Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.69/2005 /vje

Urteil vom 17. Oktober 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
MCH Messe Schweiz AG und MCH Messe Basel AG,
Beschwerdeführerinnen, vertreten durch Advokaten
Dr. Felix H. Thomann und Daniel Plüss,

gegen

Bundesamt für Gesundheit, 3003 Bern,
Eidgenössisches Departement des Innern, 3003 Bern.

Gegenstand
BASELWORLD (SARS),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Eidgenössischen Departements des Innern vom 22. Dezember 2004.

Sachverhalt:

A.
Für ihre alljährliche Uhren- und Schmuckmesse BASELWORLD, die vom 3. bis 10. April 2003 erstmals zugleich in Basel und Zürich durchgeführt wurde, hatte die Veranstalterin MCH Messe Basel AG (im Folgenden: Messe Basel), eine Tochtergesellschaft der MCH Messe Schweiz AG (nachfolgend: Messe Schweiz), als Aussteller u.a. Personen aus dem asiatischen Raum eingeladen. Da dort zu jenem Zeitpunkt das als SARS bezeichnete Severe Acute Respiratory Syndrome (Schweres Akutes Respiratorisches Syndrom; eine neuartige Infektionskrankheit, wahrscheinlich viralen Ursprungs) seuchenartig aufgetreten war, erkundigte sich die Veranstalterin am 21. März 2003 beim Eidgenössischen Departement des Äussern über die Durchführbarkeit der Messe mit Ausstellern aus von SARS betroffenen Ländern. Das Departement verwies die Veranstalterin an das Bundesamt für Gesundheit (im Folgenden: Bundesamt), welches über seine eigens dafür eingerichtete SARS-Hotline mitteilte, dass keine Probleme erkennbar seien und es sich an die Empfehlungen der WHO halte.
Am 31. März 2003 gelangte die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich an das Bundesamt und verlangte die Absage der Messe. Noch am gleichen Tag begannen Verhandlungen mit Vertretern des Bundesamtes, der beiden Kantone Basel-Stadt und Zürich sowie der Veranstalterin. Gestützt auf deren Ergebnis erliess der Bundesrat auf Antrag des Bundesamtes in einer ausserordentlichen Sitzung die Verordnung vom 1. April 2003 betreffend Massnahmen des Bundesamtes für Gesundheit zur Prävention des Schweren Akuten Respiratorischen Syndroms (SARS) (SARS-Verordnung; AS 2003 785). Diese hatte folgenden Wortlaut:
Art. 1 Zweck
Diese Verordnung soll Sofortmassnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos von SARS ermöglichen.
Art. 2 Massnahmen

Das Bundesamt für Gesundheit wird ermächtigt, die zur Verminderung des Übertragungsrisikos von SARS notwendigen Sofortmassnahmen zu treffen und die entsprechenden Verfügungen zu erlassen. Insbesondere kann es verfügen, dass Personen, die nach dem 1. März 2003 aus gefährdeten Gebieten eingereist sind, keine beruflichen Tätigkeiten ausüben dürfen, die sie in Kontakt mit einer grösseren Anzahl Personen bringen.
Art. 3 Inkrafttreten
Diese Verordnung tritt am 1. April 2003 in Kraft und gilt bis zum 30. Juni 2003.
Noch am 1. April 2003 erliess das Bundesamt folgende, an die Messe Basel adressierte Verfügung:
1. Die Messe Schweiz muss sicherstellen, dass die Aussteller der Messe für Uhren und Schmuck in Basel und Zürich (BASELWORLD) keine Personen an der Messe beschäftigen, die sich nach dem 1. März 2003 in den Ländern China, Hongkong, Singapur oder Vietnam aufgehalten haben und von dort direkt oder indirekt in die Schweiz eingereist sind.
2. Die Messe Schweiz muss die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit vom 1. April 2003 zur Verhinderung von SARS-Verdachtsfällen an der BASELWORLD befolgen.
3. Die Messe Schweiz wird darauf hingewiesen, dass je nach weiterer Entwicklung von SARS weitergehende Massnahmen notwendig werden.
4. Die Kantone Basel-Stadt und Zürich werden mit der Überwachung der Massnahme gemäss Ziffern 1 und 2 dieser Verfügung beauftragt.
5. Eine Zuwiderhandlung gegen diese Verfügung wird gemäss Artikel 35 Absatz 2 des Epidemiengesetzes (SR 818.101) mit Haft oder Busse bestraft.
6. Einer allfälligen Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen."
Gegen diese Verfügung gelangten die Messe Schweiz und die Messe Basel am 14. Mai 2003 an das Eidgenössische Departement des Innern, welches ihre Beschwerde mit Entscheid vom 22. Dezember 2004 abwies.

B.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 31. Januar 2005 beantragen die Messe Schweiz und die Messe Basel dem Bundesgericht, den Beschwerdeentscheid des Eidgenössischen Departements des Innern vom 22. Dezember 2004 aufzuheben.
Das Eidgenössische Departement des Innern beantragt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Die Verfügung des Bundesamtes für Gesundheit erging in Anwendung von Art. 2 der vom Bundesrat gestützt auf Art. 10 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz; SR 818.101) erlassenen Verordnung vom 1. April 2003 betreffend Massnahmen des Bundesamtes für Gesundheit zur Prävention des Schweren Akuten Respiratorischen Syndroms (SARS) und damit in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes. Der angefochtene Entscheid des Departements unterliegt daher der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 98 lit. b OG in Verbindung mit Art. 34 Abs. 1 des Epidemiengesetzes); ein Ausschlussgrund im Sinne der Art. 99 ff. OG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerinnen sind als Verfügungsadressatinnen und Veranstalterinnen der Messe aufgrund von Art. 103 lit. a OG grundsätzlich zur Beschwerde legitimiert.

1.2 Die in Frage stehende Messe hat inzwischen stattgefunden, und die Verfügung des Bundesamtes für Gesundheit, die sich einzig auf diese Veranstaltung bezog, entfaltete schon im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheides des Departements keine Rechtswirkungen mehr. Zudem ist die dieser Verfügung zugrunde liegende SARS-Verordnung vom 1. April 2003, deren Geltung zum vornherein auf die Zeit vom 1. April 2003 bis zum 30. Juni 2003 beschränkt war, heute nicht mehr in Kraft. Die Beschwerdeführerinnen haben damit an der Überprüfung der Rechtmässigkeit der streitigen Anordnung kein aktuelles Rechtsschutzinteresse mehr.
Das Bundesgericht sieht indessen vom Erfordernis des aktuellen Interesses dann ab, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine höchstrichterliche Prüfung stattfinden könnte (BGE 128 II 34 E. 1b S. 36, mit Hinweisen). Damit ist zugleich gesagt, dass die nachträgliche Überprüfung einer

gegenstandslos gewordenen Anordnung sich auf die in Zukunft mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erneut stellenden Streitfragen zu beschränken hat; die Rechtsmittelinstanz beurteilt, unter Ausserachtlassen der zufälligen Modalitäten des obsolet gewordenen Falles, die streitigen Grundsatzfragen, wobei sich der Klärungsbedarf aber aufgrund der individuellen, potentiell wiederholbaren Situation des Beschwerdeführers bestimmt (BGE 127 I 164 E. 1a und E. 6a S. 183; Urteile 2.P.34/1993 vom 28. Januar 1994 E. 5f., publiziert in: ZBl 95/1994 S. 300, und 2A.258/2000 vom 27. Oktober 2000 E. 2b und c).

2.
2.1 Die Beschwerdeführerinnen machen geltend (S. 4 der Beschwerdeschrift), sie führten in der Schweiz Messen, Kongresse und weitere Veranstaltungen durch, an denen jeweils internationale "Aussteller" teilnähmen. Sie könnten damit in Bezug auf solche Veranstaltungen mit internationaler Beteiligung auch in Zukunft durch ähnliche Massnahmen des Bundesamtes für Gesundheit betroffen werden. Gemäss einer Medienmitteilung des Bundesamtes für Gesundheit vom 15. Januar 2004 stelle SARS immer noch eine ernstzunehmende Bedrohung dar, die zur Revision der einschlägigen Vorschriften geführt habe, um eingreifen zu können, sobald die Entwicklung von SARS entsprechende Massnahmen erfordere. Einem aktuellen Bericht des Bundesamtes für Gesundheit vom 26. Januar 2005 betreffend Vogelgrippe sei zu entnehmen, dass dieser Virus sich an den menschlichen Organismus adaptieren und alsdann eine weltweite Pandemie auslösen könnte. Da Beschwerden gegen diesbezügliche Anordnungen vom Bundesgericht nie rechtzeitig behandelt werden könnten, sei vom Erfordernis des aktuellen Interesses abzusehen und die Rechtmässigkeit der vorliegend ergangenen Verfügung des Bundesamtes für Gesundheit zu überprüfen.

