

Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-77/2009
{T 0/2}

Urteil vom 29. Juni 2009

Besetzung

Richter Francesco Brentani (Vorsitz),
Richterin Eva Schneeberger, Richter Frank Seethaler,
Gerichtsschreiber Corrado Bergomi.

Parteien

1. X. _____,

2. Y. _____,

vertreten durch X. _____,
Beschwerdeführer

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Mehrmengen Milch für Produzenten-Organisationen (PO)
/ Produzenten-Milchverwerter-Organisationen (PMO).

Sachverhalt:**A.**

Das Bundesamt für Landwirtschaft (nachfolgend Bundesamt, Vorinstanz) hat für das Milchjahr 2008/09 114 Gesuche um Bewilligung einer Mehrmenge Milch zugunsten von verschiedenen Branchen-, Produzenten- sowie Produzenten-Milchverwerter-Organisationen gutgeheissen (vgl. Übersicht Mehrmengengesuche 2006 bis 2008 des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 5. Dezember 2008).

B.

Mit Beschwerde vom 3. Januar 2009 gelangte X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer 1) an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die zwischen 1. Mai 2008 und 31. Dezember 2008 bewilligten Mehrmengengesuche der Produzenten- bzw. Produzenten-Milchverwerter-Organisationen seien aufzuheben. Bei den Gesuchen, in welchen Mehrmengen für den Export bestimmt sind, verlangt er mindestens eine Kürzung um 50%, bei den übrigen Gesuchen die vollumfängliche Aufhebung der bewilligten Mehrmengen. Weiter beantragt er, das Bundesamt sei anzuweisen, bis 30. April 2009 keine weiteren Mehrmengen zu bewilligen bzw. ihm alle Angaben bezüglich der gesuchstellenden Produzentenorganisationen und der bewilligten Mehrmengen bekanntzugeben. Schliesslich stellt er den Antrag, die durch die Mehrmengenbewilligungen zustande gekommenen Projekte seien mit superprovisorischer Verfügung vorläufig einzustellen.

Zur Begründung führt der Beschwerdeführer 1 sinngemäss an, die bewilligten Mehrmengen hätten zu einer Senkung des Milchpreises bis zu 20% beigetragen. Er könne den Preis von Brutto Fr. 1.10 / Liter gemäss Vollkostenrechnung der Agrarplattform nicht erreichen. Mit seiner Beschwerde habe er vor, einen weiteren Preissturz zu verhindern. Ferner habe das Bundesamt die Gesuchsverfahren in Verletzung von Art. 10a Abs. 2c bzw. Abs. 3c der Milchkontingentierungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (MKV; aufgehoben auf den 1. Mai 2009, AS 2008 3837) durchgeführt. Da keine Versammlungen mit den Produzenten stattgefunden hätten, seien die Beschlüsse ohne die erforderliche 2/3-Mehrheit gefasst worden.

C.

Mit Schreiben vom 12. Januar 2009 teilte das Bundesverwaltungsgericht dem Beschwerdeführer 1 mit, seine Eingabe erfülle möglicher-

weise verschiedene Mindestanforderungen an eine rechtsgenüglihe Beschwerde nicht. Es gab ihm unter anderem Gelegenheit, seine Beschwerde zu verbessern.

D.

Am 29. bzw. 31. Januar 2009 reichte der Beschwerdeführer 1 die Beschwerdeverbesserung ein. Er erklärt, er führe Beschwerde im eigenen sowie im Namen der Mitglieder des Verbands Y._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer 2), wo er als Vorstandsmitglied aktiv sei. Ergänzend führt er aus, das Bundesamt trage die alleinige Verantwortung für die Milchmengenpolitik und die massive Senkung des Milchpreises. Der Steuerzahler habe ein öffentliches Interesse an der genauen und korrekten Anwendung von Gesetzen und Verordnungen. Das Bundesamt habe es nämlich unterlassen, im Gesuchsverfahren betreffend Bewilligung der Mehrmengen die Stellungnahme der interessierten Kreise gemäss Art. 10a Abs. 2 bis 4 MKV einzuholen. Eine weitere Bewilligung von Mehrmengen sei zu verhindern, damit weniger Grosslochkäse aus den Mehrmengen hergestellt werde, denn der billige Grosslochkäse konkurreiere direkt mit dem Emmentaler Käse (AOC). Seiner Beschwerdeverbesserung legt der Beschwerdeführer 1 das Schreiben des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 23. Januar 2009 bei, mit welchem dieses festhält, der vom Beschwerdeführer 1 am 2. Oktober 2008 eingereichten Aufsichtsbeschwerde keine Folge zu geben.

E.

Mit Verfügung vom 12. Februar 2009 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeführer auf, einen Kostenvorschuss von Fr. 800.- zu leisten und teilte mit, dass das Beschwerdeverfahren in einer ersten Phase möglicherweise auf die Frage der Prozessvoraussetzungen beschränkt wird.

F.

Mit Vernehmlassung vom 20. April 2009 beantragt das Bundesamt, es sei auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sei ihm eine erneute Frist anzusetzen, um sich zu den materiellen Fragen äussern zu können, unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführer. Nach Ansicht des Bundesamtes ist der Beschwerdeführer 1 weder im Namen des Vereins Y._____ noch im eigenen Namen zur Beschwerde berechtigt. Weiter beantragt das Bundesamt, den Beschwerdeführern die der Vernehmlassung beigelegten Milchmengenverfügungen für das

Milchjahr 2008/09 und das dazugehörige Aktenverzeichnis nicht bzw. nur in anonymisierter Form zuzustellen.

G.

Mit Verfügung vom 23. April 2009 wurde der Schriftenwechsel bezüglich der Frage der Prozessvoraussetzungen abgeschlossen.

Am 22. April 2009 sowie 5. Mai 2009 reichte der Beschwerdeführer 1 unaufgefordert weitere Eingaben ein.

H.

Auf die bisher genannten Vorbringen und die weiteren Ausführungen der Beschwerdeführer wird, soweit sie rechtserheblich sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Mit Verfügung vom 12. Februar 2009 beschränkte der Instruktionsrichter die erste Phase des vorliegenden Beschwerdeverfahrens auf die Frage, ob die Prozessvoraussetzungen gegeben sind.

Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist, hat das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen (BVGE 2007/6 E. 1 mit Hinweisen). So ist auch das Beschwerderecht als Sachurteilsvoraussetzung grundsätzlich von Amtes wegen zu prüfen.

Zur Beschwerde berechtigt ist, wer durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968, VwVG, SR 172.021). In Fällen, wo die Abgrenzung der besonderen von der allgemeinen Betroffenheit nicht klar gezogen werden kann, trifft den Beschwerdeführer allerdings eine erhöhte Mitwirkungspflicht, die auch sein Beschwerderecht erfasst. Ihm obliegt demnach, seine besondere Betroffenheit nachzuweisen (vgl. BGer 03.03.2009, 1C_437/2007 E. 2.5, BGer 20.06.2007, 1C_76/2007, E. 2.2, BGE 133 II 249 E. 1.1 S. 251, BGE 120 Ib 431 E. 1; vgl. auch BERNHARD WALDMANN in Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, Art. 89 BGG N 3, ISABELLE HÄNER in

Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar VwVG, Zürich-St. Gallen 2008, Art. 48 N 2). Das Bundesverwaltungsgericht prüft deshalb nicht von Amtes wegen, ob allenfalls weitere, über die Vorbringen des Beschwerdeführers hinausgehenden Gründe vorhanden sein könnten, die auf eine besondere Betroffenheit bzw. ein entsprechendes Rechtsschutzinteresse hinweisen.

Die Beschwerdeführer begründen ihre Betroffenheit bzw. ihr Rechtsschutzinteresse vor allem damit, dass durch die angefochtenen Verfügungen der Milchpreis stark gesunken sei und dass sie mit ihrer Beschwerde bezwecken, einen weiteren Preissturz zu verhindern. Angesichts der vorstehenden Ausführungen wird das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdebefugnis des Beschwerdeführers 1 und 2 anhand dieser Argumente prüfen (vgl. E. 4.4 f.).

2.

Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen alle vom Bundesamt zwischen dem 1. Mai 2008 und 31. Dezember 2008 zugunsten verschiedener Produzenten- bzw. Produzenten-Verwerter-Organisationen bewilligten Mehrmengen. Diese Bewilligungen des Bundesamtes ergingen unter anderem in Anwendung von Art. 12 der Verordnung vom 10. November 2004 über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung (VAMK, aufgehoben auf den 1. Mai 2009) i. V. m. Art. 36a Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG; RS 910.1) und stellen je eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar.

Gegen Verfügungen des Bundesamtes in Anwendung des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden (vgl. Art. 166 Abs. 2 Satz 1 LwG). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 31, Art. 33 Bst. d des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 17. Juni 2005, VGG, RS 173.32). Ausnahmen im Sinne von Art. 32 VGG liegen keine vor.

3.

Die Beschwerdelegitimation in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bestimmt sich nach Art. 48 VwVG (vgl. Art. 37 VGG). Hiernach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat

(Abs. 1 Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Abs. 1 Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderungen hat (Abs. 1 Bst. c). Diese Voraussetzungen müssen *kumulativ* erfüllt sein (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.60).

Zur Beschwerde berechtigt sind ferner Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Abs. 2). Das Landwirtschaftsrecht kennt allerdings keine derartige Regelung, so dass sich die Beschwerdebefugnis im vorliegenden Verfahren allein nach Art. 48 Abs. 1 VwVG richtet.

4.

Der Beschwerdeführer 1 führt Beschwerde sowohl im eigenen als auch im Namen des Vereins Y._____. Sowohl er als auch der Verein Y._____ sind nicht materielle (bzw. primäre) Adressaten der angefochtenen Mehrmengenbewilligungen, da ihnen gegenüber im Rahmen der angefochtenen Verfügungen nicht rechtsverbindlich Rechte und Pflichten festgelegt werden und der geregelte Sachverhalt nicht untrennbar mit ihnen verknüpft ist. Als Drittbeschwerdeführer bzw. sekundärer Verfügungsadressat kann er im eigenen Namen sowie, bei gegebenen Voraussetzungen, als Vertreter eines Verbandes im Interesse seiner Mitglieder Beschwerde führen (vgl. zur Terminologie betreffend primäre und sekundäre Adressaten MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a. a. O., Rz. 2.74, ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 538).

Gemäss Lehre und Rechtsprechung steht die Beschwerdeberechtigung auch einem Verband zu. Die sog. egoistische Verbandsbeschwerde setzt voraus, dass (1) - die Organisation als juristische Person konstituiert und somit partei- und prozessfähig ist, (2) - aufgrund der Statuten zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder verpflichtet ist und (3) - darüber hinaus die Mehrheit bzw. eine Grosszahl der Mitglieder der Organisation derart in ihren Interessen betroffen sind, dass sie ihrerseits zur Beschwerde legitimiert wären (vgl. BGE 130 I 26; BGE 123 I 221 E. 1.2.)

Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, ob der Beschwerdeführer 1 als Privatperson allein zur Beschwerde befugt ist. Dann ist zu untersuchen, inwiefern das Ergebnis dieser Prüfung Auswirkungen auf die

Frage hat, ob die Voraussetzungen der egoistischen Verbandsbeschwerde gegeben sind.

4.1 Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG sieht als erste der kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen die sogenannte formelle Beschwer vor, d. h. die beschwerdeführende Person muss grundsätzlich am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen haben und mit ihren Anträgen ganz oder teilweise unterlegen sein. Diese Voraussetzung ist bei materiellen Adressaten von belastenden Verfügungen ohne weiteres erfüllt, da jene notwendigerweise am Verfahren teilnehmen (VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, Zürich-Basel-Genf 2009, Art. 48 N 22).

Der Beschwerdeführer 1 hat weder am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen noch ist er materieller Verfügungsadressat. Bei Drittbeschwerden wie in casu kann vom Erfordernis der Pflicht zur Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren insoweit abgesehen werden, als für den Beschwerdeführer offenbar keine Möglichkeit der Teilnahme bestanden hat. Eine Unmöglichkeit der Teilnahme könnte darin gelegen haben, dass der Beschwerdeführer von der Eröffnung der verschiedenen Verfahren keine Kenntnis hatte oder haben konnte (vgl. ISABELLE HÄNER in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar VwVG, Zürich-St. Gallen 2008, Art. 48 N 8; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a. a. O., Rz. 2.62).

In erster Linie ist im vorliegenden Fall festzuhalten, dass der Beschwerdeführer 1 keine Möglichkeit hatte, an den verschiedenen Gesuchsverfahren vor der Vorinstanz teilzunehmen. Im Rahmen der genannten Gesuchsverfahren kam dem Beschwerdeführer 1 auch keine Parteistellung zu. Im Weiteren kann die Unmöglichkeit der Teilnahme an den vorinstanzlichen Verfahren aus dem Umstand herrühren, dass die genauen Angaben zu den damals laufenden Verfahren nicht mitgeteilt wurden. Die Gründe, die gegen eine solche Mitteilung sprechen, wurden unter anderem vom Bundesrat im Rahmen einer Fragestunde kurz erörtert. Auf eine von Nationalrat Josef Kunz gestellte Frage, warum das Bundesamt die Daten der Milchmengenprojekte für das Milchjahr 2008/09 nicht veröffentliche, antwortete der Bundesrat am 16. März 2009, eine solche Veröffentlichung würde den Wettbewerb zwischen den Akteuren im Milchmarkt stark verzerren. Insider des Milchmarktes könnten leicht Rückschlüsse auf die Marktstrategien, Geschäftsgänge oder die hergestellten Produkte ziehen (vgl. Antwort des

Bundesrates vom 16. März 2009 in den Beschwerdebeilagen bzw. abrufbar unter www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20095138). Aus den Argumenten des Bundesrates ist leicht ersichtlich, dass der Beschwerdeführer 1 wegen der fehlenden Datenveröffentlichung nicht imstande war zu erfahren, welchen Produzenten- bzw. Produzenten-Verwerter-Organisationen im laufenden Milchjahr wie viel Mehrmenge Milch bewilligt wurden. Es ist daher nachvollziehbar, dass der Beschwerdeführer 1 an den verschiedenen Bewilligungsverfahren nicht teilnehmen konnte. Daraus folgt, dass vorliegend am Erfordernis der Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren im Sinne der formellen Beschwer ohne weiteres verzichtet werden kann.

4.2 Gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (materielle Beschwer). Die Teilgehalte gemäss Bst. b und c lassen sich nur schwer auseinanderhalten. Das Bundesgericht versteht das Kriterium des „Berührtseins“ nicht als eine selbständige, zum schutzwürdigen Interesse zu erfüllende Legitimationsvoraussetzung, sondern als eine Präzisierung desselben (BGE 133 V 133 E. 4.3.1 zitiert in MARANTELLI-SONANINI/HUBER, a. a. O., Art. 48 N 11 m. w. H.). Diese Legitimationsvoraussetzungen bezwecken, die Popularbeschwerde auszuschliessen (vgl. auch mit Bezug auf die nachfolgenden Ausführungen HÄNER, a. a. O., Art. 48 N 11, 18-21; MARANTELLI-SONANINI/HUBER, a. a. O., Art. 48 N 10, 15, 24; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a. a. O., Rz. 2.64-2.67, 2.70).

Das im Gesetz angeführte schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein und braucht mit dem Interesse, das durch die vom Beschwerdeführer als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird, nicht übereinzustimmen. Auch muss es sich um ein unmittelbares, eigenes und persönliches Interesse handeln. Ein solches liegt vor, wenn die beschwerdeführende Person durch den Beschwerdegegenstand einen unmittelbaren Nachteil erleidet. Ein schutzwürdiges Interesse besteht im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde der beschwerdeführenden Person eintragen würde, das heisst in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den der angefochtene Entscheid für sie zur Folge hätte. Immerhin muss ein Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Darüber

hinaus muss die beschwerdeführende Partei ein aktuelles und praktisches Interesse an der Überprüfung des Entscheids nachweisen. Ein solches liegt vor, wenn der mit der angefochtenen Verfügung verbundene strittige Nachteil noch besteht und insofern im Rahmen eines Urteils auch behoben werden könnte.

4.3 Der materielle oder primäre Adressat einer Verfügung ist in erster Linie beschwerdebefugt. Er ist im Vergleich zur Allgemeinheit stets besonders betroffen, da im Rahmen der Verfügung nur ihm gegenüber rechtsverbindlich Rechte und Pflichten festgelegt werden (vgl. MARANTELLI-SONANINI/HUBER, a. a. O. Art. 48 N 24; HÄNER, a. a. O. Art. 48 N 11, MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a. a. O. Rz. 2.74-2.77).

Sekundären Verfügungsadressaten, die nur indirekt von der Verfügung betroffen sind, werden durch den angefochtenen Entscheid weder direkt Rechte eingeräumt noch Pflichten auferlegt. Solche beschwerdeführenden Personen sind nur dann als „besonders berührt“ zu bezeichnen, wenn sie eine besondere beachtenswerte, nahe Beziehung zur Streitsache aufweisen. Ob die Beziehungsnähe gegeben ist, muss jeweils unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls und nach objektiven Kriterien entschieden werden. In der Rechtsprechung wurden zur Frage der genügenden Beziehungsnähe im Zusammenhang mit Drittbeschwerden unterschiedliche Anforderungen entwickelt, die vom Sachbereich und Personenkreis abhängig sind. Zahlreich sind Fälle zur Legitimation der Anwohner bzw. Nachbarn, der Konkurrenten, Konsumenten, Mieter und Anzeiger (MARANTELLI-SONANINI/HUBER, a. a. O. Art. 48 N 26 ff., HÄNER, a. a. O. Art. 48 N 12 ff., MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a. a. O., Rz. 2.78 ff.).

4.4 Der Beschwerdeführer 1 begründet seine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache vorwiegend damit, dass durch die vom Bundesamt bewilligten Mehrmengen der Milchpreis massiv gesunken sei. Als nicht vorzeitig aus der Milchkontingentierung ausgestiegener Milchproduzent sei er von den bewilligten Mehrmengen stark betroffen. Mit der Einreichung seiner Beschwerde verfolge er das Ziel, einen weiteren Preissturz zu verhindern. Ferner macht der Beschwerdeführer 1 sinngemäss geltend, die Gesuchsverfahren seien in Verletzung von Art. 10a MKV ergangen.

4.4.1 Der Beschwerdeführer 1 ist unter anderem Milchproduzent. Er wehrt sich gegen die vom Bundesamt zugunsten verschiedener Produ-

zenten- bzw. Produzenten-Verwerter-Organisationen bewilligten Mengen. Gegenüber den begünstigten Produzenten- bzw. Produzenten-Verwerter-Organisationen könnte er durch eine allfällige Zugehörigkeit zu einer Produzenten- bzw. Produzenten-Verwerter-Organisation als Konkurrent angesehen werden, weshalb die Rechtsprechung des Bundesgerichts und Bundesverwaltungsgerichts zur Beschwerdelegitimation von Konkurrenten analog herangezogen werden kann.

Die spezifische Beziehungsnähe zwischen den einzelnen Konkurrenten ergibt sich oft aus einer wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ordnung. Die Beschwerdelegitimation der Konkurrenten wird je nach Beschaffenheit dieser Vorschriften unterschiedlich zu beurteilen sein (vgl. auch mit Bezug auf die nachfolgenden Ausführungen WALDMANN, a. a. O., Art. 89 BGG N 23-25; MARANTELLI-SONANINI/HUBER, a. a. O., Art. 48 N 28; HÄNER, a. a. O., Art. 48 N 15). Im Zusammenhang mit gesetzlichen Bestimmungen, die keine wirtschaftspolitischen Zwecke verfolgen, genügt es nicht, dass Konkurrenten der gleichen wirtschaftlichen Ordnung unterstellt sind. In diesen Fällen sind Konkurrenten eines Bewilligungsinhabers gemäss konstanter Praxis nicht schon aufgrund der blossen Befürchtung beschwerdelegitimiert, durch verstärkten Wettbewerb in ihrer Marktstellung beeinträchtigt zu werden. Vielmehr ist die Beschwerdebefugnis des Konkurrenten nur dann zu bejahen, wenn er geltend macht, andere Konkurrenten würden in Anwendung dieser Regelung privilegiert bzw. die Vorschriften würden zu seinem Nachteil ungleich angewendet. Gesetzliche Regelungen, die wirtschaftspolitische Ziele verfolgen und ausdrücklich den Schutz vor Konkurrenz bezwecken, stellen indessen eine besondere Beziehungsnähe zwischen den Konkurrenten her.

4.4.2 Die angefochtenen Bewilligungen stehen im Zusammenhang mit den Entwicklungen in der Schweizer Milchwirtschaft. Es rechtfertigt sich deshalb, einen kurzen Überblick über die einschlägigen, zurzeit des Erlasses dieser Verfügungen geltenden Bestimmungen zu geben und deren Sinn und Zweck mit Bezug auf die Marktteilnehmer zu ermitteln.

Mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes im Rahmen der Agrarpolitik 2007 (Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Agrarpolitik 2007, vom 29. Mai 2002, BBl 2002 S. 4721 ff.) wurde beschlossen, die seit 1977 eingeführte öffentlich-rechtliche Milchkontingentierung

auf den 1. Mai 2009 aufzuheben. Gründe für den Ausstieg stellten insbesondere die Verteuerung der Produktion und die Beeinträchtigung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit des Sektors dar (AP 2007, BBI 2002 S. 4795). Es wurde ferner beschlossen, dass der Ausstieg aus der Milchkontingentierung schrittweise abgewickelt werden soll, um die Mengenanpassung sowie die Umstrukturierung von Betrieben leichter zu gestalten. Dieses Übergangsregime soll Anreize schaffen, entweder Kontingente zu kaufen oder Kontingente zu verkaufen, um dadurch den Strukturwandel zu fördern. Der Verkauf von Kontingenten soll jenen Betrieben, die künftig nicht mehr auf die Milchproduktion setzen, durch Beschaffung von neuen finanziellen Mitteln helfen, sich neu zu orientieren bzw. in einen neuen Sektor zu investieren. Milchproduktionsbetriebe können durch Zukauf von Kontingenten ihre Position auf dem Markt stärken (vgl. AP 2007, BBI 2002 S. 4802). Ziel und Zweck des gestaffelten Ausstiegs aus der Milchkontingentierung ist einerseits, für einen sanften Übergang in eine Zeit ohne staatliche Produktionslenkung zu sorgen und andererseits, gewissen Produzentengruppen einen zeitlichen Vorsprung zu verschaffen, damit sie sich vor den ändern auf die neue Situation einstellen können (AP 2007, BBI 2002 S. 4804).

Die Aufhebung der Milchkontingentierung und der entsprechenden gesetzlichen Vorschriften (Art. 30 bis 36 LwG) auf den 1. Mai 2009 wird in Art. 36a Abs. 1 LwG ausdrücklich geregelt. Art. 36a Abs. 2 LwG befasst sich indessen mit dem schrittweisen Ausstieg aus der Milchkontingentierung. Der Bundesrat kann Produzenten und Produzentinnen, die Mitglied einer Organisation nach Artikel 8 sind oder zusammen mit einem bedeutenden regionalen Milchverwerter in einer Organisation zusammengeschlossen sind, frühestens auf den 1. Mai 2006 von der Milchkontingentierung ausnehmen, wenn die Organisation: (a.) eine Mengenregelung auf Stufe der Milchproduktion beschlossen hat; (b.) Sanktionen für den Fall festgelegt hat, dass die individuell vereinbarten Mengen überschritten werden; und (c.) Gewähr dafür besteht, dass das Wachstum der produzierten Milchmenge nicht grösser ist als jenes des Mengenbedarfs der hergestellten Produkte.

Der Bundesrat hat die Ausführungsbestimmungen zum Art. 36a LwG in der Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung vom 10. November 2004 (VAMK) konkretisiert. Die Gesuche für den Ausstieg aus der Milchkontingentierung sind beim Bundesamt einzureichen (Art. 17 Abs. 1 VAMK). Aussteigen können Produzenten, die

Mitglied in einer Branchenorganisation, einer Produzentenorganisation oder Produzenten-Verwerter-Organisation sind (Art. 2 VAMK). Die genannten Organisationstypen müssen die in der Verordnung festgelegten Anforderungen erfüllen (Art. 3-5 VAMK). Die Organisation erhält als Basismenge grundsätzlich die Summe der Kontingente, welche den Produzenten im letzten Milchjahr vor dem Ausstieg zugeteilt waren (Art. 6 Abs. 1 VAMK). Die Organisation kann mit Zustimmung des Bundesamtes eine zusätzliche Milchmenge (Mehrmenge) vermarkten; das Bundesamt erteilt die Zustimmung, wenn die Organisation den Bedarf für die Mehrmenge ausweisen kann (Art. 12 VAMK). Im Verfahren zur Bewilligung einer Mehrmenge haben die Gesuchsteller dem Bundesamt verschiedene Unterlagen und Nachweise einzureichen. Diese sind explizit in Art. 20 VAMK genannt. Die Organisation regelt sodann die Kriterien für die Aufteilung der Basis- und Mehrmenge auf die Mitglieder der Organisation (Art. 13 VAMK) und teilt die Mengen auf ihre Mitglieder auf (Art. 14 VAMK). Die Organisation kann in einem Reglement die Sanktionen bei Nichteinhalten ihrer Regelungen festlegen (Art. 15 VAMK). Die Organisationen unterliegen der Kontrolle des BLW (Art. 21 VAMK), welches bei Verstössen gegen die Verordnung Verwaltungsmassnahmen ergreifen kann.

Der vorzeitige Ausstieg ist in der Branche auf grosses Interesse gestossen. Alle entsprechenden Gesuche von 18-Produzenten-Milchverwerter-Organisationen und 9 Produzentenorganisationen, die fast 80% der Milchmenge abdecken, hat das BLW bewilligen können (vgl. Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik vom 17. Mai 2006, AP 2011, BBl 2006 S. 6418).

4.4.3 Der Beschwerdeführer 1 weist in seinen Eingaben darauf hin, er sei nicht vorzeitig aus der Milchkontingentierung ausgestiegen. Er macht hauptsächlich geltend, die bewilligten Mehrmengen führten zu beträchtlichen Preissenkungen. Mit seiner Beschwerde beabsichtige er, der für ihn ungünstigen preislichen Entwicklung entgegenzuwirken.

Die bis 30. April 2009 geltende staatliche Milchkontingentierung im Sinne einer mengenmässigen Begrenzung der Milchablieferungen diene der Vermeidung von Überproduktion und verhinderte damit allfällige Preiseinbrüche und Einkommensverluste für die Bauern. In der Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik vom 29. Mai 2002 wird die Milchkontingentierung als Preisstützungsinstrument für die Produzenten angesehen, das aber mit hohen Produktionskosten und

strukturellen Überkapazitäten verbunden sei und ein strukturelles und produktionskostenbedingtes Manko an Wettbewerbsfähigkeit aufweise (AP 2007 BBI 2002 S. 4797). Gemäss Botschaft zur Agrarpolitik 2007 soll die Aufhebung der Milchkontingentierung eine Ausdehnung der Produktion und eine rasche Preissenkung herbeiführen. Eine Preissenkung, verbunden mit Mengenwachstum, würde deshalb bei den unterschiedlichen betrieblichen und regionalen Bedingungen voraussichtlich zu einer Spezialisierung der Betriebe führen. Spezialisierung heisse aber auch Effizienzsteigerung durch vermehrte Arbeitsteilung zwischen Betriebstypen und Regionen (Botschaft AP 2007, BBI 2002, S. 4797). Die staatliche Festlegung eines Produzentenpreises in Form eines Zielpreises wurde mit der Agrarpolitik 2007 aufgehoben und die entsprechende Rechtsgrundlage gestrichen (Art. 29 aLwG; BBI 2002 4782 ff., 4792 ff.). Nach dem Wegfall der Milchkontingentierung sind nur noch folgende Marktstützungsmassnahmen vorgesehen: Zulage für verkäste Milch (Art. 38 LwG); Zulage für Fütterung ohne Silage (Art. 39 LwG); Beihilfen zur Förderung des Inlandabsatzes (Art. 40 LwG); Ausfuhrbeihilfen (Art. 41 LwG); Buttereinfuhr (Art. 42 LwG) (vgl. auch Milchbericht vom EVD vom 14. September 2005, S. 5).

Mit der Aufhebung der Milchkontingentierung hat der Übergang von einer staatlichen zur privaten Steuerung der Milchmengen stattgefunden. Mit anderen Worten tragen neu die Akteure in der Milchbranche vorwiegend die Verantwortung für Produktion, Verwertung und Vermarktung von Milch. Die bereits in der Agrarpolitik 2007 angedeutete und in der Agrarpolitik 2011 weitergeführte Stossrichtung lautet „Mehr Markt und mehr Ökologie“. Im Zentrum steht somit die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in der Milchwirtschaft (AP 2007 S. 4723). Die lange Zeit intensive Regulierung der Milchwirtschaft macht neu der Liberalisierung des Milchmarktes Platz. Ab 1. Mai 2009 soll der freie Markt Angebot und Nachfrage bestimmen, was ohne weiteres Auswirkungen auf Produktionsmenge und Preis haben wird. Durch die Reformen im Bereich der Milchwirtschaft erhofft sich der Bund eine Verbesserung der Betriebsstrukturen (vgl. AP 2007 S. 4795).

Die bereits zitierten Bestimmungen zur Aufhebung der Milchkontingentierung (insbesondere Art. 36a LwG und die VAMK) bezwecken nicht, die verschiedenen Akteure auf dem Milchmarkt vor Konkurrenz zu schützen. Ebensowenig schaffen diese eine wirtschaftspolitische Ordnung, welche Produzenten oder Verwerter von Milch in einer besonderen Beziehung zueinander erscheinen lässt. Aus diesen Vorschriften

kann der Beschwerdeführer 1 daher kein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung der drittbegünstigenden Mehrmengenbewilligungen ableiten. Gehen der Schutz der Konkurrenten und die besondere Beziehungsnähe nicht aus den besonderen Bestimmungen hervor, könnte die Beschwerdebefugnis eines Dritten nur dann bejaht werden, wenn dieser eine zu seinem Nachteil rechtsungleiche Anwendung der massgebenden Bestimmungen geltend macht. Der Beschwerdeführer 1 bringt aber nicht vor, das von seiner Organisation gestellte Gesuch um Bewilligung einer Mehrmenge sei in Verletzung der VAMK abgelehnt worden.

Mit dem Argument, die erteilten Mehrmengenbewilligungen würden einen massiven Preissturz auslösen, bringt der Beschwerdeführer 1 vielmehr klar zum Ausdruck, dass er eine Verschlechterung in seiner Marktstellung erfuhr bzw. befürchtet. Diese Art des Berührtseins liegt allerdings im Prinzip des freien Wettbewerbs, das nach den agrarpolitischen Reformen nun auch den Milchmarkt mehrheitlich beherrschen soll und bereits mit der Einführung der VAMK anvisiert wurde (vgl. MARANTELLI-SONANINI/HUBER, a. a. O., Art. 48 N 28 mit Hinweisen). Im Milchjahr 2008/09 war der Milchmarkt noch nicht vollständig aber zumindest teilweise liberalisiert, wenn man davon ausgeht, dass 80% der Milchmenge schon zurzeit der Botschaft zur AP 2011 (2006) nicht mehr der Milchkontingentierung unterlag (vgl. hinten E. 4.4.2 i. f.). Im Zusammenhang mit dem vorzeitigen Ausstieg aus der Milchkontingentierung hat der Gesetzgeber bewusst damit gerechnet, dass die Aufhebung der Milchkontingentierung mit einer Strukturbereinigung und einem grösseren Preisdruck einhergehen würde. Ab 1. Mai 2006 bis zur definitiven Aufhebung der Milchkontingentierung wurde den Milchproduzenten Gelegenheit gegeben, sich auf die bevorstehende vollständige Liberalisierung des Milchmarkts vorzubereiten. Die Anpassung an die neuen Marktverhältnisse bedingt(e) für die Milchproduzenten die Schaffung effizienterer Produktionsstrukturen, um die Produktionskosten zu senken sowie eine Ausdehnung der Produktion als Kompensation für die Senkung des Milchpreises (vgl. AP 2007 S. 4795 ff. und hinten E. 4.4.2). Eine solche Entwicklung war für alle Akteure auf dem Milchmarkt voraussehbar.

Der Rüge des Beschwerdeführers 1 hält die Vorinstanz entgegen, die bewilligten Mehrmengen seien im Vergleich zur gesamten Milchmenge gering und überwiegend für konkrete Exportprojekte vorgesehen. Mit dieser Argumentation lässt sich nachvollziehen, dass die Bewilligung

der Mehrmengen zu wenig ins Gewicht fällt, um als einzige Ursache für die Senkung des Milchpreises in Frage zu kommen. Aus den Auswirkungen der bewilligten Mehrmengen auf den Milchpreis lässt sich demnach keine besondere Beziehungsnähe des Beschwerdeführers 1 ableiten.

Nach dem Gesagten ergibt sich, dass es dem Beschwerdeführer 1 mit seinen Vorbringen nicht gelingt, eine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe darzulegen. Der Beschwerdeführer 1 ist in diesem Sinne keinem wesentlich höheren wirtschaftlichen Risiko ausgesetzt als diejenigen Milchproduzenten, welche wie er nicht vorzeitig aus der Milchkontingentierung ausgestiegen sind. Es hätte vor dem Hintergrund der gesetzlichen Legitimationsbestimmungen eine kaum zu rechtfertigende Öffnung des Beschwerderechts zur Folge, wenn jeder Milchproduzent als sekundärer Verfügungsadressat gegen jede Mehrmengenbewilligung zugunsten der verschiedenen Produzenten- bzw. Produzenten-Verwerter-Organisationen Beschwerde erheben könnte, nur weil er von allfälligen Auswirkungen auf dem Milchmarkt mitbetroffen sein könnte. Eine solche Ausdehnung des Beschwerderechts liesse sich nicht mit dem vom Gesetzgeber angestrebten Ausschluss der Popularbeschwerde vereinbaren (vgl. hinten E. 4.2).

Soweit der Beschwerdeführer 1 noch eine Beschwerdebefugnis aus der Behauptung herleitet, dass der Steuerzahler einen Anspruch auf eine korrekte Anwendung der Gesetze und Verordnungen habe, zielt er sinngemäss darauf ab, die Interesse der Allgemeinheit und nicht die eigenen Interessen zu wahren. Von einem besonderen Berührtsein kann somit auch in diesem Fall keine Rede sein.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass dem Beschwerdeführer 1 allein dadurch, dass die angefochtenen Verfügungen zu einer Senkung des Milchpreises beitragen könnten, eine besondere beachtenswerte nahe Beziehung zur Streitsache bzw. ein schutzwürdiges Interesse nicht zuerkannt werden kann.

4.4.4 Der Beschwerdeführer 1 bringt vor, die angefochtenen Verfügungen seien in Verletzung der Bestimmungen der Milchkontingentierungsverordnung (namentlich Art. 10a MKV) ergangen und leitet daraus sinngemäss ebenfalls seine Beschwerdeberechtigung ab. Insbesondere seien keine Versammlungen mit den interessierten Produzenten durchgeführt worden, und die Bewilligungen seien ohne Ein-

holung der erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit der Produzentenstimmen erteilt worden bzw. stützten sich auf verordnungswidrige Ausstiegsreglemente.

Nachdem auf die Beschwerde mangels eines schutzwürdigen Interesses nicht eingetreten werden kann, erübrigt sich, auf diese Rüge näher einzugehen. Immerhin darf erwähnt sein, dass die angefochtenen Verfügungen in Anwendung von Art. 12 und 20 VAMK und nicht in Anwendung von Art. 10a MKV betreffend Kontingentsanpassung für Branchenorganisationen ergingen.

4.4.5 Schliesslich erscheint zweifelhaft, ob der Beschwerdeführer 1 noch ein aktuelles und praktisches Interesse an der Überprüfung der angefochtenen Verfügungen hätte.

Vom aktuellen Interesse wird gesprochen, wenn der durch den Entscheid erlittene Nachteil im Zeitpunkt des Entscheids noch besteht. Praktisch ist das Interesse, wenn dieser Nachteil bei Gutheissung der Beschwerde beseitigt würde (HÄNER, a. a. O., Art. 48 N 21; MARANTELLI-SONANINI/HUBER, a. a. O. Art. 48 N 15, jeweils mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Vorliegend ist festzuhalten, dass sämtliche angefochtenen Bewilligungen bereits in Rechtskraft erwachsen sind. Selbst wenn man in der Bewilligung der Mehrmengen einen Nachteil für den Beschwerdeführer 1 erblicken könnte, wäre dessen schutzwürdige Interesse nicht mehr aktueller Natur, da die Wirkungen der angefochtenen Verfügungen insofern nicht mehr rückgängig gemacht werden können, als die bewilligten Mehrmengen bereits in verschiedenen, oft kleineren Exportprojekten eingesetzt worden sind (vgl. BGer, Urteil 1A.253/2005 vom 17 Februar 2006 E. 2.1 ff. m. w. H.). Soweit der Beschwerdeführer 1 anführt, er beabsichtige mit seiner Beschwerde, einen weiteren Preissturz zu verhindern, kann er diesen Zweck nicht mehr erreichen, da die Verwendung der bewilligten Mehrmengen bereits erfolgt ist.

Gemäss konstanter Praxis des Bundesgerichts kann in Ausnahmefällen vom Erfordernis des aktuellen und praktischen Interesses abgesehen werden, wenn sich die aufgeworfenen Fragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten bzw. wenn an der Beantwortung dieser Fragen wegen der grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht, ohne dass im

Einzelfall rechtzeitig eine höchstrichterliche Prüfung stattfinden kann (vgl. BGE 131 II 670 E. 1.2; 128 II 34 E. 1b; 126 I 250 E. 1b).

Mit Bezug auf den vorliegenden Fall ist festzuhalten, dass auf den 1. Mai 2009 die Milchkontingentierung aufgehoben wurde. Art. 36a Abs. 1 LwG hält ausdrücklich fest, dass die Art. 30-36 bis 30. April 2009 anwendbar bleiben. In Art. 23 VAMK war vorgesehen, dass die VAMK nur bis 30. April 2009 gilt. Mit Aufhebungsbeschluss des Bundesrates vom 25. Juni 2008 wurde die MKV auf den 1. Mai 2009 aufgehoben (AS 2008 3837). Wegen der Aufhebung der massgeblichen Erlasse bzw. der Milchkontingentierung schlechthin per 1. Mai 2009 dürften sich die Rechtsfragen im Zusammenhang mit den bewilligten Mehrmengen nicht mehr bzw. nicht mehr unter gleichen oder ähnlichen Umständen stellen. Insofern dürfte auch kein hinreichendes öffentliches Interesse mehr an der Beantwortung dieser Frage bestehen. Aus diesen Gründen liesse sich ein Verzicht auf das Erfordernis des aktuellen und praktischen Interesses im Sinne der oben erwähnten Rechtsprechung nicht rechtfertigen.

4.5 Nach dem Gesagten ergibt sich, dass dem Beschwerdeführer 1 die Beschwerdebefugnis abzusprechen und auf seine im eigenen Namen erhobene Beschwerde nicht einzutreten ist.

5.

Die im Namen des Vereins Y. _____ erhobene Beschwerde (im Sinne der egoistischen Verbandsbeschwerde, vgl. hiezu E. 4) erweist sich aus den gleichen Gründen ebenfalls als unzulässig. Die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 2 scheitert in diesem Fall am Erfordernis, dass die Mehrheit bzw. eine Grosszahl der Verbandsmitglieder selbst zur Beschwerde legitimiert wäre. Die Beschwerdebefugnis des Verbands ist aus den gleichen Gründen zu verneinen, wie sie für den Beschwerdeführer 1 gelten (vgl. hinten E. 4.4).

Da auf die Beschwerde nicht einzutreten ist, muss nicht mehr über die Frage der Akteneinsicht bzw. die Zustellung der für den Entscheid in der Hauptsache möglicherweise relevanten Unterlagen entschieden bzw. einen zweiten Schriftenwechsel mit Bezug auf die Hauptsache durchgeführt werden (vgl. Verfügung vom 26. Mai 2009).

Mit dem vorliegenden Entscheid wird der Antrag, die durch die Mehrmengenbewilligungen zustande gekommenen Projekte seien mit su-

perprovisorischer Verfügung vorläufig einzustellen, gegenstandslos. Abgesehen von der fehlenden Durchsetzungsmöglichkeit hätte dieser Antrag bereits wegen der fehlenden Beschwerdelegitimation ohnehin nicht gutgeheissen werden können.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind den Beschwerdeführern die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglementes vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.320.2). Die Verfahrenskosten belaufen sich auf Fr. 800.- und sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Die Beschwerdeführer haben keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VKGE). Dem Bundesamt steht kein Anspruch auf Parteientschädigung zu (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

7.

Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden. Er ist endgültig (Art. 83 Bst. s Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]; Art. 83 lit. s Ziff. 1 BGG erfasst sämtliche Entscheide, welche die Milchkontingentierung betreffen und schliesst Entscheide im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung mit ein; hiezu WALDMANN, a. a. O., Art. 83 BGG N 290).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde vom 3. Januar bzw. 31. Januar 2009 wird nicht eingetreten.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.- werden den Beschwerdeführern auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Einschreiben; Akten zurück);
- die Vorinstanz (Einschreiben; Akten zurück);
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, Bundeshaus Ost, 3003 Bern (Einschreiben).

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Francesco Brentani

Corrado Bergomi

Versand: 1. Juli 2009