Urteilskopf

117 Ib 441

52. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 20. Dezember 1991 i.S. Cospi Knill AG gegen Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG; Art. 3 ff., 11 ff. sowie Art. 30 Abs. 1 des Lebensmittelgesetzes (SR 817.0); Untersuchungs- und Beanstandungsverfahren gemäss dem Lebensmittelgesetz.

1. Beanstanden die Lebensmittelpolizeibehörden die Deklaration eines Lebensmittels als "light" beziehungsweise "kalorienreduziert", kommt dies im Ergebnis selbst dann einem Verbot, die Anpreisung weiterzuverwenden, gleich, wenn ein solches Verbot nicht ausdrücklich verfügt wird. Die Beanstandung enthält wenigstens eine Feststellung der Rechtslage. Gegen den letztinstanzlichen kantonalen Entscheid über die Beanstandung ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (E. 1c-d sowie E. 2).

2. Im Bereich der Lebensmittelpolizei sind alle Kantone berechtigt und verpflichtet, auf ihrem Gebiet die einschlägigen Vorschriften zu vollziehen. Für ein Untersuchungsverfahren nach dem Lebensmittelgesetz gilt die parallele Zuständigkeit aller Kantone, in denen ein Produkt vertrieben wird (E. 4a-b).

Regeste (fr):
Art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA; art. 3 ss, 11 ss et art. 30 al. 1 de la loi fédérale sur les denrées alimentaires (RS 817.0); procédure de contrôle et d'opposition selon la loi fédérale sur les denrées alimentaires.

1. Si les autorités de police chargées du contrôle des denrées alimentaires contestent la désignation d'un produit comme "light", c'est-à-dire "pauvre en calories", cela équivaut déjà, au niveau du résultat lui-même, à une interdiction de continuer à employer la dénomination, de la même manière que si une telle interdiction n'est pas expressément décidée. La contestation contient, à tout le moins, une constatation de la situation juridique. La voie du recours de droit administratif est ainsi ouverte contre la décision sur opposition prise par l'autorité cantonale de dernière instance (consid. 1c-d et consid. 2).

2. En matière de police des denrées alimentaires, tous les cantons sont compétents et doivent exécuter les dispositions correspondant à leur domaine. Pour la procédure de contrôle selon la loi fédérale sur les denrées alimentaires, il faut tenir compte de la compétence parallèle de tous les cantons dans lesquels un produit est écoulé (consid. 4a-b).

Regesto (it):
Art. 97 OG combinato con l'art. 5 PA; art. 3 segg., 11 segg. e art. 30 cpv. 1 della legge federale sulle derrate alimentari (RS 817.0); procedura di controllo e di opposizione secondo la legge federale sulle derrate alimentari.

1. Se le autorità di polizia incaricate del controllo delle derrate alimentari contestano la denominazione "light", rispettivamente "povero di calorie" di un prodotto, ciò equivale, al livello del risultato medesimo, a proibire l'uso ulteriore della denominazione, alla stessa maniera che se un tale divieto non è espressamente pronunciato. La contestazione contiene almeno un accertamento della situazione giuridica. Il ricorso di diritto amministrativo proposto contro la decisione su opposizione emanata dall'ultima istanza cantonale è, quindi, ammissibile (consid. 1c-d e consid. 2).

2. In materia di polizia sulle derrate alimentari, tutti i Cantoni sono competenti e sono tenuti a eseguire le corrispondenti prescrizioni sul loro territorio. Nell'ambito di una procedura di controllo prevista dalla legge federale sulle derrate alimentari, si deve tener conto delle competenze parallele dei Cantoni ove un prodotto viene smerciato (consid. 4a-b).

Sachverhalt ab Seite 442

BGE 117 Ib 441 S. 442

Die Cospi Knill AG vertreibt unter anderem die Gummi-Bonbons "Katjes light Limone" und "Katjes light Lakritz" in der Schweiz. Bevor sie die beiden Produkte zum ersten Mal einführte, legte sie diese dem Kantonalen Labor Zürich zur Untersuchung vor. Mit Bericht vom 2. November 1988 hielt dieses fest, die beiden Bonbons dürften nur unter der Voraussetzung in den Verkehr gebracht werden, dass die Hinweise "kalorienreduziert" und "light" weggelassen würden. Mit Bericht vom 1. Februar 1989

BGE 117 Ib 441 S. 443

kam das Kantonale Labor Zürich vorläufig, mit solchem vom 28. April 1989 endgültig auf seinen ersten Bescheid zurück; da sich die Voraussetzungen für die Angabe "light" geändert hätten, könne gegen eine entsprechende Bezeichnung der fraglichen Gummi-Bonbons nichts mehr eingewendet werden. Die beiden Produkte gelangten daraufhin mit der entsprechenden Deklaration in den Handel. Im Anschluss an eine routinemässige Kontrolle der beiden Gummi-Bonbons beanstandete das Kantonale Laboratorium Basel-Stadt (im folgenden: Kantonales Laboratorium) in seinem Untersuchungsbericht vom 21. Juli 1989 die Anpreisung der Produkte als "light" beziehungsweise "kalorienreduziert". Nachdem die Cospi Knill AG unter Verweis auf den früheren Bericht des Kantonalen Labors Zürich dagegen Einwendungen vorgebracht hatte, hielt das Kantonale Laboratorium mit Schreiben vom 16. August 1989 an seiner Beanstandung fest. Am 24. August 1989 erhob die Cospi Knill AG Einsprache gegen die Beanstandung. Am 27. Oktober 1989 beauftragte das Sanitätsdepartement des Kantons Basel-Stadt im Einvernehmen mit der Einsprecherin Dr. H. R. Strauss, Chef der Hauptabteilung Lebensmittel und Gifte des Bundesamts für Gesundheitswesen, mit einer Oberexpertise. Dieser bestätigte in seinem Gutachten vom 12. Januar 1990 den Befund des Kantonalen Laboratoriums. Am 25. April 1990 wies das Sanitätsdepartement die Einsprache der Cospi Knill AG ab. Dagegen rekurrierte die Cospi Knill AG beim Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt. Dieser wies die Beschwerde mit Entscheid vom 29. Januar 1991 ab. Am 7. März 1991 reichte die Cospi Knill AG beim Bundesgericht eine Eingabe ein, welche sie als staatsrechtliche Beschwerde und/oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde bezeichnet. Darin stellt sie folgenden Hauptantrag: "In Gutheissung der Beschwerde seien die Verfügung des kantonalen Laboratoriums BS vom 16.8.1989 sowie der Entscheid des Sanitätsdepartementes BS vom 25.4.1990 und der Beschluss des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 29.1.1991 aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin." Zur Begründung beruft sich die Cospi Knill AG unter anderem darauf, die baselstädtischen Behörden seien zur Vornahme der Untersuchungen gar nicht zuständig.

BGE 117 Ib 441 S. 444

Mit Verfügung vom 31. Mai 1991 wies der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung ein Gesuch der Cospi Knill AG um aufschiebende Wirkung ab. In seiner Vernehmlassung vom 1. Juli 1991 beantragt der Regierungsrat Nichteintreten, allenfalls Abweisung der Beschwerde. In seiner Stellungnahme vom 30. August 1991 trägt das Eidgenössische Departement des Innern für den Fall, dass auf die Beschwerde überhaupt einge-

treten wird, vor, die Oberexpertise sei zutreffend; damit schliesst das Departement sinngemäss auf Abweisung der Beschwerde, sofern darauf eingetreten wird.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. c) Gemäss Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen, von einer der in Art. 98 OG genannten Vorinstanzen (einschliesslich letzter Instanzen der Kantone, vgl. Art. 98 lit. g OG) ausgehen und keinem Ausschlussgrund nach Art. 99-102 OG unterliegen. Dies gilt auch für Verfügungen, die sowohl auf kantonalem wie auch auf Bundesrecht beruhen, falls und soweit dem kantonalen Recht neben dem Bundesrecht keine selbständige Bedeutung zukommt (BGE 115 Ib 459 f. E. 1b mit Hinweisen; CARL HANS BRUNSCHWILER, Wie die Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Funktion der staatsrechtlichen Beschwerde übernimmt, in: Mélanges Robert Patry, Lausanne 1988, S. 267 ff.). Im vorliegenden Fall wandten die Vorinstanzen die Lebensmittelgesetzgebung des Bundes an (insbesondere das Bundesgesetz vom 8. Dezember 1905 betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (Lebensmittelgesetz), LMG, SR 817.0; sowie die Verordnung vom 26. Mai 1936 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelverordnung), LMV, SR 817.02). Wiewohl die lebensmittelpolizeiliche Aufsicht in weiten Teilen von Bundesrechts wegen in die Kompetenz der Kantone gestellt ist (vgl. Art. 3 ff. LMG), kommt den kantonalen Erlassen keine selbständige Bedeutung zu. Vielmehr handelt es sich um reine, durch den Bundesrat zu genehmigende (Art. 56 Abs. 2 LMG) Vollziehungsvorschriften. Selbst das Beanstandungs- und Einspracheverfahren, um das es im vorliegenden Fall geht, ist grösstenteils bundesrechtlich vorbestimmt (Art. 11 ff. LMG). Die

eidgenössische Gesetzgebung lässt den Kantonen somit keinen Raum für substantielle Regelungen. d) Im vorliegenden Zusammenhang liegt kein Ausschlussgrund nach Art. 99 ff. OG vor. Gemäss ständiger Praxis des Bundesgerichts ist denn auch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen eine Verfügung, die auf der Grundlage der Lebensmittelgesetzgebung ergeht (BGE 103 Ib 232; unveröffentlichtes Urteil vom 13. November 1990 i.S. P. S.A., E. 1a; vgl. auch BBl 1989 I 966). Es fragt sich indessen, ob sich die Beschwerde gegen eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG richtet.

2. a) Verfügungen sind Anordnungen einer Behörde im Einzelfall, welche unter anderem die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten zum Gegenstand haben (Art. 5 Abs. 1 lit. a VwVG) oder aber das Bestehen, Nichtbestehen oder den Umfang von Rechten oder Pflichten feststellen (Art. 5 Abs. 1 lit. b VwVG). Als Verfügungen gelten auch Zwischen-, Einsprache- sowie Beschwerdeentscheide (Art. 5 Abs. 2 VwVG).
Bei der Behandlung der Frage, ob es sich beim angefochtenen Entscheid um eine Verfügung in diesem Sinne handelt, ist zu berücksichtigen, dass das Lebensmittelgesetz aus einer Zeit stammt, in der es noch keine Verwaltungsverfahrens- und -rechtspflegeordnung des Bundes gab. Die entsprechenden Erlasse wurden erst geraume Zeit später geschaffen. Das Lebensmittelgesetz befasst sich daher zu einem grossen Teil mit der Regelung des Verfahrens, geht dabei aber logischerweise nicht von den rechtlichen Prämissen der heutigen Verfahrensordnung aus. Die systematische Erfassung der im Lebensmittelgesetz vorgesehenen Verfahren und ihre Eingliederung in den modernen Verwaltungsprozess ergibt sich somit nicht ohne weiteres, sondern bedarf näherer Klärung. b) Im Verfahren nach Art. 11 ff. LMG untersucht die zuständige Behörde, ob die Lebensmittelgesetzgebung eingehalten wird. Das Ergebnis der Untersuchung ist dem Beteiligten mitzuteilen (Art. 14

Abs. 1 sowie Art. 16 Abs. 1 LMG). Beanstandet das Untersuchungsorgan eine Verletzung der Lebensmittelgesetzgebung, hat sie Anzeige bei der zuständigen Behörde zu erstatten. Diesfalls kann der Beteiligte Einsprache erheben und eine Oberexpertise verlangen (Art. 16 Abs. 2 LMG), mit welcher der negative Befund überprüft wird. Die Zuständigkeit für das Einspracheverfahren wird im kantonalen Recht geregelt. Im Kanton Basel-Stadt handelt es sich um das Sanitätsdepartement (vgl. die Verordnung des Regierungsrates vom 3. Juni 1921 über das Verfahren bei Oberexpertisen

aufgrund des Bundesgesetzes betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, SG 351.150). Der Einspracheentscheid kann mittels Rekurs an den Regierungsrat weitergezogen werden (§§ 41 ff. des Gesetzes vom 22. April 1976 betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt, SG 153.100). Dieser ist letzte kantonale Instanz (vgl. § 11 Ziff. 3 des baselstädtischen Gesetzes vom 14. Juni 1928 über die Verwaltungsrechtspflege, SG 270.100). Es fragt sich, wieweit die Beanstandungs-, Einsprache- und Rekursentscheide bereits materielle Rechtswirkungen entfalten. Ist dies nämlich nicht der Fall, sind sie in inhaltlicher Hinsicht blosse Verwaltungstathandlungen und keine anfechtbaren Verfügungen (vgl. dazu ROLAND PLATTNER-STEINMANN, Tatsächliches Verwaltungshandeln, Zürich 1990, insbesondere S. 73 und 111; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 136). In diesem Sinne äussert sich auch die bundesrätliche Botschaft vom 30. Januar 1989 zu einem neuen Lebensmittelgesetz, welche im Entwurf das Beanstandungsverfahren als solches beibehält (BBl 1989 I 939 f.). Zu beachten ist allerdings, dass es keiner rechtsgestaltenden Wirkungen bedarf, um das Vorliegen einer Verfügung zu bejahen, sondern dass dafür bereits genügt, wenn der Verwaltungsakt Rechte des beteiligten Privaten feststellt (Art. 5 Abs. 1 lit. b VwVG). c) Im Untersuchungsverfahren wird - vergleichbar mit einer vorsorglichen Beweisaufnahme - in erster Linie der Sachverhalt ermittelt und festgehalten. Die Mitteilung über das Untersuchungsergebnis beziehungsweise die Anzeige treffen als solche keine rechtsgestaltenden Anordnungen. Die entsprechenden Massnahmen müssen besonders verfügt werden (Art. 20 LMG), können jedoch unter Umständen, wie zum Beispiel Beschlagnahmungen (vgl. Art. 21 LMG), bereits mit dem Untersuchungsbericht verbunden werden. Untersuchungshandlungen ergehen allerdings immer im Hinblick auf materielles Recht. Führt die Untersuchung zu einer Beanstandung, bedeutet dies denn auch zwingend, dass die Untersuchungsbehörde davon ausgeht, es liege ein Gesetzesverstoss vor. Zwar ist die Beanstandung nicht mit unmittelbaren Rechtsfolgen für den Beteiligten verbunden, wenn sie sich auf einen abgeschlossenen Sachverhalt bezieht, zum Beispiel wenn sie die Verderbtheit eines Lebensmittels in einem bestimmten Zeitpunkt festhält. Anders verhält es sich jedoch, wenn die Beanstandung sich auf die

Fortführung einer Tätigkeit auswirkt. Tut die Behörde wie im vorliegenden Fall mit der Beanstandung ihre Ansicht kund, der Vertrieb oder die bestimmte Anpreisung einer Ware seien unzulässig, ist daran die Erwartung geknüpft, dass die gerügte Tätigkeit künftig unterbleibt. Diese Erwartung wird durch den Umstand verstärkt und verrechtlicht, dass eine Zuwiderhandlung gegen das Lebensmittelgesetz oder die Lebensmittelverordnung unter Strafdrohung steht (Art. 38 ff., insbesondere Art. 41 LMG). Für den Adressaten der Beanstandung wirkt sich diese daher bereits wie ein Verbot aus, ohne dass sie ausdrücklich mit einem solchen verbunden wird. In einer derartigen Situation kann das Vorliegen einer Feststellungsverfügung zwar allenfalls dann verneint werden, wenn die Verwaltungsbehörde bloss zur Strafanzeige berechtigt ist und die Beurteilung der Rechtslage ausschliesslich in der Kompetenz der Strafverfolgungsorgane steht (unveröffentlichtes Urteil vom 24. Februar 1984

i.S. K. AG, E. 1). Anders verhält es sich jedoch, wenn die Verwaltungsbehörden, wie dies im Bereich der Lebensmittelpolizei zutrifft, selbst befugt sind, materiellrechtlich zu verfügen. d) Im vorliegenden Fall hielt bereits der Untersuchungsbericht des Kantonalen Laboratoriums fest, die fraglichen Produkte seien gemäss Art. 15 und 185 lit. f LMV wegen unerlaubter Anpreisungen zu beanstanden. Dieser Befund war mit der Aufforderung an die Beschwerdeführerin verbunden, Bericht über die Behebung des Beanstandungsgrundes zu erstatten. Schon der Untersuchungsbericht ging somit über einen reinen Tatsachenbefund hinaus und enthielt, auch wenn er nicht mit einem ausdrücklichen Verbot versehen war, wenigstens eine Feststellung der Rechtslage, die sich für die Beschwerdeführerin wie ein Verbot auswirkte. Im Einspracheverfahren hat das Sanitätsdepartement nicht eine administrative Massnahme getroffen, sondern gestützt auf die Oberexpertise die Einsprache abgewiesen und die Kosten der Beschwerdeführerin auferlegt. Damit verbunden war die Rechtsmittelbelehrung, gegen den Entscheid könne an den Regierungsrat rekurriert werden. Dieser wiederum wies die eingereichte Beschwerde ab und nannte als Rechtsmittel die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Beide Instanzen haben in ihren Entscheiden keinerlei Zweifel am Verfügungscharakter des in Frage stehenden Akts geäussert.
Sowohl der Entscheid des Departements als auch derjenige des Regierungsrates sind zweifellos in formeller Hinsicht Verfügungen.

Materiell enthalten sie die Feststellung, die Einsprache beziehungsweise der Rekurs sei unbegründet. Sie bestätigen damit inhaltlich den Untersuchungsbericht und den Befund des Kantonalen Laboratoriums. Es handelt sich daher wenigstens um Feststellungsverfügungen. e) Gegen den angefochtenen Entscheid kann somit Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden.

4. a) Die Beschwerdeführerin bestreitet die örtliche Zuständigkeit der baselstädtischen Behörden. Da bei deren Unzuständigkeit das Verfahren im Kanton Basel-Stadt ohnehin dahinfiele und dadurch sämtliche anderen Vorbringen gegenstandslos würden, ist diese Rüge vorweg zu behandeln. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin muss die Einhaltung der Lebensmittelgesetzgebung durch Importware für die ganze Schweiz einheitlich beurteilt werden, weshalb nicht mehrere Kantone gleichzeitig kompetent sein könnten. Wie aus einer analogen Anwendung von Art. 30 Abs. 1 LMG hervorgehe, sei vielmehr ausschliesslich der Bestimmungskanton zuständig; gemäss der genannten Bestimmung sind Proben, welche die Zollämter als Bundesinstanzen erheben, den Behörden des Kantons des Bestimmungsortes für weitere Massnahmen zu übermitteln. Im vorliegenden Fall ist nach Ansicht der Beschwerdeführerin ausschliesslich das Kantonale Labor Zürich örtlich zuständig, weil sie ihren Sitz in diesem Kanton habe und von dort aus den Vertrieb in der Schweiz organisiere. ... b) Mit dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung sind sowohl der Bund als auch die Kantone betraut (Art. 3 ff. LMG). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin sind im Bereich der Lebensmittelpolizei alle Kantone berechtigt und verpflichtet, auf ihrem Gebiet die einschlägigen Bestimmungen zu vollziehen. Für eine bestimmte Ware gilt somit die parallele Zuständigkeit aller Kantone, in denen diese Ware vertrieben wird. Diese parallele Zuständigkeit kann zwar Koordinationsprobleme mit sich bringen. Wie das Bundesgericht jedoch bereits früher festgehalten hat, ist für die Auslegung des geltenden Rechts ohne Belang, dass manchmal ein für alle Kantone gültiger Entscheid wünschbar wäre. Die koordinierenden Bestrebungen der Bundesinstanzen und die Bereitschaft der Kantone, eine übereinstimmende Praxis zu befolgen, gewährleisten in genügendem Masse, dass eine Streitfrage in der Regel nur in einem Kanton ausgetragen werden muss. Zudem kann in den meisten Fällen ein letztinstanzlicher Entscheid des

Bundesgerichts erwirkt werden (BGE 106 Ia 46 f. E. 6; BGE 97 I 855 f. E. 2a und b). Es steht mit der parallelen Zuständigkeit der Kantone nicht im Widerspruch, dass Art. 30 Abs. 1 LMG die Zuweisung der Untersuchung von an der Grenze erhobenen Proben durch die eidgenössischen Zollämter an den Kanton des Bestimmungsortes vorsieht. Erstens geht es dabei um die Kompetenzausscheidung zwischen kantonalen und Bundesorganen und nicht zwischen den Kantonen, und zweitens betrifft dies den Zeitpunkt, in dem eine Ware erst in die Schweiz eingeführt (und noch nicht bereits damit gehandelt) wird. Es mag allenfalls zutreffen, dass Bestimmungsort in diesem Sinne der Sitz der Vertriebsgesellschaft oder der Ort ist, von dem aus die Ware zum Weiterverkauf gelangt; das spielt im vorliegenden Fall jedoch keine Rolle, da die fraglichen Gummi-Bonbons im Kanton Basel-Stadt bereits zum Verkauf angeboten wurden. Dieser Zusammenhang begründet die Zuständigkeit der Behörden des Kantons Basel-Stadt selbst dann, wenn die Produkte tatsächlich über das Gebiet des Kantons Zürich eingeführt wurden beziehungsweise die Beschwerdeführerin den Verkauf von dort aus organisierte.