2.2 Dem ist vorab entgegenzuhalten, dass seuchenpolizeiliche Anordnungen, welche die Durchführung einer Messe behindern oder verunmöglichen können, nicht notwendigerweise in jedem Fall derart kurzfristig vor der betreffenden Veranstaltung ergehen, dass eine rechtzeitige Beurteilung durch das Bundesgericht zum vornherein immer ausgeschlossen ist. Es trifft jedoch zu, dass akute Interessenkollisionen und entsprechende Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung besonders dann zu erwarten sind, wenn kurz vor der Durchführung einer weitgehend bereits vorbereiteten Messeveranstaltung gesundheitspolizeiliche Anordnungen erforderlich werden, um der drohenden Ausweitung einer ansteckenden Krankheit zu begegnen. Insoweit kann davon ausgegangen werden, dass Sofort-Massnahmen der hier in Frage stehenden Art in der Regel nicht rechtzeitig höchstrichterlich überprüft werden können.

2.3 Was den Inhalt der - mit den Interessen der Messeveranstalter potentiell kollidierenden - gesundheitspolizeilichen Massnahmen anbelangt, so besteht jedoch wenig Wahrscheinlichkeit, dass sich die der Verfügung des Bundesamtes für Gesundheit vom 1. April 2003 zugrunde liegende Sach- und Problemlage in gleicher oder ähnlicher Weise wiederholen wird. Im Zeitpunkt der genannten Verfügung bestand über die neu aufgetretene Infektionskrankheit SARS eine hohe Unsicherheit, und der Wissensstand insbesondere zu den Übertragungswegen und den zu ergreifenden Massnahmen befand sich gerade in den fraglichen Tagen in einer "dramatischen Entwicklungsphase" (so Gutachten von Prof. Dr.med. Matthias Egger S. 6). Die SARS-Verordnung vom 1. April 2003, welche die mit den fraglichen Messeveranstaltungen verbundenen Risiken erfassen wollte und als primäre Massnahme ein Beschäftigungsverbot für Personen aus gefährdeten Gebieten vorsah, war dementsprechend auf drei Monate befristet. Zur Verhinderung der Einschleppung von SARS und anderen neu auftretenden Infektionskrankheiten hat das Eidgenössische Departement des Innern am 15. Dezember 2003 eine Verordnung (SR 818.125.12) erlassen, welche die Flughafenbetreiber zu bestimmten Massnahmen verpflichtet.
Falls künftig zusätzliche gezielte gesundheitspolizeiliche Abwehrmassnahmen gegen SARS im Zusammenhang mit der Durchführung internationaler Messen erneut erforderlich werden sollten, wird hierüber nach dem dannzumaligen Kenntnisstand zu befinden sein, und es versteht sich von selbst, dass dabei auch die im vorliegenden Fall gemachten Erfahrungen mit den organisatorischen Problemen der Messedurchführung sowie mit dem Verhalten der Messeteilnehmer zu berücksichtigen sein werden. Eine nachträgliche fachliche Auseinandersetzung mit der Frage, ob und wieweit das mit der Verfügung vom 1. April 2003 für einen bestimmten Personenkreis ausgesprochene Beschäftigungsverbot nach dem damaligen Wissensstand zweckmässig und verhältnismässig war oder ob andere Massnahmen - etwa "Screening" (Ausfüllen eines Fragebogens über Krankheitssymptome) oder die Pflicht zur Verwendung von Masken - ausgereicht hätten und ob die Inkubationszeit aufgrund der damals vorliegenden Informationen richtig eingeschätzt wurde, mag aus der Sicht der betroffenen

Messeveranstalter einem verständlichen Bedürfnis entsprechen. Eine diesbezügliche retrospektive Beurteilung vermöchte aber zur rechtlichen Bewältigung künftiger Krisensituationen, wie sie sich im Zusammenhang mit übertragbaren Krankheiten in mannigfacher und naturgemäss schwer voraussehbarer Art ergeben können, wenig beizutragen. Der Hinweis der Beschwerdeführerinnen auf die zur Zeit drohende Ausbreitung der Vogelgrippe, bei der es sich um eine von SARS verschiedene Infektionskrankheit mit anderen Übertragungseigenschaften handelt, vermag die vorstehende Überlegung nicht zu entkräften. Es ist in diesem Punkt auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht einzutreten.

3.
3.1 Grundsätzlicher Natur - und damit einer nachträglichen Beurteilung trotz Gegenstandslosigkeit des konkreten Streitfalles zugänglich - ist dagegen die in der Beschwerdeschrift aufgeworfene Frage der Zuständigkeit des Bundesrates zu Massnahmen gemäss Art. 10 des Epidemiengesetzes. Gemäss Art. 11 EpG obliegt es den Kantonen, die zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erforderlichen Massnahmen zu treffen. Nach Art. 10 Abs.1 des Gesetzes kann jedoch, "wenn ausserordentliche Umstände es erfordern", der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen treffen. In der Botschaft wird bezüglich der Abgrenzung der Kompetenzen ausgeführt, dass "für die üblichen Aufgaben der Vorbeugung unter normalen Verhältnissen und bei geringen Erkrankungszahlen" die kantonalen Anordnungen genügen sollten (BBl 1970 I1 S. 411). Nach Wortlaut und Sinn von Art. 10 des Epidemiengesetzes steht dem Bundesrat bei der Handhabung dieser Kompetenznorm, welche letztlich die polizeiliche Generalklausel konkretisiert, ein erheblicher Spielraum zu (vgl. auch Amtl.Bull. 1970 NR 566). Im vorliegenden Falle durfte der Bundesrat, nachdem die fraglichen Messen in zwei verschiedenen Kantonen durchgeführt wurden, seitens der Kantonsregierungen über die zu treffenden Massnahmen offenbar keine Einigkeit bestand und ein Einschleppen von SARS die gesamte schweizerische Bevölkerung bedroht hätte, zulässigerweise das Vorliegen ausserordentlicher Umstände im Sinne von Art. 10 EpG bejahen und alsdann anstelle der Kantone selber die geboten erscheinenden Abwehrmassnahmen beschliessen. Was die Beschwerdeführerinnen hiegegen vorbringen, ist nicht stichhaltig. Wohl trifft zu, dass das Epidemiengesetz zulässt, dass die Kantone zur Abwehr von übertragbaren Krankheiten allenfalls unterschiedliche Massnahmen treffen können; das ergibt sich aus der den Kantonen übertragenen Vollzugskompetenz und den damit verbundenen Spielräumen. Vorliegend bestand nach dem Gesagten aber eine besondere Problemlage, welche den üblichen Rahmen der den Kantonen zustehenden Vollzugsaufgaben klar sprengte und richtigerweise auf Bundesebene zu regeln war.

3.2 Die Beschwerdeführerinnen beanstanden im Weiteren (vgl. S. 48 der Beschwerdeschrift), dass die SARS-Verordnung die Befugnis zum Erlass von Sofortmassnahmen zur Bekämpfung von SARS global an das Bundesamt für Gesundheit übertragen habe, was nach ihrer Meinung auch die Kompetenz des Amtes zum Erlass von einschneidenden Massnahmen wie körperliche Eingriffe, Anstaltseinweisung, Quarantäne, Beschränkung der Personenfreizügigkeit in sich schloss.
Das Gewicht der erfolgten Delegation lag klarerweise auf der in Art. 2 Satz 2 der SARS-Verordnung vorgesehenen, recht bestimmt umschriebenen Massnahme (Verbot der beruflichen Tätigkeit für Personen aus gefährdeten Gebieten), welche in der streitigen Verfügung des Bundesamtes für Gesundheit vom 1. April 2003 für die hier in Frage stehende Messe angeordnet wurde. Dass der Bundesrat gestützt auf Art. 10 EpG dem Bundesamt für Gesundheit diese Befugnis übertragen durfte, steht ausser Frage. Was die in Art. 2 Satz 1 der SARS-Verordnung enthaltene Delegation anbelangt, so lässt sie sich ohne Zwang dahin interpretieren, dass das Bundesamt (anstelle oder neben den an sich zuständigen Kantonen) nötigenfalls die im Epidemiengesetz vorgesehenen Abwehrmassnahmen treffen durfte, wobei es sich nur um "Verfügungen" und nicht um generell-abstrakte Regelungen handeln konnte; weitergehende Sondermassnahmen hätten nach der Konzeption der SARS-Verordnung wohl vom Bundesrat ausgehen müssen.

3.3 An welche inhaltlichen Schranken der Bundesrat beim Erlass von Massnahmen nach Art. 10 EpG gebunden ist und wieweit er entsprechende Kompetenzen an nachgeordnete Stellen übertragen darf (vgl. dazu Art. 47 und 48 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG]; SR 172.010), kann nicht abstrakt, d.h. losgelöst von einer bestimmten Bedrohungssituation, festgelegt werden. Jedenfalls hielt der Bundesrat sich mit der in Art. 2 Satz 2 der SARS-Verordnung vorgesehenen Massnahme (Beschäftigungsverbot für Personen aus gefährdeten Gebieten) im Rahmen der Kompetenzen, die ihm aufgrund von Art.

10 EpG zustanden, und es war grundsätzlich auch zulässig, dass er gestützt auf die genannte Gesetzesbestimmung den Vollzug dieser Regelung sowie die Zuständigkeit für weitere mögliche "Sofortmassnahmen" an das Bundesamt für Gesundheit übertrug (Art. 2 Satz 1). Wie bestimmt solche Delegationen und Ermächtigungen an nachgeordnete Bundesstellen sein müssen, braucht hier nicht allgemein untersucht zu werden. Die angefochtene Verfügung des Bundesamtes für Gesundheit vom 1. April 2003 enthielt neben dem Beschäftigungsverbot für bestimmte ausländische Personen keine zusätzlichen, die Messeveranstalter belastenden Anordnungen, für welche die SARS-Verordnung als Grundlage allenfalls nicht ausgereicht hätte; die Bedeutung der Verfügung erschöpfte sich im Wesentlichen im erwähnten Verbot, wofür die SARS-Verordnung (in Verbindung mit Art. 10 EpG) klarerweise eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellte.

4.
4.1 Zu prüfen bleibt schliesslich die Frage der Gewährung des rechtlichen Gehörs, soweit sie grundsätzliche Aspekte betrifft.

4.2 Es versteht sich von selbst, dass der von einer individuell-konkreten Anordnung betroffene Messeveranstalter in ausreichender und geeigneter Weise angehört werden muss. Falls die vorgängige Gewährung einer schriftlichen Äusserungsmöglichkeit wegen zeitlicher Dringlichkeit ausser Betracht fällt (vgl. Art. 30 Abs. 2 lit. e VwVG), soll die zuständige Behörde, soweit die Sachlage dies erlaubt, bei einschneidenden Eingriffen die Betroffenen vor Erlass der Verfügung wenigstens mündlich zu den ins Auge gefassten gesundheitspolizeilichen Massnahmen anhören, um ihren Entscheid auf möglichst zuverlässiger Grundlage fällen zu können. Das vom Bundesamt für Gesundheit vorliegend eingeschlagene Vorgehen lässt sich insoweit nicht beanstanden. Es konnte jedoch seinen Zweck nur richtig erfüllen, wenn die betroffenen Messeveranstalter in der Einladung zur mündlichen Verhandlung über die mögliche Tragweite der anzuordnenden Massnahmen ausreichend informiert wurden. Aus der Sitzungseinladung des Bundesamtes für Gesundheit vom 31. März 2003 war nicht ersichtlich, welche gesundheitspolizeilichen Massnahmen in Betracht gezogen wurden. Mit einem Beschäftigungsverbot für einen weiten Kreis ausländischer Personen hatten die Messeveranstalter offenbar nicht gerechnet. Auch der stellvertretende Leiter der Abteilung Epidemiologie und Infektionskrankheiten des Bundesamtes für Gesundheit hatte in einem Radiointerview am 31. März 2003 (von 13.00 bis 13.30 Uhr, d.h. kurz vor der Sitzung, die gleichentags auf 16.00 Uhr angesetzt worden war) - angesprochen auf die in Basel und Zürich stattfindende Uhren- und Schmuckmesse mit vielen Ausstellern und Besuchern aus Asien - noch erklärt, es seien diesbezüglich keine Sofortmassnahmen erforderlich; diese Leute seien aber zu informieren. Andererseits musste den Veranstaltern der Messe klar sein, dass die Situation seitens der Behörden als ernst betrachtet wurde, was die Möglichkeit einschneidender Massnahmen für den Messebetrieb zum vornherein in sich schloss. Es hätte unter diesen Umständen den Messeveranstaltern obgelegen, sich an der fraglichen Sitzung nicht durch eine "für das Bundesamt für Gesundheit erkennbar überforderte" "subalterne Vertreterin" (so S. 42 der Beschwerdeschrift), welche sich telefonisch mehrmals mit der Geschäftsleitung in Verbindung zu setzen suchte, sondern durch eine über das nötige Wissen und Verhandlungserfahrung verfügende und mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattete Delegation vertreten zu lassen.

4.3 Das Erstellen eines schriftlichen Protokolls über derartige Verhandlungen ist an sich nicht vorgeschrieben. Aufgrund der möglichen Tragweite der ins Auge gefassten Massnahmen, deren Verhältnismässigkeit weitgehend auch von den seitens der Verhandlungsteilnehmer mündlich abgegebenen Erklärungen abhängen konnte, hätte jedoch vorliegend zur Wahrung der Parteirechte der Gang der Sitzung in geeigneter Form durch einen Vertreter der federführenden Behörde (Bundesamt für Gesundheit) protokolliert werden müssen. Ohne ein derartiges Verhandlungsprotokoll sind die betroffenen Parteien nicht ausreichend in der Lage, die der sie belastenden Massnahme zugrunde liegenden Sachverhaltsannahmen und Überlegungen nachzuvollziehen. Zudem vermag auch die Behörde, soweit sie sich auf Aussagen der Beteiligten stützen muss, ihre Begründungspflicht mangels schriftlicher Belege nicht richtig zu erfüllen. In diesem Teilpunkt ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutzuheissen.

5.
Soweit die Beschwerdeführerinnen dem Eidgenössischen Departement des Innern vorwerfen, es habe seinen Beschwerdeentscheid ungenügend begründet, dringen sie nicht durch. Das Eidgenössische Departement des

Innern hatte, wie nunmehr das Bundesgericht, über eine des aktuellen Interesses entbehrende Streitigkeit zu entscheiden und durfte sich dementsprechend auf die sich künftig voraussichtlich wieder stellenden Grundsatzfragen beschränken, ohne auf die zahlreichen, in der Beschwerdeschrift erhobenen Einzelvorwürfe eingehen zu müssen. Dieser Aufgabe ist es vollumfänglich nachgekommen.

6.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich damit einzig bezüglich der Pflicht zur Erstellung von Sitzungsprotokollen als begründet, in allen übrigen Punkten dagegen als unzulässig oder unbegründet. Da das Fehlen von Sitzungsprotokollen schon im Entscheid des Eidgenössischen Departements des Innern beanstandet wird und die Beschwerdeführerinnen im Ergebnis in diesem Punkt schon vor der Vorinstanz sinngemäss durchgedrungen sind, erscheint eine Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides nicht gerechtfertigt. Hingegen ist die teilweise Begründetheit der Beschwerde bei der Regelung der Kostenfolgen in dem Sinne zu berücksichtigen, dass die von den Beschwerdeführerinnen zu bezahlende Gerichtsgebühr reduziert wird. Von der Zusprechung einer Parteientschädigung wird abgesehen, nachdem sich die weitschweifige Beschwerde in den allermeisten Punkten als unzulässig oder unbegründet erweist.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird im Sinne der Erwägungen (Notwendigkeit der Erstellung von Sitzungsprotokollen) teilweise gutgeheissen; im Übrigen wird sie abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 8'000.- wird den Beschwerdeführerinnen auferlegt, unter solidarischer Haftung.

3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführerinnen, dem Bundesamt für Gesundheit und dem Eidgenössischen Departement des Innern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 17. Oktober 2005
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: