Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.374/2003 /leb

Urteil vom 13. Mai 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Parteien
A._____ AG,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwältin Arlette Niemann-Menzi,

gegen

Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Obstgartenstrasse 19/21, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8021 Zürich.

Gegenstand
Heilanpreisung (Werbeverbot),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 27. Mai 2003.

Sachverhalt:
A.
In der Ausgabe Juni/Juli 2002 der Zeitschrift PULStipp erschien eine Werbung der A._____ AG, X._____, für das Produkt B._____, einer Nahrungsergänzung in Tablettenform, die im Wesentlichen Zink, Mangan und Chrom als Wirkstoffe enthält. Die Werbebotschaft lautete:

Hunger auf Süsses kann man jetzt stillen. Ohne Süsses.

und

Die Nahrungsergänzung B._____ aus Zink, Mangan und Chrom hilft gegen Heisshunger auf Süsses.
B.
Am 7. Juni 2002 beanstandete das Bundesamt für Gesundheitswesen dieses Inserat beim Kantonalen Labor Zürich, weil die Zweckbestimmung gemäss Anpreisung in keiner Art und Weise derjenigen eines Lebensmittels entspreche. Mit Verfügung vom 12. Juni 2002 befand das Kantonale Labor Zürich, derartige Anpreisungen seien verboten. Es untersagte der A._____ AG die weitere Veröffentlichung des fraglichen Inserats in dieser Form. Weiter hielt das Labor fest, dem Lauf der Einsprachefrist und der Einreichung der Einsprache kämen keine aufschiebende Wirkung zu.

Die A._____ AG erhob gegen diese Verfügung umgehend Einsprache. In der Woche vom 24. bis 30. Juni 2002 liess sie zudem das beanstandete Inserat in der Zeitschrift Der Schweizerische Beobachter erscheinen, allerdings ergänzt mit einem zusätzlichen Begleittext (vgl. unten, E. 3.2).
C.
Sowohl das Einspracheverfahren als auch ein Rekurs an die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich blie-

ben für die A._____ AG letztlich ohne Erfolg: Vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hatte sie zwar noch erstreiten können, dass ihrem Rekurs an die Gesundheitsdirektion aufschiebende Wirkung zukomme (Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 3. Oktober 2002); diesen Rekurs wies die Gesundheitsdirektion am 6. Januar 2003 dann allerdings ab und setzte der A._____ AG eine Frist von zwei Monaten äb Zustellung des Entscheidesän, üm die entsprechenden Werbeträger bei den Detailhändlern zurückzurufen.
D.
Hiergegen gelangte die A._____ AG erneut an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Mit Entscheid vom 27. Mai 2003 (versandt am 17. Juni 2003) hiess dieses die gegen den Rekursentscheid erhobene Beschwerde insofern teilweise gut, als es die Frist für die Anpassung der beanstandeten Werbung auf vier Monate festsetzte. Im Übrigen wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten war.
E.
Mit Eingabe vom 19. August 2003 führt die A._____ AG Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht mit den Anträgen, den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 27. Mai 2003 und damit das in der Verfügung des Kantonalen Labors Zürich vom 12. Juni 2002 ausgesprochene Werbeverbot aufzuheben; eventualiter sei eine Frist von vier Monaten zur Anpassung der beanstandeten Werbung und zum Rückzug der Werbematerialien bei den Detailhändlern anzusetzen. Als zweiten Eventualantrag stellt die A._____ AG das Begehren, das Kantonale Labor Zürich sei anzuweisen, keine Strafanzeige einzureichen.

Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich hat sich zur Sache nicht vernehmen lassen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Eidgenössische Departement des Innern stellt denselben Antrag.

Mit Verfügung vom 19. September 2003 hat der Abteilungspräsident der vorliegenden Beschwerde - antragsgemäss - aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Gegen die auf der eidgenössischen Lebensmittelgesetzgebung beruhende Verfügung des Kantonalen Labors Zürich steht letztinstanzlich 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 sowie Art. 98 lit. g und Art. 98a OG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde der nach Art. 103 lit. a OG legitimierten Beschwerdeführerin ist demnach grundsätzlich - mit gewissen Vorbehalten (vgl. E. 4) - einzutreten.

Es muss aus der Beschwerdeschrift selber ersichtlich sein, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird (BGE 118 Ib 134 E. 2 S. 135 f.). Ein pauschaler Verweis auf frühere Rechtsschriften genügt nicht (BGE 113 Ib 287 E. 1 S. 288; unveröffentlichte E. 3a von BGE 126 III 431). Soweit vorliegend zur ergänzenden Begründung auf die Eingaben an das Verwaltungsgericht verwiesen wird (vgl. etwa S. 7, 21, 25 und 28 der Beschwerdeschrift), sind die betreffenden Vorbringen unbeachtlich.
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) gerügt werden. Hat jedoch - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt, ist das Bundesgericht an die Sachverhaltsfeststellung im angefochtenen Entscheid gebunden (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 128 II 145 E. 1.2.2 S. 150 f.; 127 II 264 E. 1b S. 268, mit Hinweisen).
2.
2.1 Das eidgenössische Lebensmittelgesetz 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 anderen Angaben über das Lebensmittel den Tatsachen entsprechen. Sodann

dürfen Anpreisung, Aufmachung und Verpackung der Lebensmittel den Konsumenten nicht täuschen (Art. 18 Abs. 2 LMG). Täuschend sind namentlich Angaben und Aufmachungen, die geeignet sind, beim Konsumenten falsche Vorstellungen über Herstellung, Zusammensetzung, Beschaffenheit, Produktionsart, Haltbarkeit, Herkunft, besondere Wirkungen und Wert des Lebensmittels zu wecken (Art. 18 Abs. 3 LMG).
Die Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995 (LMV, SR 817.02 [in der Fassung vom 27. März 2002, in Kraft seit 1. Mai 2002]) konkretisiert dieses Täuschungsverbot. 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. Verboten sind unter anderem Angaben über Wirkungen oder Eigenschaften eines Lebensmittels, die dieses nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft gar nicht besitzt oder die wissenschaftlich nicht gesichert sind (Art. 19 Abs. 1 lit. a LMV), Hinweise irgendwelcher Art, die einem Lebensmittel Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer menschlichen Krankheit oder als Schlankheitsmittel zuschreiben oder die den Eindruck entstehen lassen, dass solche Eigenschaften vorhanden sind (Art. 19 Abs. 1 lit. c LMV), sowie Aufmachungen irgendwelcher Art, die einem Lebensmittel den Anschein eines Heilmittels geben (Art. 19 Abs. 1 lit. d LMV). Die in Art. 19 Abs. 1 LMV umschriebenen Verbote gelten auch für die Werbung (Art. 19 Abs. 2 LMV).

Art. 19 Abs. 1 lit. c LMV untersagt im öffentlichen Interesse eine krankheits- , hingegen nicht auch eine allgemeine, gesundheitsbezogene Werbung, soweit diese auf vertretbaren Tatsachen beruht und ihrerseits wieder zu keiner Täuschung des Publikums Anlass gibt. Die fragliche Norm will nicht gesundheitsdienliche Produkteinformationen verhindern, sondern krankheitsspezifischer Werbung und damit gesundheitsgefährdender Pseudowissenschaftlichkeit vorbeugen. Hinweise auf vorbeugende, behandelnde oder heilende Wirkungen sollen wissenschaftlich erhärtet und im heilmittelrechtlichen Verfahren erstellt sein; entsprechende Angaben gehören nicht in die Anpreisung von Lebensmitteln (BGE 127 II 91 E 4b S. 101 f.).
2.2 Nach unbestrittener Darstellung des Verwaltungsgerichts ist B._____ ein Lebensmittel im Sinne von Art. 3 LMG. Es handelt sich um eine so genannte Nahrungsergänzung. Nahrungsergänzungen sind Erzeugnisse, die Vitamine oder Mineralstoffe in konzentrierter Form enthalten, in Darreichungsformen wie Kapseln, Tabletten, Flüssigkeiten oder Pulvern angeboten werden und zur Ergänzung der Nahrung mit diesen Stoffen dienen (Art. 184b Abs. 1 LMV). Sie dürfen nur die in Anhang 14 zur Lebensmittelverordnung aufgeführten Vitamine und Mineralstoffe enthalten. Diesen Voraussetzungen entspricht B._____; es enthält pro Tablette 100 µg Chrom, 4 mg Mangan und 15 mg Zink. Als Speziallebensmittel soll es dazu beitragen, bestimmte ernährungsphysiologische Wi
3.
3.1 Das Verwaltungsgericht stützte sich für seine Beurteilung auf folgende Feststellung, zu welcher das Bundesamt für Gesundh

Es scheint so zu sein, dass die vorliegende Kombination einen gewissen Einfluss auf die Kohlehydratverwertung haben kann, aber

An diesem angefochtenen Urteil übernommene und im Wesentlichen unbestrittene tatsächliche Feststellung ist das Bundesgeric
3.2 Das Verwaltungsgericht hat sodann zu Recht den Standpunkt der kantonalen Gesundheitsdirektion geschützt, wonach die bea

Die gesamte Aufmachung der vorliegend beanstandeten Werbung vermittelt den Eindruck, das Produkt wirke wie ein Medikamen
Ja, ich möchte gerne meinen Heisshunger auf Süsses stillen, bitte senden Sie mir die kostenlose B._____ Broschüre!. Eine Täus
3.3 Ob die vom Kantonalen Labor Zürich beanstandeten Anpreisungen auch eine Täuschung im Sinne von Art. 19 Abs. 1 lit. c LMV da
entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – bundesrechtskonform, im Zusammenhang mit Werbebotschaften den Beg
4.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich demnach als unbegründet.

Der erste von der Beschwerdeführerin gestellte Eventualantrag (Fristansetzung) ist insofern gegenstandslos, als die verlangte v

Auf das zweite Eventualbegehren der Beschwerdeführerin (Anweisung an das Kantonale Labor Zürich, keine Strafanzeige einzu

Bei diesem Ergebnis sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 in Verb

Demnacherkenntdas Bundesgericht :

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 8'000. – – *wird der Beschwerdeführerin auferlegt.*
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kan
Lausanne, 13. *Mai* 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident : *Der Gerichtsschreiber* :