin bestimmte Aussagen in bestimmter Form verboten werden sollten. Das Dispositiv müsse sich dazu klar äussern. Es müsse auf das Verbot eines genau umschriebenen Verhaltens gerichtet und so präzise formuliert sein, dass es vom Vollstreckungsrichter ohne zusätzliche Abklärungen vollstreckt werden könne.
2.2 In zeitlicher Hinsicht geht aus dem angefochtenen Urteil des Kantonsgerichts mit hinreichender Klarheit hervor, dass die Website bis zum 15. Oktober 2004, Werbematerial und Verpackungen bis zum 31. Dezember 2004 an die gesetzlichen Bestimmungen angepasst werden müssen. Mit der gewählten Formulierung wird der Beschwerdeführerin ermöglicht, ihren Pflichten schon vor diesem Termin nachzukommen.
2.3 Im Gegensatz zur privatrechtlichen Unterlassungsklage (vgl. BGE 131 III 70) genügt im verwaltungsrecht-

lichen Lebensmittelpolizeirecht, dass der Sinn der Verfügung aus ihrer Gesamtheit, d.h. aus Dispositiv und Begründung gemeinsam, klar wird.

Das Bundesgericht, welches das Recht im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde von Amtes wegen anwendet, hatte schon in früheren Fällen keinen Anlass, ein praktisch gleichlautendes Dispositiv zu beanstanden (vgl. Urteil 2A.743/2004 [Pickel]vom 30. Juni 2005 betr. den Kanton Aargau). Auf diese Praxis ist hier nicht zurückzukommen. Aus der Gesamtheit der angefochtenen Verfügung ist mit ausreichender Bestimmtheit ersichtlich, was von der Beschwerdeführerin in Bezug auf die Verpackung zu ändern ist.
2.4 Aufgrund des im Bereich Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände geltenden Prinzips der Selbstkontrolle (vgl. Art. 23 LMG) hat derjenige, der eine Ware in Verkehr bringt (insbesondere einführt, herstellt, abgibt etc.), zugleich dafür zu sorgen, dass sie den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Das gilt auch für die Gesetzeskonformität der Werbeaussagen. Für deren Formulierung kann die Beschwerdeführerin zwar beim Kantonalen Laboratorium rückfragen. Es ist aber grundsätzlich nicht an der Behörde, der Beschwerdeführerin dafür Vorschläge zu unterbreiten. Deshalb kann es - wie vorliegend - zulässig sein, im Fall von Beanstandungen das Dispositiv relativ offen zu formulieren.
3.
3.1 Das Lebensmittelgesetz findet nicht nur auf Lebensmittel Anwendung, sondern auch auf bestimmte Gebrauchs- und Verbrauchsgegenstände, die nicht als Heilmittel angepriesen werden (Art. 5 LMG). Dazu zählen nach Art. 5 lit. b LMG unter anderem Körperpflegemittel und Kosmetika.
3.2 Im Zusammenhang mit der Anpassung der schweizerischen Rechtsordnung an das Hygienerecht der Europäischen Union hat der Bundesrat das Verordnungsrecht zum Lebensmittelgesetz neu strukturiert. Insbesondere wurden die bisherige Lebensmittelverordnung (LMV; SR 817.02; AS 1995 1491) und die Verordnung über Gebrauchsgegenstände neu in der am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV; SR 817.02; AS 2005 5451) zusammengeführt. Die im vorliegenden Fall wesentlichen Bestimmungen haben allerdings weitgehend - von unbedeutenden Änderungen abgesehen - denselben Wortlaut wie bisher. Ihr Sinngehalt hat sich durch die Neuregelung nicht geändert, weshalb die übergangsrechtliche Frage offen bleiben kann, ob vor Bundesgericht auf das neue oder das alte Recht abzustellen ist.
3.3 Kosmetische Mittel sind Stoffe oder Zubereitungen, die bestimmungsgemäss äusserlich mit den verschiedenen Teilen des menschlichen Körpers (Haut, Haare, Behaarungssystem, Nägel, Lippen und äussere Genitalregionen), mit den Zähnen oder den Schleimhäuten der Mundhöhle in Berührung kommen. Sie dienen ausschliesslich oder überwiegend dem Schutz dieser Körperteile, der Erhaltung ihres guten Zustandes, ihrer Reinigung, Parfümierung oder Desodorierung oder der Veränderung des Aussehens. Sie wirken lokal auf die gesunde Haut und ihre Organe, auf die Schleimhäute des Mundes oder der äusseren Genitalregionen oder auf die Zähne. Die in kosmetischen Mitteln enthaltenen Stoffe dürfen bei der Resorption keine inneren Wirkungen entfalten (Art. 21 GebrV bzw. Art. 35 LGV).

Art. 3 Abs. 2 GebrV (bzw. neu Art. 31 Abs. 3 LGV) verbietet Hinweise irgendwelcher Art auf eine krankheitsheilende, -lindernde oder -verhütende Wirkung (z.B. medizinische oder therapeutische Eigenschaften, desinfizierende oder entzündungshemmende Wirkungen, ärztliche Empfehlungen) von Gebrauchsgegenständen.
3.4 Verboten ist gestützt auf diese Regelung, die nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruht, zwar nicht jegliche gesundheitsbezogene Werbung (BGE 127 II 91 [Kuh-Lovely-Werbung]E. 4b S. 101); einer solchen dürfen und müssen aber - soweit es um nicht als Heilmittel zugelassene Produkte geht - auf Grund der gesetzlichen Ordnung gewisse Schranken gesetzt werden, ohne dass es darauf ankäme, ob die fraglichen Produkte zu einer Täuschung oder gesundheitlichen Gefährdung des Konsumenten führen können (Urteil 2A.62/2002 [Schlechtwetter-Bad]vom 19. Juni 2002, E. 3). Entscheidend ist, dass die Geltungsbereiche der Lebensmittel- und der Heilmittelgesetzgebung auseinandergehalten werden müssen und dass ein öffentliches Interesse an der klaren Abgrenzung von kosmetischen Mitteln einerseits und Heilmitteln andererseits besteht (dazu eingehend das Urteil 2A.47/2000 [Schlank-Crème]vom 23. Juni 2000, publ. in: ZBl 103/2002 S. 30, E. 2). Dabei ist der Begriff "Krankheit" bei Anpreisungen und im Zusammenhang mit Werbebotschaften nicht allzu einschränkend auszulegen, indem darunter gesundheitliche Störungen zu verstehen sind, die über einen Zustand bloss eingeschränkten Wohlbefindens
hinausgehen (Urteil 2A.743/2004 vom 30. Juni 2005, E. 3.2: "Pickel"; Urteil 2A.374/2003 vom 13. Mai 2004,

E. 3.3: "hilft gegen Heisshunger auf Süsses"; Urteil 2A.62/2002 [Schlechtwetter-Bad]vom 19. Juni 2002: "wohltuend bei Erkältungsgefahr"; "wohltuend auch bei Muskelkater").
4.
4.1 Die beanstandeten Produkte der Beschwerdeführerin sind als Körperpflegemittel bzw. Kosmetika unbestrittenermassen Gebrauchsgegenstände im Sinne von Art. 5 lit. b LMG.
4.2 Die Vorinstanz hat die auf den Physiogel®-Produkten enthaltenen Hinweise ("in Zusammenarbeit mit Hautärzten", "bei juckender, zu Allergien neigender Haut" und "zur Pflege bei Neurodermitis, Psoriasis, Diabetes, Schuppenflechte") als im Sinn von Art. 3 Abs. 2 GebrV unzulässig erachtet. Die einzelnen Aussagen könnten nicht völlig losgelöst von den übrigen (Werbe-) Aussagen zu den Physiogel®-Produkten betrachtet werden. Der Hinweis "in Zusammenarbeit mit Hautärzten entwickelt" könne für sich allein möglicherweise noch knapp als zulässig erachtet werden. Im Zusammenhang mit den übrigen Werbeaussagen, namentlich dem Hinweis auf Krankheiten wie Neurodermitis, Psoriasis, Diabetes und Schuppenflechte sei der Hinweis auf die Zusammenarbeit mit den Hautärzten vom durchschnittlichen Publikum nur so zu verstehen, dass die Hautärzte für eine positive Wirkung (Heilung oder zumindest lindernde Wirkung) einstünden, mithin das Produkt für diese Krankheiten empfehlen würden.

Das gelte auch für die anderen beiden beanstandeten Hinweise, die eine Verbindung des Produkts zu Krankheiten darstellten, die vom durchschnittlichen Publikum nur so verstanden werden könne, dass eine heilende oder zumindest eine lindernde Wirkung durch die Benützung der Produkte erreicht werden könne. Nur so mache der Hinweis auf die Krankheiten im Zusammenhang mit den Produkten auch Sinn. Daran ändere auch der Hinweis "zur Pflege" nichts. Werde ein Produkt so dargestellt, dass durch seine Benützung eine Heilung oder Linderung von Krankheiten erreicht werde, so handle es sich um unzulässige Hinweise im Sinn von Art. 3 Abs. 2 GebrV.
4.3 Diese Auffassung ist mit dem Bundesrecht vereinbar. Insbesondere ist nicht zu beanstanden, dass das Kantonsgericht die fraglichen Hinweise zueinander in Verbindung setzte. In den sich bei den Akten befindenden Unterlagen sind die verschiedenen Hinweise im gleichen Werbeprospekt so aufgeführt, dass der durchschnittliche Leser einen Zusammenhang zwischen den Aussagen herstellt. Unerheblich ist, dass der Hinweis "in Zusammenarbeit mit Hautärzten" gemäss Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht allen Packungen beiliegt. Die von ihr in diesem Kontext geltend gemachte offensichtlich unrichtige und unvollständige Sachverhaltsfeststellung ist nicht ersichtlich.
4.4 Kosmetika dürfen, wie erwähnt, als Gebrauchsgegenstände keine Hinweise irgendwelcher Art auf eine krankheitsheilende, -lindernde oder -verhütende Wirkung haben (Art. 3 Abs. 2 GebrV bzw. Art. 31 Abs. 3 LGV). Indem bei der Anpreisung auf Krankheiten wie Neurodermitis, Psoriasis, Diabetes oder Schuppenflechte Bezug genommen wird, erhält der Ausdruck "zur Pflege" für den Durchschnittsleser die Bedeutung von Heilung oder Linderung, was im vorliegenden Zusammenhang unzulässig ist.

Dasselbe gilt für den Hinweis auf Allergien. Allergien sind Überempfindlichkeiten, vom normalen Verhalten abweichende, krankhafte Reaktionen des Organismus auf bestimmte (körperfremde) Stoffe (vgl. DUDEN, Herkunftswörterbuch, 3. Aufl., und DUDEN, Fremdwörterbuch, 7. Aufl.). Deshalb ist der Hinweis "bei juckender, zu Allergien neigender Haut" ebenso eine hier unzulässige Anpreisung, weil er begrifflich auch eine krankheitslindernde oder -verhütende Wirkung mit einschliesst. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann der Verwendungszweck von Kosmetika, sofern sich dieser nicht aus der Aufmachung ergibt (Art. 23 Abs. 1 lit. b GebrV bzw. Art. 3 Abs. 1 lit. b der Verordnung vom 23. November 2005 des EDI über kosmetische Mittel [VKos; SR 817.023.31]), auch ohne Hinweise auf Krankheiten gesetzeskonform angegeben werden.
5.
5.1 Die Beschwerdeführerin rügt die Verletzung von Art. 13 und 20 FHA. Zweck dieses Abkommens ist unter anderem, durch die Beseitigung von Handelshemmnissen zur harmonischen Entwicklung und zur Ausweitung des Welthandels beizutragen (Art. 1 lit. c FHA). Der Anwendungsbereich des Abkommens umfasst nach Art. 2 Ziff. i FHA Ursprungserzeugnisse der Gemeinschaft und der Schweiz, die unter die Kapitel 25 bis 97 des Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Kodierung der Waren fallen, mit Ausnahme der in Anhang I angeführten Waren. Die fraglichen Physiogel®-Produkte fallen, ohne zu den genannten Ausnahmen zu gehören, unter Kapitel 33 des erwähnten Harmonisierten Systems und damit in den Anwendungsbereich des Abkommens.
5.2 Ein von der Bundesversammlung genehmigter Staatsvertrag wird mit dem Austausch der Ratifikationsur-

kunden für die Vertragsstaaten völkerrechtlich verbindlich; er erlangt zusammen mit der völkerrechtlichen auch landesrechtliche Wirkung. Er kann vom Bürger vor Gericht angerufen bzw. von den Behörden als Grundlage einer Entscheidung herangezogen werden, wenn er unmittelbar anwendbar (self-executing) ist. Dies setzt voraus, dass die angerufene staatsvertragliche Regelung inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides bilden zu können. Die erforderliche Bestimmtheit geht vor allem blossen Programmartikeln ab. Sie fehlt auch Bestimmungen, die eine Materie nur in Umrissen regeln, dem Vertragsstaat einen beträchtlichen Ermessens- oder Entscheidungsspielraum belassen oder blosse Leitgedanken enthalten, sich also nicht an die Verwaltungs- oder Justizbehörden, sondern an den Gesetzgeber richten (BGE 124 IV 23 E. 4a S. 31 mit Hinweisen).
5.3 Die Art. 13 und 20 FHA haben folgenden Wortlaut:
Art. 13
(1) Im Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz werden keine neuen mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen oder Massnahmen gleicher Wirkung eingeführt.
(2) [...]
Art. 20
Dieses Abkommen steht Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren oder von Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind; ebenso wenig steht es Regelungen betreffend Gold und Silber entgegen. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Vertragsparteien darstellen.
5.4 Das Bundesgericht hat das Freihandelsabkommen in ständiger Rechtsprechung als ein reines Handelsabkommen qualifiziert, das nicht wie der EG-Vertrag einen einheitlichen Binnenmarkt mit überstaatlicher Wettbewerbsordnung, sondern bloss eine Freihandelszone schaffen will. Der Schweizer Richter hat die Bestimmungen dieses Abkommens grundsätzlich autonom auszulegen und anzuwenden (BGE 131 II 271 [SOVAG]E. 10.3 S. 294 f.; 118 Ib 367 [PVC]E. 6b S. 378; 105 II 49 [OMO]E. 3a S. 59; 104 IV 175 [Adams]E. 2c S. 179). Das Bundesgericht hat festgehalten, dass Art. 13 FHA nach seinem Wortlaut klar ist. Die Art. 13 und 20 FHA begründeten keine Rechte und Pflichten, welche der schweizerische Richter in einem Entscheid über eine zivilrechtliche Streitigkeit zu beachten hätte (BGE 105 II 49 [OMO]E. 3b S. 60).

Ob dies eine unmittelbare Anwendung von Art. 13 und 20 FHA in einem anderen, verwaltungsrechtlichen Zusammenhang und Verfahren von vorneherein ausschliesst, braucht hier nicht entschieden zu werden und kann dahin gestellt bleiben (vgl. dazu Marino Baldi, Freihandelsabkommen, Einfuhrbeschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung, in: Beziehungen Schweiz-EG, Abkommen, Gesetze und Richtlinien, Kommentare, Zürich 1989, Kapitel 4.1.10/VIII, S. 11; Marino Baldi, Zur Rechtsnatur des Freihandelsabkommens Schweiz/ EWG, WuR 36 [1984]S. 83-103, 97; ausführlich zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Freihandelsabkommen bzw. von völkerrechtlichen Verträgen vgl. Daniel Wüger, Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien, Bern 2005, S. 154 ff.; Daniel Wüger, Bundesgericht wendet Freihandelsabkommen erstmals unmittelbar an - ein Schritt vorwärts, ein Schritt zurück, in: Jusletter 4. April 2005; Helen Keller, Rezeption des Völkerrechts, Berlin etc., 2003, S. 588 ff., insbesondere S. 595 ff., je mit Hinweisen). Selbst wenn die Art. 13 und 20 FHA direkt Anwendung fänden, würde die Auslegung von Art. 3 Abs. 2 GebrV durch die Vorinstanz das FHA nicht verletzen.
5.5 Das Abkommen verbietet in Art. 13 neue mengenmässige Einfuhrbeschränkungen oder Massnahmen gleicher Wirkung. Es belässt den Staaten aber in Art. 20 FHA den sog. Ordre-public-Vorbehalt (Jürg Borer, Grundlagen des Warenverkehrs im Freihandelsabkommen Schweiz-EG, recht 1988, S. 109-115, 113 f.). Danach sind Verbote oder Beschränkungen gerechtfertigt, wenn sie in der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, dem Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren begründet sind. Unter den Begriff der öffentlichen Ordnung fallen insbesondere der Verbraucherschutz und die Lauterkeit des Wettbewerbs (Marino Baldi, a.a.O., 1989, S. 14; vgl. auch Art. 4 Abs. 3 und 4 THG sowie die Botschaft vom 15. Februar 1995 dazu in: BBl 1995 II 521 ff., 583, wonach die in Art. 4 Abs. 4 THG genannten Motive international - und speziell im europäischen Kontext - als einzelstaatliche Vorbehalte gegenüber der Maxime des freien Warenverkehrs allgemein anerkannt sind).

Das in der schweizerischen Rechtsordnung geltende Verbot, bei Kosmetika unter Bezugnahme auf Krankheiten Werbung zu betreiben, dient der Abgrenzung von Gebrauchsgegenständen gegenüber Heilmitteln und damit erheblichen öffentlichen Interessen. Das Verbot ist mithin im Schutz der menschlichen Gesundheit bzw. im Verbraucherschutz begründet. Die angefochtenen Beanstandungen sind geeignet und erforderlich, diesen Gesetzeszweck zu erfüllen. Es ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht behauptet, dass eine mögliche mildere Massnahme in Frage käme. Das Verbot ist deshalb nicht unverhältnismässig und stellt auch keine verschleierte Beschränkung des Handels dar. Eine Verletzung des FHA scheidet unter diesen Umständen aus. Damit erübrigen sich auch Überlegungen zur Frage, ob es sich bei den schweizerischen Vorschriften über die Kennzeichnung, Anpreisung und Verpackung von Gebrauchsgegenständen überhaupt um "Massnahmen gleicher Wirkung" im Sinn von Art. 13 Abs. 1 FHA handelt.
5.6 Aus den gleichen Gründen stehen die Beanstandungen, soweit sie sich als technische Handelshemmnisse auswirken (Art. 4 Abs. 1 THG), auch nicht im Widerspruch zu Art. 4 Abs. 3 und 4 THG. Im Übrigen richtet sich Art. 4 THG an den Gesetz- und Verordnungsgeber und ist - schon nach seinem Wortlaut - nicht direkt anwendbar (vgl. Botschaft vom 15. Februar 1995, BBl 1995 II 521 ff., 582). Die Beschwerdeführerin kann sich deshalb nicht darauf berufen.
6.
Zu Unrecht macht die Beschwerdeführerin zudem das sog. Cassis-de-Dijon-Prinzip geltend.

Auch wenn das Bundesgericht im Zusammenhang mit dem Freihandelsabkommen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu vergleichbaren Bestimmungen des EG-Vertrags in seine Überlegungen mit einbezogen hat (BGE 131 II 271 [SOVAG]E. 10.3 S. 295), bedeutet dies nicht, dass das Cassis-de-Dijon-Prinzip automatisch in der Schweiz anzuwenden wäre. Ebenso wenig kann aus dem Umstand, dass das Bundesgericht bei der Auslegung des Binnenmarktgesetzes die Rechtsprechung des EuGH zum Cassis-de-Dijon-Prinzip mit berücksichtigt hat (vgl. BGE 128 I 295 und 92; 125 I 276 und 474), geschlossen werden, dieses Prinzip und die damit verbundene Rechtsprechung des EuGH habe in der Schweiz direkt Geltung.

Die Schweiz ist bisher keine (völkerrechtlichen) Verpflichtungen eingegangen, welche die direkte Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips gebieten würden, und eine entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt im internen Recht. Davon geht auch der Bundesrat aus, der in seinem Bericht vom 23. September 2005 zur Cassis-de-Dijon-Thematik (abrufbar unter: www.seco.admin.ch) verschiedene Optionen aufzeigt und festhält, die für eine autonome Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips durch die Schweiz erforderlichen gesetzlichen Grundlagen müssten erst noch über eine Revision des THG geschaffen werden (vgl. Bundesratsbericht, a.a.O., S. 10; wohl gleicher Meinung Walter A. Stoffel, Referat an der Jahrespressekonferenz der Weko vom 4. April 2006, in: Jusletter 10. April 2006, insbes. Rz 10 und 14). Beim Erlass der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung per 1. Januar 2006 hat der Bundesrat jedenfalls im vorliegenden Zusammenhang (noch) keine wesentlichen Änderungen beschlossen, auch wenn die neue Ordnung unter anderem eine Anpassung an das THG sowie an das Hygienerecht der Europäischen Union bezweckte.
Demnach kann die Beschwerdeführerin im vorliegenden Zusammenhang aus dem Cassis-de-Dijon-Prinzip nichts für sich ableiten. Dabei können die Fragen offen bleiben, ob die hier massgeblichen Vorschriften der Lebensmittelgesetzgebung, insbesondere in Bezug auf Werbeaussagen, überhaupt vom Cassis-de-Dijon-Prinzip erfasst werden und - wenn ja - zulässige Beschränkungen von Verkaufsmodalitäten darstellen würden (vgl. EuGH-Urteil vom 26. Juni 1997, Rs. C-368/95 [Vereinigte Familiapress/Bauer Verlag], Slg. 1997, I-3689, N 9).
7.
Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgrundsatzes und des Untersuchungsgrundsatzes. Sie habe bei den kantonalen Behörden Beispiele von Verpackungen eingereicht, die mit dem beanstandeten Material durchaus vergleichbar seien. Die Behörde müsse gegen alle Fälle einschreiten, die sie für gesetzeswidrig halte. Es gehe nicht an, lediglich wenige herausgepickte Fälle zu ahnden.

Wegen des im Bereich der Gebrauchsgegenstände geltenden Prinzips der Selbstkontrolle (vgl. Art. 23 LMG und vorne E. 2.4) ist nicht zu vermeiden, dass auch nicht gesetzeskonforme Gebrauchsgegenstände auf den Markt kommen (Urteil 2A.743/2004 [Pickel]vom 30. Juni 2005, E. 6). Es fehlen allerdings Anhaltspunkte dafür, dass

die Behörden bei ähnlichen bundesrechtswidrigen Anpreisungen regelmässig nicht ebenfalls eingreifen würden (vgl. auch E. 4 des angefochtenen Urteils); nur in diesem Fall könnte ausnahmsweise eine "Gleichbehandlung im Unrecht" bzw. rechtsgleiche Behandlung verlangt werden (vgl. BGE 127 I 1 E. 3a S. 2 f. mit Hinweis).
8.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich demnach in allen Punkten als unbegründet und ist abzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1, Art. 153 und 153a OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, sowie dem Eidgenössischen Departement des Innern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 6. September 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: