Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.307/2006 /fco

Urteil vom 7. Dezember 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Parteien
Eidgenössisches Departement des Innern, 3003 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

X._____ AG,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Andreas Frank,
Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Abgaberechtliche Abteilung, Obergrundstrasse 46, 6002 Luzern,

Kantonales Laboratorium, 6002 Luzern.

Gegenstand
Bezeichnung R̈amseier naturreiner Süessmost, 100% naturrein, ohne Zuckerzusatz,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern
vom 5. April 2006.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ AG stellt verschiedene Fruchtsäfte her. Am 15. Januar 2004 entschied das Bundesgericht, dass es Bundesrecht nicht verletzt, wenn die X._____ AG ihre Orangensäfte R̈amseier Premium Orangensaftünd S̈unair Orangensaftm̈it dem Hinweis öhne Zuckerzusatzv̈ersieht (BGE 130 II 83). Mit Schreiben vom 5. Juli 2005 beanstandete das Kantonale Laboratorium Luzern denselben Hinweis öhne Zuckerzusatzb̈eim ebenfalls von der X._____ AG hergestellten und zusätzlich als Ï00% naturreinb̈ezeichneten Apfelsaft R̈amseier naturreiner Süessmostünd verlangte von der X._____ AG die Mitteilung, bis wann und in welcher Form die Etikette angepasst werde. Am 2. August 2005 wies das Kantonale Laboratorium eine dagegen erhobene Einsprache der X._____ AG ab. Zur Begründung führte es aus, im Unterschied zu anderen Fruchtsäften wie insbesondere Orangensaft sei die Zuckerung von Apfelsaft ausdrücklich verboten; damit verstosse die Angabe des Fehlens von Zuckerzusatz gegen das Lebensmittelrecht, das Hinweise auf besondere Eigenschaften untersage, wenn alle vergleichbaren Lebensmittel über dieselben Eigenschaften verfügten.
B.
Am 5. April 2006 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern eine dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut und hob den Einspracheentscheid vom 2. August 2005 auf. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, für die Konsumenten bestehe mit Blick auf die Vergleichbarkeit von Fruchtsäften ein qualifiziertes Informationsbedürfnis hinsichtlich des Aspekts des Zuckerzusatzes, was auch bei Apfelsaft massgeblich sei.

C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 24. Mai 2006 an das Bundesgericht stellt das Eidgenössische Departement des Innern den Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 5. April 2006 aufzuheben. Das Amt für Lebensmittelkontrolle und Verbraucherschutz des Kantons Luzern beantragt, diesem Begehren zu entsprechen. Die X._____ AG sowie das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Das angefochtene Urteil ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid, der sich auf Bundesverwaltungsrecht stützt. Da kein Ausschlussgrund gemäss Art. 99 ff. OG besteht, ist dagegen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig. Das Eidgenössische Departement des Innern ist das in der Sache zuständige Departement und deshalb zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 103 lit. b OG). Da auch die übrigen formellen Erfordernisse erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.
1.2 Mit der 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), nicht jedoch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids gerügt werden (vgl. Art. 104 lit. c OG). Hat - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden, ist das Bundesgericht an deren Sachverhaltsfeststellungen gebunden, sofern diese nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen erfolgt sind (Art. 105 Abs. 2 OG).
2.
2.1 Das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG; SR 817.0) bezweckt unter anderem, die Konsumenten im Zusammenhang mit Lebensmitteln vor Täuschungen zu schützen (Art. 1 lit. c LMG). Gemäss Art. 18 Abs. 1 LMG müssen die angepriesene Beschaffenheit sowie alle andern Angaben über das Lebensmittel den Tatsachen entsprechen. Sodann dürfen Anpreisung, Aufmachung und Verpackung der Lebensmittel den Konsumenten nicht täuschen (Art. 18 Abs. 2 LMG), wobei die Täuschung unter anderem darin liegen kann, dass beim Konsumenten falsche Vorstellungen über Herstellung, Zusammensetzung, Beschaffenheit, Produktionsart, Haltbarkeit, Herkunft, besondere Wirkungen und Wert des Lebensmittels geweckt werden (Art. 18 Abs. 3 LMG).
2.2 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 vom 1. März 1995 (LMV; SR 817.02; AS 1995 1491) und die Verordnung vom 1. März 1995 über Gebrauchsgegenstände (GebrV; SR 817.04; AS 1995 1643) 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 (dazu Rudolf Streinz, Die Europäisierung des Lebensmittelrechts unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Schweiz, in: Thomas Poledna/Oliver Arter/Monika Gattiker [Hrsg.], Lebensmittelrecht, Bern 2006, S. 204). Gleichzeitig sind verschiedene Verordnungen des Eidgenössischen Departements des Innern in Kraft getreten. Diese enthalten unter anderem konkretisierende Bestimmungen für einzelne Lebensmittelgruppen, die sich früher im zweiten Titel der Lebensmittelverordnung befanden. Im vorliegenden Zusammenhang interessiert insbesondere die Verordnung des Departements vom 23. November 2005 über alkoholfreie Getränke (insbesondere Tee, Kräutertee, Kaffee, Säfte, Sirupe, Limonaden;
SR 817.022.111).
2.3 Die hier massgeblichen Bestimmungen der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung stimmen weitgehend mit denjenigen der früheren Lebensmittelverordnung überein. Die Art. 3 ff. der Departementsverordnung über alkoholfreie Getränke mit der Überschrift Früchtsaft, Fruchtnektarëntsprechen wiederum den früheren Art. 231 ff. LMV. Gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. f der Departementsverordnung bzw. Art. 232 Abs. 1 lit. f LMV (in der Fassung vom 27. März 2002; AS 2002 618) ist die Zugabe von Zucker, Glucose oder Fructose unter anderem bei Apfelsaft verboten.
Dennoch bestehen gewisse geringfügige Unterschiede zwischen dem alten und dem neuen Recht. So lauten die hier interessierenden Teile der neuen Bestimmung von Art. 10 LGV wie folgt:
Ï Für Lebensmittel verwendete Bezeichnungen, Angaben, Abbildungen, Umhüllungen, Verpackungen, Umhüllungs- und Verpackungsaufschriften, die Arten der Aufmachung und die Anpreisungen müssen den Tatsa-

chen entsprechen beziehungsweise dürfen nicht zur Täuschung namentlich über Natur, Herkunft, Herstellung, Produktionsart, Zusammensetzung, Inhalt und Haltbarkeit der betreffenden Lebensmittel Anlass geben.
2 Verboten sind insbesondere:
a. ...
b. Angaben, mit denen zu verstehen gegeben wird, dass ein Lebensmittel besondere Eigenschaften besitzt, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel dieselben Eigenschaften aufweisen; erlaubt sind Hinweise auf:
1. die für eine Lebensmittelgruppe geltenden Vorschriften (z.B. betreffend umweltgerechter Produktion, artgerechter Tierhaltung oder Lebensmittelsicherheit),
2. Eigenschaften, welche die einer bestimmten Lebensmittelgruppe zugehörenden Produkte aufweisen;
...¨
Die entsprechenden Teile von Art. 19 LMV hatten folgenden Wortlaut:
Ï Für Lebensmittel verwendete Bezeichnungen, Angaben, Abbildungen, Packungen und Packungsaufschriften sowie Arten der Aufmachung müssen den Tatsachen entsprechen und dürfen nicht zur Täuschung über Natur, Herkunft, Herstellung, Zusammensetzung, Produktionsart, Inhalt, Haltbarkeit usw. der betreffenden Lebensmittel Anlass geben. Insbesondere sind verboten:
a. ...
b. Angaben, mit denen zu verstehen gegeben wird, dass ein Lebensmittel besondere Eigenschaften besitzt, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel dieselben Eigenschaften besitzen;
...¨
Sowohl nach neuem als auch nach altem Recht sind also insbesondere Angaben über besondere Eigenschaften eines Lebensmittels verboten, wenn alle vergleichbaren Lebensmittel dieselben Eigenschaften aufweisen (vgl. dazu auch Markus R. Frick, Werbung für Lebensmittel, in: Thomas Poledna/Oliver Arter/Monika Gattiker [Hrsg.], Lebensmittelrecht, Bern 2006, S. 260 f.). Neu sind allerdings die besonderen Erlaubnisvorbehalte gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. b Ziff. 1 und 2 LGV für Hinweise auf die für eine Lebensmittelgruppe geltenden Vorschriften sowie auf Eigenschaften der Produkte einer bestimmten Lebensmittelgruppe. Diese Bestimmungen stehen in engem Zusammenhang mit dem über einen analogen Wortlaut und eine ähnliche Stossrichtung verfügenden - allerdings erst am 1. Oktober 2006 in Kraft getretenen - neuen Art. 16a des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1) in der Fassung vom 24. März 2006 (AS 2006 S. 3861). Immerhin wird darin auch eine Koordination mit den Vorschriften über den Täuschungsschutz im Bereich des Lebensmittelrechts vorgeschrieben (vgl. Art. 16a Abs. 2 LwG).
2.4 Trotz des Inkrafttretens des neuen Verordnungsrechts während des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht wandte dieses im angefochtenen Entscheid einzig das alte Recht an. Gemäss der Übergangsbestimmung von Art. 80 Abs. 7 LGV können Lebensmittel- und Gebrauchsgegenstände noch bis zum 31. Dezember 2007 nach bisherigem Recht eingeführt, hergestellt und gekennzeichnet werden. Dem Produzenten steht aber auch die Möglichkeit offen, sich nach dem neuen Recht auszurichten. Er kann also während der Übergangsfrist an sich das für ihn günstigere Recht wählen.
Für die hier zu beurteilende Frage der Kennzeichnung von Fruchtsäften ging das Verwaltungsgericht davon aus, zwischen dem alten und neuen Recht ergäben sich nur geringfügige Änderungen bzw. Ergänzungen. Das neue Recht bezweckt indessen eine gewisse Angleichung an dasjenige der Europäischen Union, das den Zusatz von Zucker bei Apfelsaft im Unterschied zum schweizerischen Recht gerade nicht verbietet (vgl. Ziff. II.1. des Anhangs I der Richtlinie 2001/112/EG des Rates vom 20. Dezember 2001 über Fruchtsäfte und bestimmte gleichartige Erzeugnisse für die menschliche Ernährung; ABl. L 10 vom 12.1.2002, S. 58 ff.). Auch die neuen Ziff. 1 und 2 von Art. 10 Abs. 2 lit. b LGV (bzw. Art. 16a LwG) bringen eine gewisse Lockerung der Rechtslage für die Produktehersteller mit sich.
2.5 Nach den allgemeinen Kriterien des intertemporalen Verwaltungsrechts ist zwar grundsätzlich die Rechtslage massgeblich, wie sie bestand, als der ursprüngliche Verwaltungsakt erging. Davon kann aber abgewichen werden, wenn zwingende Gründe für eine sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen (vgl. BGE 125 II 591 E. 5e/aa S. 598, mit Hinweisen). Im vorliegenden Verfahren ist streng genommen lediglich die Anbringung des beanstandeten Hinweises im Zeitpunkt strittig, als die Verfügung des Kantonalen Laboratoriums Luzern erging. Die Verfügung ist jedoch auch auf die Zeit nach der Beanstandung ausgerichtet, indem sie von der Beschwerdegegnerin unter anderem die Mitteilung verlangt, bis wann und in welcher Form die Etikette angepasst werde. Mit Blick auf diese Dauerwirkung stellt sich daher entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts durchaus die Frage, ob nicht das für die Produktehersteller günstigere Recht anwendbar sei. Auch wenn

die Rechtsänderung erst während der Hängigkeit des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht und damit nach Fällung des Einspracheentscheides in Kraft getreten ist, erscheint es fragwürdig, den Fall einzig nach altem Recht abzuwickeln, nachdem sich die Beanstandung auch auf die Zukunft auswirkt (vgl. dazu
das Urteil des Bundesgerichts 2A.474/2002 vom 17. März 2003, E. 2.2). Sollte der angefochtene Entscheid jedoch bereits mit dem alten Bundesrecht vereinbar sein, wie die Vorinstanz entschied, so würde er umso eher auch dem neuen Recht entsprechen. Diesfalls würde es im vorliegenden Fall somit keine Rolle spielen, welches Recht anwendbar ist.
3.
3.1 In BGE 130 II 83 hielt das Bundesgericht fest, auch wahre Angaben zu einem Produkt könnten eine Täuschung beim Konsumenten bewirken. Bei reinem Orangensaft sei die Zugabe von Zucker nach den Bestimmungen des Lebensmittelrechts zwar ausgeschlossen. Dennoch bewege sich die Packungsaufschrift öhne Zuckerzusatzïnoch im Gestaltungsspielraum des Anbieters. So sei die Zuckerzugabe bei Orangensaft unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Beim Konsumenten, der die Vorschriften des Lebensmittelrechts nicht kenne und auch nicht zwingend kennen müsse, bestehe überdies ein legitimes Informationsbedürfnis, ob ein als Fruchtsaft angebotenes Produkt wirklich rein natürlich sei oder aber zugegebenen Zucker enthalte, wie dies bei vielen anderen Getränkearten auf Fruchtbasis zutreffe (so etwa bei Fruchtnektar gemäss Art. 235 Abs. 1 LMV und Fruchtsirup nach Art. 239 Abs. 1 LMV).
3.2 Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, bei Apfelsaft gebe es im Unterschied zum Orangensaft für die Anbieter keinen Gestaltungsspielraum mehr, da die Zuckerzugabe bei Apfelsaft ohne Ausnahmevorbehalt verboten sei (vgl. Art. 232 Abs. 1 lit. f LMV in der Fassung vom 27. März 2002; AS 2002 618). Im Übrigen genüge der Hinweis ñaturreiner Süessmostb̈zw. Ï00% naturrein, um klarzustellen, dass es sich um unverfälschten, nicht durch Zuckerzugabe ergänzten Apfelsaft handle.
3.3 Zwar trifft es zu, dass der Hinweis öhne Zuckerzusatzäufgrund des absoluten Verbots der Zuckerung von Apfelsaft im Unterschied zum Orangensaft die Gefahr einer Täuschung über die grundsätzlichen Eigenschaften von Apfelsaft bei den Konsumenten eher vergrössert. Entscheidend muss aber auch hier das legitime Informationsbedürfnis des durchschnittlichen Konsumenten sein. Nicht anders als beim Orangensaft kennt dieser auch beim Apfelsaft die detaillierten Vorschriften des Lebensmittelrechts nicht. Insbesondere weiss er nicht - und muss er auch nicht wissen -, dass bei Orangensaft eine Zuckerung ausnahmsweise unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist, bei Apfelsaft hingegen nicht. Die Packungsaufschrift öhne Zuckerzusatzërlaubt dem Konsumenten damit die Abgrenzung eines ungezuckerten Fruchtsaftes von den vielen anderen Fruchtsäften und sonstigen Fruchtgetränken, bei denen eine Zuckerung zulässig sein kann.
Zu Recht macht die Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung an das Bundesgericht insbesondere geltend, dass der Hinweis auf das Fehlen einer Zuckerzugabe gerade für Diabetiker sehr wichtig ist, für welche die Unterscheidung von künstlichem Zucker und Fruchtzucker eine entscheidende (gesundheitsrelevante) Rolle spielen kann. Ausserdem verweist das Verwaltungsgericht in seinem Urteil darauf, dass selbst Konsumentenmagazine in ihrer Berichterstattung offenbar nicht klar zwischen nachgezuckerten Süssgetränken und einzig natürlichen Fruchtzucker enthaltenden Fruchtsäften unterscheiden könnten. Auch wenn dies Fragen nach der Seriosität der Berichterstattung aufwirft, unterstreicht es, dass eine entsprechende Differenzierung umso weniger von einem durchschnittlichen Konsumenten erwartet werden kann.
Selbst wenn ausschliesslich noch altes Recht angewendet wird, verletzt der angefochtene Entscheid Bundesrecht somit nicht.
3.4 Umso mehr ist das Urteil des Verwaltungsgerichts mit dem Bundesrecht vereinbar, wenn das neue Recht zur Anwendung gelangt. Diesfalls sind insbesondere Hinweise auf besondere Eigenschaften einer bestimmten Lebensmittelgruppe zulässig (vgl. die neue Bestimmung von Art. 10 Abs. 2 lit. b Ziff. 2 LGV bzw. Art. 16a LwG). Obwohl das Zuckerungsverbot bei Apfelsaft in der Schweiz absolut gilt, dienen diese zulässigen besonderen Hinweise gerade dem Informationsbedürfnis der Konsumenten (vgl. BBl 2004 S. 7069 ff.). Ein solches besteht umso mehr, als in der Europäischen Union im Unterschied zur Schweiz Zuckerzugaben bei Apfelsaft - ähnlich wie in der Schweiz bei Orangensaft - nicht gänzlich ausgeschlossen sind (vgl. E. 2.4). Nachdem das neue Verordnungsrecht unter anderem eine Angleichung an die Bestimmungen der Europäischen Union bezweckt, besteht damit gerade mit Blick auf diese unterschiedliche Rechtslage ein gesteigertes Informationsbedürfnis hinsichtlich des Fehlens von Zuckerzugaben bei Apfelsaft.
3.5 Der angefochtene Entscheid verstösst somit nicht gegen Bundesrecht. Dass damit der Täuschungsschutz des Lebensmittelrechts in unkontrollierbarer Weise aufgeweicht wird, ist nicht zu befürchten, beschlägt der

vorliegende Fall doch einen spezifischen, in seinen Auswirkungen überschaubaren Anwendungsbereich.
4.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden keine Kosten erhoben (Art. 156 Abs. 2 OG). Hingegen hat der Beschwerdeführer der Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Der Beschwerdeführer hat die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien sowie dem Verwaltungsgericht und dem Kantonalen Laboratorium des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 7. Dezember 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: