



Abteilung III
C-5250/2014

Urteil vom 25. April 2016

Besetzung

Richter David Weiss (Vorsitz),
Richter Michael Peterli,
Richterin Michela Bürki Moreni,
Gerichtsschreiber Matthias Burri-Küng.

Parteien

1. _____ bis 35. _____,
alle vertreten durch ihre gesetzlichen Vertreter,
diese wiederum vertreten durch Prof. Dr. iur. Isabelle Häner,
Beschwerdeführende,

gegen

Bundesamt für Gesundheit, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Epidemiengesetz, Verfügung vom 12. August 2014.

Sachverhalt:**A.**

Im Mai 2014 lancierte das Bundesamt für Gesundheit (BAG) seine HIV-Kampagne "Love Life – und bereue nichts". Die Kampagne "Love Life" bezweckt gemäss deren Hintergrundtext den Schutz der Allgemeinheit vor HIV und anderen sexuell übertragbaren Krankheiten (sexually transmitted infections [STI]) und soll die sexuell aktiven Menschen in der Schweiz dazu anregen, sich für ein verantwortungsvolles Sexualleben zu entscheiden (BVGer act. 1, Beilage 19). Als Informationsportal installierte das BAG die Website www.lovelife.ch.

Im Vorfeld der eigentlichen Kampagne wurde – gemäss Angabe des BAG am Abend des 13. Mai 2014 – in verschiedenen TV-Sendern der Schweiz die Kurzversion (20 Sekunden) des TV-Spots "Love Life – no regrets" ausgestrahlt. Einige Sender strahlten in derselben Woche eine Wiederholung aus (BVGer act. 5). Die Vollversion des Spots (ca. 60 Sekunden) wurde auf der Website veröffentlicht und erschien offenbar auch in Kinos. Er zeigt hetero- und homosexuelle Paare in schnell geschnittenen Sequenzen von wenigen Sekunden vor oder während sexueller Handlungen, wobei keine primären Geschlechtsorgane sichtbar sind.

Sodann wurden bei Kampagnenstart Einzelpersonen und Paare gesucht, denen Gelegenheit geboten wurde, einen nach ihren Vorstellungen verantwortungsvollen Umgang mit der Sexualität in Form einer Serie von Plakaten darzustellen. Die Bilder stellen sexuelle Handlungen von hetero- und homosexuelle Paaren dar, wobei auch hier die Geschlechtsorgane nicht sichtbar sind. Die rund 2000 Plakate wurden gemäss Angaben des BAG am 28. Juli 2014 im öffentlichen Raum in der gesamten Schweiz ausgehängt und in Printmedien sowie den gängigen elektronischen Medien veröffentlicht (BVGer act. 1, Beilage 13, BVGer act. 5).

Ab Mitte August 2014 war das besagte Bild- und Videomaterial auf der Website und in sozialen Medien abrufbar. In den nachfolgenden Teilen der "Love Life" Kampagne (etwa zur Primoinfektion) kamen neue TV-Spots und Plakate zur Anwendung, die keine sexuellen Darstellungen mehr enthielten.

B.

Bereits am 22. Juli 2014 ersuchten 35 Kinder und Jugendliche im Alter von vier bis 17 Jahren beziehungsweise ihre gesetzlichen Vertreter (*nachfolgend*: Beschwerdeführende), alle vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Dr.

iur. Isabelle Häner, beim BAG (*nachfolgend auch: Vorinstanz*) um Einstellung der laufenden "Love Life" Kampagne (BVGer act. 1, Beilage 12). Konkret wurden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei die umgehende Beendigung der laufenden Kampagne "Bereue nichts" im Rahmen des Programms "Love Life" anzuordnen.
2. Insbesondere sei auf die Darstellung sexueller Handlungen in Bild und Ton im Internet und in Anzeigen, Inseraten, Plakaten, Fernsehen, Kino sowie weiteren Medien zu verzichten.
3. Es sei festzustellen, dass die bereits erfolgten Bild- und Tondarstellungen sexueller Handlungen in den Medien wiederrechtlich erfolgten.
4. Es sei in jedem Fall eine anfechtbare Verfügung im Sinn von Art. 25a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG) zu erlassen.

C.

Mit Eingabe an die Vorinstanz vom 6. August 2014 beantragten die Beschwerdeführenden des Weiteren, es sei über die Anträge 1 – 2 des Gesuchs vom 22. Juli 2014 superprovisorisch zu verfügen (BVGer act. 1, Beilage 17).

D.

Mit Verfügung vom 12. August 2014 trat die Vorinstanz auf die Anträge 1 – 3 des Gesuchs der Beschwerdeführenden vom 22. Juli 2014 nicht ein. Das Gesuch um Erlass superprovisorischer Massnahmen vom 6. August 2014 sei damit gegenstandslos geworden, sodass darauf ebenfalls nicht eingetreten werde (BVGer act. 1, Beilage 11).

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, es fehle den Beschwerdeführenden an einem schutzwürdigen Interesse gestützt auf Art. 25a VwVG die Beendigung der Kampagne "Love Life" zu verlangen. Es seien keine Gründe ersichtlich, wieso die gesuchstellenden Kinder und Jugendlichen beziehungsweise ihre sorgeberechtigten Eltern durch die Kampagne stärker als die Gesamtheit aller übrigen Kinder und Jugendlichen beziehungsweise deren sorgeberechtigten Eltern betroffen sein sollten.

E.

Gegen die vorerwähnte Verfügung erhoben die Beschwerdeführenden am 15. September 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und stellten folgende Rechtsbegehren (BVGer act. 1):

1. Als vorsorgliche Massnahme sei zunächst superprovisorisch und hernach provisorisch die vorläufige Einstellung der Kampagne "Love Life" durch den Beschwerdegegner anzuordnen.
2. Der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Angelegenheit zu materieller Entscheidung an den Beschwerdegegner zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuerzuschlag, zu Lasten des Beschwerdegegners.

Zur Begründung wurde im Wesentlichen geltend gemacht, die Beschwerdeführenden seien der "Love Life" Kampagne in vielfacher Weise ausgesetzt, namentlich in Form von ausgestrahlten Fernsehspots, Inseraten, Plakaten oder Werbung im Internet. Gemäss Art. 11 Abs. 1 BV hätten Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Dieser Schutzbedarf bestehe auch in Bezug auf ihre geschlechtliche Entwicklung. Die sexuellen Darstellungen, die im Rahmen der Kampagne "Love Life" verbreitet würden, seien in hohem Mass geeignet, die Entwicklung der Beschwerdeführenden zu beeinträchtigen. Sie seien nicht altersentsprechend und könnten vor allem bei Kindern Verwirrung auslösen. Auf Jugendliche hätten sie eine falsche Vorbildwirkung, indem sexuelle Aktivität generell als erstrebenswert dargestellt und damit risikoreiches Verhalten gefördert werde. Die fraglichen Darstellungen hätten somit andere und stärkere Auswirkungen auf Jugendliche und Kinder als auf erwachsene Personen. Damit seien Kinder und Jugendliche von den Darstellungen in einem besonderen Mass und stärker als die Allgemeinheit betroffen. Auch wenn sie eine grosse Gruppe darstellten, sei ihre Befugnis nach Art. 25a VwVG anzuerkennen. Wie bei Streitigkeiten betreffend Vorhaben mit räumlich begrenzten Einwirkungen, dürfe die Legitimation nicht aufgrund der hohen Zahl der potentiellen Beschwerdeführenden verneint werden. Die Vorinstanz sei zu Unrecht nicht auf das Gesuch eingetreten und werde darüber einen materiellen Entscheid treffen müssen. Überdies fehle es an einer gesetzlichen Grundlage für die Kampagne und schliesslich werde das Prinzip der Verhältnismässigkeit verletzt.

F.

Mit Zwischenverfügung vom 19. September 2014 wies der zuständige Instruktionsrichter das Gesuch um vorläufige Einstellung der Kampagne "Love Life" durch die Vorinstanz im Rahmen einer superprovisorischen Massnahme ab und forderte die Beschwerdeführenden auf, einen Kostenvorschuss in der Höhe der mutmasslichen Verfahrenskosten von Fr. 4'500.- zu leisten. Gleichzeitig erhielt die Vorinstanz Gelegenheit, zum

Gesuch um vorläufige Einstellung der Kampagne "Love Life" im Rahmen vorsorglicher Massnahmen Stellung zu nehmen, wovon sie am 29. September 2014 Gebrauch machte (BVGer act. 2 und 5).

Mit einer weiteren Zwischenverfügung vom 6. Oktober 2014 wurde das Gesuch um vorläufige Einstellung der Kampagne "Love Life" im Rahmen vorsorglicher Massnahmen abgewiesen und die Beschwerdeführenden darauf hingewiesen, dass der Schriftenwechsel betreffend Ziffer 2 der Rechtsbegehren nach Eingang des Kostenvorschusses eröffnet werde (BVGer act. 7).

G.

Nachdem der Kostenvorschuss am 3. Oktober 2014 bei der Gerichtskasse einging, beantragte die Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 4. November 2014 die Abweisung der Beschwerde (BVGer act. 13). Zur Begründung machte sie im Wesentlichen geltend, es seien vorliegend keine Rechte und Pflichten im Sinn von Art. 25a VwVG verletzt und die Beschwerdeführenden vermöchten keinen durch die aktuelle "Love Life" Kampagne erlittenen Sondernachteil gegenüber der Allgemeinheit und insbesondere allen anderen Kindern und Jugendlichen in der Schweiz nachzuweisen, da die behauptete Gefährdung rein theoretischer Natur sei und zudem nicht belegt werde. Die Intensität der Gefährdung respektive der Beeinträchtigung reiche angesichts der Rechtsprechung und hinsichtlich der Abgrenzung zur Popularbeschwerde nicht aus, um ein schutzwürdiges Interesse zu begründen. Demnach hätten die Beschwerdeführenden keinen Anspruch auf Erlass einer Verfügung nach Art. 25a VwVG, weshalb das BAG auf das Gesuch zu Recht nicht eingetreten sei.

H.

Mit Replik vom 15. Dezember 2014 hielten die Beschwerdeführenden an ihren Ausführungen und Anträgen fest (BVGer act. 17). Ergänzend führten sie im Wesentlichen aus, die geltend gemachte nachteilige Auswirkung auf Kinder und Jugendliche sei wissenschaftlich belegt und betreffe das auf Verfassungsstufe verankerte Recht von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit, das von sämtlichen staatlichen Behörden zu berücksichtigen sei. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz handle es sich somit nicht um hypothetische oder theoretische Gefahren. Bereits der erste Kontakt mit den sexualisierten Bildern der Kampagne könne sich negativ auf die Entwicklung der Beschwerdeführenden auswirken, wobei der Eingriff in das Kindeswohl hinsichtlich der Schwere einen besonders gewichtigen Eingriff darstelle.

Sodann könnten die einzelnen Werbemassnahmen der Kampagne ohne weiteres mit Allgemeinverfügungen verglichen werden. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf die Anbringung von Plakaten an Strassen und öffentlichen Gebäuden, welche die Beschwerdeführenden täglich frequentierten. Die Legitimation werde bei Allgemeinverfügungen im Sinn von Verkehrsanordnungen insbesondere dann bejaht, wenn die Strasse regelmässig benützt werde. Die Kinder und Jugendliche, welche regelmässig gezwungen seien an einer Plakatwand vorbeizugehen, seien ähnlich betroffen wie die Spezialadressaten einer Allgemeinverfügung.

I.

Mit Duplik vom 27. Januar 2015 hielt die Vorinstanz an ihren bisherigen Ausführungen und an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest (BVGer act. 19). Ergänzend führte sie im Wesentlichen aus, der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens beschränke sich auf die Eintretensfrage. Die Beschwerdeführenden hätten in ihrer Replik diesbezüglich keine neuen Argumente vorgebracht. Vielmehr würden ihre Ausführungen grösstenteils materielle Aspekte betreffen, welche nicht Gegenstand dieses Verfahrens seien. Die Vorinstanz habe sich in ihrer bisherigen Argumentation somit zu Recht auf die für den Streitgegenstand relevanten Rechtsfragen beschränkt.

J.

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 29. Januar 2015 gab der zuständige Instruktionsrichter den Beschwerdeführenden Kenntnis von der Duplik vom 27. Januar 2015 und schloss den Schriftenwechsel.

K.

Auf die Ausführungen der Parteien und die Beweismittel ist – soweit erforderlich – in den folgenden Erwägungen näher einzugehen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E.1 m.H.).

1.1 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich im Wesentlichen nach den Vorschriften des VwVG und des VGG.

1.2 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, die von den als Vorinstanzen in Art. 33 VGG genannten Behörden erlassen wurden. Danach beurteilt das Gericht insbesondere Beschwerden gegen Verfügungen der Anstalten und Betriebe des Bundes (Art. 33 Bst. d VGG). Da das Bundesamt für Gesundheit (BAG) eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts ist, der angefochtene Nichteintretensentscheid ohne Zweifel als Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG zu qualifizieren ist und zudem keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.3 Die Beschwerdelegitimation nach Art. 48 VwVG setzt Partei- und Prozessfähigkeit voraus. Der Begriff der Parteifähigkeit umschreibt die Möglichkeit, im Beschwerdeverfahren als Partei aufzutreten; parteifähig ist, wer rechtsfähig ist (vgl. ISABELLE HÄNER, *in*: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St. Gallen 2008 [hiernach: VwVG-Kommentar], Art. 48 Rz. 5). Die Prozessfähigkeit umschreibt die prozessuale Handlungsfähigkeit, also die Fähigkeit, eine Beschwerde einzureichen und den Prozess selbst zu führen oder durch einen gewählten Vertreter führen zu lassen. Natürliche Personen sind prozessfähig, wenn sie volljährig und urteilsfähig sind (Art. 13 ZGB). Volljährig ist, wer das 18. Altersjahr vollendet hat (Art. 14 ZGB). Urteilsfähige handlungsunfähige Personen müssen sich in der Regel durch ihren gesetzlichen Vertreter vertreten lassen; Rechte, die ihnen um ihrer Persönlichkeit willen zustehen, können sie indes selbstständig oder durch einen Vertreter ihrer Wahl geltend machen (Art. 11 Abs. 2 BV, Art. 19c Abs. 1 ZGB). Urteilsunfähige können hingegen nur durch ihren gesetzlichen Vertreter Beschwerde führen, sofern nicht ein Recht so eng mit der Persönlichkeit verbunden ist, dass jede Vertretung ausgeschlossen ist (Art. 19c Abs. 2 ZGB; vgl. auch BERNHARD WALDMANN, *in*: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, N. 1 zu Art. 89 BGG).

Bei den Beschwerdeführenden handelt es sich um Kinder und Jugendliche, die im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung zwischen vier und 17 Jahre alt waren (BVGer act. 1, Beilage). Sämtliche Beschwerdeführenden handeln durch ihre gesetzlichen Vertreter. Sie sind daher prozessfähig, zumal die Prozessfähigkeit – soweit höchstpersönliche Rechte berührt sind – vorliegend zumindest für einen Teil der Beschwerdeführenden ohnehin gegeben wäre.

1.4 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerdeführung vor dem Bundesverwaltungsgericht legitimiert, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.

Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und haben ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung der Frage, ob die Vorinstanz ihr Gesuch um Erlass einer Verfügung nach Art. 25a VwVG zu Recht nicht materiell behandelt hat. Das Rechtsschutzinteresse ist zudem noch aktuell, da das beanstandete Bild- und Videomaterial nach wie vor auf www.lovelife.ch abrufbar ist (zuletzt abgerufen am 6. April 2016).

1.5 Nachdem auch der einverlangte Verfahrenskostenvorschuss rechtzeitig geleistet worden ist (BVGer act. 4), kann auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde eingetreten werden (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit (Art. 49 VwVG; Kognition, vgl. BENJAMIN SCHINDLER, *in*: VwVG-Kommentar, Rz. 1 ff. zu Art. 49).

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht an die Begründung der Begehren der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Im Rahmen seiner Kognition (E. 2.1 hiervor) kann es die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983, S. 212; vgl. BGE 128 II 145 E. 1.2.2, BGE 127 II 264 E. 1b).

3.

Die Vorinstanz ist auf das Gesuch der Beschwerdeführenden um Erlass einer Verfügung nach Art. 25a VwVG nicht eingetreten.

Der Streitgegenstand definiert sich durch den Gegenstand des angefochtenen Entscheids (dieser bildet das Anfechtungsobjekt) und durch die Par-

teibegehren, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 133 II 181 E. 3.3 mit Hinweis). Nach der Rechtsprechung ist derjenige, auf dessen Begehren beziehungsweise Rechtsmittel nicht eingetreten worden ist, befugt, durch die ordentliche Beschwerdeinstanz überprüfen zu lassen, ob dieser Nichteintretensentscheid zu Recht ergangen ist (BGE 124 II 499 E. 1). In einer Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid kann somit nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Vorliegen der Eintretensvoraussetzungen verneint. Damit bleibt der Streitgegenstand auf die Eintretensfrage beschränkt, deren Verneinung als Verletzung von Bundesrecht mit Beschwerde gerügt werden kann (BGE 132 V 74 E. 1.1). Die beschwerdeführende Partei kann entsprechend nur die Anhandnahme beantragen, nicht aber einen materiellen Entscheid in der Streitsache verlangen (vgl. zum Ganzen statt vieler: Urteil des BVer A-6922/2011 vom 30. April 2012 E. 1.3 mit Hinweisen; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage 2013, Rz. 2.164).

Im vorliegenden Verfahren ist somit einzig zu prüfen, ob die Vorinstanz die Voraussetzungen nach Art. 25a VwVG für das Eintreten auf das Gesuch der Beschwerdeführenden zu Recht verneint hat. Wird die Beschwerde gutgeheissen, hat die Vorinstanz das Gesuch materiell zu behandeln, andernfalls bleibt es beim Nichteintretensentscheid (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012 E. 1.1).

4.

4.1 Gemäss Art. 25a Abs. 1 VwVG kann, wer ein schutzwürdiges Interesse hat, von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft (Bst. a), die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt (Bst. b) oder die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt (Bst. c). Dieser Artikel räumt der betroffenen Person das Recht auf ein eigenständiges, nachgeschaltetes Verwaltungsverfahren ein, das in eine Verfügung über den beanstandeten Realakt mündet (Art. 25a Abs. 2 VwVG; BGE 140 II 315 E. 2.1 mit Hinweisen, BGE 136 V 156 E. 4.2).

4.2 Sinn und Zweck von Art. 25a VwVG ist es, das Rechtsschutzdefizit, welches vor der Revision der Bundesrechtspflege im Bereich des tatsächlichen Verwaltungshandelns bestand zu verkleinern (vgl. MARKUS MÜLLER, Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte, *in*: Neue Bundesrechtspflege, 2007,

S. 313 ff., 314; MARIANNE TSCHOPP-CHRISTEN, Rechtsschutz gegenüber Realakten des Bundes [Artikel 25a VwVG], 2009, S. 83; je mit weiteren Hinweisen).

Da Art. 25a VwVG in einer späten Phase der Totalrevision der Bundesrechtspflege aufgenommen und im Parlament nicht diskutiert wurde, sind zu seiner Entstehungsgeschichte weder eine Botschaft des Bundesrates noch Aufzeichnungen von Parlamentsdebatten vorhanden (vgl. aber zur Entstehungsgeschichte MÜLLER, a.a.O., S. 315 ff. und 340 ff.; BEATRICE WEBER-DÜRLER, VwVG-Kommentar, Art. 25a Rz. 1 ff.; ISABELLE HÄNER, *in*: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2016 [hiernach: Praxiskommentar], Art. 25a Rz. 1 ff.; TSCHOPP-CHRISTEN, a.a.O., v.a. S. 83 ff.).

5.

5.1 Damit Anspruch auf Erlass einer Verfügung über einen Realakt besteht, sind gemäss der bisher ergangenen Rechtsprechung zu Art. 25a VwVG neben dem Rechtsschutzinteresse der Gesuchsteller weitere Voraussetzungen zu erfüllen, die nachfolgend zu prüfen sind.

5.2 Zunächst ist das Vorliegen eines Realakts vorausgesetzt. Der Begriff Realakt umfasst eine Vielzahl von Erscheinungsformen des tatsächlichen Verwaltungshandelns, denen gemeinsam ist, dass keine Verfügung erlassen wurde (vgl. MÜLLER, a.a.O., S. 317 f.; WEBER-DÜRLER, a.a.O., Art. 25a Rz. 6 ff.; HÄNER, Praxiskommentar, Art. 25a Rz. 6 ff.; TSCHOPP-CHRISTEN, a.a.O., S. 22 ff.; siehe auch. BGE 128 I 167 E. 4.5; Urteile des BVGer A-5762/2012 vom 7. Februar 2013 E. 4, A-3144/2008 vom 27. Mai 2009 E. 13.1 und A-5646/2009 vom 18. Mai 2010 E. 3). Ein Realakt kann die Rechtsstellung von Privaten berühren, selbst wenn er grundsätzlich auf die Herbeiführung eines Taterfolgs ausgerichtet ist, zumal Verwaltungshandeln ohne rechtliche Auswirkungen kaum möglich ist (BGE 130 I 369 E. 6.1; MÜLLER, a.a.O., S. 320).

Bei der "Love-Life" Kampagne handelt es sich um eine behördliche Informationshandlung beziehungsweise Empfehlung oder Warnung im Zusammenhang mit sexuell übertragbaren Krankheiten in Form einer Aufklärungs- und Präventionskampagne. Sowohl Empfehlungen als auch Warnungen zielen auf eine Verhaltensbeeinflussung und somit nicht auf einen

rechtlichen, sondern auf einen tatsächlichen Erfolg ab. Es liegt unbestrittenmassen ein Realakt im Sinn von Art. 25a VwVG vor.

5.3 Weiter ist das Begehren an die für den Realakt örtlich, sachlich und funktionell zuständige Verwaltungsbehörde zu richten (BGE 140 315 E. 2.2; Urteil des BVGer A-5762/2012 vom 7. Februar 2013 E. 4; statt vieler MÜLLER, a.a.O., S. 345 f.).

Nach Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV erlässt der Bund Vorschriften über die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren. Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV räumt dem Bund eine umfassende, nachträgliche derogatorische Kompetenz ein, die nicht auf die Regelung der Grundsätze beschränkt ist. Dem Bund wird damit nicht die Bekämpfung jeder Art von Krankheit übertragen. Vielmehr beschränkt sich die Bundeskompetenz auf die Bekämpfung von Krankheiten einer gewissen Schwere, die zu einer Beeinträchtigung der öffentlichen Gesundheit und damit der Wohlfahrt des Volkes führen können, wobei der Begriff der Bekämpfung auch präventive Massnahmen abdeckt. Mit Erlass des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 18. Dezember 1970 (Epidemiengesetz [EpG, SR 818.101]) hat der Bund seine Gesetzgebungskompetenz ausgeschöpft, wobei den Kantonen in engen Grenzen Raum für eigene Regelungen verbleibt (THOMAS POLEDNA, *in*: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallander [Hrsg.], St. Galler Kommentar zu Art. 118 BV, Rz. 12 ff.; vgl. auch THOMAS GÄCHTER/BERNHARD RÜTSCHKE, Gesundheitsrecht, 3. Auflage 2013, Rz. 765 ff.; siehe auch BGE 139 I 242 E. 3.1 mit Hinweisen).

Art. 3 EpG enthält eine Regelung der Informationstätigkeit der Behörden im Zusammenhang mit der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Danach veröffentlicht das Bundesamt für Gesundheit periodisch die gemäss Art. 27 EpG erstatteten Meldungen (Art. 3 Abs. 1 EpG); bei Bedarf unterrichtet es die Behörden, die Ärzteschaft und die Öffentlichkeit durch weitere Mitteilungen (Art. 3 Abs. 2 EpG); es gibt zuhanden der Behörden und Ärzte technische Richtlinien zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und über den Umgang mit Erregern heraus und passt sie laufend dem wissenschaftlichen Stand an (Art. 3 Abs. 3 EpG).

Sowohl bei der HIV Infektion als auch bei den STI handelt es sich um Krankheiten, die für die öffentliche Gesundheit aufgrund der Ansteckung oder Verbreitung schwerwiegende Folgen haben können. Die Vorinstanz

ist somit gestützt auf Art. 3 EpG die zur Information der Bevölkerung über die Gefahren solcher Krankheiten zuständige Behörde (vgl. BGE 118 Ib 473 E. 5c, wonach Art. 3 EpG die gesetzliche Grundlage für die Informationstätigkeit der Gesundheitsbehörden des Bundes darstellt; GÄCHTER/RÜTSCHKE, a.a.O., Rz. 777). Die Beschwerdeführenden haben ihr Gesuch somit an die für den Realakt örtlich, sachlich und funktionell zuständige Verwaltungsbehörde gerichtet.

5.4 Mit Art. 3 EpG stützt sich der Realakt zudem auf eine Grundlage im öffentlichen Recht des Bundes, was eine weitere Voraussetzung für den Rechtsschutz nach Art. 25a VwVG bildet (BGE 140 315 E. 2.2; Urteil des BVGer A-5762/2012 vom 7. Februar 2013 E. 6; statt vieler Müller, a.a.O., S. 348 f.).

Ob mit Art. 3 EpG eine genügende gesetzliche Grundlage für die "Love Life" Kampagne vorliegt und die Kampagne zudem verhältnismässig im Sinn von Art. 5 Abs. 2 BV ist – was die Beschwerdeführenden bestreiten – ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, sondern gehört zur materiellen Beurteilung des Realakts. Eine solche kann indessen erst dann erfolgen, wenn die Beschwerdeführenden ein rechtsschutzspezifisches Interesse an der Prüfung des Realakts darzulegen vermögen (vgl. MÜLLER, a.a.O. S. 352). Auf die diesbezüglichen Ausführungen der Beschwerdeführenden ist daher nicht weiter einzugehen.

5.5 Ferner besteht der Anspruch auf eine Verfügung nach Art. 25a VwVG nicht, wenn die Gesetzgebung den Rechtsschutz gegenüber dem Realakt bewusst ausgeschlossen hat.

Es ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht, dass der Gesetzgeber den Rechtsschutz gegenüber der Informationstätigkeit der Vorinstanz nach Art. 3 EpG bewusst ausgeschlossen hätte.

5.6 Zudem ist die Subsidiarität dieser Rechtsschutzmöglichkeit zu berücksichtigen: ein schutzwürdiges Interesse entfällt bereits dort, wo genügender Rechtsschutz auf andere Weise möglich ist (BGE 140 II 315 E. 3.1, BGE 136 V 156 E. 4.3; Urteile des BVGer A-5762/2012 E. 4.1, A-101/2011 vom 7. September 2011 E. 4.4 sowie BVGE 2008/48 E. 5.3; WEBER-DÜRLER, VwVG-Kommentar, Art. 25a Rz. 31; TSCHOPP-CHRISTEN, a.a.O., S. 131 f.).

Ein anderes Rechtsmittel, das dem Begehren um Erlass einer Verfügung über Realakte vorgehen würde, steht nicht zur Verfügung. Den Beschwerdeführenden stünde zwar die Möglichkeit einer Aufsichtsbeschwerde offen. Dabei handelt es sich jedoch lediglich um einen formlosen Rechtsbehelf, dem kein Vorrang vor einem Verfahren gemäss Art. 25a VwVG zukommt (BGE 128 I 167 E. 4.5; Urteil des BVGer A-5762/2012 vom 7. Februar 2013 E. 7.4; TSCHOPP-CHRISTEN, a.a.O., S. 55 f.).

6.

Zu prüfen bleibt somit, ob die Beschwerdeführenden ein schutzwürdiges Rechtsschutzinteresse am Erlass einer Verfügung über den Realakt haben.

6.1 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definiert Art. 25a VwVG das streitlagenspezifische Rechtsschutzinteresse (vgl. zum Begriff BGE 137 V 210 E. 3.4.2.4 mit Hinweis) über ein aktbezogenes und ein subjektbezogenes Kriterium. Zum einen muss der Realakt "Rechte oder Pflichten berühren", zum anderen die gesuchstellende Person ein "schutzwürdiges Interesse" an einer Verfügung über einen Realakt aufweisen. Obwohl die genannten Kriterien mit der Bestimmung des Rechtsschutzinteresses die gleiche Stossrichtung aufweisen, werden sie innerhalb von Art. 25a VwVG klar getrennt – im gleichen Sinn wird herkömmlicherweise bei Rechtsakten zwischen Anfechtungsobjekt (Art. 44 VwVG) und Beschwerdebefugnis (Art. 48 VwVG) unterschieden (BGE 140 II 315 E. 4.1).

6.2 Das "schutzwürdige Interesse" im Sinne von Art. 25a VwVG ist grundsätzlich gleich zu verstehen wie beim Parteibegriff (Art. 6 VwVG) und der Beschwerdebefugnis nach Art. 48 Abs. 1 VwVG beziehungsweise Art. 89 Abs. 1 BGG. Es muss demnach eine besondere Nähe der gesuchstellenden Person zum Realakt vorliegen (BGE 140 II 315 E. 4.2 mit Hinweisen). Dieses Kriterium dient der Abgrenzung zur Popularbeschwerde. Es reicht nicht, wenn nur ein allgemeines Interesse oder ein Interesse Dritter geltend gemacht wird (BGE 135 II 145 E. 6; Urteil des BVGer A-98/2011 vom 27. September 2011 E. 2.10). Diesen Anforderungen kommt dann eine ganz besondere Bedeutung zu, wenn der Realakt eine Vielzahl von Personen oder wenigstens eine grosse Zahl von Personen betrifft. Hier ist das schutzwürdige Interesse – wie bei einer Allgemeinverfügung oder einer gewöhnlichen Verfügung, die viele Dritte berührt – an einen Sondernachteil der gesuchstellenden Person und überdies an eine genügend intensive Betroffenheit geknüpft (WEBER-DÜRLER, VwVG-Kommentar., Art. 25a Rz.

34; TSCHOPP-CHRISTEN, a.a.O., S. 137 f.). Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein, soweit die gesuchstellende Person an der Rechtsklärung mittels Verfügung über den Realakt einen praktischen Nutzen hat (BGE 140 II 315 E. 4.2). Da generell nur jene Realakte Gegenstand eines Verfahrens nach Art. 25a VwVG sein können, die Rechte und Pflichten berühren, wird das Interesse indes kaum je isoliert tatsächlicher Natur sein. Vielmehr wird es sich regelmässig aus einer Rechtsnorm ableiten, deren Verletzung oder zumindest Berührung in Frage steht (MÜLLER, a.a.O., S. 348).

6.3 Dem Berührtsein in "Rechten oder Pflichten" kommt im Verhältnis zum "schutzwürdigen Interesse" eigenständiger Charakter zu. Es wird somit entgegen einem Teil der Lehre ein rechtlich geschütztes und nicht bloss ein schutzwürdiges faktisches Interesse vorausgesetzt (BGE 140 II 315 E. 4.1 und E. 4.5; vgl. zum Ganzen auch MÜLLER, a.a.O., S. 348, 355; vgl. auch BERIGER/GLASER, Rechtsschutz gegen Realakte: Bundesgericht schafft Klarheit, *in*: SJZ 111 2015 Nr. 7). Dennoch lassen sich die beiden Kriterien nicht immer voneinander abgrenzen (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Auflage 2013, S. 328 Rz. 941). Vielmehr bedingen sie sich wechselseitig. Wird die gesuchstellende Person durch den Realakt in ihren Rechten oder Pflichten berührt, gründet das "schutzwürdige Interesse" im "Berührtsein in der Rechtsstellung". Die beiden Kriterien des "schutzwürdigen Interesses" und des "Berührtseins in Rechten und Pflichten" fallen dann weitgehend ineinander (BGE 140 II 315 E. 4.3; BGE 133 V 188 E. 4.3.1; vgl. auch MÜLLER, a.a.O., S. 355). Dies muss auf jeden Fall dann gelten, wenn die gesuchstellende Person – analog zum Adressaten einer Verfügung – in einer besonderen Beziehung zum Realakt steht beziehungsweise, wenn sie von einer Tathandlung mit grossen Breitenwirkung im Vergleich zur Allgemeinheit besonders betroffen ist (vgl. HÄNER, *Praxis-kommentar*, Art. 25a Rz. 35; dazu insbesondere nachstehende E. 7.3.3).

Der Begriff des Berührtseins in Rechten und Pflichten grenzt die rechtliche Relevanz gemäss Art. 25a VwVG auf zwei Seiten ab: Einerseits gegenüber der Verfügung und andererseits wird damit eine gewisse Intensität der Betroffenheit der Rechte und Pflichten verlangt. Sodann muss die Handlung auch geeignet sein, um in Rechte und Pflichten einzugreifen. Es ist danach zu fragen, ob der Zurechnungszusammenhang gegeben ist, somit die Handlung nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung geeignet ist, die Rechte und Pflichten der betroffenen zu

tangieren (HÄNER, Praxiskommentar, Art. 25a Rz. 26 ff.; PIERRE TSCHANNEN, amtliche Warnungen und Empfehlungen, [ZSR 118 1999] II., S. 419 f.).

7.

Der vorliegend umstrittene Realakt in Form der "Love Life" Kampagne richtet sich an eine individuell nicht bestimmte Vielzahl von Personen und regelt eine unbestimmte Vielzahl von Lebenssachverhalten. Er weist damit eine generell-abstrakte Regelungsnatur auf (so explizit in Bezug auf die "Stop-Aids" Kampagne: TSCHANNEN, a.a.O., S. 375). Das schutzwürdige Interesse ist daher wie bei einer Allgemeinverfügung an einen Sondernachteil der gesuchstellenden Person und überdies an eine genügend intensive Betroffenheit geknüpft (vgl. vorstehende E. 6.2). Nur auf diese Weise kann das Erfordernis des schutzwürdigen Interesses bei Realakten, die die gesamte Bevölkerung betreffen, seine Funktion, die in der Verhinderung von Popularverfahren liegt, wahrnehmen (vgl. TSCHOPP-CHRISTEN, a.a.O., S. 138).

7.1 Behördliche Warnungen und Empfehlungen verfügen grundsätzlich über das Potential, sowohl ihre Adressaten als auch Dritte, die in einer bestimmten Beziehungsnähe zum Realaktgegenstand stehen, zu tangieren. Denn selbst wenn die Informationen für definierte Zielgruppen bestimmt sind, so können die Auswirkungen doch über sie hinausreichen und nicht angesprochene Dritte in Mitleidenschaft ziehen (TSCHANNEN, a.a.O., S. 374).

7.2 Die Beschwerdeführenden bemängeln nicht die verhaltenslenkende Intention der "Love Life" Kampagne. Vielmehr machen sie sinngemäss geltend, dass Form, Inhalt und Art des im Rahmen der Kampagne verwendeten Bild- und Videomaterials ihren rechtlich geschützten Interessen zuwiderlaufen würden.

7.3

7.3.1 Die Beschwerdeführenden begründen ihre besondere Beziehungsnähe zum Realakt damit, dass Kindern und Jugendlichen gestützt auf Art. 11 Abs. 1 BV Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Förderung ihrer Entwicklung zukäme. Der Sondernachteil sei zu bejahen, da die Bilder der "Love Life" Kampagne die Entwicklung und das Verhalten von Kindern und Jugendlichen wie den Beschwerdeführenden negativ beeinträchtigten.

7.3.2 Die Vorinstanz macht demgegenüber im Wesentlichen geltend, die Beschwerdeführenden seien weder hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit der Realisierung der Gefahr noch der Schwere einer allfälligen Beeinträchtigung einem höheren Risiko ausgesetzt als die Allgemeinheit. Insbesondere sei kein Fall bekannt, in dem sich die geltend gemachte Gefährdung konkret verwirklicht habe. Eine besonders nahe Beziehung zur Streitsache lasse sich für die Beschwerdeführenden auch nicht daraus ableiten, dass sie sich aus ideellen oder moralischen Gründen stärker als die Allgemeinheit betroffen fühlten. Das Gefährdungspotential könne nicht mit jenem von Kernkraftwerken verglichen werden, wo die möglichen Konsequenzen für die potentiell Beschwerdeberechtigten weitaus gravierender und zudem wissenschaftlich belegt seien. Im Gegensatz zu jenem von stationären Anlagen sei es zudem nur temporärer Natur, weshalb die entsprechende Rechtsprechung nicht unbesehen übernommen werden könne. Von der "Love Life" Kampagne sei niemand "stärker als jedermann" betroffen (BVGer act. 13).

7.3.3 Die Beschwerdelegitimation von Drittbetroffenen beziehungsweise jene bei Allgemeinverfügungen lässt sich in allgemeiner Weise zusammenfassend wie folgt umschreiben: Fechten nicht die primären Verfügungsadressaten, sondern Drittpersonen beziehungsweise Adressaten einer Allgemeinverfügung dieselbe an, ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG und Art. 89 BGG Abs. 1 erforderlich, dass die Beschwerdeführer durch den angefochtenen Akt stärker als jedermann berührt sind und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache stehen, indem sie davon besonders stark, intensiv oder erheblich nachteilig betroffen sind (RENÉ SCHAFFHAUSER, Instanzenzug und Beschwerdelegitimation bei Verkehrsanordnungen nach Art. 3 SVG, *in*: Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht, St. Gallen, Band 61 2009, S. 512 Rz. 24). Die Praxis bestimmt in jedem Einzelfall, worin die besondere Beziehungsnähe besteht. Diese muss jedenfalls nach objektiven Kriterien bestimmt werden. Subjektive, in der Person der Beschwerdeführenden liegende Gründe wie etwa besondere Empfindlichkeit oder ein besonderes weltanschauliches Interesse an den aufgeworfenen Fragen vermögen nicht zu genügen (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 952 mit Hinweis auf BGE 123 II 376 E. 4). Das Rechtsschutzinteresse muss intensiv genug sein, um als unmittelbares und persönliches Interesse anerkannt werden zu können. Demnach muss "etwas Reales beziehungsweise müssen handfeste Belange, persönliche Vor- oder Nachteile" hinter dem Rechtschutzanliegen stehen (BVGE 2007/1 E. 2.4.1). Das Interesse ist somit nur schutzwürdig, wenn

der Rechtsuchende durch das Beschwerdeverfahren einen realen – materiellen oder ideellen – Nachteil von sich abwenden kann. Diese Kriterien gelangen beim Rechtsschutz gegen Realakte analog zur Anwendung. Ein irgendwie geartetes schutzwürdiges Interesse allein reicht somit nicht aus, um auf der Grundlage von Art. 25a VwVG Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung betreffend einen Realakt zu haben (BERINGER/GLASER, a.a.O. S. 175).

7.3.4 Ob die Legitimationsvoraussetzungen gegeben sind, ist von der beschwerdeführenden Partei selber darzulegen, da sich die Begründungspflicht grundsätzlich auch auf die Frage der Beschwerdebefugnis erstreckt (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 55 Rz. 2.67; für das Verfahren vor BGer vgl. auch BGE 133 II 249 E. 1.1)

7.4

7.4.1 Kinder und Jugendliche haben nach Art. 11 Abs. 1 BV Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Als Kinder und Jugendliche gelten analog der zivilrechtlichen Regelung von Art. 14 ZGB die noch nicht 18-jährigen Menschen (AXEL TSCHERNTSCHER, *in*: Waldmann, Belser, Epiney [Hrsg.], BSK BV Basel 2015, N. 5 zu Art. 11). Ob es sich bei dieser Verfassungsbestimmung um ein Grundrecht oder um eine blosser Zielbestimmung im Sinn der Sozialziele handelt, ist umstritten (statt vieler vgl. JOHANNES REICH, "Schutz der Kinder und Jugendlichen" als rechtsnormatives und expressives Verfassungsrecht, *in*: ZSR 2012 1, S. 380). Die herrschende Lehre tendierte lange Zeit zu Letzterem, mit der Begründung, dass Art. 11 Abs. 1 BV zu wenig bestimmt sei. In BGE 126 II 377 stellte das Bundesgericht fest, dass es dem Förderungsanspruch an der erforderlichen normativen Bestimmtheit fehle, um klagbare subjektive Rechte zu schaffen. Im Gegensatz dazu sah es den Schutzanspruch von Art. 11 Abs. 1 BV als deckungsgleich mit dem Schutz der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und deshalb als direkt anspruchsbegründend an. Es liess jedoch offen, inwiefern ihm eine weitergehende Tragweite zukommt. Beide Teilgehalte kommen zudem bei der verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen rege zur Anwendung (CHRISTINE KAUFMANN, *in*: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kinner (Hrsg.), Staatsrecht, 2. aktualisierte Auflage 2015, S. 582 f.).

7.4.2 Unabhängig davon, ob der Anspruch auf besonderen Schutz der Unversehrtheit von Kindern und Jugendlichen direkt aus Art. 11 Abs. 1 BV oder als Teilgehalt Art. 10 Abs. 2 BV abgeleitet wird, ist unbestritten, dass

ihnen als gesellschaftliche Gruppe Anspruch auf "ganz besonderen" Schutz zukommt. Insofern lassen sich Kinder und Jugendliche etwa gegenüber Erwachsenen abgrenzen. Dies allein begründet jedoch ohne die erforderliche besondere Betroffenheit noch kein legitimationsbegründendes schutzwürdiges Interesse. Das Verhältnis zwischen den Beschwerdeführenden und dem Streitgegenstand muss nämlich nicht nur gegenüber der Allgemeinheit, sondern auch gegenüber dem Streitgegenstand als solchem qualifiziert sein (ASTRID EPINEY, Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht, *in*: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer [VVDStRL] 61, Berlin 2002, S. 368).

7.5

7.5.1 Die Beschwerdeführenden machen verschiedene von der "Love Life" Kampagne ausgehende Gefährdungen geltend. Unter anderem führen sie Folgendes ins Feld: das Bild- und Videomaterial stelle Menschen als Sexualobjekte beziehungsweise Täter dar; es verleite zu risikoreichem Verhalten; es erwecke für junge und unerfahrene Menschen den Eindruck sexueller Gewalt; es vermittele die Botschaft, dass es etwas zu bereuen gäbe, wenn man den eigenen sexuellen Gelüsten nicht jederzeit und an jedem Ort nachgäbe; es enthalte keine Präventionsbotschaft; es sei der Inbegriff des heutigen Körperkults und treibe Jugendliche und Kinder in Selbstzweifel und Minderwertigkeitskomplexe und lebe Kindern einen Standardtyp des "richtigen" Sexualverhaltens vor (vgl. BVGer act. 1 und 17 *passim*). Im Verhältnis zu Erwachsenen seien Kinder und Jugendliche daher von der "Love Life" Kampagne besonders stark berührt. Die beiden eingereichten Expertenberichte verdeutlichten, dass es sich bei dem geltend gemachten Gefährdungspotential um ein wahrscheinliches Risiko und nicht nur um eine theoretische Gefahr handle. Bereits der erste Kontakt mit den sexualisierten Bildern der Kampagne könne sich negativ auf die Entwicklung der Beschwerdeführenden auswirken.

7.5.2 Staatliche Informationshandlungen vermögen oftmals eine unbestimmte Vielzahl von Personen direkt oder indirekt zu berühren, sodass dem Bedürfnis nach dem Ausschluss der Popularbeschwerde besonders Rechnung zu tragen ist. Würde man hier für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit allein vom (behaupteten) theoretischen Gefährdungspotential ausgehen, wäre eine Abgrenzung zur Popularbeschwerde kaum mehr möglich und es liefe im Ergebnis auf eine Art Popularbeschwerde für sämtliche "besonders schützenswerten" Personengruppen hinaus.

Werden wie vorliegend gesundheitsgefährdende Auswirkungen einer Informationshandlung geltend gemacht, erscheint es vielmehr angezeigt, dass die Verwirklichung der (behaupteten) Gefahr beziehungsweise der Nachteil, den es abzuwenden gilt, von einigem Gewicht und der Schadenseintritt relativ wahrscheinlich ist. Bloss geringfügige und unwahrscheinliche Beeinträchtigungen reichen nicht aus (analog BVGE 2007/20 E. 2.4.1). Zwischen dem Realakt und dem legitimationsbegründenden persönlichen Nachteil muss sodann ein Kausalzusammenhang bestehen (ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 615; zu doppelrelevanten Tatsachen im Rahmen der Eintretensfrage vgl. etwa BGE 137 II 313 E. 3.3.3).

7.5.3 Es verhält sich vorliegend ähnlich wie etwa bei negativen Umwelteinwirkungen von Luftschadstoffen, die grundsätzlich ebenfalls geeignet sind, einen Grossteil der Bevölkerung zu berühren. Werden gesundheitliche Beeinträchtigungen infolge von Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte von verschiedenen Luftschadstoffen geltend gemacht, reicht allein das Gefährdungspotential für die Legitimation noch nicht aus. So führte das Bundesgericht etwa aus, dass die medizinische Erkenntnis, dass die hohe Schadstoffbelastung der Luft mit vermehrten chronischen Atemwegserkrankungen einhergehe, und diese insbesondere bei Kleinkindern schlecht behandelbar seien, noch keine hinreichende Betroffenheit darstelle. Damit sei nicht hinreichend dargelegt, dass eine Beschwerdeführerin beziehungsweise ihr Sohn von der Überschreitung gewisser Immissionsgrenzwerte objektiv betrachtet stärker als die Allgemeinheit betroffen seien. Vielmehr müsse ein Beschwerdeführer in seinen konkreten Rechten eingeschränkt sein. Negative Umwelteinwirkungen müssten in die Privatsphäre hineinreichen und sich dort mit einem bestimmten Schweregrad auswirken, wobei zwischen der Schädigungswirkung und Privatsphäre ein enger Zusammenhang bestehen müsse (vgl. Urteil des BGer 1C_437/2007 E. 2.6 mit Hinweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte).

7.6

7.6.1 Soweit sich die Beschwerdeführenden hinsichtlich der behaupteten schädlichen Auswirkungen auf den Fachartikel der Dipl. Psychologin A._____ stützen, ist darauf hinzuweisen, dass sich dieser nicht mit all-

fälligen Auswirkungen des konkret im Streit stehenden Bild- und Videomaterials auseinandersetzt. Vielmehr wird darin insbesondere auf Studien im Zusammenhang mit *andauerndem* und *intensivem* Pornografiekonsum Bezug genommen (BVGer act. 17, Beilage 4). Wenngleich es keine allgemeingültige Definition von Pornografie gibt (vgl. BGE 133 II 136 E. 5.3.1), geht aus dem Fachartikel doch unmissverständlich hervor, dass der darin verwendete Pornografiebegriff sich (zumindest) auf Bild- und Videomaterial bezieht, welches im Rahmen des Jugendschutzes etwa durch Art. 197 Ziff. 1 StGB für unter 16-jährige Personen verboten ist. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung setzt dieser Pornografiebegriff ein Zweifaches voraus. Zum einen müssen die Darstellungen oder Darbietungen objektiv betrachtet darauf ausgelegt sein, den Konsumenten sexuell aufzureizen. Zum anderen ist erforderlich, dass die Sexualität so stark aus ihren menschlichen und emotionalen Bezügen herausgetrennt wird, dass die jeweilige Person als ein blosses Sexualobjekt erscheint, über das nach Belieben verfügt werden kann. Das sexuelle Verhalten wird dadurch vergrößert und aufdringlich in den Vordergrund gerückt. Weiche Pornografie im Sinne von Art. 197 Ziff. 1 und 2 StGB ist dabei ohne besondere Betonung des Genitalbereichs begrifflich kaum denkbar. Entscheidend ist der Gesamteindruck (BGE 131 IV 64 E. 10.1.1 mit Hinweisen).

Das im Streit stehende Bild- und Videomaterial ist zwar explizit. Um weiche Pornografie im Sinn von Art. 197 Ziff. 1 StGB handelt es sich aber nicht. Es ist objektiv betrachtet nicht darauf ausgelegt, den Betrachter sexuell aufzureizen und lässt die Darsteller insgesamt auch nicht als blosse Sexualobjekte erscheinen. Die dahingehende Interpretation der Beschwerdeführenden ist mithin nicht nachvollziehbar. Insofern erscheint der Fachartikel von Dipl. Psychologin A. _____ nicht geeignet, die schädliche Wirkung des umstrittenen Bild- und Videomaterials zu belegen.

Anzufügen ist, dass der Schutz der ungestörten Entwicklung von Kindern und Jugendlichen ein zentrales Rechtsgut dieser Bestimmung ist. Nicht unter den Tatbestand von Art. 197 Ziff. 1 StGB fallen jedoch erotische Darstellungen. Der Gesetzgeber hat solchen Darstellungen nicht dieselben kinder- und jugendgefährdenden Auswirkungen wie pornografischen Darstellungen beigemessen.

7.6.2 Von den Beschwerdeführenden wird weder substantiiert geltend gemacht noch ergeben sich diesbezüglich Hinweise aus den Akten, dass sie als Folge der Konfrontation mit den Inhalten der "Love Life" Kampagne konkret und mit einem bestimmten Schweregrad im Sinn der behaupteten

Auswirkungen nachteilig beeinträchtigt worden wären. Ohnehin erscheint die Argumentation der Beschwerdeführenden – bereits der erste Kontakt mit den sexualisierten Bildern der Kampagne könne sich negativ auf ihre Entwicklung auswirken – mehr als fraglich. Die Medienwirkungsforschung weist diesbezüglich darauf hin, dass Lernprozesse kaum monokausal auf einen Einflussfaktor zurückzuführen seien, sondern von verschiedenen Persönlichkeitsmerkmalen und sozio-strukturellen Faktoren abhängig seien (vgl. CHRISTIAN SCHWARZENEGGER, Weiche Pornografie im Internet und in der Mobiltelefonie [Art. 197 Ziff. 1 StGB] – Prävention und Jugendschutz durch altersbegrenzten Zugang und die Verantwortlichkeit der Provider, *in*: Schwarzenegger/Nägeli, Viertes Zürcher Präventionsforum – Illegale und schädliche Inhalte im Internet und in den neuen Medien – Prävention und Jugendschutz, Zürich, S. 52 f.). Insofern erscheinen die von den Beschwerdeführenden geltend gemachten Gefährdungen unbestimmt und stehen zudem nicht in einer genügend engen (kausalen) Beziehung zum Realakt. Selbst wenn man die Bilder – wie etwa Dr. med. Mag. phil. B. _____ (vgl. BVGer act. 17, Beilage 3) – als ungeeignet oder irritierend betrachtet, ist der Eintritt der behaupteten nachteiligen Auswirkungen allein aufgrund der vom Betrachter beeinflussbaren und daher nur kurzzeitigen visuellen Einwirkung des Bild- und Videomaterials nicht plausibel.

7.6.3 Des Weiteren ist festzuhalten, dass sich die "Love Life" Kampagne und insbesondere das primär beanstandete Bild- und Videomaterial nicht andauernd und intensiv auf den Lebensalltag von Kindern und Jugendlichen auswirkt beziehungsweise ausgewirkt hat. Der Film "no regrets" etwa wurde nur wenige Male und in einer verkürzten Version (von 20 Sekunden) im TV ausgestrahlt. Ebenso waren die rund 2000 Plakate (und die entsprechenden Veröffentlichungen in Zeitschriften etc.) nur während einer beschränkten Zeit von einigen Wochen im öffentlichen Raum in der gesamten Schweiz ausgehangen. Dass Kindern und Jugendlichen bereits dadurch verunmöglicht worden wäre im Umfeld der Familie an das Thema Sexualität herangeführt zu werden beziehungsweise, dass ihnen das Thema Sexualität in einem Mass aufgedrängt worden wäre, das der Findung "ihrer natürlichen Sexualität" entgegenstände – wie von den Beschwerdeführern geltend gemacht wird – ist nicht nachvollziehbar. Auch wenn die Beschwerdeführenden mit der Kampagne konfrontiert worden sind, bleibt es den Eltern weiterhin unbenommen, ihren Kindern ihre eigenen Ethik- und Moralvorstellungen über die Sexualität zu vermitteln.

7.6.4 Es mag zutreffen, dass die beschwerdeführenden Kinder – wie von ihren Eltern teilweise beschrieben wird – zwar irritiert, aber nicht in ungewöhnlicher Weise auf die Bilder der "Love Life" Kampagne reagiert haben (vgl. die von Eltern beschriebenen Reaktionen zweier Kinder im Alter von 10 und 12 Jahren: "*Wäh, grusig*"; "*Was möchid die do?*"; "*Send die schwul?*"; "*Wieso isch das Bild i dere Zitschreft?*"; bzw. von zwei Kindern im Alter von 4 und 7 Jahren: "*Wieso hend die kei Chleider a?*"; "*Die Frou hed jo s'Mul offe?*"; "*Ha, ha, ha*"; "*Chome ned drus*"; "*Send die ghürote?*") oder sich durch die "Sex-Flut" belästigt gefühlt haben (BVGer act. 17, Beilage 7 ff.). Allein dadurch sind sie jedoch nicht stärker als die Allgemeinheit betroffen, zumal negative Reaktionen auch von weiteren Personen aus unterschiedlichen Gründen geäussert wurden.

7.6.5 Im Übrigen schildern die Beschwerdeführenden in allgemeiner Form ihre Bedenken im Zusammenhang mit der "Love Life" Kampagne, wobei teilweise auch die eigenen Interessen der Eltern der Beschwerdeführenden mitzuspielen scheinen (vgl. die Formulierungen in BVGer act. 17, Beilage 7 ff.). Ihnen scheint es diesbezüglich insbesondere auch um ideell-moralische Aspekte schlechthin zu gehen. Die aufgeworfenen Fragen sind grundsätzlich verständlich und nachvollziehbar, zumal die heutige Medienwelt Eltern vor besondere Herausforderungen stellt. Dabei handelt es sich jedoch um allgemeine Anliegen, die nach der erwähnten Rechtsprechung nicht mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend gemacht werden können. Die Beschwerdeführenden können diese – wie bereits mit parlamentarischen Interpellationen oder Postulaten an den Bundesrat geschehen (vgl. etwa Interpellation 14.3421 und Postulat 14.4115 von Fabio Regazzi; Interpellation 14.3419 von Marianne Streiff-Feller; abrufbar unter www.parlament.ch) – in die politisch-gesellschaftliche Diskussion einbringen. Überdies steht ihnen die Möglichkeit offen, mittels Anzeigen und Aufsichtsbeschwerden Einfluss zu nehmen. Eigentliche Parteirechte stehen ihnen dabei jedoch nicht zu (vgl. BGE 123 II 376 E. 4b/bb).

7.7 Dass die Beschwerdeführenden von der "Love Life" Kampagne im Verhältnis zur übrigen Bevölkerung (inklusive Kinder und Jugendliche) objektiv betrachtet besonders stark, und in ihren persönlichen Verhältnissen (unmittelbar) erheblich nachteilig betroffen sind, ist vorliegend nicht hinreichend dargelegt. Die behaupteten gesundheitlichen Beeinträchtigungen als Folge der Konfrontation mit der "Love Life" Kampagne sind unbestimmter Natur und zudem nicht ausreichend wahrscheinlich. Damit fehlt es ihnen an einem schutzwürdigen Interesse gestützt auf Art. 25a VwVG eine

Verfügung zu verlangen. Da der Rechtsschutz nach Art. 25a VwVG kumulativ ein schutzwürdiges Interesse und ein Berührtsein in Rechten und Pflichten verlangt, kann offen bleiben, ob und inwieweit der umstrittene Reakt Rechte und Pflichten der Beschwerdeführenden mit der erforderlichen Intensität berührt.

Die Vorinstanz ist somit zu Recht auf das Gesuch der Beschwerdeführenden um Erlass einer Verfügung nach Art. 25a VwVG nicht eingetreten. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

8.

Zu befinden bleibt über die Kosten und eine allfällige Parteientschädigung.

8.1 Die Beschwerdeführenden sind unterlegen. Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 Satz 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Die Gerichtsgebühr ist daher auf Fr. 4'500.- festzulegen und wird dem von den Beschwerdeführenden geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen.

8.2 Die unterliegenden Beschwerdeführenden haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG *e contrario*). Als Bundesbehörde steht auch der obsiegenden Vorinstanz kein Anspruch auf eine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Dispositiv auf der nächsten Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 4'500.- werden den Beschwerdeführenden auferlegt und dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. _____; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement des Innern (Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

David Weiss

Matthias Burri-Küng

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 BGG). Die Rechtschrift 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: