Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-8305/2010

Urteil vom 12. September 2011

Besetzung

Richterin Franziska Schneider (Vorsitz),
Richter Stefan Mesmer, Richter Michael Peterli,
Gerichtsschreiberin Susanne Genner.

Parteien

Schweizer Milchproduzenten SMP Genossenschaft,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Gesundheit BAG,
Vorinstanz.

Gegenstand

Bewilligung von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Rahmerzeugnissen.

Sachverhalt:

A.
Mit Gesuchen vom 7. Juli 2010 (Vorakten S. 1-21) stellte die X._____ AG beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) den Antrag, nach deutschem Recht hergestellten Rahm oder Kaffeerahm bzw. Schlagrahm/Vollrahm nach dem Cassis de Dijon-Prinzip (CdD-Prinzip) in der Schweiz in Verkehr bringen zu dürfen.

B.
Das BAG gab den Gesuchen mit Verfügungen vom 28. Oktober 2010 (Vorakten S. 27-31 bzw. S. 27-30) statt und erklärte die gleichentags erlassene Allgemeinverfügung Nr. 1010 (Vorakten S. 32-34 bzw. S. 31-33) über die Bewilligung von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten nach Art. 16*c* des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) zum integrierenden Bestandteil der Individualverfügungen vom 28. Oktober 2010.

C.
Die deutsche Fassung der Allgemeinverfügung Nr. 1010 vom 28. Oktober 2010 (Vorakten S. 32 bzw. S. 31) wurde am 2. November 2010 im Bundesblatt (BBl 2010 7398-7399) mit folgendem Wortlaut veröffentlicht:

> **"1. Bewilligung und Beschreibung des Lebensmittels (Art. 8 Abs. 1 Bst. a VIPaV)**
>
> Sahneerzeugnisse (Rahmerzeugnisse), 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 ist insbesondere folgender Rechtsakt:
>
> Milcherzeugnisverordnung (MilchErzV) vom 15. Juli 1970

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 1. Dezember 2010 (Poststempel) erhob die Schweizer Milchproduzenten SMP Genossenschaft (nachfolgend: SMP Genossenschaft bzw. Beschwerdeführerin) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) mit den Anträgen, die Allgemeinverfügung Nr. 1010 vom 28. Oktober 2010 sei aufzuheben, eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung führte die SMP Genossenschaft im Wesentlichen an, die angefochtene Verfügung verstosse gegen Art. 16*d* Abs. 1 Bst. b THG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 4 Bst. e THG, d. h. gegen das überwiegende öffentliche Interesse des Schutzes der Konsumentinnen und Konsumenten sowie der Lauterkeit des Handelsverkehrs. Art. 2 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG, SR 241) in Verbindung mit Art. 3 Bst. i UWG verbiete u. a. die Verschleierung der Beschaffenheit von Waren, die zu einer Täuschung des Konsumenten führen. Das nach deutschem Recht hergestellte Rahmerzeugnis dürfe mehr Wasser enthalten, als es die von den Schweizer Behörden festgelegten Toleranzgrenzen erlauben würden. Die Schweizer Konsumenten würden über die Qualität des Rahmerzeugnisses insofern getäuscht, als sie den erhöhten Wasseranteil kaum wahrnehmen könnten und der Rahm weniger fettlösliche Vitamine und Geschmacksstoffe der Milch enthalte. Dadurch erleide der nach Schweizer Standard produzierte, höherwertige Rahm einen ungerechtfertigten und bedeutsamen Wettbewerbsnachteil gegenüber der nach deutschen Regeln produzierenden Konkurrenz. Aus rein ökonomischen Interessen würden alle Schweizer Rahmhersteller die deutsche Norm anwenden. Das schweizerische Recht werde damit

ausgehöhlt. Der Konsument habe zu einem späteren Zeitpunkt keine Wahlfreiheit mehr und könne kaum mehr feststellen, welche Rechtsgrundlagen zur Anwendung kämen. Mit der Allgemeinverfügung würden die Grundsätze des Rechts- und Vertrauensschutzes massiv missachtet. Die Marktverzerrung, die den Grundsätzen des Konsumentenschutzes und der Wettbewerbspolitik diametral widerspreche, sei nicht akzeptabel.

E.
Der mit Zwischenverfügung vom 9. Dezember 2010 einverlangte Kostenvorschuss von Fr. 3'000.- wurde am 22. Dezember 2010 bezahlt.

F.
Das BAG beantragte mit Vernehmlassung vom 17. Februar 2010, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei diese abzuweisen. Zur Begründung des Hauptantrags führte das BAG im Wesentlichen an, die Beschwerdeführerin sei weder nach den Grundsätzen der egoistischen noch nach jenen der ideellen Verbandsbeschwerde zur Beschwerdeerhebung legitimiert.

Die eingereichte Beschwerde sei als Konkurrentenbeschwerde zu betrachten. Die Beschwerdelegitimation könne nur Konkurrenten zugestanden werden, welche durch besondere wirtschaftspolitische oder sonstige Regelungen (wie z. B. Kontingentierung) in eine besondere Beziehungsnähe untereinander versetzt würden. Soweit der Konkurrent bloss in seiner allgemeinen wirtschaftlichen Stellung als Gewerbegenosse berührt sei, wie bei der Befürchtung, einer verstärkten Konkurrenz ausgesetzt zu werden, fehle es an der Beziehungsnähe. Auch das blosse Interesse an der Wahrung des Qualitätsstandards einer Berufsbranche begründe keine Legitimation des Konkurrenten. Darüber hinaus sei ein Konkurrent zur Beschwerde berechtigt, soweit er geltend mache, andere Konkurrenten würden privilegiert behandelt.

Im vorliegenden Fall seien die Voraussetzungen einer egoistischen Verbandsbeschwerde nicht erfüllt. Auch die Voraussetzungen zur ideellen Verbandsbeschwerde seien nicht gegeben.

G.
Mit Replik vom 31. Mai 2011 hielt die SMP Genossenschaft an ihren Anträgen fest. Sie reichte unter anderem einen Handelsregisterauszug (Replikbeilage 1), ihre Statuten vom 1. Mai 2011 (Replikbeilage 2), das

Protokoll der Delegiertenversammlung der Branchenorganisation Milch vom 3. Mai 2011 (Replikbeilage 5) sowie die Verordnung vom 30. Oktober 2002 über die Ausdehnung der Selbsthilfemassnahmen von Branchen- und Produzentenorganisationen (VBPO, SR 919.117.72; Replikbeilage 7) ein.

Die SMP Genossenschaft besitze die juristische Persönlichkeit und sei statutarisch zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder ermächtigt. Die Vermarktung von Milch und Milchprodukten sei für sämtliche Milchproduzenten von zentraler Bedeutung. Da überschüssige Fettmengen unmittelbar auf den Milchpreis durchschlagen würden, seien die Milchproduzenten durch die angefochtene Verfügung direkt betroffen.

Anlässlich der Delegiertenversammlung vom 3. Mai 2011 habe die Branchenorganisation (BO) Milch ein ganzes Paket zur Stabilisierung des Milchmarktes beschlossen. Im Mittelpunkt stehe ein neu geschaffener Fonds Marktentlastung, mit welchem die Exporte von Butter und weiteren milchfetthaltigen Produkten gestützt werden sollten. Der Fonds werde durch eine Abgabe von 1 Rappen pro Kilogramm Milch finanziert, wobei auf den ausgedehnten Mengen ein Beitrag von 4 Rappen pro Kilogramm Milch erhoben werde. Der Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung dieser Beschlüsse sei beim Bundesrat hängig, und es bestünden konkrete politische Signale, dass diesem Antrag in naher Zukunft entsprochen werde. Damit stehe fest, dass alle Milchproduzenten Abgaben zur Entlastung des Milchfettmarktes leisten müssten. Es bestehe somit eine spezielle wirtschaftsverwaltungsrechtliche bzw. wirtschaftspolitische Ordnung, der alle Produzenten gemeinsam unterworfen seien. Die Voraussetzungen, wie sie das BVGer im Urteil C-6540/2010 vom 3. März 2011 E. 4.4.6 umschrieben habe, seien daher nahezu idealtypisch erfüllt. Es bestehe eine qualifizierte Beziehungsnähe, weil die Milchproduzenten als Mitglieder der SMP Genossenschaft dieser allgemein verbindlich erklärten Ordnung kollektiv unterworfen seien.

H.
Der Schriftenwechsel wurde mit Verfügung vom 10. Juni 2011 abgeschlossen.

I.
Mit unaufgeforderter Eingabe vom 1. September 2011 teilte die SMP Genossenschaft dem BVGer mit, der Bundesrat habe am 31. August 2011 die Allgemeinverbindlichkeit der Massnahme

"Milchfettmarktentlastung" der BO Milch beschlossen. Zum Beweis reichte die SMP Genossenschaft die entsprechende Medienmitteilung des Bundesrates vom 31. August 2011 ein.

J.
Die Eingabe der SMP Genossenschaft vom 1. September 2001 wurde dem BAG mit Schreiben vom 6. September 2011 zur Kenntnisnahme zugestellt.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E. 1 mit Hinweisen).

1.1. Anfechtungsgegenstand bildet die Allgemeinverfügung der Vorinstanz Nr. 1010 vom 28. Oktober 2010 betreffend Rahmerzeugnisse (Vorakten S. 32-34). 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. 20*a* Abs. 2 THG Beschwerde beim BVGer 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 BVGer ist somit für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2.
Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin zur Erhebung der Beschwerde legitimiert ist. 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 Beschwerdeführerin macht 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 der SMP Genossenschaft ein Beschwerderecht gegen Bewilligungen des BAG aufgrund des CdD-Prinzips einräumt, sind die Voraussetzungen für die ideelle Verbandsbeschwerde nicht gegeben.

2.2. Es ist daher zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 48 Abs. 1 VwVG beschwerdebefugt ist.

2.2.1. Die Beschwerdeführerin hat keine Möglichkeit erhalten, am Verfahren vor der Vorinstanz teilzunehmen. Die Beschwerde ans BVGer stellt demnach eine Drittbeschwerde dar.

2.2.2. Die Beschwerdeführerin ist als Genossenschaft organisiert. Sie macht geltend, im Interesse ihrer Mitglieder Beschwerde zu führen. Das Rechtsmittel ist somit als sogenannte "egoistische" Verbandsbeschwerde zu qualifizieren.

2.2.3. Nach der Lehre und Rechtsprechung ist ein Verband grundsätzlich zur Beschwerde berechtigt, wenn er juristische Persönlichkeit besitzt, wenn der Verbandszweck gemäss Statuten darin besteht, die Interessen der Mitglieder wahrzunehmen, 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: Bernhard Waldmann/Philippe 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).

2.2.3.1 Die Voraussetzung der juristischen Persönlichkeit beschlägt die grundsätzliche Partei- und Prozessfähigkeit der Verbände (vgl. HÄNER, VwVG-Kommentar, Art. 48, Rz. 5). Gemäss Art. 838 Abs. 1 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) erlangt die Genossenschaft das Recht der Persönlichkeit durch die Eintragung in das Handelsregister. Die Beschwerdeführerin ist unter der Firma "Schweizer Milchproduzenten SMP Genossenschaft" mit Sitz in Bern im Handelsregister des Kantons Bern eingetragen (vgl. Handelsregisterauszug vom 4. Januar 2011 [Replikbeilage 1]). Das Erfordernis der Rechtspersönlichkeit ist somit erfüllt.

2.2.3.2 Der statutarische Zweck der Beschwerdeführerin, basierend auf den Statuten vom 14. April 1999, lautet gemäss Handelsregistereintrag folgendermassen:

> "Die SMP vertritt die Interessen der Schweizer Milchproduzenten und ihrer lokalen und regionalen Organisationen auf gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Ebene. Die SMP bezweckt insbesondere: einen Milchpreis zu erzielen, der sich an den effektiven Produktionskosten orientiert und unter Berücksichtigung der Direktzahlungen zu Einkommen der Milchproduzenten führt, die mit jenen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung vergleichbar sind; Anpassung der Produktion und des Angebotes an die Erfordernisse des Marktes; grösstmögliche Transparenz bei der Bildung der Milchpreise zu schaffen; die Milchproduzenten vor wirtschaftlichem Missbrauch und Diktaten zu schützen; die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchwirtschaft zu stärken und die Milchverwertung und Marktleistungen zu optimieren; die schweizerische Milchproduktion, die Qualität und den Absatz von schweizerischen Milchprodukten zu erhalten und zu fördern; […]".

Diese Ziele decken sich weitgehend mit den in Art. 2 der Statuten vom 1. Mai 2011 (Replikbeilage 2) genannten Zielen der Beschwerdeführerin.

Daraus ergibt sich in Verbindung mit der Tatsache, dass mit der angefochtenen Verfügung die Herstellung, die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Rahmerzeugnissen geregelt wird, dass die Beschwerdeführerin statutarisch zur Wahrung der in Frage stehenden Interessen befugt ist.

2.2.3.3 Weiter ist zu prüfen, ob die in Frage stehenden Interessen einer Mehrheit der Mitglieder der Beschwerdeführerin gemeinsam sind. Die Beschwerdeführerin besteht aus 12 regionalen Milchproduzentenorganisationen, die ihrerseits in unterschiedlichen Rechtsformen organisiert sind. Da alle Mitglieder der Beschwerdeführerin

Vereinigungen von Milchbauern, Milchproduzenten oder Milchlieferanten sind (vgl. http://ww2.swissmilk.ch/de/produzenten/ueber-uns/mitglieder-organe/mitglieder/mitglieder.html), ist diese Voraussetzung ohne Weiteres erfüllt.

2.2.3.4 Schliesslich bleibt zu prüfen, ob jedes dieser Mitglieder selbst zur Beschwerde befugt wäre. Voraussetzung dafür bildet eine besondere Beziehungsnähe zum Streitgegenstand sowie ein schutzwürdiges, aktuelles und praktisches Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Allgemeinverfügung.

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: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008 [nachfolgend: Basler Kommentar BGG], Art. 89, Rz. 20). Nach der Rechtsprechung ist das spezifische Rechtsschutzinteresse 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). Ebenso wenig genügt es, wenn eine beschwerdeführende Partei sich aus Überzeugung für oder gegen eine Sache engagiert oder ein Interesse an der Wahrung der Qualitätsstandards der Branche geltend macht (vgl. Urteil des BVGer C-6975/2010 vom 2. Mai 2011 E. 4.2.2.4 und E. 4.2.2.5)

Im vorliegenden Fall wehren sich die Schweizer Milchproduzenten gegen die Herabsetzung der Anforderungen zur Herstellung und Einfuhr von Rahmerzeugnissen. Das eingelegte Rechtsmittel ist somit als Konkurrentenbeschwerde zu qualifizieren.

Nach ständiger Rechtsprechung und Lehre ist die Drittbeschwerde von Konkurrierenden gegen eine den Adressaten begünstigende Verfügung (sog. Drittbeschwerde contra Adressat) im freien Wettbewerb im Grundsatz nicht zugelassen (BGE 123 II 376 E. 5; BGE 125 I 7 E. 3f;

Urteile des BGer 2C_348/2011 vom 22. August 2011 E. 2.3, 1A.253/2005 vom 17. Februar 2006 E. 2.1.1; WALDMANN, Basler Kommentar BGG, Art. 89, Rz. 23).

Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass ihre Mitglieder sich als Konkurrenten der Bewilligungsempfänger gegen die Allgemeinverfügung der Vorinstanz wehren. In der Replik vom 31. Mai 2011 macht sie aber nunmehr geltend, durch die geplante Ausdehnung der am 3. Mai 2011 beschlossenen Selbsthilfemassnahmen der Branchenorganisation Milch auf Nicht-Mitglieder sei eine wirtschaftspolitische Ordnung entstanden, welche die Milchproduzenten in eine qualifizierte Beziehungsnähe zum Streitgegenstand versetzen würde. Da die Milchproduzenten zwangsweise in den Absatz ihrer Produkte investieren müssten, seien sie besonders berührt durch Beschlüsse, welche ihre Marketinganstrengungen torpedierten. Die besondere Betroffenheit ergebe sich aus der Allgemeinverbindlicherklärung der Massnahme "Milchfettmarktentlastung" vom 31. August 2011 durch den Bundesrat.

Die Konkurrentenbeschwerde ist zulässig, wenn die angefochtene Verfügung auf einer Regelung beruht, welche die freie Konkurrenz einschränkt. Dies ist etwa der Fall bei Zulassungsbeschränkungen von Marktteilnehmern in der Absicht, das Angebot zu reduzieren (vgl. z. B. den sog. "Ärztestopp"), bei Kontingentierungen (vgl. dazu Urteil des BGer 1A.253/2005 vom 17. Februar 2006 E. 2.1.1 mit Hinweisen), bei Bedürfnisklauseln oder bei der Erteilung von Konzessionen (vgl. auch WALDMANN, Basler Kommentar BGG, Art. 89, Rz. 23-25). In diesen Fällen ist der Markt durch eine wirtschaftspolitisch motivierte Ordnung reglementiert. Im Verteilkampf um die staatlich beschränkten Marktanteile erscheinen nicht berücksichtigte Mitbewerber als Konkurrenten, welche in einer spezifischen Nähe zur begünstigenden Verfügung stehen. Deshalb ist die Konkurrentenbeschwerde in dieser Konstellation zugelassen. Fehlt hingegen eine staatlich reglementierte Zulassungsbeschränkung, der alle Marktteilnehmer unterworfen sind, so überwiegt das Interesse an der Aufrechterhaltung der freien Konkurrenz ein allfälliges gegenläufiges Interesse einer Gruppe von Marktteilnehmern, welche durch eine begünstigende Verfügung einen Wettbewerbsnachteil erleidet.

Im vorliegenden Fall liegt keine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ordnung auf Bundessebene vor, der Verfügungsadressaten und Beschwerdeführer gleichermassen unterworfen wären: Die selbstauferlegte, durch den Bundesrat allgemeinverbindlich erklärte Abgabepflicht der Mitglieder der

Branchenorganisation Milch zur Speisung des Fonds Marktentlastung stellt eine Massnahme zur Bekämpfung von Absatzschwierigkeiten dar, welche durch die angefochtene Verfügung potentiell verstärkt werden. Die Art und Weise der Marktanstrengungen zur Verbilligung der schweizerischen Exporte oder der Begrenzung der Produktionsmenge mit dem Ziel, konkurrenzfähig zu bleiben, ändert jedoch nichts an der freien Konkurrenz aller Milchproduzenten untereinander. Die Ausdehnung der Massnahme auf Nicht-Mitglieder begründet demnach keine staatlich verordnete Beschränkung des Marktzugangs.

Die Einführung des CdD-Prinzips stellt nach dem Willen des Bundesrates ein Marktzutrittsinstrument dar (vgl. Botschaft vom 25. Juni 2008 zur Teilrevision des THG, in: BBl 2008 7275, hier 7317). Sofern sich aus der Öffnung des Marktes ein Wettbewerbsnachteil für die Schweizer Milchproduzenten ergibt, liegt es an ihnen, sich entsprechend der Zielsetzung des CdD-Prinzips im veränderten Marktumfeld zu behaupten. Der Marktzugang wird ihnen durch die angefochtene Verfügung nicht verwehrt; es ist lediglich eine neue Wettbewerbssituation aufgetreten. Ein derartiges "gewöhnliches" Konkurrenzverhältnis zu ausländischen Produzenten und zu Importeuren begründet wie erläutert keine qualifizierte Beziehungsnähe zum Streitgegenstand. In der vorliegenden Konstellation ist daher die Drittbeschwerde der Konkurrenten nicht zulässig (vgl. Urteil des BGer 2C_348/2011 vom 22. August 2011 E. 2.3).

Das von der Beschwerdeführerin geltend gemachte allgemeine, öffentliche Interesse an der Produktion eines höherwertigen Rahms nach schweizerischem Standard begründet ebenfalls kein schützenswertes Interesse und damit keine Beschwerdelegitimation (vgl. Urteil des BGer 2C_348/2011 vom 22. August 2011 E. 2.3; BGE 136 I 49 E. 2.1; BGE 135 II 172 E. 2.1; Urteil des BVGer C-8730/2010 vom 12. August 2011 E. 2.3.1).

2.2.4. Sind nach dem Gesagten die einzelnen Mitglieder der Beschwerdeführerin nicht zur Beschwerdeführung befugt, gilt dies auch für die Beschwerdeführerin selbst (vgl. E. 2.2.3).

2.3. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin zur Erhebung der Verbandsbeschwerde nicht legitimiert ist. Auf die Beschwerde ist daher nicht einzutreten.

3.
Es bleibt, über die Kosten des Verfahrens und eine allfällige Parteientschädigung zu befinden.

3.1. Die Beschwerdeinstanz auferlegt in der Entscheidungsformel die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei (vgl. MARCEL MAILLARD, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 63, Rz. 14). Die Kosten, welche auf Fr. 1'000.-- festzusetzen sind, sind der Beschwerdeführerin daher zu auferlegen. Sie sind mit dem einbezahlten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zu verrechnen; die Differenz von Fr. 2'000.- ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

Der obsiegenden Partei kann von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zugesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Als Bundesbehörde hat die Vorinstanz jedoch keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem einbezahlten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.- verrechnet. Die Differenz von Fr. 2'000.- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 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: