



Urteil vom 28. März 2012

Besetzung

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

Parteien

Stiftung für Konsumentenschutz (SKS), Monbijoustrasse 61, Postfach, 3000 Bern 23, Beschwerdeführerin 1,
Fédération Romande des Consommateurs (FRC),
Rue de Genève 17, CP 6151, 1002 Lausanne, Beschwerdeführerin 2,
associazione consumatrici della svizzera italiana (acsi),
via Polar 46, Casella postale 165, 6932 Breganzona,
Beschwerdeführerin 3,

gegen

Storck (Schweiz) GmbH, Josefstrasse 84, Postfach,
8031 Zürich, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roger Staub
und/oder Rechtsanwältin Silvana Schweri, Froriep Renggli,
Bellerivestrasse 201, 8034 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Gesundheit BAG,
Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

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

Sachverhalt:

A.

Mit Gesuch vom 24. August 2010 (Vorakten S. 1-38) stellte die Storck (Schweiz) GmbH beim Bundesamt für Gesundheit (BAG; nachfolgend: Vorinstanz) den Antrag, das nach deutschem Recht hergestellte Produkt "Sahnebonbons Minis zuckerfrei" der Marke "Werther's Original" nach dem Cassis de Dijon-Prinzip (CdD-Prinzip) in der Schweiz in Verkehr bringen zu dürfen.

B.

Die Vorinstanz bewilligte das Gesuch mit Verfügung vom 25. November 2010 (Vorakten S. 57-60) und erklärte die Ziff. 1-4 der Allgemeinverfügung Nr. 1045 vom 25. November 2010 (Vorakten S. 61-63) 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.

Die deutsche Fassung der Allgemeinverfügung Nr. 1045 vom 25. November 2010 (Vorakten S. 61) wurde am 30. November 2010 im Bundesblatt (BBl 2010 8096) mit folgendem Wortlaut veröffentlicht:

"1. Bewilligung und Beschreibung des Lebensmittels (Art. 8 Abs. 1 Bst. a VIPaV)

Hart- und Weichkaramellen (Bonbons), hergestellt nach deutschem Recht, die in Deutschland rechtmässig in Verkehr sind, dürfen in die Schweiz eingeführt bzw. in der Schweiz hergestellt und in Verkehr gebracht werden, auch wenn sie nicht den in der Schweiz geltenden technischen Vorschriften entsprechen.

2. Ausländische Rechtserlasse, deren Vorschriften das Lebensmittel zu entsprechen hat (Art. 8 Abs. 1 Bst. b VIPaV)

Das Lebensmittel hat den einschlägigen technischen Vorschriften der Europäischen Union (EU) und Deutschlands zu entsprechen. Massgeblich sind insbesondere folgende Rechtsakte:

Verordnung über die Kennzeichnung von Lebensmitteln (Lebensmittelkennzeichnungsverordnung)

Verordnung über Anforderungen an Zusatzstoffe und das Inverkehrbringen von Zusatzstoffen für technologische Zwecke (Zusatzstoff-Verkehrsverordnung, ZverkV)

Verordnung über die Zulassung von Zusatzstoffen zu Lebensmitteln zu technologischen Zwecken (Zusatzstoff-Zulassungsverordnung, ZZuV)

Richtlinie für Zuckerwaren C355c

3. Herstellung in der Schweiz

Bei Herstellung des Lebensmittels in der Schweiz müssen die schweizerischen Vorschriften über den Arbeitnehmer- und den Tierschutz eingehalten werden.

4. Entzug der aufschiebenden Wirkung

Einer allfälligen Beschwerde gegen diese Allgemeinverfügung wird gemäss Artikel 55 Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG) die aufschiebende Wirkung entzogen.

5. Rechtsmittel

[...]"

D.

Am 13. Januar 2011 erhoben die Stiftung für Konsumentenschutz (SKS) (Beschwerdeführerin 1), die Fédération Romande des Consommateurs (FRC) (Beschwerdeführerin 2) und die associazione consumatrici della svizzera italiana (acsi) (Beschwerdeführerin 3) gegen die Allgemeinverfügung Nr. 1045 vom 25. November 2010 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit den Anträgen, die angefochtene Allgemeinverfügung sei aufzuheben; eventualiter sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen zur Neubeurteilung, insbesondere zur Abwägung mit den überwiegenden öffentlichen Interessen im Bereich des Konsumentenschutzes. In prozessualer Hinsicht beantragten die Beschwerdeführerinnen die Zustellung der vollständigen Gesuchsunterlagen und eine Frist von 30 Tagen zur Ergänzung der Beschwerdebegründung sowie die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Zudem stellten sie den Antrag, es sei im Zusammenhang mit der Beschwerde auf die Auferlegung von Kosten zu verzichten.

Zur Begründung führten die Beschwerdeführerinnen an, die angefochtene Verfügung widerspreche Art. 26 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV, SR 817.02), indem die

geforderte Schriftgrösse der Produktbezeichnung nicht eingehalten sei. Weil die gesetzlichen Anforderungen an die Lesbarkeit der Kennzeichnung nach deutschem Recht dem schweizerischen Recht inhaltlich entsprechen würden, seien auch die Anforderungen an die Lesbarkeit nach deutschem Recht nicht erfüllt. Die Voraussetzungen für eine Bewilligung seien somit nicht gegeben. Die Vorinstanz habe ihr Ermessen überschritten, indem sie die Bewilligung auf Hart- und Weichkaramellen ausgedehnt habe. Die Grenzziehung des Geltungsbereichs der Allgemeinverfügung sei willkürlich. Durch eine zu kleine oder unleserliche Schrift würden grundlegende Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten gefährdet, wie zum Beispiel für Allergiker die Information über allergisch wirksame Zutaten. Die Allgemeinverfügung verstosse somit auch gegen Art. 4 Abs. 4 Bst. e des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51). Die Allgemeinverfügung sei zudem unangemessen, und die unvollständige Veröffentlichung führe zu Rechtsunsicherheit. Angesichts dieser Rechtspraxis sei es illusorisch, dass die Konsumentenorganisationen ihre Funktion wahrnehmen und den Markt überwachen könnten.

E.

Mit Eingabe vom 3. Februar 2011 ersuchte die Beschwerdegegnerin, nunmehr vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roger Staub, um Teilnahme am Verfahren als Partei und um Einsicht in die Beschwerdeakten.

F.

Die Vorinstanz stellte mit Vernehmlassung vom 21. Februar 2011 das Rechtsbegehren, auf die Beschwerden sei nicht einzutreten. Zur Begründung führte sie an, die Beschwerdeführerinnen vermöchten kein persönliches Interesse an der Streitsache nachzuweisen, welches sich vom allgemeinen Interesse der übrigen Bürgerinnen und Bürger abhebe. Sie seien daher nicht zur Beschwerdeführung legitimiert.

Für den Fall, dass die Beschwerdelegitimation bejaht und auf die Beschwerden eingetreten werde, beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Antrags auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden.

G.

Die Beschwerdegegnerin beantragte mit Beschwerdeantwort vom 26. April 2011, auf die Beschwerden sei nicht einzutreten; eventualiter seien sie vollumfänglich abzuweisen. Die Beschwerdeführerinnen würden sinnge-

mäss ein egoistisches Verbandsbeschwerderecht geltend machen. Ein solches komme der Beschwerdeführerin 1 schon deshalb nicht zu, weil sie weder vereins- noch verbandsmässig organisiert sei. Es handle sich bei ihr um eine Stiftung, die keine Mitglieder habe. Auch die Beschwerdeführerinnen 2 und 3 seien zur Erhebung der egoistischen Verbandsbeschwerde nicht legitimiert. Denn sie würden jegliche Angabe zu ihren Mitgliedern unterlassen; von diesen aber würde ihre Beschwerdelegitimation abhängen. Selbst wenn sich der Mitgliederkreis der Beschwerdeführerinnen 2 und 3 aus Konsumenten zusammensetze (was nicht behauptet werde), liesse sich daraus nichts für die Legitimation der Beschwerdeführerinnen ableiten. Konsumenten wären jeweils für sich nicht zur Erhebung der Beschwerde legitimiert, da ihr Interesse an der angefochtenen Verfügung sich nicht von jenem der Allgemeinheit abhebe. Dies ergebe sich daraus, dass die Beschwerdeführerinnen gerade das allgemeinste Interesse überhaupt und nicht das besondere Interesse bestimmter Personen vertreten würden. Auch ein ideelles Verbandsbeschwerderecht komme nicht in Betracht, weil dafür keine gesetzliche Grundlage vorhanden sei.

Zum Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden äusserte sich die Beschwerdegegnerin dahingehend, dieser sei zu spät eingereicht worden. Sollte auf diesen Antrag dennoch eingetreten werden, sei er abzuweisen.

H.

Mit Verfügung vom 5. Mai 2011 wurden die Beschwerdeführerinnen aufgefordert, innert Frist eine Replik beschränkt auf die Frage der Beschwerdelegitimation einzureichen.

Mit Replik vom 27. Juni 2011 hielten die Beschwerdeführerinnen an ihrer Auffassung fest, wonach sie zur Beschwerde legitimiert seien. Dies ergebe sich aus Ziff. 5 der Allgemeinverfügung Nr. 1045 vom 25. November 2010 sowie aus Art. 20a Abs. 2 THG. Darin komme deutlich der Wille des Gesetzgebers zum Ausdruck, eine strengere und besser überwachte Regelung bei Lebensmitteln einzuführen. Die Konsumenten seien durch in diesem Zusammenhang erlassene Verfügungen des BAG stärker betroffen als jeder andere Wirtschaftsteilnehmer wie beispielsweise Konkurrenten. Da es sich um Massenkonsumgüter handle, käme eine zu restriktive Interpretation von Art. 48 Abs. 1 Bst. b des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) einem Ausschluss der Konsumenten und der Organisationen, die sie vertreten, von jeglicher Beschwerdemöglichkeit gleich, was nicht das Ziel des Gesetzgebers sein

könne. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) A-2030/2010 vom 14. April 2011, in dem den Verbänden Helvetia Nostra, Schweizer Vogelschutz SvS/BirdLife Schweiz und Pro Natura – Schweizerischer Bund für Naturschutz die Legitimation zur Beschwerde gegen einen Beschluss des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) betreffend die Regulierung der Kormoranpopulationen zuerkannt worden sei, sei auf die vorliegenden Beschwerden analog anwendbar.

Ihren Antrag auf Befreiung von den Verfahrenskosten begründeten die Beschwerdeführerinnen damit, dass die Beschwerden gegen einen Beschluss des BAG erhoben worden seien und nicht gegen Storck (Schweiz) GmbH, welche den Beschwerdeführerinnen nicht bekannt sei. Storck (Schweiz) GmbH habe daher als Verfahrensbeteiligte ihre Kosten selbst zu tragen.

I.

Mit Verfügung vom 6. Juli 2011 wurde der Schriftenwechsel einstweilen abgeschlossen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind 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 Lehre und Rechtsprechung 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 (Urteil des Bundesgerichts [BGer]

2C_348/2011 vom 22. August 2011 E. 3.1; 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. 20a Abs. 2 THG Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht 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 Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2.

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerinnen zur Erhebung der Beschwerden legitimiert sind. 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).

2.1. Die Beschwerdeführerinnen machen zu Recht nicht geltend, aufgrund eines bundesrechtlichen Spezialgesetzes zur Erhebung der ideellen Verbandsbeschwerde gemäss Art. 48 Abs. 2 VwVG legitimiert zu sein. Da kein Bundesgesetz den Konsumentenorganisationen ein Beschwerderecht gegen Bewilligungen des BAG aufgrund des CdD-Prinzips einräumt, sind die Voraussetzungen für die ideelle Verbandsbeschwerde nicht gegeben. Damit ist auch klar, dass entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen das Urteil des BVGer A-2030/2010 für die vorliegenden Beschwerden unbeachtlich ist. Die Legitimation der beschwerdeführenden Naturschutzorganisationen wurde dort gestützt auf Art. 12 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) in Verbindung mit dem Anhang zur Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO, SR 814.076) bejaht. Weil ein derartiges gesetzliches Beschwerderecht für Konsumentenschutzorganisationen im Bereich der Bundesgesetzgebung über die technischen Handelshemmnisse fehlt, ist eine analoge Anwendung der Rechtsprechung zur ideellen Verbandsbeschwerde nicht statthaft.

2.2. Es ist daher zu prüfen, ob die Beschwerdeführerinnen gestützt auf Art. 48 Abs. 1 VwVG beschwerdebefugt sind. Die Legitimation ist für jede Beschwerdeführerin einzeln zu prüfen.

Die Beschwerdeführerinnen haben keine Möglichkeit erhalten, am Verfahren vor der Vorinstanz teilzunehmen. Die Beschwerden an das Bundesverwaltungsgericht stellen demnach Drittbeschwerden dar. Die Beschwerdeführerinnen bezeichnen sich als "Interessenvertreter der Konsumentinnen und Konsumenten der Schweiz" und leiten daraus ihre Beschwerdebefugnis ab. Sie bedienen sich ungeachtet ihrer Rechtsformen der gleichen Begründung für ihre Beschwerdebefugnis, wonach die Konsumenten ein schützenswertes Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung hätten, weil sie durch diese mehr als jeder andere Rechtsteilnehmer betroffen seien. Sinngemäss machen somit alle drei Beschwerdeführerinnen geltend, zur Erhebung der egoistischen Verbandsbeschwerde legitimiert zu sein.

2.3. Juristische Personen können gestützt auf Art. 48 Abs. 1 VwVG unter dem Titel der sogenannten egoistischen Verbandsbeschwerde Beschwerde erheben, wenn sie als Verband statutarisch zur Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder verpflichtet sind und wenn die Mehrheit bzw. eine Grosszahl der Mitglieder diese Interessen teilt und ihrerseits zur Beschwerde berechtigt wäre (vgl. ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, S. 366 ff.; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009 [hiernach: Praxiskommentar VwVG], Art. 48, Rz. 20; BVGE 2007/20 E. 2.3).

2.3.1. Die Beschwerdeführerin 1 ist als privatrechtliche Stiftung im Handelsregister des Kantons Bern eingetragen; sie besitzt somit juristische Persönlichkeit. Eine Stiftung hat definitionsgemäss keine Mitglieder, sondern Destinatäre (vgl. BERNHARD SCHNYDER/JÖRG SCHMID/ALEXANDRA RUMO-JUNGO, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 13. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2009, S. 143); sie ist somit nicht verbandsmässig organisiert. Allerdings sehen die Statuten vom 1. September 2009 neben den Organen Stiftungsrat, Geschäftsstelle und Revisionsstelle eine Trägerversammlung vor, welche gemäss Art. 7 der Statuten das oberste Organ der Beschwerdeführerin 1 sein soll. In der Literatur wird auch darauf hingewiesen, dass eine Stiftung als Dachorganisation schon zur Verbandsbeschwerde zugelassen wurde (vgl. HÄNER, a.a.O., S. 366, Fn. 1900).

Die Frage, ob die Beschwerdeführerin 1 als Stiftung zur Erhebung der egoistischen Verbandsbeschwerde befugt ist, kann vorerst offen bleiben. Denn sollte die Legitimation zur Erhebung der egoistischen Verbandsbeschwerde für die Beschwerdeführerinnen 2 und 3 verneint werden, würde dies infolge der gleichen Zielsetzung auch für die Beschwerdeführerin 1 als "Dachorganisation" ihrer Träger gelten.

2.3.2. Zunächst ist zu prüfen, ob die Befugnis zur Erhebung der egoistischen Verbandsbeschwerde im Fall der Beschwerdeführerinnen 2 und 3 gegeben ist. Die Beschwerdeführerinnen 2 und 3 sind als Vereine organisiert, wie die eingereichten Statuten belegen. Gemäss Art. 60 Abs. 1 ZGB haben sie somit Rechtspersönlichkeit.

2.3.3. Der statutarische Zweck der Beschwerdeführerin 2 besteht im Wesentlichen im Schutz und der Wahrung der Rechte der Konsumenten (vgl. Ziff. 2.2 der Statuten vom 12. Juni 2010). Aus den Ziff. 2.3-2.8 der Statuten geht sinngemäss hervor, dass die Beschwerdeführerin 2 mit der Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder beauftragt ist.

Der statutarische Zweck der Beschwerdeführerin 3 besteht ebenfalls im Schutz der Rechte der Konsumenten (vgl. Art. 3 der Statuten vom 17. April 2010). Gemäss Art. 4 Bst. b der Statuten ist die Beschwerdeführerin 3 zur Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder sowie der Konsumenten im Allgemeinen befugt.

2.3.4. Die Frage, ob die von den Beschwerdeführerinnen 2 und 3 verfolgten Interessen einer grossen Zahl der Mitglieder gemeinsam seien, kann ohne Weiteres bejaht werden, da alle Mitglieder Konsumenten sind.

2.3.5. Zu prüfen bleibt, ob jedes dieser Mitglieder selbst zur Erhebung der Beschwerde legitimiert wäre.

Nach der Rechtsprechung und Lehre ist bei der Bejahung der Legitimation zur Drittbeschwerde Zurückhaltung geboten (vgl. BGE 133 V 188 E. 4.3.3; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 536). Dritte sind zur Beschwerde gegen eine den Adressaten begünstigende Verfügung befugt, wenn sie ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung dieser Verfügung haben und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen (vgl. BERNHARD WALDMANN, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger (Hrsg.), *Bundesgerichtsgesetz*, Basel 2008, Art. 89, Rz. 20). Eine solche ergibt sich nicht bereits

daraus, dass sich die beschwerdeführende Partei für eine Frage aus ideellen Gründen besonders interessiert oder sich aus persönlicher Überzeugung für oder gegen eine Sache engagiert (vgl. BGE 123 II 376 E. 4a). Das spezifische Rechtsschutzinteresse ist nur zu bejahen, wenn der Dritte ein unmittelbares und konkretes Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung hat; das allgemeine Interesse an der richtigen Auslegung und Durchsetzung des Bundesrechts genügt nicht (vgl. BGE 133 V 188 E. 4.3.3). Wer keine eigenen, sondern nur allgemeine oder öffentliche Interessen geltend machen kann, ist nicht befugt, Beschwerde zu führen (vgl. BGE 136 II 539 E. 1.1). Dieser Grundsatz gilt auch für die egoistische Verbandsbeschwerde: Kann die Vereinigung laut Statuten lediglich öffentliche Interessen, solche der Allgemeinheit, geltend machen, so steht ihr die Beschwerdelegitimation nicht zu (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basel 2008, Rz. 2.82).

Die Beschwerdeführerinnen 2 und 3 bemängeln, dass die Schriftgrösse auf der Packung jenes Produkts, welches Anlass der Allgemeinverfügung bildet, den Anforderungen des Schweizer Rechts nicht entspreche und dass dadurch grundlegende Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten gefährdet seien. Das Interesse an einer sachgerechten Information der Konsumenten ist typischerweise öffentlich, da es keinen spezifischen Kreis von Betroffenen, sondern alle Rechtsteilnehmer betrifft. Derartige Interessen sind in der politischen Diskussion vorzubringen und zu vertreten (vgl. BGE 123 II 376 E. 4b/bb). Das vorliegend zu beurteilende Interesse an der Aufrechterhaltung von "Schweizer" Standards in Bezug auf die Information der Konsumenten wird nicht dadurch zu einem privaten Interesse, dass sich die Beschwerdeführerinnen für die Anliegen des Konsumentenschutzes einsetzen. Vielmehr sind die Interessen der Konsumenten derart allgemeiner Art, dass sie nur auf dem Weg der ideellen Verbandsbeschwerde (bzw. durch Teilnahme des Verbands am erstinstanzlichen Verfahren) geltend gemacht werden können. Dass sich aus der behaupteten mangelnden Transparenz hinsichtlich der Produkteinformation persönliche, unmittelbare Nachteile für die einzelnen Konsumenten ergeben könnten, wird von den Beschwerdeführerinnen 2 und 3 nicht dargetan und ist wenig wahrscheinlich. Nach der Rechtsprechung begründet das mit einer bewilligungspflichtigen Tätigkeit verbundene Risiko für Dritte eine beachtenswerte, nahe Beziehung zum entsprechenden Bewilligungsverfahren nur, wenn diese sowohl in Bezug auf die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts als auch auf die mögliche Schwere der Beeinträchtigung einem nicht unwesentlich höheren Risiko

ausgesetzt sind als die Allgemeinheit. Rein theoretische und weit entfernte Gefahren vermögen keine Beschwerdebefugnis zu begründen, weil sonst eine sinnvolle Abgrenzung zur Popularbeschwerde nicht mehr möglich ist (vgl. BGE 123 II 376 E. 4b/aa).

Im vorliegenden Fall kann von einer direkten Gefährdung der Mitglieder der Beschwerdeführerinnen 2 und 3 keine Rede sein. Sie sind durch die Verfügung der Vorinstanz, welche das Einführen und Inverkehrbringen von nach deutschem Recht hergestellten Hart- und Weichkaramellen erlaubt, auch wenn sie nicht den in der Schweiz geltenden technischen Vorschriften entsprechen, nicht stärker betroffen als die Allgemeinheit (differenzierend zu dieser Argumentation vgl. HÄNER, a.a.O., Rz. 753). Daraus folgt, dass die Beschwerdeführerinnen 2 und 3 zur Erhebung der egoistischen Verbandsbeschwerde nicht legitimiert sind. Da sich der Zweck der Beschwerdeführerin 1 (vgl. Art. 2 des Reglements der Stiftung für Konsumentenschutz) mit jenem der Beschwerdeführerinnen 2 und 3 deckt, stünde die egoistische Verbandsbeschwerde der Beschwerdeführerin 1 selbst dann nicht offen, wenn sie als "verbandsmässig organisiert" qualifiziert würde.

2.4. Schliesslich bleibt zu prüfen, ob die Beschwerdeführerinnen durch die angefochtene Verfügung als juristische Personen in eigenen Interessen, d.h. wie natürliche Personen betroffen sind. Dabei ist in erster Linie an eine Einschränkung der Autonomie in Bezug auf die Tätigkeit der juristischen Person zu denken. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, durch die Verneinung der Beschwerdebefugnis könnten sie ihre Funktion der Marktüberwachung nicht mehr wahrnehmen.

2.4.1. Die Beschwerdeführerinnen übersehen, dass die Funktion der "Marktüberwachung" (hier untechnisch, als Teil ihrer statutarischen Zwecke zu verstehen) nicht durch die Beschwerdebefugnis als private Drittpartei bedingt ist. Die Funktion von Konsumentenschutzorganisationen besteht vielmehr darin, an der politischen Diskussion teilzunehmen und den Meinungsbildungsprozess mitzuprägen. Aus demselben Grund werden die Konsumentenschutzorganisationen im Gesetzgebungsprozess bei konsumentenrelevanten Projekten als Vernehmlassungsteilnehmende begrüsst. In dieser öffentlichen Funktion vertreten die Beschwerdeführerinnen das öffentliche Interesse des Konsumentenschutzes. Es trifft deshalb nicht zu, dass die Beschwerdeführerinnen durch die Verneinung der Parteistellung im vorliegenden Fall in ihrer Tätigkeit als Stiftung bzw. Verein in Entscheid relevanter behindert würden, denn ihnen stehen die be-

schriebenen Tätigkeitsfelder offen. Die Ausübung dieser Funktionen und Tätigkeiten der Beschwerdeführerinnen wird durch die angefochtene Verfügung nicht beeinträchtigt. Auch nach der Lehre wird beispielsweise ein Verein, welcher sich für einen umweltfreundlichen Verkehr einsetzt, durch die Aufhebung einer Verkehrsberuhigungsmassnahme in seiner Handlungsautonomie nicht eingeschränkt (vgl. HÄNER, a.a.O., Rz. 792 f.).

2.4.2. Es bleibt daher festzuhalten, dass die Beschwerdeführerinnen als juristische Personen des Privatrechts in ihrem Tätigkeitsfeld durch die angefochtene Verfügung nicht im Sinn von Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG betroffen sind. Die Beschwerdebefugnis aus eigenem Recht ist daher zu verneinen.

2.5. Unbehelflich sind auch die Hinweise der Beschwerdeführerinnen auf Art. 20a Abs. 2 THG und auf die Rechtsmittelbelehrung. Art. 20a Abs. 2 THG bezeichnet lediglich die zuständige Beschwerdeinstanz, auf die in Ziff. 5 der angefochtenen Verfügung in Anwendung von Art. 35 Abs. 2 VwVG hingewiesen wird. Zur Frage der Legitimation potentieller beschwerdeführender Personen ist damit nichts gesagt.

2.6. Unzutreffend ist schliesslich die Auffassung, in Art. 20a Abs. 2 THG komme deutlich der Wille des Gesetzgebers zum Ausdruck, eine strengere Kontrolle der Verwaltung im Bereich der Lebensmittel einzuführen. Im Gegensatz zu dem, was die Beschwerdeführerinnen vorbringen, erhellen die Gesetzesmaterialien, dass der Gesetzgeber mit der Einführung des CdD-Prinzips im Lebensmittelbereich den Abbau von Handelsschranken beabsichtigte. So sollte nach Möglichkeit vermieden werden, dass importierte Produkte umgepackt oder umetikettiert werden müssten (Botschaft vom 25. Juni 2008 zur Teilrevision des THG, in: BBl 2008 7275, hier 7327). Jede unnötige Beeinträchtigung des Warenverkehrs sollte unterbleiben (vgl. Botschaft, a.a.O., 7329). Hinsichtlich des Beschwerderechts verweist die Botschaft zur Teilrevision des THG auf das VwVG; ein gesetzliches Beschwerderecht für Konsumentenschutzorganisationen war nicht vorgesehen und fand auch keinen Eingang in den Gesetzestext. Einzig der Wettbewerbskommission wurde in Art. 20a Abs. 3 THG ein Beschwerderecht (als Behördenbeschwerde im Sinn von Art. 48 Abs. 2 VwVG) gegen Allgemeinverfügungen im Bereich der Marktüberwachung eingeräumt. Da der Gesetzgeber davon abgesehen hat, die Konsumentenschutzorganisationen zur ideellen Verbandsbeschwerde zuzulassen, muss angesichts der eindeutigen Rechtslage in Kauf genommen werden, dass begünstigende Verfügungen des BAG betreffend das CdD-Prinzip

nicht durch Konsumentenschutzorganisationen angefochten werden können.

Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verpflichtet die staatlichen Behörden zu gesetzmässigem Handeln. Es ist somit in erster Linie Sache des BAG, für einen gesetzeskonformen Vollzug der einschlägigen Bestimmungen zu sorgen, wobei das BAG an die in Art. 16d Abs. 1 THG statuierten Bewilligungsvoraussetzungen gebunden ist (vgl. BGE 123 II 376 E. 4/bb).

2.7. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Beschwerdeführerinnen nicht legitimiert sind, die Allgemeinverfügung Nr. 1045 vom 25. November 2010 anzufechten. Auf die Beschwerden ist daher nicht einzutreten.

3.

Aufgrund dieses Ergebnisses ist der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden als gegenstandslos abzusprechen.

4.

Zu befinden bleibt über die Verlegung der Kosten dieses Verfahrens sowie über eine allfällige Parteientschädigung.

Die Beschwerdeführerinnen ersuchen um Befreiung von der Bezahlung der Verfahrenskosten. Sie begründen diesen Antrag damit, die Beschwerdegegnerin sei ihnen nicht bekannt gewesen und diese habe somit selbst für ihre Kosten aufzukommen. Sie beantragen damit implizit auch die Befreiung von einer allfälligen Parteientschädigung an die Beschwerdegegnerin beantragen.

4.1. Gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG auferlegt die Beschwerdeinstanz in der Entscheidungsformel die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei; ausnahmsweise können sie ihr erlassen werden. Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdeführerinnen als unterliegend (vgl. MARCEL MAILLARD, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 63, Rz. 14). Eine Veranlassung, die Verfahrenskosten ausnahmsweise zu erlassen, besteht nicht; insbesondere sind die Voraussetzungen von Art. 6 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) nicht erfüllt. Da die Beschwerdeführerinnen

ihre Beschwerden gemeinsam eingereicht haben, sind ihnen die bisher aufgelaufenen Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 1'500.- anteilmässig zu auferlegen unter solidarischer Haftung jeder Partei für den ganzen Betrag (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 4.45).

4.2. Die obsiegende Beschwerdegegnerin hat gemäss Art. 7 Abs. 1 VGKE Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten. Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin hat mit Beschwerdeantwort vom 26. 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 und der Stundenansatz für Anwälte und Anwältinnen beträgt mindestens 200 und höchstens 400 Franken zuzüglich Mehrwertsteuer (Art. 10 VGKE).

Im vorliegenden Fall hatte die Beschwerdegegnerin – abgesehen vom Gesuch um Einräumung der Parteistellung vom 3. Februar 2011 – lediglich eine Rechtsschrift auszuarbeiten. Die Beschwerdeantwort vom 26. April 2011 umfasst 22. Die Beilagen waren nicht neu zu beschaffen, sondern betrafen entweder das vorinstanzliche Verfahren oder ein paralleles Verfahren vor dem BAG, in dem die Beschwerdegegnerin ebenfalls als Gesuchstellerin auftrat. Mit Blick auf diese Ausgangslage ist der notwendige Zeitaufwand des Rechtsvertreters mit 14 Stunden zu veranschlagen, was bei einem hier angemessenen Stundenansatz von Fr. 300.- ein Honorar von Fr. 4'200.- ergibt, zuzüglich pauschal Fr. 100.- für Auslagen sowie 8 % Mehrwertsteuer (Fr. 344.-). Demgemäss beträgt die Parteientschädigung Fr. 4'644.-. Sie ist von den unterliegenden Beschwerdeführerinnen anteilmässig zu bezahlen, wobei sie untereinander solidarisch für den ganzen Betrag haften (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 4.70).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerden der Beschwerdeführerinnen 1, 2 und 3 wird nicht eingetreten.

2.

Die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 1'500.- werden den Beschwerdeführerinnen 1, 2 und 3 anteilmässig unter solidarischer Haftung untereinander auferlegt. Die Zustellung der Einzahlungsscheine erfolgt mit separater Post nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils.

3.

Die Beschwerdeführerinnen 1, 2 und 3 haben der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 4'644.- zu bezahlen, anteilmässig und unter solidarischer Haftung untereinander.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerinnen 1, 2 und 3 (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. _____; Gerichtsurkunde)

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: