



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und  
Verwaltungsrecht**

**vom 9. Dezember 2020 (810 20 152)**

---

**Übriges Verwaltungsrecht**

**Einfuhr von Nahrungsergänzungsmitteln**

**Besetzung** Vizepräsident Daniel Ivanov, Kantonsrichter Stefan Schulthess,  
Markus Clausen, Hans Furer, Niklaus Ruckstuhl, Gerichtsschreiberin  
Julia Kempfert

**Beteiligte** **A.**\_\_\_\_, Beschwerdeführerin, vertreten durch Ursula Eggenberger  
Stöckli, Rechtsanwältin

gegen

**Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft**, 4410 Liestal,  
Beschwerdegegner

**Betreff** Einfuhr von Nahrungsergänzungsmitteln  
(RRB Nr. 687 vom 19. Mai 2020)

A. Mit E-Mail vom 19. September 2019 wurde das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen Basel-Landschaft (ALV) von der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) über die Einführung diverser angeblich nicht konformer Nahrungsergänzungsmittel in Kenntnis gesetzt. Die Empfängerin dieser Sendung, A.\_\_\_\_, Inhaberin einer Naturarztpraxis, hatte die Pro-

dukte Ornithin 500 mg, 100 Stk., Menge: 12 Dosen; Schwarzwalnut-Tinktur 120 ml, Menge: 7 Fläschchen; Gewürznelkenkapseln (Cloves) 500 mg, Menge: 36 Dosen; Wermutkapseln 365 mg, Menge: 12 Dosen, beim B.\_\_\_\_\_ Zentrum LTD in Holland bestellt. Die bestellten Produkte wurden zollamtlich gesperrt und verwahrt.

B. Mit Entscheid des ALV vom 15. Oktober 2019 wurde verfügt, dass die entsprechenden Produkte in Zollgewahrsam bleiben würden, bis eine gesetzeskonforme Verwendung gefunden sei (Ziff. 1). A.\_\_\_\_\_ wurde Frist gesetzt bis zum 31. Oktober 2019, um den Nachweis zu erbringen, dass die Produkte gesetzeskonform seien, oder um mitzuteilen, ob sie die Produkte zurückführen wolle oder diese unter Zollaufsicht entsorgt werden sollten. Falls die Frist nicht eingehalten werde, würden die Waren vernichtet werden (Ziff. 2). Die aufschiebende Wirkung einer Einsprache oder Beschwerde wurde für Ziffer 1 der Verfügung entzogen (Ziff. 4). Zur Begründung wurde im Wesentlichen darauf hingewiesen, dass die bestellten Produkte nicht der Lebensmittelgesetzgebung entsprechen würden.

C. Mit Schreiben vom 25. Oktober 2019 nahm A.\_\_\_\_\_ Stellung zur Verfügung des ALV und machte geltend, dass alle Produkte den gesetzlichen Anforderungen entsprechen würden. Das ALV teilte A.\_\_\_\_\_ im Schreiben vom 7. November 2019 mit, dass für das Produkt Ornithin die Freigabe erteilt werde. In Bezug auf die anderen zurückgehaltenen Produkte habe A.\_\_\_\_\_ dem Zoll bis am 21. November 2019 mitzuteilen, wie mit diesen zu verfahren sei (Rücksendung oder Vernichtung). Mit Schreiben vom 15. November 2019 verlangte A.\_\_\_\_\_ vom ALV eine anfechtbare Verfügung. Das ALV wies A.\_\_\_\_\_ im Schreiben vom 29. November 2019 darauf hin, dass ihr am 15. Oktober 2019 eine anfechtbare Verfügung zugestellt worden sei. Gestützt auf dieses Schreiben beantragte A.\_\_\_\_\_ erneut eine anfechtbare Verfügung.

D. Das ALV informierte A.\_\_\_\_\_ im Schreiben vom 12. Dezember 2019 darüber, dass sie trotz Ablauf der Frist die Möglichkeit erhalte, innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieses Schreibens Einsprache gegen die Verfügung vom 15. Oktober 2019 zu erheben. In der Folge erhob A.\_\_\_\_\_ Einsprache gegen die Verfügung des ALV vom 15. Oktober 2019 und beantragte, es seien sämtliche am Zoll zurückbehaltenen Präparate (Schwarzwalnut-Tinktur, Gewürznelkenkapseln, Wermutkapseln) zum Vertrieb freizugeben. Mit Entscheid vom 20. Januar 2020 wies das ALV die Einsprache von A.\_\_\_\_\_ ab.

E. Gegen diesen Entscheid erhob A.\_\_\_\_\_, nachfolgend vertreten durch Ursula Eggenberger Stöckli, Rechtsanwältin, mit Eingabe vom 20. Februar 2020 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat). Sie beantragte, es sei der Entscheid vom 20. Januar 2020 aufzuheben und die am Zoll festgehaltenen Produkte Schwarzwalnut-Tinktur, Gewürznelkenkapseln und Wermutkapseln seien zum Import in die Schweiz freizugeben. Der Regierungsrat wies die Beschwerde von A.\_\_\_\_\_ mit Entscheid vom 19. Mai 2020 ab.

F. Dagegen erhob A.\_\_\_\_\_ mit Eingabe vom 29. Mai 2020 Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Sie beantragt, es sei der Entscheid des Regierungsrates vom 19. Mai 2020 aufzuheben und die am Zoll festgehaltenen Produkte Schwarzwalnut-Tinktur, Gewürznelkenkapseln und Wermutkap-

seln seien zur Einfuhr in die Schweiz freizugeben. Bei Gutheissung der Beschwerde sei der Beschwerdeführerin der Wert der am Zoll unrechtmässig zurückgehaltenen Produkte zu ersetzen, falls diese in der Zwischenzeit verfallen oder so nahe am Verfallsdatum seien, dass sie nicht mehr abgegeben werden könnten.

G. Mit Schreiben vom 7. Juli 2020 verwies der Beschwerdegegner auf den angefochtenen Entscheid und verzichtete auf eine Vernehmlassung.

H. Mit Verfügung vom 15. Juli 2020 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegen, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegeben. Nach § 47 Abs. 1 lit. a VPO ist zur Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Die Beschwerdeführerin ist Adressatin des angefochtenen Entscheids und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Die weiteren Eintretensvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt, sodass auf die Beschwerde einzutreten ist.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können nach § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3. Streitig und zu beurteilen ist vorliegend, ob das ALV die Einfuhr der als Nahrungsergänzungsmittel bezeichneten Produkte Schwarzwalnuss-Tinktur, Gewürznelkenkapseln und Wermutkapseln zu Recht untersagt und der Regierungsrat diesen Entscheid zu Recht geschützt hat.

4.1 Der Beschwerdegegner begründet seinen Entscheid dahingehend, dass auf den Etiketten der drei fraglichen Produkte Schwarzwalnuss-Tinktur, Gewürznelkenkapseln und Wermutkapseln keine Angaben bezüglich darin enthaltener Vitamine, Mineralstoffe oder sonstiger Stoffe vorhanden seien. Dementsprechend würden auch die geforderten Gehaltsangaben fehlen. Die Angabe der Produktzutaten wie Gewürznelken, Wermut und Schwarzwalnuss erfülle die Anforderungen an die Kennzeichnung von Nahrungsergänzungsmitteln nicht. Lebensmittel könnten zwar durchaus auch Bestandteile von Nahrungsergänzungsmitteln sein. Dies ändere

jedoch nichts am Umstand, dass die wertgebenden Stoffe des entsprechenden Lebensmittels ausdrücklich zu deklarieren seien, ansonsten die Konsumentinnen und Konsumenten nicht würden beurteilen können, welcher ernährungsspezifische Bedarf mit den entsprechenden Produkten gedeckt werden könne. Sinn und Zweck von Nahrungsergänzungsmitteln sei es gerade, die normale Nahrung mit ernährungsphysiologischen Stoffen zu ergänzen, weshalb es umso wichtiger sei, dass die Konsumentinnen und Konsumenten über die wertgebenden Stoffe bzw. die ergänzenden Eigenschaften eines Nahrungsergänzungsmittels informiert würden. Lediglich die Anbringung der lebensmittelrechtlichen Sachbezeichnung wie Schwarzwalnut-Tinktur, Gewürznelken und Wermut mit dem Hinweis, dass es sich um Nahrungsergänzungsmittel handle, reiche für dessen Charakterisierung als Nahrungsergänzungsmittel nicht aus. Es liege somit ein Verstoss gegen das Täuschungsverbot im Sinne von Art. 18 des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) vom 20. Juni 2014 und Art. 12 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) vom 16. Dezember 2016 vor.

4.2 Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, dass die Produkte keine Vitamine, Mineralstoffe oder sonstige Stoffe enthalten würden und diese damit auch nicht ausgewiesen werden könnten oder müssten. Die Beschwerdeführerin hält sinngemäss fest, dass die ernährungsergänzende Wirkung der jeweiligen Hauptzutat (Schwarzwalnutsschale, Gewürznelken und Wermut) als Ganzes zukomme und nicht einzelnen Inhaltsstoffen dieser Zutaten. Weiter enthalte die Kennzeichnung der drei betroffenen Produkte alle für sie erforderlichen und obligatorischen Angaben. Weitere obligatorische Angaben fänden sich in den gesetzlichen Grundlagen nicht; insbesondere würden weder das Lebensmittelgesetz noch die einschlägigen Verordnungen erwähnen, dass "wertgebende Stoffe" deklariert werden müssten. Zudem möge es zwar sein, dass die Konsumentin oder der Konsument nicht informiert werde, welche Wirkung diese Pflanze habe oder welchen Mangel sie beseitige. Eine solche Information werde jedoch vom Gesetz nicht verlangt und die gesamte Pflanze sei deklariert, weshalb keine Täuschung zu befürchten sei.

5.1 Nahrungsergänzungsmittel sind gemäss Art. 1 der Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) über Nahrungsergänzungsmittel (VNem) vom 16. Dezember 2016 Lebensmittel, die dazu bestimmt sind, die normale Ernährung zu ergänzen. Art. 1 VNem legt weiter fest, dass Nahrungsergänzungsmittel aus Einfach- oder Mehrfachkonzentraten von Vitaminen, Mineralstoffen oder sonstigen Stoffen mit ernährungsspezifischer oder physiologischer Wirkung bestehen und in dosierter Form in Verkehr gebracht werden. Demzufolge muss ein Nahrungsergänzungsmittel aus Vitaminen, Mineralstoffen oder sonstigen Stoffen bestehen, sonst kann ein Produkt nicht als Nahrungsergänzungsmittel qualifiziert werden (vgl. Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen/Swissmedic, Abgrenzungskriterien Heilmittel – Lebensmittel bezüglich oral einzunehmender Produkte, November 2018, Seite 8).

5.2 Art. 2 Abs. 3 VNem bestimmt, was Nahrungsergänzungsmittel enthalten dürfen: die in Anhang 1 Teil A VNem aufgeführten Vitamine und Mineralstoffe unter den dort aufgeführten Bedingungen (lit. a); sonstige Stoffe unter Beachtung der in Anhang 1 Teil B VNem festgelegten Einschränkungen (lit. b); Stoffe, die nach der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über neuartige Lebensmittel zulässig sind und in Nahrungsergänzungsmitteln verwendet wer-

den dürfen, oder vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) als neuartige Lebensmittel bewilligt wurden (lit. c); weitere Lebensmittel (lit. d). Die zulässigen Verbindungen der Vitamine, Mineralstoffe und sonstigen Stoffe sind in Anhang 2 geregelt (Art. 2 Abs. 6 VNem).

5.3 Der Beschwerdeführerin ist somit zuzustimmen, dass gemäss Art. 2 Abs. 3 lit. d VNem Nahrungsergänzungsmittel weitere Lebensmittel wie Pflanzen, Kräuter oder Kräutereextrakte enthalten dürfen (unter den Vorbehalten der lit. a bis lit. c des Art. 2 VNem). Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden, dass jedes Lebensmittel auch ein Nahrungsergänzungsmittel sein kann. Lebensmittel sind alle Stoffe oder Erzeugnisse, die zur Aufnahme durch den Menschen bestimmt sind (Art. 4 Abs. 1 LMG). Dabei können Lebensmittel auch eine ernährungsspezifische oder physiologische Wirkung haben (vgl. DANIEL DONAUER, in: Donauer/Reeves/Weber [Hrsg.], Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerecht, Zürich 2020, S. 27). Ein Nahrungsergänzungsmittel ist hingegen nicht nur dazu bestimmt, die normale Ernährung zu ergänzen, sondern muss überdies aus Einfach- oder Mehrfachkonzentraten von Vitaminen, Mineralstoffen oder sonstigen Stoffen mit ernährungsspezifischer oder physiologischer Wirkung bestehen (Art. 1 VNem). Erst das Vorliegen dieser weiteren Voraussetzung unterscheidet ein Lebensmittel von einem Nahrungsergänzungsmittel und macht letzteres aus.

5.4 Art. 2 Abs. 3 VNem, auf welchen sich die Beschwerdeführerin beruft, macht Aussagen darüber, was ein Nahrungsergänzungsmittel enthalten darf. Dies sind neben Vitaminen, Mineralstoffen oder sonstigen Stoffen die Stoffe nach lit. c und weitere Lebensmittel gemäss lit. d. Der Inhalt von Art. 2 Abs. 3 VNem ist jedoch nicht mit demjenigen von Art. 1 VNem zu verwechseln, welcher festlegt, was ein Nahrungsergänzungsmittel enthalten muss.

5.5 Sofern die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe geltend macht, dass die in Frage stehenden Produkte lediglich weitere Lebensmittel im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. d VNem enthalten würden, nicht aber Vitamine, Mineralstoffe oder sonstige Stoffe, sind die umstrittenen Produkte allenfalls als Lebensmittel zu bezeichnen, nicht aber als Nahrungsergänzungsmittel im rechtlichen Sinn. Die drei fraglichen Produkte wären damit offensichtlich zu Unrecht als Nahrungsergänzungsmittel gekennzeichnet. Der vorliegenden Beschwerde lässt sich jedoch entnehmen, dass die umstrittenen Produkte Vitamine, Mineralstoffe oder sonstige Stoffe nicht als isoliert hinzugegebene Stoffe enthalten würden. Vielmehr seien diese Stoffe mit ernährungsspezifischen oder physiologischen Wirkungen in den jeweiligen Hauptzutaten (Schwarzwalnusschale, Gewürznelken bzw. Wermut) enthalten.

6.1 Davon ausgehend, dass die in Frage stehenden Produkte Vitamine, Mineralstoffe oder sonstige Stoffe mit ernährungsspezifischer oder physiologischer Wirkung enthalten, ist nachfolgend zu prüfen, wie diese Produkte zu kennzeichnen sind.

6.2 Art. 12 bis Art. 14 LMG enthalten die gesetzlichen Grundlagen in Bezug auf die Kennzeichnung von Lebensmitteln. Konkretisiert werden diese Bestimmungen in der LGV und in der Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV) vom 16. Dezember

2016. Spezifische Vorgaben zu Nahrungsergänzungsmitteln enthält Art. 3 VNem. Als wichtigster Grundsatz bei der Kennzeichnung von Lebensmitteln gilt ausserdem der in Art. 18 f. LMG enthaltene Täuschungsschutz (CELINE WEBER, in: Donauer/Reeves/Weber [Hrsg.], Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerecht, Zürich 2020, S. 127).

6.3 Nach Art. 18 LMG müssen sämtliche Angaben über Lebensmittel den Tatsachen entsprechen (Abs. 1). Die Aufmachung, Kennzeichnung und Verpackung der Produkte nach Abs. 1 und die Werbung für sie dürfen die Konsumentinnen und Konsumenten nicht täuschen (Abs. 2). Täuschend sind nach Art. 18 Abs. 3 LMG namentlich Aufmachungen, Kennzeichnungen, Verpackungen und Werbungen, die geeignet sind, bei den Konsumentinnen und Konsumenten falsche Vorstellungen über Herstellung, Zusammensetzung, Beschaffenheit, Produktionsart, Haltbarkeit, Produktionsland, Herkunft der Rohstoffe oder Bestandteile, besondere Wirkungen oder besonderen Wert des Produkts zu wecken (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C\_162/2019 vom 26. Februar 2020 E. 3.2). Den gesetzlichen Täuschungsschutz hat der Bundesrat in Art. 12 LGV konkretisiert. Danach müssen für Lebensmittel verwendete Bezeichnungen, Angaben, Abbildungen, Umhüllungen, Verpackungen, Umhüllungs- und Verpackungsaufschriften, die Arten der Aufmachung, die Werbung und die Informationen über Lebensmittel den Tatsachen entsprechen und dürfen nicht zur Täuschung namentlich über Natur, Herkunft, Herstellung, Produktionsart, Zusammensetzung, Inhalt und Haltbarkeit der betreffenden Lebensmittel Anlass geben.

6.4 Art. 3 Abs. 1 VNem bestimmt, dass die Sachbezeichnung für Nahrungsergänzungsmittel "Nahrungsergänzungsmittel" lautet. Diese wird ergänzt mit den Namen der Kategorien der Vitamine, Mineralstoffe oder sonstigen Stoffe, die für das Erzeugnis charakteristisch sind, oder mit einer Angabe zur Beschaffenheit dieser Vitamine, Mineralstoffe oder sonstigen Stoffe. Nach Abs. 2 des Art. 3 VNem sind bei Nahrungsergänzungsmitteln der Gehalt an Vitaminen, Mineralstoffen oder sonstigen Stoffen und deren prozentuale Anteile an den Referenzmengen nach Anhang 10 Teil A LIV pro empfohlene tägliche Verzehrsmenge in numerischer Form anzugeben.

7.1 Die Beschwerdeführerin moniert, dass weder in Art. 3 VNem noch in weiteren einschlägigen Bestimmungen der Begriff "wertgebende Stoffe" enthalten sei, wodurch eine gesetzliche Grundlage fehle und der Beschwerdegegner die Angabe der "wertgebenden Stoffen" auf den Produktverpackungen nicht verlangen könne.

7.2 In den von der Beschwerdeführerin angesprochenen Erlassen wird der Begriff "wertgebende Stoffe" nicht verwendet. Aus der Verwendung des Begriffs im angefochtenen Entscheid ergibt sich jedoch, dass damit Vitamine, Mineralstoffe und sonstige Stoffe im Sinne von Art. 1 VNem gemeint sind und unter dem Oberbegriff "wertgebende Stoffe" zusammengefasst werden. Dies ist zumindest semantisch nachvollziehbar, zumal es sich bei den Stoffen gemäss Art. 1 VNem gerade um diejenigen Stoffe handelt, die eine ernährungsspezifische oder physiologische Wirkung haben und dem Produkt seinen "Wert" geben. Überdies wird der Begriff "wertgebende Stoffe" entsprechend im deutschen Recht verwendet (vgl. [Deutscher] Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger der Länder und des BVL [ALS], Stellungnahme

Nr. 2015/31 vom 14. und 15. April 2015: Nahrungsergänzungsmittel mit sonstigen Stoffen im Regelungsbereich von NemV, HCV und LMIV). Der Begriff "wertgebende Stoffe" wird im angefochtenen Entscheid als Oberbegriff für Vitamine, Mineralstoffe und sonstige Stoffe gemäss Art. 1 VNem verwendet und hat keine eigene bzw. andere Bedeutung. Aus dem angefochtenen Entscheid gibt es zudem keine Anhaltspunkte darauf, dass der Beschwerdegegner mit dem Begriff "wertgebende Stoffe" etwas Anderes gemeint haben könnte. Aus diesem Vorbringen vermag die Beschwerdeführerin somit nichts zu ihren Gunsten ableiten.

7.3 Art. 3 Abs. 1 VNem verlangt, dass die Bezeichnung des Produkts als Nahrungsergänzungsmittel mit den Namen der Kategorien der Vitamine, der Mineralstoffe oder der sonstigen Stoffe zu ergänzen ist, die für das Produkt charakteristisch sind (ihnen den "Wert geben"). Alternativ kann eine Angabe zur Beschaffenheit dieser Vitamine, Mineralstoffe oder sonstigen Stoffe erfolgen. Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin stellt Art. 3 Abs. 1 VNem für die Anordnung zur Auflistung von Vitaminen, Mineralstoffen oder sonstigen Stoffen somit eine rechtliche Grundlage dar.

8.1 Die Beschwerdeführerin macht in diesem Zusammenhang weiter geltend, dass nicht verlangt werde, dass die einzelnen Inhaltsstoffe von Zutaten aufzulisten seien. Ihrer Ansicht nach würden Art. 3 Abs. 1 lit. a und lit. b LIV nur verlangen, dass die Sachbezeichnung und die Zutaten aufgeführt würden. Zudem würde es wenig Sinn machen, wenn auf der Etiketle ein spezifischer Inhaltsstoff der Zutat von einem Nahrungsergänzungsmittel aufgeführt wäre, obschon die ernährungsspezifische und physiologische Wirkung durch die Zutat als Gesamtes bewirkt werde. Eine solche Kennzeichnung wäre irreführend, weil dadurch vorgetäuscht würde, die Wirkung würde auf diesem Inhaltsstoff beruhen, während notorisch sei, dass die Wirkung bei Pflanzen oder Kräutern gerade auf allen Inhaltsstoffen in ihrer Gesamtheit beruhe und nicht auf einem isolierten Inhaltsstoff.

8.2 Der Beschwerdegegner führt dagegen aus, dass die Deklaration der Zutaten allein nichts darüber aussage, welcher ernährungsspezifische Mangel mit den entsprechenden Produkten gedeckt werden könne. Von Seiten der Konsumentinnen und Konsumenten bestehe jedoch ein legitimes Interesse, diesbezüglich informiert zu werden. Ohne Angabe der wertgebenden Stoffe des entsprechenden Lebensmittels seien die konsumierenden Personen nicht in der Lage, zu beurteilen, inwiefern das fragliche Produkt die normale Ernährung ergänze.

9.1 Der Zweckartikel des LMG verlangt unter anderem, dass die Konsumentinnen und Konsumenten im Zusammenhang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen vor Täuschungen zu schützen (Art. 1 lit. c) und ihnen die für den Erwerb von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen sind (Art. 1 lit. d). Die für ein Produkt erforderlichen Informationen sollen Konsumentinnen und Konsumenten eine sachkundige Evaluierung ermöglichen. Dies bedingt, dass die Verbraucher über die wichtigsten Informationen verfügen und diese ohne Täuschungsrisiko zur Kenntnis nehmen können. Dieser Informationsvermittlung dient in erster Linie die Kennzeichnung der Produkte (vgl. DANIEL DONAUER, in: Donauer/Reeves/Weber [Hrsg.], Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerecht, Zürich 2020, S. 20). Diesem Informationserfordernis von Art. 1 LMG trägt Art. 3 Abs. 1 VNem

Rechnung. Danach sind die Namen der Kategorien von den Vitaminen, Mineralstoffen und sonstigen Stoffen, die für das Erzeugnis charakteristisch sind, aufzuführen oder Angaben zu deren Beschaffenheit zu machen (vgl. E. 6.4 hiervor).

9.2 Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin muss es den Konsumentinnen und Konsumenten somit anhand dieser Angaben im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VNem möglich sein, ein als Nahrungsergänzungsmittel gekennzeichnetes Produkt zu beurteilen und abschätzen zu können, welche Stoffe eine ernährungsspezifische oder physiologische Wirkung haben. Für die Konsumentinnen und Konsumenten muss sich folglich aus der Aufmachung des Produkts erschliessen, warum es ein Nahrungsergänzungsmittel ist und welches die Stoffe mit ernährungsspezifischer oder physiologischer Wirkung sind. Fehlen diese Angaben, fehlen zum einen erforderliche Informationen und besteht zum anderen ein Täuschungsrisiko.

9.3 Vorliegend sind die Produkte Schwarzwalnuss-Tinktur, Gewürznelkenkapseln und Wermutkapseln zu beurteilen.

9.4 Die Etikette der Schwarzwalnuss-Tinktur enthält eine Zutatenliste, die als Zutaten destilliertes Wasser, ca. 40% Alkohol, grüne Schwarzwalnussschalen und Vitamin C aufführt. Damit fehlt die Angabe der Namen der Kategorien oder die Angabe zur Beschaffenheit von den für das Erzeugnis charakteristischen Vitaminen, Mineralstoffen oder sonstigen Stoffen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VNem. Ist davon auszugehen, dass Vitamin C der einzige charakteristische Stoff für das Erzeugnis ist, fehlen diesbezüglich die Gehaltsangabe und der prozentuale Anteil an der Referenzmenge gemäss Art. 3 Abs. 2 VNem. Das Produkt Schwarzwalnuss-Tinktur entspricht somit nicht den an die Kennzeichnung von Nahrungsergänzungsmitteln gestellten Anforderungen. Die Zutatenliste der Gewürznelkenkapseln führt als Zutaten Gewürznelken und Gelatine (Überzugsmittel) auf. Die geforderten Angaben nach Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 VNem fehlen somit ebenfalls, womit die Kennzeichnungserfordernisse auch bei dem Produkt Gewürznelkenkapseln nicht eingehalten werden. Gleiches gilt für die Wermutkapseln, welche gemäss Zutatenliste Wermut und Gelatine (Überzugsmittel) enthalten und damit ebenfalls die Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 VNem nicht erfüllen.

9.5 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Kennzeichnung der drei fraglichen Produkte nicht den Kennzeichnungsanforderungen für Nahrungsergänzungsmittel von Art. 3 VNem entsprechen. Den Produktetiketten sind keine Angaben zu den Stoffen mit ernährungsspezifischer oder physiologischer Wirkung zu entnehmen, bzw. zu den Kategorien der Vitamine, Mineralstoffe oder sonstigen Stoffe, die für das Erzeugnis charakteristisch sind. Die Konsumentinnen und Konsumenten können daraus nicht erkennen, was das Produkt zu einem Nahrungsergänzungsmittel macht. Demzufolge geht von den Produktetiketten eine Täuschungsgefahr aus, womit das Täuschungsverbot von Art. 18 LMG verletzt wird. Der Beschwerdeführerin kann auch nicht gefolgt werden, wenn sie ausführt, die Wirkung komme der Pflanze als Ganzes zu und nicht einem spezifischen Inhaltsstoff. In diesem Fall würde lediglich ein Lebensmittel vorliegen, nicht aber ein Nahrungsergänzungsmittel im rechtlichen Sinne. Die Produkte dennoch als Nahrungsergänzungsmittel zu bezeichnen,

stellt wie der Beschwerdegegner richtig festgestellt hat, einen Verstoss gegen das Täuschungsverbot dar.

10.1 Die Beschwerdeführerin rügt weiter, das Importverbot der drei in Frage stehenden Produkte stelle einen unzulässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar. Es fehle eine gesetzliche Grundlage für einen solchen Eingriff, zumal über die gesetzlichen Anforderungen hinausgegangen werde. Weiter liege kein überwiegendes öffentliches Interesse vor, da weder eine Täuschung noch eine Gesundheitsgefährdung zu befürchten sei. Schliesslich sei die Massnahme nicht verhältnismässig bzw. erforderlich, da der rechtmässige Zustand in der Schweiz durch die Einfuhr der gesetzmässigen Nahrungsergänzungsmittel nicht gefährdet werde.

10.2 Der Beschwerdegegner führt dagegen an, die vom ALV verfügten Massnahmen seien rechtmässig und zum Schutz von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr adäquat. Auch sei damit nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verstossen worden. Schliesslich stehe es der Beschwerdeführerin frei, die beanstandeten Produkte bzw. deren Aufmachung den Bestimmungen des Lebensmittelrechts anzupassen. Ein den Anforderungen des Lebensmittelrechts genügendes Nahrungsergänzungsmittel könne jederzeit in die Schweiz eingeführt werden.

10.3 Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 der Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999 bedeutet insbesondere die freie Wahl des Berufes als auch den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2020, N 628 ff.). Wie alle Grundrechte gilt auch die Wirtschaftsfreiheit nicht unbeschränkt. Diese kann bei Vorliegen der nötigen Voraussetzungen nach Art. 36 BV eingeschränkt werden. Nach Art. 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage, wobei schwerwiegende Grundrechtseinschränkungen in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sein müssen (Abs. 1). Zudem müssen sie durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3). Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar (Abs. 4).

10.4 Die Beschwerdeführerin führt eine Naturarztpraxis. Zur Ausübung ihres Berufs gehört auch die Abgabe von Produkten, wie bspw. diejenigen, welche vorliegend zu beurteilen sind. Durch die Anordnung des Zollgewahrsams bzw. des Importverbots konnte die Beschwerdeführerin die beschlagnahmten Produkte nicht an ihre Patientinnen und Patienten weitergeben. Damit ist sie in der freien Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit eingeschränkt, was in den Schutzbereich von Art. 27 BV fällt.

10.5 Im Rahmen der Einfuhr hat die EZV unter Beizug des ALV (vgl. Art. 23 Abs. 1 und 2 der Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung [LMVV] vom 27. Mai 2020) überprüft, ob die von der Beschwerdeführerin im Ausland bestellten Produkte die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen einhalten (Art. 30 LMG i.V.m Art. 27 LMVV). Wie vorstehend aufgezeigt wurde, entsprechen die in Frage stehenden Produkte nicht den gesetzlichen Anforderungen an die Kennzeichnung für Nahrungsergänzungsmittel gemäss Art. 18 Abs. 4 LMG i.V.m.

Art. 12 Abs. 3 LGV i.V.m. Art. 3 VNem, womit sie die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen nicht einhalten. Stellt die zuständige Behörde fest, dass die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllt sind, spricht sie eine Beanstandung aus (vgl. Art. 33 LMG und Art. 29 Abs. 1 LMVV). Wurde ein Produkt beanstandet, ordnen die Vollzugsbehörden gemäss Art. 34 Abs. 1 LMG die zur Wiederherstellung des gesetzlichen Zustands erforderlichen Massnahmen an.

10.6 Art. 34 LMG enthält in den Absätzen 2 bis 5 mögliche Massnahmen zur Wiederherstellung des gesetzlichen Zustands. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 25. Mai 2011 [BBI 2011], S. 5622). Vielmehr liegt es im Ermessen der Vollzugsbehörden, die erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung des gesetzlichen Zustands anzuordnen. Dabei sind insbesondere die Grundsätze von Art. 5 Abs. 2 BV zu beachten (vgl. BBI 2011, S. 5622). Vorliegend verfügte das ALV den Zollgewahrsam über die Produkte, bis eine gesetzeskonforme Verwendung gefunden worden sei. Die Beschwerdeführerin wurde aufgefordert, bis zum 31. Oktober 2019 den Nachweis zu erbringen, dass die fraglichen Produkte gesetzeskonform sind, oder mitzuteilen, ob die Produkte zurückgeführt oder unter Zollaufsicht entsorgt werden sollten. Das ALV hat somit die betreffenden Waren beanstandet und der Beschwerdeführerin die Art der ergriffenen Massnahmen mitgeteilt (Art. 29 Abs. 2 LMVV). Ziel dieser Massnahmen war die Wiederherstellung des gesetzlichen Zustands, indem der Beschwerdeführerin die Möglichkeit eingeräumt wurde, den Nachweis der Gesetzeskonformität ihrer bestellten Produkte zu erbringen. Dieser Nachweis ist der Beschwerdeführerin nicht gelungen, weshalb die beschlagnahmten Produkte nicht zum Import in die Schweiz zugelassen wurden (Art. 34 Abs. 5 lit. a LMG).

10.7 Die vom ALV angeordneten Massnahmen sind in Art. 34 Abs. 1, 2 und 5 LMG vorgesehen und stützen sich somit auf eine genügende gesetzliche Grundlage. Weiter ist nicht ersichtlich, dass das ALV bei der Wahl seiner Mittel das ihm zustehende Ermessen rechtswidrig ausgeübt hätte. Zudem wurde vorstehend (vgl. E. 9.5 hiervor) aufgezeigt, weshalb die fraglichen Produkte nicht den gesetzlichen Anforderungen an die Kennzeichnung von Nahrungsergänzungsmitteln entsprechen und von ihnen eine Täuschungsgefahr ausgeht. Aus diesem Grund besteht ein öffentliches Interesse daran, diese Produkte nicht in der bestehenden Form zum Import in die Schweiz zuzulassen. Die Beschwerdeführerin fügt selber an, dass ihre bestellten Produkte als Lebensmittel verkehrsfähig wären, wenn sie nicht als Nahrungsergänzungsmittel gekennzeichnet wären. Dies ist jedoch entscheidend. Handelt es sich bei einem Produkt um ein Nahrungsergänzungsmittel, müssen sämtliche Anforderungen an die Kennzeichnung von einem solchen erfüllt sein. Es müssen insbesondere die Bezeichnung als Nahrungsergänzungsmittel und die Angabe zu den Namen der Kategorien der Vitamine, Mineralstoffe oder der sonstigen Stoffe vorhanden sein (Art. 3 Abs. 1 VNem). Handelt es sich hingegen beim Produkt nur um ein Lebensmittel, darf es nicht als Nahrungsergänzungsmittel gekennzeichnet werden. Andernfalls würde bei den Konsumentinnen und Konsumenten ein Täuschungsrisiko vorliegen. Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin geht es vorliegend nicht um den Schutz vor einer Gesundheitsgefährdung der Konsumentinnen und Konsumenten, sondern um deren Schutz vor einer Täuschung.

10.8 Mit den angeordneten Massnahmen soll das Inverkehrbringen von Produkten verhindert werden, von welchen eine Täuschungsgefahr im Sinne von Art. 18 LMG ausgeht. Der Zollgewahrsam mit der Aufforderung zum Nachweis der Gesetzeskonformität der Produkte sowie das Importverbot sind dazu geeignet, das Inverkehrbringen von Produkten, von welchen eine Täuschungsgefahr ausgeht, zu verhindern. In einem ersten Schritt wurden die fraglichen Produkte in Zollgewahrsam genommen und wurde der Beschwerdeführerin eine Frist angesetzt, um die Gesetzeskonformität dieser Produkte nachzuweisen. Ein milderes Mittel zur Verhinderung des Inverkehrbringens von potentiell täuschenden Produkten ist nicht ersichtlich und wird auch von der Beschwerdeführerin nicht aufgezeigt. Der Beschwerdeführerin ist dieser verlangte Nachweis nicht gelungen, worauf ein Importverbot erlassen wurde und die Beschwerdeführerin dem Zoll mitzuteilen hatte, wie dieser mit den Produkten verfahren solle (Rücksendung oder Vernichtung). Dieser zweite Schritt erweist sich ebenfalls als erforderlich, um die Konsumentinnen und Konsumenten wirksam vor einer Täuschung zu schützen. Die vom ALV getroffenen Massnahmen dienen dem Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten vor einer Täuschung im Zusammenhang mit Lebensmitteln. Dieser Schutz und das damit zusammenhängende Informationserfordernis sind zentrale Grundsätze im Lebensmittelrecht. Den Konsumentinnen und Konsumenten sind die für den Erwerb von Lebensmitteln notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen, wodurch ihnen eine sachkundige Evaluierung ermöglicht wird. Die Kenntnisaufnahme dieser Informationen muss dabei ohne eine Täuschungsgefahr erfolgen können. Die von der Beschwerdeführerin im Ausland bestellten Produkte wurden nicht zum Import zugelassen. Die Beschwerdeführerin beabsichtigte, diese Produkte im Rahmen ihrer Tätigkeit als Naturärztin an ihre Patientinnen und Patienten abzugeben. Dieser Eingriff wiegt nicht besonders schwer, zumal der Beschwerdeführerin nicht generell untersagt wurde, Produkte dieser Art zu importieren. Auch künftig ist es der Beschwerdeführerin möglich, solche Produkte einzuführen, sofern diese gesetzeskonform gekennzeichnet sind. Der Täuschungsschutz stellt einen wichtigen Grundsatz im Lebensmittelrecht dar, weshalb das öffentliche Interesse daran vorliegend höher zu gewichten ist als das private Interesse der Beschwerdeführerin an der Einfuhr der drei fraglichen Produkte. Die vom ALV verfügten Massnahmen erweisen sich nach dem Gesagten als verhältnismässig und wurden vom Beschwerdegegner zu Recht nicht beanstandet. Der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin war demzufolge gerechtfertigt.

11. Zusammenfassend ergibt sich, dass alle drei beanstandeten und als Nahrungsergänzungsmittel bezeichneten Produkte Schwarzwalnut-Tinktur, Gewürznelken und Wermut nicht den Kennzeichnungsanforderungen für Nahrungsergänzungsmittel entsprechen. Aus diesem Grund geht von allen drei Produkten eine Täuschungsgefahr aus, wodurch das lebensmittelrechtliche Täuschungsverbot verletzt wird. Die vom ALV erlassenen Massnahmen zur Wiederherstellung des gesetzlichen Zustands bzw. zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten vor einer Täuschung sind verhältnismässig und rechtfertigen den Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin. Die Beschwerde ist demnach vollumfänglich abzuweisen.

12. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Im vorliegenden Fall sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- ausgangsgemäss der

Beschwerdeführerin aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- zu verrechnen. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **erkannt** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
  2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet.
  3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiberin

Gegen diesen Entscheid wurde am 14. April 2021 Beschwerde beim Bundesgericht (Verfahrensnummer 2C\_310/2021) erhoben.