Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-8730/2010

Urteil vom 12. August 2011

Besetzung

Richterin Franziska Schneider (Vorsitz),
Richter Francesco Parrino, Richterin Madeleine Hirsig-Vouilloz,
Gerichtsschreiberin Susanne Genner.

Parteien

Kantonales Labor X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Y._____ GmbH,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roger Staub,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Gesundheit BAG,
Vorinstanz.

Gegenstand

Bewilligung von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten (Hart- und Weichkaramellen).

Sachverhalt:

A.
Am 24. August 2010 ersuchte die Y._____ GmbH, handelnd durch Z._____, beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) um die Bewilligung, in Deutschland hergestellte zuckerfreie Rahmbonbons mit Süssungsmitteln nach dem Cassis-de-Dijon-Prinzip in der Schweiz in Verkehr bringen zu dürfen (vgl. Vorakten S. 1-38).

B.
Mit Verfügung vom 25. November 2010 (Vorakten S. 57-60) gab das BAG dem Gesuch statt und erklärte die Ziff. 1. bis 4. seiner Allgemeinverfügung Nr. 1045 vom 25. November 2010 über die Bewilligung von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten nach Art. 16c des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) zum integrierenden Bestandteil der Individualverfügung vom 25. November 2010.

C.
Am 21. Dezember 2010 erhob das Kantonale Labor X._____ beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) Beschwerde gegen die Allgemeinverfügung Nr. 1045 des BAG vom 25. November 2010 mit den Anträgen, die Allgemeinverfügung bezüglich Hart- und Weichkaramellen sei ersatzlos aufzuheben, die aufschiebende Wirkung der Beschwerde, welche mit der Verfügung entzogen worden sei, sei wieder herzustellen, dem Kantonalen Labor X._____ seien die vollständigen Unterlagen des Gesuchs zwecks Ergänzung der Einsprache, insbesondere der Begründung zuzustellen, dem Kantonalen Labor X._____ sei eine Frist von 30 Tagen nach Eingang der angeforderten Dokumente für die Ergänzung der Einsprache zu gewähren, die Dokumentation der Firma Y._____ sei auf Vollständigkeit zu überprüfen; sollte sich herausstellen, dass wesentliche Dokumente fehlen würden, wäre ein Strafverfahren gemäss Art. 24 bzw. 25 THG zu prüfen, das Verfahren und die Art der Veröffentlichung der Bewilligungserteilung des BAG sei auf seine Rechtmässigkeit zu überprüfen, und es sei darauf zu verzichten, dem Kantonalen Labor X._____ im Zusammenhang mit dieser Einsprache Kosten zu auferlegen.

D.
Das BAG äusserte sich auf Verfügung des BVGer vom 22. Dezember 2010 hin zum Antrag des Kantonalen Labors X._____ um

Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde mit Stellungnahme vom 13. Januar 2010 (recte: 2011) wie folgt: Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Weil davon auszugehen sei, dass auf die Beschwerde aller Voraussicht nach nicht eingetreten werden könne, dringe der Beschwerdeführer mit prozessualen Anträgen von vornherein nicht durch. Sofern das BVGer nicht bereits gestützt auf die fehlende Beschwerdelegitimation das Begehren des Beschwerdeführers abweise, sei beim Entscheid über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung das Interesse an einer gewissen Einheit und Kontinuität zu beobachten: Eine einmal entzogene aufschiebende Wirkung solle "nicht leichthin" wiederhergestellt werden. Die Nachteile, welche die Konsumentinnen und Konsumenten unter der heutigen Rechtslage zu gewärtigen hätten, seien minimal und ein Zuwarten bis zum Entscheid wäre vertretbar. Würde hingegen die aufschiebende Wirkung wiederhergestellt und würde die Beschwerde hernach trotzdem abgewiesen, würde den Unternehmern durch den Verkaufsstopp, die Umetikettierung und das anschliessende "Wieder-Inverkehrbringen" ein dem Sinn und Zweck des THG widersprechender Aufwand zugemutet.

E.
Mit Eingabe vom 3. Februar 2011 beantragte die Y._____ GmbH, nunmehr vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roger Staub, als Partei zum Beschwerdeverfahren zugelassen zu werden. Diesem Begehren wurde entsprochen, indem die Y._____ GmbH fortan als Beschwerdegegnerin in das Verfahren einbezogen wurde.

F.
Vom BVGer mit Verfügung vom 3. Februar 2011 aufgefordert, zur Frage der Beschwerdelegitimation Stellung zu nehmen, äusserte sich das Kantonale Labor X._____ mit Stellungnahme vom 1. März 2011 folgendermassen: Grundsätzlich stelle sich die Frage, ob eine spezifische Legitimation überhaupt nötig sei, wenn wie in der Beschwerde aufgezeigt, der Entscheid des BAG auf falschen Annahmen beruhe, nämlich dass eine Schrift von 1 mm Höhe in Deutschland gesetzeskonform sei. Die Beschwerdelegitimation des Kantonalen Labors beurteile sich vorliegend nach Art. 48 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das Kantonale Labor sei ein Amt der Gesundheitsdirektion des Kantons X._____, das für den Vollzug des Lebensmittelrechts im Kanton zuständig sei. Es habe im gesamten Aufgabengebiet Entscheidkompetenz in eigenem Namen. Ein

Gemeinwesen könne gestützt auf die allgemeine Legitimationsbestimmung in Art. 48 Abs. 1 VwVG nicht nur dann Beschwerde führen, wenn es gleich oder ähnlich betroffen sei wie eine Privatperson, sondern auch, wenn es durch die fragliche Verfügung in seinen hoheitlichen Befugnissen und Aufgaben berührt werde. Schliesslich bejahe die Praxis die Legitimation des Gemeinwesens, wenn es diesem um spezifische öffentliche Anliegen wie zum Beispiel den Schutz der Einwohner vor Immissionen gehe. Mit "Immissionen" seien Eingriffe gemeint, deren Auswirkungen die Gesamtheit oder einen Grossteil der Einwohnerschaft unmittelbar treffen könnten. Das Kantonale Labor X._____ vertrete die Anliegen der Bevölkerung des Kantons X._____ hinsichtlich der Abwehr von Gesundheitsgefährdungen durch im Verkauf stehende Lebensmittel und sorge für den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten. Zweifelsfrei sei der Text auf den Bonbons von einem durchschnittlichen Verbraucher mit normaler Sehkraft auf Anhieb nicht ohne grosse Konzentration, erhöhte Anstrengung und unter Inkaufnahme eines deutlich verlangsamten Lesetempos erfassbar. Beachtenswert sei dabei auch, dass aufgrund der angefochtenen Allgemeinverfügung für die Kennzeichnung sämtlicher Bonbons in der Schweiz eine Schriftgrösse von 1 mm genüge. Unter Umständen könne dies gar zur Unlesbarkeit des Textes führen. Wichtige Angaben betreffend die Inhaltsstoffe würden daher im Geschäft überlesen. Allergiker, Diabetespatientinnen und Kinder seien davon besonders betroffen. Die Interessen eines Grossteils der (…) Bevölkerung seien unmittelbar tangiert, weshalb die Legitimation des Kantonalen Labors gegeben sei.

Darüber hinaus sei das Kantonale Labor durch seine tägliche Arbeit auch selbst vom Entscheid betroffen wie übrige Privatpersonen. So gehöre das Lesen von Kennzeichnungen von Lebensmitteln zur täglichen Arbeit und sei eine der Hauptvoraussetzungen zur Erfüllung des Vollzugsauftrags. Insofern ergebe sich die Legitimation auch aus der persönlichen Betroffenheit.

G.

Mit Beschwerdeantwort vom 8. April 2011 beantragte die Y._____ GmbH, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei diese vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde. Der Beschwerdeführer sei zur Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht weder aufgrund von Art. 48 Abs. 2 VwVG (Behördenbeschwerde) noch von Art. 48 Abs. 1 VwVG legitimiert. Eine

gesetzliche Grundlage für die Beschwerdebefugnis kantonaler Behörden sei nicht ersichtlich, und der Beschwerdeführer erleide durch die angefochtene Verfügung keinen persönlichen und unmittelbaren Nachteil. Ein bloss allgemeines öffentliches Interesse wie jenes, das der Beschwerdeführer behaupte, berechtige noch nicht zur Beschwerde.

Im Übrigen machte die Y._____ GmbH Ausführungen zum materiellen Teil der Streitsache und beantragte für den Fall ihres Obsiegens einstweilen eine Entschädigung von Fr. 10'000.-.

H.
Das Kantonale Labor X._____ bezahlte den mit Zwischenverfügung vom 13. April 2011 einverlangten Kostenvorschuss vom Fr. 2'000.- am 6. Mai 2011.

I.
Mit Stellungnahme vom 10. Mai 2011 hielt das Kantonale Labor X._____ an seinen Begehren fest und beantragte, trotz bereits geleistetem Kostenvorschuss seien ihm keine Verfahrenskosten zu auferlegen. Das Kantonale Labor X._____ habe vorliegend keine vermögensrechtlichen Interessen, weshalb es als Behörde die Verfahrenskosten gemäss Art. 63 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) nicht zu tragen habe.

Das Kantonale Labor sei zudem irritiert darüber, dass die Beschwerdegegnerin bereits eine gesamte Beschwerdeantwort habe verfassen müssen, solange die Frage der Legitimation noch zur Diskussion gestanden habe. Aus den Ausführungen in der Beschwerdeantwort vom 8. April 2011 müsse geschlossen werden, dass der Beschwerdegegnerin die Ausführungen des Kantonalen Labors X._____ vom 1. März 2011 betreffend Legitimation nicht vorgelegen hätten. Würde auf die Beschwerde nicht eingetreten, sei das Kantonale Labor nicht bereit, der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung für diesen unnötigen Aufwand zu bezahlen.

J.
Der Schriftenwechsel wurde mit Verfügung vom 18. Mai 2011 einstweilen abgeschlossen mit dem Hinweis, weitere Instruktionsmassnahmen blieben vorbehalten.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E. 1 mit Hinweisen).

1.1. Anfechtungsgegenstand bildet die Allgemeinverfügung der Vorinstanz Nr. 1045 vom 25. November 2010 betreffend Hart- und Weichkaramellen (Vorakten S. 61-63). Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht – unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen – Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, welche von Vorinstanzen gemäss Art. 33 VGG erlassen wurden.

Nach der Lehre stellen Allgemeinverfügungen als generell-konkrete Hoheitsakte Verfügungen im Sinn von Art. 5 Abs. 1 VwVG dar mit der Besonderheit, dass anstatt eines oder mehrerer Verfügungsadressaten eine unbestimmte Zahl von Adressaten angesprochen wird. Der offene Adressatenkreis ändert jedoch nichts am Charakter der Allgemeinverfügung als Einzelakt, weil damit ein konkreter Sachverhalt geregelt wird und das Element "im Einzelfall" gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG durch den Sachverhalt bestimmt wird (zum Begriff der Allgemeinverfügung vgl. PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI / MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, S. 239 ff.). Daher ist der angefochtene Entscheid als Verfügung im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. a VwVG zu qualifizieren, gegen die gemäss Art. 20*a* Abs. 2 THG Beschwerde beim BVGer geführt werden kann. Das BAG ist eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 Bst. d VGG, und eine sachliche Ausnahme im Sinn von Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das BVGer ist somit für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2.
Im Folgenden ist zu prüfen, ob der Beschwerdeführer zur Erhebung der Beschwerde legitimiert ist. Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Zur Beschwerde berechtigt sind ferner Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 48 Abs. 2 VwVG).

Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz nicht teilgenommen; deren Verfügung wurde ihm jedoch eröffnet (vgl. Vorakten S. 60). Er ist somit sekundärer Verfügungsadressat, und die Beschwerde ans BVGer stellt eine Drittbeschwerde dar. Demgemäss ist eine formelle Beschwer im Sinn von Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG vorliegend nicht erforderlich.

2.1. Der Beschwerdeführer ist ein kantonales Amt. Er beruft sich zu Recht nicht auf das Beschwerderecht von Behörden gemäss Art. 48 Abs. 2 VwVG, denn weder im THG noch im Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Nahrungsmittel- und Gebrauchsgegenstände (LMG, SR 817.0) findet sich eine Bestimmung, welche kantonale Vollzugsorgane zur Beschwerdeführung gegen Verfügungen des BAG betreffend das Cassis-de- Dijon-Prinzip berechtigen würde. Art. 20*a* Abs. 3 THG räumt einzig der Wettbewerbskommission ein Beschwerderecht gegen Allgemeinverfügungen im Bereich der Marktüberwachung ein.

2.2. Es ist daher zu prüfen, ob der Beschwerdeführer gestützt auf Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde befugt ist. Sinngemäss macht der Beschwerdeführer geltend, im vorliegenden Verfahren als Gemeinwesen aufzutreten. Nach der Lehre ist die Legitimation von Gemeinwesen zu bejahen, wenn sie gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen oder in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt sind (VERA MARANTELLI-SONANINI / SAID HUBER, in: Bernhard Waldmann / Philippe Weissenberger [Hrsg.], VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich / Basel / Genf 2009 [hiernach: Praxiskommentar VwVG], Art. 48, Rz. 21; ähnlich ISABELLE HÄNER, in: Christoph Auer / Markus Müller / Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich / St. Gallen 2008 [hiernach: VwVG-Kommentar], Art. 48, Rz. 24). Beschwerdeführende Partei ist jedoch stets das Gemeinwesen, nicht die Behörde selbst (BGE 123 II 371 E. 2d; ANDRÉ MOSER / MICHAEL BEUSCH / LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008 [hiernach: Prozessieren], Rz. 2.90; ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 566). Eine Behörde als solche ist nicht rechtsfähig, sondern handelt für das Gemeinwesen (RENÉ RHINOW / HEINRICH KOLLER / CHRISTINA KISS / DANIELA TURNHERR / DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 867). Vorliegend hat nicht der Kanton X._____, sondern das Kantonale Labor X._____ in eigenem Namen Beschwerde erhoben und dies mit

Replik vom 1. März 2011 bekräftigt. Nach dem Gesagten ist der Beschwerdeführer als kantonale Behörde ohne eigene Rechtspersönlichkeit auch nach Art. 48 Abs. 1 VwVG nicht legitimiert, gegen die Allgemeinverfügung der Vorinstanz Beschwerde zu führen.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen stellt sich die Frage, ob der Beschwerdeführer befugt ist, den Kanton X._____ in der vorliegenden Beschwerdesache zu vertreten. Der Beschwerdeführer geht anscheinend davon aus, seine Vertretungsbefugnis ergebe sich aus seiner sachlichen Zuständigkeit im Bereich des Lebensmittelrechts. Diese Auffassung geht aus der in der Replik vom 1. März 2011 verwendeten Formulierung hervor, wonach der Beschwerdeführer im gesamten Aufgabengebiet Entscheidkompetenz in eigenem Namen habe. Jedoch beinhaltet die sachliche Zuständigkeit in einem bestimmten Bereich keine allgemeine Befugnis, den Kanton diesbezüglich auch in prozessualer Hinsicht zu vertreten (Urteil des BVGer A-7385/2007 vom 12. März 2008 E. 2.2.1). Die Prozessführung betrifft die Vertretung des Gemeinwesens nach aussen und wird daher grundsätzlich durch dessen Regierung selbst vorgenommen, sofern sie nicht durch Beschluss im Einzelfall oder auf dem Gesetzesweg an eine andere Instanz delegiert worden ist. Will eine nachgeordnete Behörde namens des Kantons Beschwerde führen, hat sie ihre Vertretungsbefugnis explizit darzutun, sei es durch einen entsprechenden Ermächtigungsbeschluss der Kantonsregierung oder durch Angabe der sie zur Prozessführung namens des Kantons berechtigenden kantonalen Vorschriften (BGE 135 II 12 E. 1.2.3).

Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer weder bei Einreichung der Beschwerde noch replikweise dargetan, worauf er seine Vertretungsmacht stützt. Die Frage der Prozessführungsbefugnis kann jedoch offen bleiben. Denn selbst wenn der Beschwerdeführer den entsprechenden Nachweis erbracht hätte, wäre seine Legitimation zu verneinen, wie sogleich darzulegen ist.

Im Folgenden wird weiterhin der Begriff "Beschwerdeführer" verwendet, wenngleich wie erläutert nicht das Kantonale Labor, sondern der Kanton X._____ als beschwerdeführende Partei hätte auftreten sollen.

2.3. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass nach der Lehre und Rechtsprechung die Legitimation von Gemeinwesen und anderen Trägern öffentlicher Aufgaben besonders behandelt wird (vgl. ISABELLE HÄNER, in: VwVG-Kommentar, Art. 48 Rz. 23; BGE 135 V 2 E. 1.1).

Tendentiell wird die Legitimation öffentlich-rechtlicher Institutionen zurückhaltender bejaht als diejenige von Privaten (BGE 135 V 382 E. 3.3.1).

Die allgemeine Beschwerdelegitimation gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist herkömmlicherweise hauptsächlich auf Private zugeschnitten. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist jedoch auch ein Gemeinwesen nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert, soweit es gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen ist. Das gilt insbesondere dann, wenn es in seinen vermögensrechtlichen Interessen betroffen ist. Darüber hinaus ist ein Gemeinwesen legitimiert, wenn es durch die angefochtene Verfügung in seinen hoheitlichen Befugnissen berührt ist und ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat, so etwa als Gläubiger von Gebühren, als Inhaber der Baupolizeikompetenz, als Projektant einer öffentlichen Sportanlage oder einer Deponie, als Subventionsempfänger oder wenn es als kostenmässig involvierte Partei Gewässerschutzmassnahmen anordnet. Desgleichen wird die Legitimation des Gemeinwesens bejaht, wenn es diesem um spezifische öffentliche Anliegen geht, z.B. den Schutz seiner Einwohner vor Fluglärm, den Schutz des Grundwassers oder die Umwandlung einer bedienten in eine unbediente Bahnstation. Demgemäss wird auch in der neueren Lehre die Ansicht vertreten, die allgemeine Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens sei zu bejahen, wenn dieses als Träger öffentlicher Aufgaben schutzwürdige, spezifische öffentliche Interessen geltend machen könne und in einem Masse betroffen sei, das die Bejahung der Rechtsmittelbefugnis im als verletzt gerügten Aufgabenbereich rechtfertigen lasse (vgl. BGE 123 II 371 E. 2c mit zahlreichen Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur; BGE 131 II 743 E. 4.3.1; Urteil des BVGer A-4207/2007 vom 26. Februar 2008 E. 3).

2.3.1. Zur Begründung, warum er gestützt auf Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG zur Beschwerdeführung befugt sei, macht der Beschwerdeführer zunächst öffentliche Interessen, insbesondere den Schutz der Gesundheit der (…) Bevölkerung geltend. Dazu führt er aus, ein Grossteil der Bevölkerung des Kantons X._____ sei durch das Inverkehrbringen der Karamellen gesundheitlich gefährdet, weil deren Kennzeichnung in einer schwer lesbaren Schrift erfolgen dürfe und somit nicht gewährleistet sei, dass alle Konsumenten von den Inhaltsstoffen des Produkts Kenntnis nehmen könnten.

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Der Schutz der Gesundheit ist zwar ein öffentliches Anliegen. Der Durchsetzung solcher Ziele dient in erster Linie die Behördenbeschwerde im Sinn von Art. 48 Abs. 2 VwVG; über ein derartiges Beschwerderecht verfügt der Beschwerdeführer wie in E. 2.1 gezeigt nicht. Um zu vermeiden, dass die Behördenbeschwerde auf dem Umweg über das allgemeine Beschwerderecht des Gemeinwesens de facto trotzdem eingeführt wird, ist die in E. 2.3 zitierte Rechtsprechung zur Legitimation des Gemeinwesens betreffend den Schutz der Bevölkerung vor Immissionen restriktiv anzuwenden. Ein Beschwerderecht des Gemeinwesens zum Schutz von öffentlichen Anliegen ist daher nicht leichthin anzunehmen, wenn dafür keine bundesgesetzliche Grundlage besteht. Zu beachten ist ferner, dass selbst die Behördenbeschwerde kein rein "abstraktes", vom spezifischen Eigeninteresse des Gemeinwesens losgelöstes Beschwerderecht vermittelt. So ist nach der Lehre die gesetzlich normierte Gemeindebeschwerde nur zuzulassen, wenn die Gemeinde die Verletzung von schutzwürdigen kommunalen Interessen rügt und überdies engere Beziehungen zum Streitgegenstand hat als andere Gebietskörperschaften (vgl. ATTILIO R. GADOLA, Die Behördenbeschwerde in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes – ein "abstraktes" Beschwerderecht?, in: AJP 12 [1993], S. 1458-1471, hier S. 1464). Wenn sogar das spezialgesetzlich verankerte Beschwerderecht für kantonale Behörden oder Gemeinwesen nach Art. 48 Abs. 2 VwVG nur dadurch gerechtfertigt wird, dass die betreffende Aufgabe eine kantonale bzw. kommunale ist (vgl. KÖLZ / HÄNER, a. a. O., Rz. 584), muss dies umso mehr für das allgemeine, ohnehin nur ausnahmsweise anzunehmende Beschwerderecht kantonaler Gemeinwesen nach Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG gelten. Als Vollzugsorgan, welches lediglich mit der Durchführung der bundesrechtlichen Lebensmittelgesetzgebung betraut ist (vgl. § 1 Abs. 1 der (…) Einführungsverordnung vom 2. Mai 2007 zum eidgenössischen Lebensmittelgesetz […]), kann sich der Beschwerdeführer somit nicht auf öffentliche kantonale oder kommunale Anliegen berufen.

Gegen eine Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers spricht letztlich auch die Tatsache, dass Art. 20*a* Abs. 3 THG der Wettbewerbskommission – und nur dieser - in bestimmten Fällen ein Beschwerderecht gegen Allgemeinverfügungen nach diesem Gesetz einräumt. Hätte der Bundesgesetzgeber weiteren Behörden – in casu den kantonalen Vollzugsorganen – das Beschwerderecht einräumen wollen, so hätte er dies ebenfalls spezialgesetzlich verankern müssen.

Als Zwischenfazit bleibt festzuhalten, dass die Legitimation des Beschwerdeführers gestützt auf öffentliche Anliegen verneint werden muss.

2.3.2. Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, er sei durch die angefochtene Verfügung betroffen wie übrige Privatpersonen. So gehöre das Lesen von Kennzeichnungen von Lebensmitteln zur täglichen Arbeit und sei eine der Hauptvoraussetzungen für die Erfüllung des Vollzugsauftrags. Durch die prinzipielle Möglichkeit, die Beschriftung von Bonbons in einer Schriftgrösse von 1 mm vorzunehmen, werde die Arbeit des Beschwerdeführers sehr erschwert oder gar verunmöglicht.

Nach der Praxis des BGer ist ein Gemeinwesen zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert, soweit es durch die angefochtene Verfügung gleich oder ähnlich wie ein Privater berührt ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn es in seinen vermögensrechtlichen Interessen betroffen ist (BGE 123 II 371 E. 2c). Die unmittelbare Betroffenheit von Gemeinwesen und anderen Trägern öffentlicher Aufgaben besteht somit – wenn auch nicht ausschliesslich – in erster Linie in finanziellen Konsequenzen, welche sich aus dem angefochtenen Entscheid ergeben. So hat das BGer die Legitimation von Gemeinden als Gläubiger von Kausalabgaben, als Projektant eines öffentlichen Werks oder als kostenmässig in Gewässerschutzmassnahmen involvierte Partei bejaht (vgl. BGE 131 II 753 E. 4.3.1). Die Beispiele zeigen, dass in jedem Fall gewichtige Interessen des betroffenen Gemeinwesens auf dem Spiel stehen müssen, damit die Legitimation unter dem Titel "gleich oder ähnlich betroffen wie ein Privater" bejaht werden kann.

Im vorliegenden Fall ist diese Voraussetzung nicht erfüllt. Dem Beschwerdeführer erwächst aus der Tatsache, dass Beschriftungen gewisser Lebensmittelverpackungen schwerer lesbar sein dürften als vor dem Erlass der angefochtenen Verfügung, kein unmittelbarer finanzieller Nachteil. Insbesondere wird nicht dargetan, dass aufgrund der angefochtenen Verfügung zusätzliche Ressourcen benötigt würden. Im Übrigen ist nicht dargetan, inwiefern die angefochtene Verfügung einen immateriellen Nachteil bewirken könnte.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Legitimation des Beschwerdeführers gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG auch in der Variante "gleich oder ähnlich betroffen wie ein Privater" zu verneinen ist.

2.3.3. Indem der Beschwerdeführer ausführt, das Lesen von Beschriftungen auf Lebensmittelverpackungen gehöre zur täglichen Arbeit und diese werde durch die Zulassung der nur 1 mm grossen Schrift sehr erschwert oder gar verunmöglicht (vgl. die in E. 2.3.2 genannte Begründung, warum er wie eine Privatperson vom Entscheid betroffen sei), macht er zugleich sinngemäss geltend, durch die angefochtene Verfügung in der Ausübung seiner hoheitlichen Befugnisse eingeschränkt zu werden.

In dieser Variante der allgemeinen Beschwerdebefugnis wird vorausgesetzt, dass das Gemeinwesen in seiner Autonomie betroffen ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat (vgl. KÖLZ /HÄNER, a. a. O., Rz. 570). Weil der Beschwerdeführer im Bereich des Lebensmittelrechts nicht über Autonomie verfügt, scheitert seine Legitimation bereits an dieser Voraussetzung. Schliesslich kann der Beschwerdeführer auch kein eigenes, in der kantonalen Aufgabenerfüllung begründetes Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung dartun. Dies aber wäre für die Legitimation des Gemeinwesens erforderlich, wie die in E. 2.3 zitierte Rechtsprechung zeigt (vgl. das in BGE 123 II 371 E. 2c genannte Beispiel, wonach das Gemeinwesen als Projektant einer Anlage auftritt). Der Umstand, dass eine bundesrechtlich normierte Aufgabe des Beschwerdeführers allenfalls etwas mehr Zeit oder den Einsatz von Hilfsmitteln beanspruchen wird, vermag kein schutzwürdiges Interesse im Sinn von Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG zu begründen (vgl. auch Urteil des BVGer C-7165/2010 vom 24. Februar 2011 E. 5.4).

Soweit der Beschwerdeführer (sinngemäss) eine Beeinträchtigung in der Ausübung seiner hoheitlichen Tätigkeit rügt, dringt er damit nicht durch.

3.
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer weder aufgrund von Art. 48 Abs. 1 VwVG noch von Art. 48 Abs. 2 VwVG zur Beschwerde berechtigt ist. Auf die Beschwerde ist daher nicht einzutreten.

4.
Zu befinden bleibt über die Verlegung der Kosten dieses Verfahrens sowie über die Zusprechung allfälliger Parteientschädigungen.

4.1. Der Beschwerdeführer, auf dessen Rechtsmittel nicht eingetreten wird und der mit seinen Anträgen somit nicht durchdringt, gilt als unterliegende Partei (zum Begriff des Unterliegens vgl. MARCEL MAILLARD, in: Waldmann / Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 63, Rz. 14). Gemäss Art. 63 Abs. 2 VwVG werden anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht. Da dies vorliegend nicht der Fall ist, hat der Beschwerdeführer keine Verfahrenskosten zu tragen. Der einbezahlte Kostenvorschuss ist ihm daher zurückzuerstatten.

4.2. Die obsiegende Beschwerdegegnerin hat gemäss Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten. Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin hat mit Beschwerdeantwort vom 8. April 2011 einen Betrag von Fr. 10'000.- geltend gemacht, ohne diese Forderung näher zu begründen. Die Parteientschädigung für Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht umfasst gemäss Art. 8 VGKE die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei. Das Anwaltshonorar wird nach dem notwendigen Zeitaufwand des Vertreters oder der Vertreterin bemessen ist und der Stundenansatz für Anwälte und Anwältinnen beträgt mindestens 200 und höchstens 400 Franken zuzüglich Mehrwertsteuer (Art. 10 VGKE).

Im vorliegenden Fall wurde der Beschwerdegegnerin die Vernehmlassung der Vorinstanz vom 13. Januar 2011, in welcher die Beschwerdelegitimation verneint wird, mit der Einladung zur Beschwerdeantwort zugestellt. Daraufhin reichte die Beschwerdegegnerin eine umfangreiche Beschwerdeantwort ein, in welcher im Hauptpunkt beantragt wird, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten (vgl. Beschwerdeantwort vom 8. April 2011). Ungefähr zwei Drittel der Rechtsschrift sind dem Eventualbegehren gewidmet, wonach die Beschwerde abzuweisen sei. Mit Blick auf diese Ausgangslage hätte der Rechtsvertreter zur Vermeidung unnötigen Aufwands auf eine einlässliche Begründung des Eventualbegehrens verzichten und für den Fall, dass dem Hauptantrag nicht stattgegeben würde, die Ansetzung einer Frist zur Begründung des Eventualantrags beantragen können. Der in Bezug auf den materiellen Teil der Beschwerde geltend gemachte –

nicht näher ausgewiesene – Aufwand kann daher nicht berücksichtigt werden. Das Anwaltshonorar ist somit auf Fr. 3'000.- (10 Std. à Fr 300.-) festzusetzen, zuzüglich pauschal Fr. 100.- für Auslagen sowie 8 % Mehrwertsteuer (Fr. 248.-). Demgemäss beträgt die Parteientschädigung Fr. 3'348.-. Sie ist vom unterliegenden Beschwerdeführer zu bezahlen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 2'000.- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

3.
Der Beschwerdeführer hat der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung von Fr. 3'348.- zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 26. Mai 2011)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Gerichtsurkunde; Beilage: Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 26. Mai 2011)

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Franziska Schneider	Susanne Genner

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: