Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.213/2006/fco

Urteil vom 19. Oktober 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
Denner AG,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwälte Prof. Dr. Rolf H. Weber und Dr. Urs Wickihalder,

gegen

Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Obstgartenstrasse 19/21, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich,
3. Kammer, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Heilanpreisung (Colgate Dentagard mit Naturkräutern),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich,
3. Kammer, vom 2. März 2006.

Sachverhalt:
A.
Die Denner AG verkauft in der Schweiz die Zahnpaste "Colgate Dentagard mit Naturkräutern". Sie bezieht die Zahnpaste nicht von Colgate in der Schweiz, sondern über Drittpersonen aus Deutschland. Auf der Verpackung (Tube) dieser Zahnpaste sind unter anderem der Hinweis "zahnmedizinisch vorbeugend" abgedruckt und daneben die Aesculap-Natter abgebildet.

Am 2. März 2005 verfügte das Kantonale Labor Zürich, die Denner AG dürfe die Zahnpaste ab 1. Juli 2005 nicht mehr mit dem genannten Hinweis und der erwähnten Abbildung vertreiben; es räumte ihr eine Frist zur Anpassung bis zum 30. Juni 2005 ein. Auf Einsprache der Denner AG hin bestätigte es am 6. April 2005 seine Verfügung. Den hierauf bei der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich geführten Rekurs wies diese mit Entscheid vom 23. August 2005 ab; sie gewährte der Denner AG eine Frist zur Anpassung bis Ende 2005. In der Folge wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 2. März 2006 die von der Denner AG erhobene Beschwerde ebenfalls ab. Es setzte der Denner AG eine Frist von sechs Monaten ab Urteilszustellung zur Anpassung an.
B.
Die Denner AG hat mit Rechtsschrift vom 19. April 2006 (Postaufgabe 20. April 2006) beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Sie beantragt, den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Eventualiter sei eine Frist zur Anpassung der Kennzeichnung von mindestens sechs Monaten ab Vorliegen des Entscheids des Bundesgerichts anzuordnen.
C.
Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsge-

richt des Kantons Zürich beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das zur Vernehmlassung eingeladene Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat sich ausdrücklich einer Stellungnahme enthalten.
D.
Mit Eingabe vom 25. Juli 2006 hat die Denner AG einen Kopieauszug eines in der Zeitschrift für Schweizerisches Recht publizierten Aufsatzes vorgelegt.
E.
Am 9. Mai 2006 hat der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts der Beschwerde gemäss dem Antrag der Denner AG aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Gegen das auf der eidgenössischen Gesetzgebung über die Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände beruhende Urteil des Verwaltungsgerichts 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, 98 lit. g und 98a OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG).
1.2 Die Beschwerdeführerin verlangt die Durchführung einer mündlichen Verhandlung. Sie erklärt dazu lediglich, das Verwaltungsgericht scheine den Grossteil der neueren Literatur zu den von ihr als relevant bezeichneten Rechtsfragen (siehe hierzu nachfolgende E. 2) nicht zu kennen.

Das Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist grundsätzlich schriftlich (Art. 110 OG). Zwar kann der Präsident gemäss Art. 112 OG eine mündliche Parteiverhandlung anordnen, doch geschieht dies nur ausnahmsweise, und den Parteien steht insoweit kein Anspruch zu (BGE 125 V 37 E. 3 S. 39; nicht publizierte E. 1.2 von BGE 131 II 533; Urteil 2A.84/1997 vom 10. Juli 1997 in ASA 67 S. 400 E. 1). Soweit das Bundesgericht, wie im vorliegenden Fall, grundsätzlich an den von einer richterlichen Behörde festgestellten Sachverhalt gebunden ist (Art. 105 Abs. 2 OG), erscheint die Durchführung einer mündlichen Verhandlung nicht erforderlich, wobei sich aus den verfassungsrechtlichen Ansprüchen für gerichtliche Verfahren (Art. 30 BV) nichts anderes ergibt (vgl. BGE 128 I 288 E. 2 S. 290 ff.). Ob sich die Beschwerdeführerin auf Art. 6 EMRK berufen könnte - was sie letztlich nicht getan hat -, braucht nicht beantwortet zu werden. Denn im Rechtsmittelverfahren vor Bundesgericht besteht auch nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK kein Anspruch auf eine mündliche Verhandlung, wenn - wie hier - lediglich Rechtsfragen zu prüfen sind bzw. die Beschwerde keine sachverhaltsmässigen oder rechtlichen Fragen aufwirft, die nicht aufgrund der Akten in angemessener
Weise beantwortet werden können (BGE 125 V 37 E. 3 S. 39; Urteil 2A.584/1996 vom 11. Juli 1997, E. 5d, publ. in: ZBl 99/1998 S. 226; nicht publizierte E. 1.2 von BGE 131 II 533, je mit Hinweisen). Demnach besteht vorliegend kein Anlass, eine mündliche Verhandlung durchzuführen.
2.
Der Beschwerdeführerin ist im bundesgerichtlichen Verfahren vor allem daran gelegen, einen Entscheid über die unmittelbare Wirksamkeit des Abkommens vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (SR 0.632.401) und über die Verbindlichkeit der so genannten "Cassis de Dijon"-Formel für den grenzüberschreitenden Warenverkehr zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) zu erwirken. Nach diesem Prinzip dürfen rechtmässig in einem Mitgliedstaat der EU in Verkehr gebrachte Waren grundsätzlich auch in anderen Mitgliedstaaten gehandelt werden (sog. Cassis de Dijon-Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften [im Folgenden: EuGH]vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78, Rewe-Zentral-AG gegen Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Slg. 1979, S. 649, insbes. Rz. 8; vgl. auch BGE 128 I 295 E. 4c/bb S. 305; 125 I 276 E. 4a S. 279). Hierauf ist die gesamte Beschwerdebegründung angelegt.

Diese Rechtsfragen stellen sich allerdings erst dann, wenn feststeht, dass die beanstandete Ware den Bestimmungen des nationalen Rechts nicht entspricht (vgl. im Übrigen zu den erwähnten Rechtsfragen Urteil 2A.593/2005 vom 6. September 2006, E. 5 und 6).
3.
Somit ist zunächst zu prüfen, ob die kantonalen Instanzen zu Recht einen Verstoss gegen das nationale Recht über die Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände angenommen haben.

3.1 Zwischen den Beteiligten ist unstreitig, dass es sich bei der interessierenden Zahnpaste nicht um ein Heil- bzw. Arzneimittel, sondern um einen Gebrauchsgegenstand im Sinne des Art. 5 lit. b LMG handelt. Damit unterliegt sie nicht den Bestimmungen des Heilmittelrechts, sondern der Gesetzgebung über die Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände.
3.2 Im Zusammenhang mit der Anpassung der schweizerischen Rechtsordnung an das Hygienerecht der EU hat der Bundesrat das Verordnungsrecht zum Lebensmittelgesetz neu strukturiert. Insbesondere hat er die bisherige Lebensmittelverordnung (LMV; SR 817.02; AS 1995 1491) und die Verordnung über Gebrauchsgegenstände (GebrV; SR 817.04; AS 1995 1643), beide vom 1. März 1995, in der auf den 1. Januar 2006 in Kraft gesetzten Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV; SR 817.02; AS 2005 5451) zusammengeführt (Urteil 2A.693/2005 vom 28. August 2006, E. 2.2; Erläuterungen des EDI zur Übernahme des EG-Hygienerechts und zur Neustrukturierung des Verordnungsrechts zum Lebensmittelgesetz, Stand 22. März 2006, abrufbar unter: www.bag.admin.ch/themen/ernaehrung). Die im vorliegenden Fall einschlägigen Bestimmungen haben allerdings weitgehend - von hier nicht wesentlichen Änderungen abgesehen - denselben Wortlaut wie bisher. Ihr Sinngehalt hat sich durch die Neuregelung nicht geändert, weshalb die übergangsrechtlichen Fragen der Anwendung von neuem oder altem Recht und insbesondere das Greifen von Art. 80 Abs. 7 LGV vorliegend offen gelassen werden können.
3.3 Wer Lebensmittel, Zusatzstoffe und Gebrauchsgegenstände herstellt, behandelt, abgibt, einführt oder ausführt, muss im Rahmen seiner Tätigkeit dafür sorgen, dass die Waren den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Amtliche Kontrollen entbinden ihn nicht von dieser Pflicht zur Selbstkontrolle (Art. 23 Abs. 1 und 2 LMG). Die zuständigen Behörden können mit Beanstandungen unter anderem feststellen, dass gesetzliche Anforderungen nicht erfüllt sind (vgl. Art. 24 ff. LMG).

Gebrauchsgegenstände dürfen bei bestimmungsgemässem oder üblicherweise zu erwartendem Gebrauch die Gesundheit nicht gefährden (Art. 14 Abs. 1 LMG und Art. 30 Abs. 1 LGV). Der Bundesrat kann zu diesem Zweck gemäss Art. 14 Abs. 2 LMG unter anderem Anforderungen an Gebrauchsgegenstände und deren Beschriftung festlegen. Insoweit hat der Bundesrat in Art. 31 Abs. 3 LGV bzw. Art. 3 Abs. 2 GebrV bestimmt, dass "Hinweise irgendwelcher Art auf eine krankheitsheilende, -lindernde oder -verhütende Wirkung von Gebrauchsgegenständen (z.B. medizinische oder therapeutische Eigenschaften, desinfizierende oder entzündungshemmende Wirkungen, ärztliche Empfehlungen)" verboten sind.
3.4 Das Bundesgericht hat sich schon wiederholt mit der Auslegung von Art. 3 Abs. 2 GebrV und der entsprechenden Regelung in der bereits erwähnten früheren Lebensmittelverordnung (Art. 19 Abs. 1 lit. c LMV) befasst. Gestützt auf diese Regelungen ist der Gebrauch von Hinweisen verboten, die sich auf eine vorbeugende oder heilende Wirkung bezüglich einer menschlichen Krankheit beziehen (BGE 127 II 91 E. 4b S. 101). Dabei wird der Begriff der Krankheit bei Anpreisungen und im Zusammenhang mit Werbebotschaften nicht allzu einschränkend ausgelegt. Unter Krankheit sind gesundheitliche Störungen zu verstehen, die über einen Zustand bloss eingeschränkten Wohlbefindens hinausgehen. Durch die erwähnten Vorschriften wird gesundheitsbezogene Werbung, soweit sie auf vertretbaren Tatsachen beruht und zu keiner Täuschung des Publikums Anlass gibt, hingegen nicht untersagt (BGE 127 II 91 E. 4b S. 101).

Somit darf in der Werbung etwa darauf hingewiesen werden, dass ein regelmässiger Milchkonsum gut für die Gesundheit sei, weil dem Körper dadurch natürlicherweise Kalzium zugeführt werde, was für den Knochenbau vorteilhaft erscheine. Dagegen ist der Hinweis unzulässig, dass das Kalzium in der Milch mithelfe, "der Knochenbrüchigkeit im Alter vorzubeugen, der sogenannten Osteoporose" (BGE 127 II 91 E. 4b S. 101).

Das Bundesgericht hat im Übrigen die Beanstandung folgender Wendungen wegen Verstosses gegen die soeben genannten Bestimmungen bestätigt: "Erzfeind des Erkältungsvirus" (Urteil 2A.58/1995 vom 6. Februar 1996, E. 3, publ. in: SMI 1996 III S. 504; "Schlank-Crème", "Gewebestraff-Balsam" und "Cellulite-Systembehandlung" (Urteil 2A.47/2000 vom 23. Juni 2000, E. 3, publ. in: ZBl 103/2002 S. 30); als Grenzfall "wohltuend bei Erkältungsgefahr" und "wohltuend auch bei Muskelkater" (Urteil 2A.62/2002 vom 19. Juni 2002, E. 4, publ. in: sic! 2002 S. 615); Hinweise auf Wirkstoffe, die Bakterien bekämpfen und die Bildung von Pickeln und Mitessern hemmen (Urteil 2A.743/2004 vom 30. Juni 2005, E. 4 und 5); "regt die Mikrozirkulation an" und "unterstützt den Fettabbau sowie die Entwässerung und Straffung des Bindegewebes" (Urteil 2A.744/2004 vom 30. Juni 2005, E. 2); "Clinique Water Therapy" bezüglich der Verwendung des Begriffs "Therapy" (Urteil

2A.693/2005 vom 28. August 2006, E. 4); "bei juckender, zu Allergien neigender Haut" und "zur Pflege bei Neurodermitis, Psoriasis, Diabetes, Schuppenflechte" (Urteil 2A.593/2005 vom 6. September 2006, E. 4).
4.
4.1 Auf der interessierenden Zahnpastentube findet sich unterhalb des Aufdruckes "zahnmedizinisch vorbeugend" der weitere (von den Vorinstanzen nicht beanstandete) Hinweis "Für kräftiges Zahnfleisch und feste Zähne". Auf der Rückseite der Tube steht der (ebenfalls nicht bemängelte) Satz: "Regelmässiges Zähneputzen mit Dentagard kräftigt Ihr Zahnfleisch, beseitigt Plaque und schützt durch Fluorid wirksam vor Karies".
4.2 Nach der hiervor in Erwägung 3.4 erwähnten Praxis wäre die beanstandete Werbeaussage "zahnmedizinisch vorbeugend" gemäss Art. 31 Abs. 3 LGV bzw. Art. 3 Abs. 2 GebrV wohl verboten, da hierin ein Hinweis auf eine krankheitsverhütende Wirkung erblickt werden könnte. Im Unterschied zu den soeben zitierten Entscheiden geht es vorliegend aber um ein Zahn- bzw. Mundpflegemittel, für das die grosszügigere Sonderregelung in Art. 31 Abs. 4 LGV bzw. Art. 3 Abs. 3 GebrV gilt. Ihr zufolge werden in Abweichung von Art. 31 Abs. 3 LGV bzw. Art. 3 Abs. 2 GebrV "Hinweise auf kariesverhütende Eigenschaften", also auf eine eindeutig krankheitsverhütende Wirkung, für zulässig erklärt.

Wie die Vorinstanz zutreffend ausgeführt hat, bezieht sich die Wendung "zahnmedizinisch vorbeugend" jedoch nicht nur auf kariesverhütende Eigenschaften. Die beanstandete Aussage geht in der Tat über die reine Kariesverhütung hinaus. Sie deckt den gesamten beim Zähneputzen betroffenen Bereich der Zahnmedizin in weit verstandenem Sinne - Mundhöhle, Zähne und Zahnfleisch - ab.
4.3 Es fragt sich indes, ob mit Blick auf die Zahnvorsorge nur gerade Hinweise auf die Verhütung von Karies erlaubt werden sollten. Dazu hatte sich das Bundesgericht bisher noch nicht zu äussern. Bei der Auslegung von Vorschriften kommt es abgesehen vom Wortlaut und den Materialien namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht (vgl. BGE 132 II 200 E. 1.6 S. 203; 130 II 65 E. 4.2 S. 71, 202 E. 5.1 S. 211 f.; 128 II 56 E. 4 S. 62; zur vom Wortlaut abweichenden Auslegung: BGE 125 II 113 E. 3a S. 117, 521 E. 3c/aa S. 525). Die vom Eidgenössischen Departement des Innern am 23. November 2005 erlassene Verordnung über kosmetische Mittel (VKos, SR 817.023.31), welche auch für Zahn- und Mundpflegemittel gilt (Art. 1 Abs. 2 und Anhang 1 zur VKos), enthält zwar Bestimmungen zur Etikettierung der Produkte (Art. 3 VKos); diese betreffen jedoch nicht die hier interessierende Frage und helfen somit nicht weiter.
4.4 Das Verwaltungsgericht nennt unter Bezugnahme auf Lucas David/ Mark A. Reutter (in: Schweizerisches Werberecht, 2. Aufl. 2001, S. 305) Beispiele von Aussagen, die es als zulässig betrachtet, welche sich jedoch nicht bzw. nicht ausschliesslich auf Karies beziehen. Als solche erwähnt es Hinweise auf die Stärkung, Straffung und Festigung des Zahnfleisches, auf die Regenerierung von irritiertem Zahnfleisch, auf die Vorbeugung von Zahnfleischschwäche und auf gesundes Zahnfleisch, auf Schutz, Härtung und Erhöhung der Widerstandsfähigkeit des Zahnes (ebenso wohl Markus R. Frick, Argument Gesundheit in der Werbung, in Tomas Poledna [Hrsg.], Gesundheit und Werbung, 2005, S. 29). Bezüglich Kariesverhütung sieht es die Anpreisungen "vermindert die Anfälligkeit gegen Karies" und "hilft bei der Bekämpfung und Prophylaxe von Karies" als unbedenklich an.

Sodann haben die Vorinstanzen auch die auf der beanstandeten Tube angebrachten Hinweise auf feste Zähne, die Kräftigung des Zahnfleisches und Beseitigung von Plaque als solche nicht bemängelt, so dass die Beschwerdeführerin diese Hinweise laut angefochtenem Entscheid beibehalten könnte. Dies obwohl das Verwaltungsgericht meint, unter Kräftigung des Zahnfleisches könne "sowohl die Behandlung von Gingivitis (Entzündung des Zahnfleisches) als auch von Parodontitis (Zahnfleischtaschen mit Verlust des Stützgewebes, erhöhter Zahnbeweglichkeit) verstanden werden"; "feste" Zähne könne bedeuten, fest im Zahnfleisch verankert sein im Sinne einer fehlenden Parodontitis (E. 3.1.2 des angefochtenen Entscheids).
4.5 In einer Richtlinie vom 12. Februar 1970 über die für kosmetische Mittel zulässigen Anpreisungen erklärte das Eidgenössische Gesundheitsamt folgende Anpreisungen für Zahnpasten, Mundwässer, Mundsprays und dergleichen als zulässig (in AS 1970 456 f.):
"Verringert Anfälligkeit gegenüber Karies
Trägt zur Kariesprophylaxe bei
Hilft der Kariesbekämpfung
Zahnschmelz wird widerstandsfähiger

Hält den Atem für viele Stunden rein
Bekämpft den Übelgeruch (Mundgeruch)
Wirkt leicht desinfizierend und adstringierend
Kräftigt und festigt das Zahnfleisch und verhindert Zahnsteinbildung
Wirkt erfrischend und besitzt desodorierende Eigenschaften"
Diese Richtlinie mag zwar nicht mehr in Kraft sein. Sie wurde jedoch gestützt auf eine Bestimmung erlassen, die eine den Art. 31 Abs. 3 LGV bzw. Art. 3 Abs. 2 GebrV vergleichbare Regelung enthielt, weshalb sie für die Auslegung der aktuellen Vorschriften noch von Interesse ist. Diese Bestimmung (Art. 467 Abs. 5 der Verordnung vom 26. Mai 1936 über den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen in der Fassung vom 3. November 1967, AS 1967 1523, insbes. S. 1540 f.) lautete:
"Das Eidgenössische Gesundheitsamt stellt ferner Richtlinien über die für kosmetische Mittel zulässigen Anpreisungen auf. Anpreisungen sowie Phantasienamen, Wortmarken oder Abbildungen dürfen nicht zur Täuschung des Verbrauchers über Zusammensetzung, Beschaffenheit, Wirkung usw. des kosmetischen Mittels geeignet sein. Insbesondere dürfen solche Hinweise [...]nicht auf eine krankheitsheilende Wirkung schliessen lassen; allgemeine Hinweise auf hygienefördernde Eigenschaften sind zulässig, nicht aber Anpreisungen krankheitsverhütender Wirkungen."
4.6 Wie schon hiervor in Erwägung 3.2 erwähnt, geht es dem Gesetzgeber auch um die Anpassung der schweizerischen Rechtsordnung an das entsprechende Recht der EU, um die Schweiz nicht durch Sonderregelungen zu isolieren (vgl. auch zur Revision des Lebensmittelgesetzes Berichterstatter Iten in AB 1990 S. 763 und Bundesrat Cotti in AB 1992 N 56). Insoweit hat der Bundesrat die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) ebenso auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse [THG; SR 946.51]gestützt. Dieses enthält den Auftrag an den Gesetzgeber, technische Vorschriften derart auszugestalten, dass sie sich nicht als technische Handelshemmnisse auswirken (Art. 4 THG). Zu den technischen Vorschriften gehören auch jene über die Beschriftung von Produkten (Art. 3 lit. b Ziff. 1 THG). Deshalb rechtfertigt sich als weitere Interpretationshilfe ein Blick auf die Rechtslage in der EU.

Die EU wollte in der Richtlinie 76/768/EWG vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel (ABl. L 262 vom 27. September 1976, S. 169) die nationalen Bestimmungen über die Verpackung und Etikettierung kosmetischer Mittel abschliessend harmonisieren (Urteil des EuGH vom 28. Januar 1999, in der Rechtssache Österreichische Unilever GmbH gegen Smithkline Beecham Markenartikel GmbH, C-77/97, Slg. 1999, S. I-431, Rz. 24). Zu diesem Zweck hat sie bestimmt, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Massnahmen treffen, "um sicherzustellen, dass bei der Etikettierung, der Aufmachung für den Verkauf und der Werbung für kosmetische Mittel nicht Texte, Bezeichnungen, Warenzeichen, Abbildungen und andere bildhafte oder nicht bildhafte Zeichen verwendet werden, die Merkmale vortäuschen, die die betreffenden Erzeugnisse nicht besitzen" (Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie in der ursprünglichen Fassung bzw. Art. 6 Abs. 3 in der aktuellen Fassung). Die Mitgliedstaaten dürfen das Inverkehrbringen von kosmetischen Mitteln prinzipiell nicht ablehnen, verbieten oder beschränken, wenn sie den Bestimmungen der Richtlinie entsprechen (vgl. Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie). Die Richtlinie betrifft unter anderem
auch Zahn- und Mundpflegemittel (Art. 1 Abs. 1 und 2 sowie Anhang I der Richtlinie).

Einem hierzu ergangenen Urteil des EuGH ist zu entnehmen, dass Anpreisungen, wonach der Einsatz einer als kosmetisches Mittel vertriebenen Zahnpaste die Bildung von Zahnstein und das Entstehen von Parodontose verhindere, als grundsätzlich erlaubt angesehen werden; vom Hersteller oder Händler könne ein Mitgliedstaat allenfalls verlangen, die Richtigkeit der Werbeaussage nachzuweisen (erwähntes Urteil des EuGH vom 28. Januar 1999, C-77/97, Slg. 1999, S. I-431).
4.7 Wie ausgeführt, dürfen Gebrauchsgegenstände bei bestimmungsgemässem Einsatz die Gesundheit nicht gefährden; zu diesem Zweck darf der Bundesrat Anforderungen an die Beschriftung festlegen (Art. 14 LMG). Sinn und Zweck des grundsätzlichen Verbots von Heilanpreisungen ist es, gesundheitlichen Irrtümern des Publikums entgegenzuwirken und damit eine allenfalls untaugliche Selbstmedikation wegen behaupteter krankheitsbezogener Wirkungen von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen zu verhindern. Hinweise auf vorbeugende, behandelnde oder heilende Wirkungen sollen wissenschaftlich erhärtet und im Prinzip im heilmittelrechtlichen Verfahren erstellt sein. Der Hersteller hat es regelmässig in der Hand, sein Produkt als Arzneimittel auf den Markt zu bringen, wobei die gefährdeten öffentlichen Interessen dann im Rahmen der heilmittelrecht-

lichen Gesetzgebung geschützt werden (BGE 127 II 91 E. 4a S. 101). Krankheitsspezifischer Werbung und damit gesundheitsgefährdender Pseudowissenschaftlichkeit in Bezug auf Produkte, die das heilmittelrechtliche Verfahren nicht (erfolgreich) durchlaufen haben, soll hingegen entgegengewirkt werden (BGE 127 II 91 E. 4b S. 102; Urteil 2A.374/2003 vom 13. Mai 2004, E. 2.1, publ. in: sic! 2004 S. 880; Markus R. Frick, a.a.O., S. 17).

4.8 Der bestimmungsgemässe Gebrauch von Zahnpflegemitteln besteht unstreitig - wie sich auch aus ihrer Bezeichnung ergibt - in der Zahnpflege. Zahnpasten werden von den zahnmedizinischen Fachkreisen dabei als Prophylaxeprodukte und wirksame Hilfsmittel zur Mundhygiene bezeichnet, die einerseits die mechanische Plaquebeseitigung unterstützen und anderseits durch Zusatzstoffe dazu beitragen, Karies und Entzündungen des Zahnbetts zu vermeiden. Bei der Mundhygiene geht es hauptsächlich darum, die Plaque zu entfernen, die zusammen mit den Bakterien sowohl für Karies als auch Parodontitis und Gingivitis verantwortlich ist (vgl. Angaben der Schweizerischen Zahnärzte-Gesellschaft, abrufbar unter: www.sso.ch.). Auch wenn es sich dabei nicht um Heilmittel im Sinne des Gesetzes handelt, dienen Zahnpasten damit vor allem auch der zahnmedizinischen Vorsorge und werden von weiten Teilen der Bevölkerung als solche angesehen.

Aus diesem Grund werden Hinweise auf kariesverhütende Wirkungen bei Mund- und Zahnpflegemitteln zugelassen. Es besteht ein grosses gesundheitspolitisches Interesse an einer (regelmässigen) Mund- und Zahnpflege. Zudem ist erstellt und gerichtsnotorisch, dass die mechanische Zahnpflege mit geeigneten Mitteln zu einer besseren Mundhygiene führt und damit Krankheiten im Bereich der Zähne vorbeugt. Karies und Parodontitis werden oft durch unzulängliche Mundhygiene mitverursacht bzw. sind durch eine korrekte Mundhygiene teilweise vermeidbar. Da die Zahnpflege im Gegensatz etwa zur Lebensmittelaufnahme keine Handlung darstellt, welchem der Einzelne natürlicherweise nachkommt, ist es ausnahmsweise gerechtfertigt, dass bei den entsprechenden Pflegemitteln auf die günstigen zahnmedizinischen Eigenschaften hingewiesen werden darf. Das braucht allerdings nicht auf kariesverhütende Eigenschaften beschränkt zu sein, sondern muss sinnvollerweise ebenso für andere zahnmedizinisch vorbeugende Eigenschaften gelten, sofern das jeweilige Pflegemittel die hierfür geeigneten Wirkstoffe enthält. Dementsprechend sieht das Verwaltungsgericht bezeichnender- und richtigerweise dahingehende Hinweise, die sich nicht nur auf die Vorbeugung von Karies, sondern - wie es selber ausführt - teilweise auch auf die Prophylaxe gegen Parodontitis und Gingivitis beziehen, als grundsätzlich zulässig an (vgl. hiervor E. 4.4). Bei diesem Verständnis braucht keine Gesundheitsgefährdung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 LMG befürchtet zu werden und besteht zudem Übereinstimmung mit den Ausführungen in den Erwägungen 4.5 und 4.6 hiervor. Um eine (untaugliche) Selbstmedikation und damit eine Gesundheitsgefährdung zu verhindern, müssen sich die Hinweise allerdings auf die reine Vorbeugung beschränken und dürfen sich nicht auch auf eine heilende Wirkung beziehen.

4.9 Nach dem Gesagten ist nicht zu beanstanden, dass auf der Tube "zahnmedizinisch vorbeugend" steht und sich das nicht nur auf die Kariesverhütung beschränkt. Vielmehr ist dieser Hinweis in Verbindung mit den weiteren Angaben auf der Tube (auf die Beseitigung von Plaque, die Kräftigung des Zahnfleisches und den Schutz vor Karies) zu sehen, welche die Vorinstanzen als solche nicht bemängelt haben.

5.

Bleibt noch die Frage der Zulässigkeit der abgebildeten Aesculap-Natter. Dieses Zeichen bzw. der so genannte Äskulapstab, um den sich die Schlange windet, gilt als Sinnbild der Heilkunde. Dementsprechend wird es zum Beispiel in Armeen als Abzeichen der Sanitätstruppen getragen und von verschiedenen Heilberufen (z.B. Ärzten und Apothekern) - teils stilisiert - benutzt.

Die Vorinstanzen meinen, mit der Abbildung der Schlange werde dem von ihnen beanstandeten Ausdruck "zahnmedizinisch vorbeugend" weiteres Gewicht beim Kunden verschafft. Nachdem sich indes gezeigt hat, dass der genannte Hinweis erlaubt ist, erweist sich auch die damit zusammenhängende Abbildung als zulässig. Insbesondere werden die Verbraucher dadurch nicht getäuscht. Der Hinweis hat zum einen gemäss den vorstehenden Ausführungen im weiteren Sinne einen Bezug zur Heilkunde. Der Abbildung ist zum anderen mit Blick auf ihre Platzierung neben dem erwähnten Hinweis und ihre Ausmasse keine eigenständige weitere (unerlaubte) Bedeutung zuzumessen.

6.

Demnach ist die Beschwerde gutzuheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Damit sind auch die vorangehenden Entscheide des Kantonalen Labors Zürich vom 2. März und 6. April 2005 aufgehoben.

Bei diesem Ausgang hat der Kanton Zürich der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 OG). Von der Erhebung von Kosten ist abzusehen (Art. 156 Abs. 2 OG). Das Verwaltungsgericht wird über die Parteientschädigungen und Kosten in den kantonalen Verfahren neu zu befinden haben (vgl. Art. 157 und 159 Abs. 6 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 2. März 2006 aufgehoben.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Der Kanton Zürich hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Gesundheitsdirektion und dem Verwaltungsgericht, 3. Kammer, des Kantons Zürich sowie dem Eidgenössischen Departement des Innern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 19. Oktober 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: