

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-8057/2007
{T 0/2}

Urteil vom 1. April 2008

Besetzung

Richter Hans-Jacob Heitz (Vorsitz),
Richter Stephan Breitenmoser,
Richter Philippe Weissenberger,
Gerichtsschreiberin Katharina Walder Salamin.

Parteien

C. _____
vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Dr. iur.
Isabelle Häner, Bahnhofstrasse 106, Postfach 7689,
8023 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
(BWL)**, Belpstrasse 53, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Landesversorgung (Pflichtlager).

Sachverhalt:**A.**

A.a Art. 1 der Verordnung vom 6. Juli 1983 über die Pflichtlagerhaltung von flüssigen Treib- und Brennstoffen (SR 531.215.41) unterstellt zur Sicherstellung der Pflichtlagerhaltung die Einfuhr der in Abs. 1 aufgeführten flüssigen Treib- und Brennstoffe einer Bewilligungspflicht. Die Schweizerische Zentralstelle für die Einfuhr flüssiger Treib- und Brennstoffe, "C._____", ist zuständig für die Bewilligungserteilung und verfügt im Auftrag des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung (Bundesamt, BWL). Die Erteilung von Einzelbewilligungen oder einer Generallizenz wird vom Abschluss und der Erfüllung eines Vertrags abhängig gemacht, worin sich der Importeur verpflichtet, innerhalb des schweizerischen Zollgebiets während der Vertragsdauer ein Pflichtlager an flüssigen Treib- und Brennstoffen zu halten (Art. 3 Abs. 1). Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (Departement, EVD) bestimmt nach Anhören der beteiligten Wirtschaftskreise: sowohl die Waren, die gelagert werden müssen, als auch Ausmass und Qualität der Pflichtlager für die wirtschaftliche Landesverteidigung und für schwere Mangellagen sowie die Bemessungsgrundlage, nach denen der Umfang der Pflichtlager der einzelnen Halter festgelegt wird (Art. 5 Bst. a und b). Die Einzelheiten der Pflichtlagerhaltung werden durch einheitlich lautende Verträge zwischen dem Bundesamt und den Pflichtlagerhaltern geordnet (Art. 6).

A.b Die C._____ ist ein Verein im Sinne von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) mit Sitz in Zürich. Sie verfolgt gemäss Art. 2 Ziff. 1 ihrer Statuten vom 14. Mai 2003 die folgenden privatrechtlichen Zwecke im Bereich der obligatorischen Pflichtlagerhaltung: a) Sie ist Selbsthilfeorganisation der Pflichtlagerhalter und führt bestimmte Aufgaben durch, die ihr von den Pflichtlagerhaltern nach deren gemeinsamen Interessen übertragen werden. Sie kann selber nicht Pflichtlagerhalterin sein. b) Sie schützt ihre Mitglieder gegen finanzielle Verluste aus der Pflichtlagerhaltung und führt hierzu besondere Fonds. c) Sie kann sich an Gesellschaften beteiligen, welche die gemeinsame Pflichtlagerhaltung betreiben, für die Pflichtlagerhaltung Tankraum zur Verfügung stellen oder in anderer Weise der Pflichtlagerhaltung für Mineralöl dienen. Neben den privatrechtlichen Zwecken erfüllt die C._____ gemäss Art. 2 Ziff. 2 der Statuten die folgenden öffentlich-rechtlichen Aufgaben, welche ihr im Zusammenhang mit der Durchführung der

Pflichtlagerhaltung von Mineralölen vom Bund übertragen sind: a) Sie erteilt im Auftrag und nach Weisung des Bundes Generaleinfuhrbewilligungen und überwacht die Einfuhr und die Versteuerung flüssiger Treib- und Brennstoffe. b) Sie überwacht im Auftrag und nach Weisungen des Bundes die Pflichtlagerhaltung von flüssigen Treib- und Brennstoffen. c) Sie führt Bestandesaufnahmen und Erhebungen durch im Sinne von Art. 13 und 14 der Vorratshaltungsverordnung vom 6. Juli 1983 (SR 531.211). Gemäss Art. 3 der Statuten erhebt die C._____ zur Erreichung der Vereinszwecke auf den der Einfuhrbewilligungspflicht unterliegenden Produkten Beiträge, welche im Einvernehmen mit dem Bundesamt festgesetzt werden und dazu dienen, die Lagerkosten der Pflichtmengen und die Kosten für die Tankräume zu decken, die Pflichtmengen in vorgegebener Zeit abzuschreiben, vorsorgliche Massnahmen für Zeiten gestörter Zufuhr zu treffen und für nicht versicherbare oder vom Bund nicht gedeckte Risiken oder Verpflichtungen gegenüber Dritten Fonds zu errichten. Mitglieder der C._____ können alle im schweizerischen Hoheits- oder Zollgebiet niedergelassenen und im Handelsregister eingetragenen natürlichen und juristischen Personen sowie Handelsgesellschaften sein, die lagerpflichtige Treib- und Brennstoffe importieren oder diese Importtätigkeit aufnehmen wollen (Art. 4 der Statuten).

A.c Seit 1997 besteht die Pflichtlagergesellschaft für Mineralöle AG (PLG) in Zug, welche für die stellvertretende Pflichtlagerhaltung gemäss Art. 6a Abs. 1 der Vorratshaltungsverordnung zuständig ist. Das Aktionariat der PLG besteht aus sieben Mitgliedern der C._____. 1998 haben die Mitglieder der C._____ eine Tochtergesellschaft, die C._____ Tanklagergesellschaft AG (TLG) mit Sitz in Elgg, gegründet, welche für die gemeinsame Lagerhaltung im Sinne von Art. 6a Abs. 2 der Vorratshaltungsverordnung zuständig ist. Sie gehört zu 100% der C._____. Die TLG und die PLG sind nicht Mitglieder der C._____, da sie keine Importeure sind und sich ihre Tätigkeit auf die Lagerhaltung beschränkt.

B.

B.a Am 3. Oktober 2007 machte das BWL die C._____ schriftlich darauf aufmerksam, dass es beabsichtige, die Genehmigungsentscheide des EVD und des BWL mit Bezug auf Bestimmungen des Reglements I für Importeure sowie der nachgeordneten Durchführungsbestimmungen zum Pflichtlagerprogramm XIV, der Durchführungsbestimmungen zu den Investitionsentschädigungen und der

Durchführungsbestimmungen für die C._____ Tanklager AG, welche Rechte und Pflichten der gemeinsamen und stellvertretenden Pflichtlagerhalter regelten, zu widerrufen, da diese im Widerspruch zu den Statuten der C._____ stünden. Das Bundesamt räumte der C._____ die Gelegenheit ein, sich innert 14 Tagen zum beabsichtigten Widerruf der Genehmigungen zu äussern. Zusätzlich forderte es die C._____ auf, dem EVD bzw. dem BWL bis zum 31. März 2008 die notwendigen Änderungen der Statuten, des Reglements I für Importeure und der Durchführungsbestimmungen zu beantragen.

B.b Am 17. Oktober 2007 reichte die C._____ dem BWL eine schriftliche Stellungnahme ein. Sie führte darin aus, die Mitgliedschaft in der C._____ setze eine Importtätigkeit voraus, an welche die Pflicht zur Leistung von Beiträgen an den Garantiefonds und das Stimm- und Wahlrecht in Vereinsgeschäften gebunden seien. Die PLG und die TLG seien als reine Lagerhalter konzipiert und entwickelten keine Marktaktivitäten im Importgeschäft. Die zahlreichen Lagerhaltungsfirmen seien ebenfalls nicht Mitglieder der C._____. Das BWL erachte demgegenüber die Lagerhaltung als ausschlaggebendes Kriterium für eine Mitgliedschaft in der C._____. Dies würde heissen, dass, wer beispielsweise als Stellvertreter mit dem BWL einen Pflichtlagervertrag abschliesse, zwangsläufig Mitglied der C._____ wäre. Wenn die Mitgliedschaft neu an die Tätigkeit der Lagerhaltung geknüpft würde, käme dies im Vergleich zur heutigen Regelung einem Systemwechsel gleich. Die von der C._____ an die PLG und die TLG bezahlten Entschädigungen seien in den Statuten, dem Reglement und den Durchführungsbestimmungen geregelt. Inhaltlich bestünden keine Unklarheiten und den Zahlungen lägen formelle Vorstandsbeschlüsse zugrunde. Die Zweckbindung der Mittel aus dem Garantiefonds werde eingehalten. Die Rechtsgrundlagen der C._____ räumten der PLG und der TLG die gleichen Entschädigungsrechte wie den Vereinsmitgliedern ein.

B.c Am 23. Oktober 2007 widerrief das BWL mit Wirkung ab 15. Juni 2008 alle früher erteilten Genehmigungen der Bestimmungen des Reglements I für Importeure, der Durchführungsbestimmungen zum Pflichtlagerprogramm XIV, der Durchführungsbestimmungen zu den Investitionsentschädigungen sowie der Durchführungsbestimmungen für die C._____ Tanklager AG (TLG), die Rechte und Pflichten der gemeinsamen und der stellvertretenden Pflichtlagerhalter enthalten.

Es führte in der Entscheidungsbegründung aus, eine Überprüfung habe ergeben, dass diese Genehmigungen, soweit sie finanzielle Leistungen des Garantiefonds der C._____ betreffen, ohne hinreichende Rechtsgrundlage erteilt worden seien. Gemäss Art. 10 Abs. 2 des Landesversorgungsgesetzes vom 8. Oktober 1982 (LVG, SR 531) und Art. 11 Abs. 2 der Vorratshaltungsverordnung müssten Körperschaften Bestimmungen, welche Rechte und Pflichten der Mitglieder näher regelten und sich auf Statuten stützten, die das Departement genehmigt habe, dem BWL zur Genehmigung vorlegen. Die C._____ sei eine solche Körperschaft, deren Statuten vom EVD genehmigt worden seien und deren Reglemente und Durchführungsbestimmungen sich auf die Statuten stützten. Die C._____ schütze gemäss Art. 2 Ziff. 1 Bst. b der Statuten ihre Mitglieder gegen finanzielle Verluste aus der Pflichtlagerhaltung und führe zu diesem Zweck einen Garantiefonds. Finanzielle Leistungen aus dem Garantiefonds könne laut Gesetz indessen nur beanspruchen, wer Mitglied der C._____ sei und die damit verbundenen Rechte und Pflichten übernehme. Mitglied der C._____ könne gemäss Art. 4 der Statuten indessen nur werden, wer sich in regulärer Weise im Import von Mineralölprodukten betätige oder diese Tätigkeit aufnehmen wolle und einen Pflichtlagervertrag mit dem BWL abgeschlossen habe. Die PLG und die TLG hätten zwar einen Pflichtlagervertrag mit dem BWL abgeschlossen, seien aber nicht Mitglieder der C._____, da sie nicht im Importgeschäft tätig seien. Obwohl die PLG und die TLG nicht Mitglieder der C._____ seien, würden sie mit wenigen Ausnahmen den Importeuren gleichgestellt und für die laufenden Lagerhaltungs- und Kapitalkosten aus dem Garantiefonds der C._____ entschädigt. Sie erhielten auch Zahlungen aus dem Garantiefonds für die Amortisation ihrer Lager. Die C._____ erbringe diese finanziellen Leistungen gestützt auf die besonderen Bestimmungen des Reglements I für Importeure und verschiedene Durchführungsbestimmungen, die vom BWL genehmigt worden seien. Diesen Ausführungsvorschriften der C._____ fehle es entgegen der Auffassung der C._____ an der rechtlichen Verankerung in den Statuten. Dies bedeute, dass die betreffenden Genehmigungen seinerzeit ohne entsprechende statutarische Rechtsgrundlage erfolgt seien. Solange dieser Mangel nicht durch eine Statuten- und Reglementsrevision behoben werde, welche es jedem Pflichtlagerhalter erlaube, Mitglied der C._____ zu werden, könnten die Genehmigungen nicht aufrechterhalten werden.

C.

Am 26. November 2007 erhob die C._____ (Beschwerdeführerin) gegen den Entscheid des BWL vom 23. Oktober 2006 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragte die Feststellung der Nichtigkeit des Entscheids, eventualiter dessen Aufhebung. Zur Beschwerdebegründung bringt sie vor, für Streitigkeiten aus der Pflichtlagerhaltung sei das Klageverfahren vorgesehen, die Vorinstanz habe daher zu Unrecht eine Verfügung erlassen. Die früheren Genehmigungen seien ihr auch nicht durch Verfügung, sondern per einfachem Schreiben mitgeteilt worden. Das BWL hätte die angebliche Rechts- und Statutenwidrigkeit vor dem Bundesverwaltungsgericht auf dem Klageweg einklagen müssen. Diese fehlende Verfügungskompetenz habe die Nichtigkeit des angefochtenen Entscheids zur Folge. Des Weiteren sei der Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt worden, da sie sich, bevor die Verfügung ergangen sei, nicht zu allen rechtserheblichen Punkten äussern können. Insbesondere sei sie über die aufzuhebenden Bestimmungen nur ungenügend orientiert worden. Sie habe deswegen auch keine Gegenvorschläge unterbreiten können. Ein Widerruf einer fehlerhaften Verfügung sei nur zulässig, wenn die Verfügung entweder ursprünglich rechtsfehlerhaft oder nachträglich rechtswidrig geworden sei. Könnten keine genügenden Gründe angeführt werden, habe der Widerruf Sanktionscharakter.

D.

Mit Schreiben vom 16. Januar 2008 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeführerin und das BWL (Vorinstanz) darauf hin, dass gestützt auf Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht nur gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) zulässig sei. Es setzte ihnen eine Frist bis zum 6. Februar 2008 an, um sich schriftlich zur Frage zu äussern, ob es sich beim angefochtenen Entscheid um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG handle.

D.a Die Vorinstanz führte in ihrer Stellungnahme vom 25. Januar 2008 aus, sie habe trotz anderer bisheriger Praxis den Widerruf in Verfügungsform erlassen, um der C._____ eine Beschwerdemöglichkeit zu geben. Nach der früheren Praxis seien solche Akte als Akte *sui generis*, oft auch als Zwischenakte, bezeichnet worden, gegen die kein

Rechtsmittel offen gestanden habe. In einem Gutachten, welches das Bundesamt für Justiz am 1. Oktober 1984 im Auftrag des BWL erstellt habe, sei jenes zum Schluss gekommen, dass solche Genehmigungen keine Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG seien und somit nicht angefochten werden könnten. Ein Rechtsschutzinteresse hätten in erster Linie die Mitglieder der Pflichtlagerorganisationen, welche als Eigentümer der Pflichtlager bei Streitigkeiten aus Pflichtlagerverträgen und vermögensrechtlichlichen Streitigkeiten Beschwerde führen könnten. Die Praxisänderung, Genehmigungen neu in der Form einer beschwerdefähigen Verfügung zu erlassen, stütze sich auf einen Bundesratsentscheid vom 22. Oktober 1997 in Sachen Genehmigung von Prämien im Krankenversicherungsrecht. In jenem Entscheid (VPB 64.17) habe der Bundesrat eine von der Aufsichtsbehörde nicht erteilte Genehmigung von Prämientarifen als Verfügung betrachtet, da die Krankenkassen in einem beschränkten Masse über Autonomie verfügten. Die C._____ genieße bei der Ausgestaltung ihrer Statuten und Reglemente ebenfalls eine Teilautonomie, weshalb es angezeigt sei, den Widerruf der Genehmigungen in der Form einer beschwerdefähigen Verfügung zu erlassen.

D.b Die Beschwerdeführerin legte in ihrer Stellungnahme vom 6. Februar 2008 dar, weshalb es sich beim angefochtenen Entscheid ihres Erachtens um eine Verfügung, indessen um eine nichtige, handle, und hielt an ihren Beschwerdeanträgen vom 26. November 2007 fest. Am 12. Februar 2008 reichte sie dem Bundesverwaltungsgericht eine zweite schriftliche Stellungnahme zur Vernehmlassung des BWL vom 25. Januar 2008 ein, in welcher sie die Kompetenz der Vorinstanz, Verfügungen zu erlassen, bestritt. Sie führte aus, die Vorinstanz verfüge nur in den ausdrücklich im LVG und in der Vorratshaltungsverordnung genannten Fällen über eine Verfügungskompetenz. Streitigkeiten zwischen Bund und Pflichtlagerorganisationen beurteile gemäss Art. 39 Bst. c LVG das Bundesverwaltungsgericht als erste Instanz auf Klage hin.

E.

Am 14. Februar 2008 stellte das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz die Stellungnahmen der jeweils anderen Verfahrenspartei zur Kenntnis zu und teilte ihnen mit, dass damit der Schriftenwechsel zur Frage der Verfügungsqualität des angefochtenen Entscheids abgeschlossen sei.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 102 BV stellt der Bund die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Er trifft vorsorgliche Massnahmen und kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Um machtmässigen Bedrohungen und schweren Mangellagen zu begegnen, werden vorsorglich lebenswichtige Güter in Pflichtlagern gehalten. In Pflichtlagerorganisationen (Vereine und Genossenschaften) sind die Importeure solcher Güter kraft mittelbaren Zwangs zusammengeschlossen. Diese privaten Körperschaften besorgen zusammen mit den Bundesbehörden die aus dem Landesversorgungsgesetz hervorgehenden Verwaltungsaufgaben. Der Status dieser privaten Körperschaften, denen vom Bund Verwaltungsaufgaben übertragen sind, richtet sich in massgeblicher Hinsicht nach dem öffentlichen Recht. Sie stehen für die Ausübung der Verwaltungstätigkeit unter Staatsaufsicht. Dem Bund stehen ihnen gegenüber noch weitergehende Einwirkungs- und Weisungsbefugnisse zu, so z. B. die Genehmigung ihrer Reglemente oder Statuten. Den privaten Körperschaften kommen im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben Befugnisse zu, die üblicherweise der öffentlichen Verwaltung eigen sind, so z. B. der Erlass von Verfügungen. Andererseits sind sie in der Ausübung ihrer hoheitlichen Tätigkeit den rechtsstaatlichen Bindungen unterworfen, die für die öffentliche Verwaltung gelten, vorab dem Legalitätsprinzip und dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (vgl. FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 27 und 58, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

1.2 Gemäss Art. 10 Abs. 1 LVG können Pflichtlagerverträge vorsehen, dass die einzelnen Eigentümer von Pflichtlagern sich an der Äufnung von Garantiefonds und ähnlichen Einrichtungen ihres Wirtschaftszweiges zur Deckung der Lagerkosten und des Preisverlustes auf den Pflichtlagern beteiligen müssen. Nach Art. 10 Abs. 2 LVG bedürfen die Schaffung, Änderung und Aufhebung solcher Einrichtungen der Genehmigung des EVD. Werden von den betreffenden Wirtschaftszweigen dafür Körperschaften gegründet oder herangezogen, so bedürfen auch deren Statuten der Genehmigung des EVD. Gemäss Art. 11 Abs. 1 der Vorratshaltungsverordnung haben die Statuten der Körperschaft zu bestimmen, nach welchen allgemeinen Grundsätzen Beiträge auf

Importen oder auf erstmals in Verkehr gebrachten Waren erhoben und Vergütungen an die Pflichtlagerhalter ausgerichtet werden. Gemäss Art. 11 Abs. 2 der Vorratshaltungsverordnung müssen die Körperschaften Bestimmungen, welche die Rechte und Pflichten der Mitglieder näher regeln und sich auf Statuten stützen, die das Departement genehmigt hat, dem Bundesamt zur Genehmigung vorlegen.

2.

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nichts Anderes bestimmt (Art. 37 VVG). Die Abteilungen entscheiden laut Art. 21 Abs. 1 VVG in der Regel in der Besetzung mit drei Richtern oder Richterinnen (Spruchkörper). Das Bundesverwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit und die übrigen Prozessvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 7 VwVG; BVGE 2007/6 E. 1.).

2.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz steht nicht gegen jegliche Form des Verwaltungshandelns offen. Anfechtungsobjekt der Beschwerde bilden vielmehr einzig Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG. Dazu gehören ebenfalls Vollstreckungsverfügungen, Zwischenverfügungen, Einspracheentscheide, Beschwerdeentscheide sowie Entscheide im Rahmen einer Revision oder Erläuterung gemäss Art. 5 Abs. 2 VwVG. Die Ausnahme von diesem Grundsatz bilden die in Art. 34 VGG genannten Beschwerden gegen Beschlüsse der Kantonsregierungen nach den Art. 39, 45, 46 Abs. 4, 47, 48, Abs. 1-3, 49 Abs. 7, 51, 54, 55 und 55a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10). Diese Ausnahmen werden vom Gesetz gesondert aufgeführt, da Beschlüsse miterfasst sind, deren Verfügungscharakter fraglich ist (Spitallisten, Tarife; vgl. Botschaft des Bundesrats vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4387, 4390 f.). Im Rahmen der Prüfung der Prozessvoraussetzungen ist somit als Erstes zu beurteilen, ob der Widerruf der Genehmigungen eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG darstellt oder nicht. Anschliessend ist zu bestimmen, ob es sich beim angefochtenen Rechtsakt allenfalls um einen Realakt im Sinne von Art. 25a VwVG handelt. Sodann ist die Frage zu beantworten, ob das Erfordernis einer Verfügung als Anfechtungsobjekt vor der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101), Art. 6 und 13 der Konvention vom zum Schutze der

Menschenrechte und Grundfreiheiten 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101) sowie Art. 14 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt II, SR 0.103.2) standhält.

2.2 Unter Vorbehalt der Spezialfälle der Rechtsverweigerungs- oder Aufsichtsbeschwerde kann der Bürger das Verhalten der Verwaltung grundsätzlich nur dann einer gerichtlichen Kontrolle unterziehen lassen, wenn in einer konkreten Situation eine Verfügung vorliegt. Verfügungen nach Art. 5 Abs. 1 VwVG sind Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen (oder richtigerweise hätten stützen sollen) und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten (Bst. a), die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten (Bst. b) oder die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten und Pflichten, oder das Nichteintreten auf solche Begehren zum Gegenstand haben (Bst. c). Eine Verfügung ist ein hoheitlicher, individuell-konkreter Einzelakt, der die Rechtsstellung eines Einzelnen berührt, indem er diesen verbindlich und durchsetzbar zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichtet oder sonstwie seine Rechtsbeziehungen zum Staat verbindlich regelt (ANDRÉ MOSER, in: Moser/Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel 1998, Rz. 2.1 f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts).

2.3 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Verfügungsbegriff bezieht sich grösstenteils auf Art. 97 des früheren Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 (OG, BS 3 531), gemäss welchem das Bundesgericht letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG beurteilte und nach Inkrafttreten der Justizreform am 1. Januar 2007 übergangsrechtlich beurteilt (Art. 132 Abs. 1 Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005, BGG, SR 173.110). Diese Rechtsprechung dient im Folgenden als Ausgangspunkt und Auslegungshilfe zur Bestimmung des bundesrechtlichen Verfügungsbegriffs.

2.3.1 Gemäss Art. 99 OG war die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einzelne Verfügungen unzulässig, so u. a. gegen Verfügungen über die Genehmigung von Erlassen und Verfügungen über Tarife (Art. 99 Abs. 1 Bst. a und b OG). Diese Ausnahmen wurden von der Lehre in echte und unechte Ausnahmen unterschieden, je nachdem,

ob die Ausnahmen eine anfechtbare Verfügung oder etwas Anderes betrafen. Echte Ausnahmen sind an sich anfechtbare Verfügungen, für die eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle nicht als angezeigt erachtet wird. Unechte Ausnahmen sind demgegenüber gar keine Verfügungen. Die Beschwerde gegen die Genehmigung von Erlassen war unter dem OG nicht zulässig, da die abstrakte Normenkontrolle vom Gesetzgeber nicht vorgesehen war. Die Genehmigung von Erlassen und öffentlichrechtlichen Tarifen stellt vielmehr die Mitwirkung an einem Rechtsetzungsakt dar, dessen Überprüfung durch das Bundesgericht bei der Anwendung im Einzelfall erfolgt ist (vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. A., Bern 1983, S. 105, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; PETER KARLEN, in: Geiser/ Münch, Prozessieren vor Bundesgericht, 2. A. 1998, Rz. 3.10 f., mit Hinweisen; Botschaft, BBl 2001 4322).

2.3.2 Der neu gestaltete Ausnahmenkatalog von Art. 83 BGG übernimmt im Wesentlichen die bereits unter Art. 99 ff. OG geltenden Ausnahmen von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in neuer systematischer Ordnung. Einige Ausschlussgründe wurden gemäss der Botschaft des Bundesrates jedoch gestrichen, so etwa, weil die Ausnahmen rein deklaratorische Wirkung hatten, da sie Akte betreffen, denen gar kein Verfügungscharakter zukommt (Art. 99 Abs. 1 Bst. a und b, Art. 129 Abs. 1 Bst. b OG). Genehmigungsakte von Erlassen haben selber Erlasscharakter. Dasselbe gilt für die Genehmigung von Tarifen, die durch auf öffentliches Recht abgestützte Verfügungen angewendet werden (BBl 2001 4322). Aus der fehlenden Nennung bei den Ausnahmen kann indessen nicht geschlossen werden, dass neu Genehmigungen von Erlassen oder Tarifen durch Beschwerde an das Bundesgericht anfechtbar sind. Dies entgegen dem Urteil 9C_599/2007 der II. sozialrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 18. Dezember 2007, welches sich mit dem Entscheidungsbegriff nicht weiter auseinandersetzt, sondern allein aufgrund des geänderten Ausnahmenkatalogs von Art. 83 BGG von der Anfechtbarkeit von Tarifgenehmigungen in der sozialen Krankenversicherung ausgeht.

2.4 Die Frage, ob der angefochtene Widerruf der Genehmigungen als Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu qualifizieren ist, wird im Gutachten des Bundesamtes für Justiz (BJ) über die Zulässigkeit der Beschwerde gegen die Genehmigung von Bestimmungen der zum Vollzug der wirtschaftlichen Landesversorgung herangezogenen Organisationen im Rahmen der Aufsicht, welche die Bundesverwaltung über

diese Organisationen ausübt, verneint. Dieses Gutachten vom 1. Oktober 1984 wurde im Auftrag des BWL erstellt und in VPB 49.29 publiziert.

2.4.1 Das Gutachten des BJ fasst die rechtlichen Grundlagen der Aufsicht über die wirtschaftliche Landesversorgung zusammen und hält fest, dass sich den spezialgesetzlichen Bestimmungen kein Hinweis auf eine Beschwerdemöglichkeit gegen die Genehmigung bzw. die Genehmigungsverweigerung entnehmen lasse (Ziff. 1). Das Gutachten prüft anschliessend, ob nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege eine Beschwerdemöglichkeit gegeben sei und geht dabei von der Funktion der Genehmigung sowie von deren rechtlicher Qualifikation aus (Ziff. 2 und 3). Als Erstes führt das Gutachten aus, dass der Bund die Aufsicht über die Organisationen der Wirtschaft ausübe, die mit dem Vollzug des LVG betraut sind, und ihnen gegenüber eine Weisungsbefugnis habe (Art. 55 LVG). Private, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch den Staat beigezogen würden, unterständen dieser Aufsichtsgewalt, welche der Bund mit verschiedenen Aufsichtsmitteln ausübe. Die Genehmigung oder deren Verweigerung oder Widerruf gehöre zu diesen Aufsichtsmitteln und bilde somit einen Teil der Aufsichtsgewalt. Anschliessend fasst das Gutachten die Literatur zusammen und kommt zum Schluss, dass dort die Meinung vorherrsche, bei der Genehmigung handle es sich nicht um eine Verfügung. Es hält schliesslich mit Verweis auf BGE 109 Ib 255 fest, dass Verfügungen ein Rechtsverhältnis regelten und mittels ihnen eine konkrete Berechtigung oder eine bestimmte Verpflichtung begründet bzw. festgestellt werde. Die Genehmigung von Statuten oder Reglementen begründe indessen zwischen der Verwaltung und den Pflichtlagerorganisationen oder ihren Mitgliedern kein Rechtsverhältnis. Mit der Genehmigung werde lediglich festgestellt, dass die rechtsetzende oder Anordnungen betreffende Organisation die ihr übertragenen Kompetenzen in bundesrechtskonformer Weise ausnütze. Der Genehmigungsentscheid könne somit nicht als anfechtbare Verfügung angesehen werden. Das Bestehen eines Rechtsschutzinteresses allein genüge jedenfalls nicht, um eine anfechtbare Verfügung annehmen zu können. Ein Rechtsschutzinteresse hätten in erster Linie die Mitglieder gegenüber der Pflichtlagerorganisation, und diesen stünden auch Rechtsmittel zur Verfügung. Heute entsprechen diesen Rechtsmitteln in Abweichung der damals geltenden gesetzlichen Regelung die Beschwerde an das BWL (Art. 38 Abs. 1 LVG) und die Klage an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 39 Bst. b LVG). Das

Gutachten kommt zum Schluss, dass Genehmigungsentscheide nach dem LVG keine Verfügungen im Sinne des VwVG darstellten und daher nicht mit Beschwerde angefochten werden könnten. Gegen Genehmigungen stehe somit kein ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung, gestützt auf Art. 71 VwVG stünde indessen die Aufsichtsbeschwerde offen, welche aber kein eigentliches Rechtsmittel, sondern lediglich ein Rechtsbehelf sei.

2.4.2 In der Lehre werden diese Genehmigungen zu den Verwaltungsakten im engeren Sinn gezählt. Die Verwaltungsakte im engeren Sinn bilden zusammen mit den Verfügungen die Verwaltungsakte im weiteren Sinn. Verwaltungsakte im engeren Sinn betreffen in erster Linie Verfahrens- oder Organisationsfragen, so z. B. die Veröffentlichung einer Botschaft, die Genehmigung eines kantonalen Gesetzes durch den Bundesrat, die Begnadigung oder die Inkraftsetzung eines Gesetzes. Sie stellen keine Verfügungen dar. Verwaltungsakte im engeren Sinn zeitigen wie die Verfügungen rechtliche Folgen. Ihre Gültigkeit kann jedoch vom Bundesgericht nicht in Beschwerdeverfahren überprüft werden, da solche Verfahren nur gegen Verfügungen im Sinne des Gesetzes und der Rechtsprechung offenstehen (vgl. BLAISE KNAPP, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, Deutschsprachige Ausgabe der vierten, vollständig überarbeiteten Auflage des Précis de droit administratif, Basel und Frankfurt/Main 1992, S. 203 f., mit weiteren Hinweisen). Die Genehmigung privater Regelungen wird auch Allgemeinverbindlichkeitserklärung genannt, da durch die Genehmigung der zuständigen Behörde privaten Akten hoheitliche Wirkung gegenüber jedermann verliehen wird. Die Genehmigung von Anordnungen anderer Organe oder von Privaten erfolgt durch Hoheitsakt, ebenso die Ablehnung entsprechender Anträge (TOBIAS JAAG, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985, S. 225 f.). Dieser Hoheitsakt wird dann als Teil der Rechtsetzung verstanden (BERNHARD WALDMANN, Basler Kommentar-BGG, N 10 zu Art. 82). Genehmigungsentscheide werden in der Lehre vorherrschend als Teil des Rechtsetzungsverfahrens und nicht als Verfügungen angesehen. Ihre Überprüfung erfolgt bei der Anwendung im Einzelfall (GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 105; JAAG, S. 233 f.; ATTILIO GADOLA, Der Genehmigungsentscheid als Anfechtungsobjekt in der Staats- und Verwaltungsrechtspflege, AJP 1993 S. 294).

2.4.3 Der Verfügungsbegriff ist demzufolge der eigentliche Angelpunkt zwischen materiellem Verwaltungsrecht und dem Verwaltungsprozess-

recht, indem er den Zugang zum Anfechtungsstreit als Hauptform des Verwaltungsrechtspflegeverfahrens öffnet, aber zugleich begrenzt. Liegt kein Anfechtungsobjekt vor, können die Vorbringen des Rechtsmittelklägers entweder als Petition oder als Aufsichtsbeschwerde entgegengenommen werden (vgl. ATTILIO GADOLA, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Zürich 1991, S. 280).

2.4.4 Sinn und Zweck der Genehmigung von Rechtserlassen eines unteren staatlichen Verbandes durch eine übergeordnete Behörde ist die Überprüfung des genehmigungsbedürftigen Erlasses auf seine Übereinstimmung mit dem höherrangigen Recht. Die Genehmigung stellt ein präventives Aufsichtsmittel über ein subordiniertes Gemeinwesen dar. Die Genehmigung besteht, gleichgültig ob konstitutiver oder deklaratorischer Natur, nur in einer summarischen und provisorischen Rechtskontrolle, die eine nochmalige Überprüfung in einem abstrakten oder konkreten Normenkontrollverfahren nicht ausschliesst. Die Genehmigung bewirkt weder eine Heilung allfälliger Mängel noch eine Änderung des rechtlichen Charakters des genehmigten Rechtserlasses. Dieser bleibt ein Rechtsakt der antragstellenden Behörde. Ebenso darf die Genehmigungsbehörde die einmal erteilte Genehmigung formlos oder im Zusammenhang mit einem Rechtsmittel widerrufen oder korrigieren. Die Genehmigung kann aber aufgrund der Rechtssicherheit nur *ex nunc* widerrufen werden (vgl. GADOLA, Genehmigungsentscheid, S. 292).

2.4.5 Werden Genehmigungen als Rechtsetzungsakte verstanden, fehlt es im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht an einer Prozessvoraussetzung. Art. 31 VGG bietet keinen Raum, die Beschwerde in Fällen zuzulassen, in denen gar kein einseitiges Rechtsgeschäft der Verwaltung vorliegt, welches darauf gerichtet ist, beim Bürger als Adressaten verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen, sondern einzig eine "rechtliche Betroffenheit" hinterlässt (vgl. SERGIO GIACOMINI, Vom "Jagdmachen auf Verfügungen", ZBI 1993 S. 237 ff.).

2.5 Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass die Beschwerdeführerin in ihrer hoheitlichen Tätigkeit der Aufsicht des Bundes untersteht, welche vom EVD und dem BWL neben der allgemeinen Weisungsbefugnis durch die vom Gesetz vorgesehene Genehmigung von Reglementen und Durchführungsbestimmungen ausgeübt wird (vgl. Erw. 1.). Diese Genehmigungen sind keine Verfügungen im Sinne von Art. 5

VwVG, sondern stellen eine Mitwirkung der Aufsichtsbehörde an der Rechtsetzung dar (vgl. Erw. 2.3.1 und 2.4.4). Entgegen der Ansicht der Vorinstanz kann der fehlende Rechtsschutz gegen die nicht erteilten Genehmigungen oder deren Widerruf nicht als Argument für das Konstruieren einer Verfügung dienen, denn weder die Genehmigung der Reglemente und Durchführungsbestimmungen noch deren Widerruf regeln ein Rechtsverhältnis zwischen der C._____ oder ihren Mitgliedern und dem Bund (vgl. Erw. 2.4.1).

2.5.1 Wie aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin vom 12. Februar 2008 mit Hinweis auf den am 21. Juli 2006 bei den Pflichtlagerorganisationen in die Vernehmlassung gegebenen Entwurf zur Änderung der Vorratshaltungsverordnung und den dazugehörigen Erläuterungen des BWL vom 20. Juli 2006 hervorgeht, hat der Änderungsentwurf zu Art. 11 Abs. 2 der Vorratshaltungsverordnung ursprünglich vorgesehen, dass das Bundesamt den Körperschaften seinen Entscheid über Genehmigungen in Form einer Verfügung eröffnet. Diese Version ist aber während des Vernehmlassungsverfahrens aufgegeben worden, und die am 1. Februar 2007 in Kraft getretene Version von Art. 11 Abs. 2 der Vorratshaltungsverordnung (AS 2006 5341) sieht keinen Entscheid über die Genehmigungen von Bestimmungen, welche Rechte und Pflichten der Mitglieder näher regeln, in Verfügungsform mehr vor. Einzig die Genehmigung der Beiträge an Garantiefonds hat gemäss Art. 11 Abs. 2 durch Verfügung zu erfolgen. Die Verabschiedung der Verordnung durch den Bundesrat entgegen dem Vorschlag des BWL vom 21. Juli 2006 spricht dafür, dass von der bisher in der Lehre vertretenen Auffassung, es handle sich bei den Genehmigungen um keine Verfügungen, nicht abgerückt werden sollte. Die Auffassung der Vorinstanz, es müsse sich bei den Genehmigungen neu um anfechtbare Verfügungen handeln, findet damit auch in den Materialien zur Vorratshaltungsverordnung keine Grundlage.

2.5.2 Dafür, dass es sich beim Widerruf der Genehmigungen um keine Verfügung handelt, spricht weiter die Darstellung in der Broschüre des EVD über die Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung vom 15. Oktober 2003 (Vorakten Beilage 2; Fundstelle: www.bwl.admin.ch/dokumentation). Gemäss S. 73 der Strategie-Broschüre sind Pflichtlagerorganisationen private Selbsthilfeorganisationen, die im Rahmen der obligatorischen Pflichtlagerhaltung in erster Linie private Zwecke verfolgen. Weder gehören sie der Milizorganisation an, da sie nicht in die erweiterte Verwaltungsorganisation einge-

bunden sind, noch gelten sie in ihrer Funktion als Garantiefonds-verwaltungen als herangezogene Organisationen der Wirtschaft, vielmehr stellen sie einen *casus sui generis* nach Art. 10 LVG dar. Da sie gemäss Statuten wesentliche Eigeninteressen verfolgen, sind sie für die Übernahme öffentlicher Vollzugsaufgaben nur beschränkt geeignet und können deshalb auch nur für ganz bestimmte Aufgaben herangezogen werden, nämlich für die Erteilung von Einfuhrbewilligungen und für die Kontrolle von Pflichtlagern. Beide Aufgaben erfüllen sie aber nur im Auftrag des Bundesamts, d. h. lediglich aufgrund einer delegierten, und nicht einer selbständigen Vollzugskompetenz. Aus dieser Darstellung geht klar hervor, dass die C._____ für ihre beschränkte Verwaltungstätigkeit der Aufsicht des BWL untersteht und keine selbständigen Verwaltungsaufgaben ausübt. Ihre Reglemente und Durchführungsbestimmungen zwecks Ausübung dieser Vollzugsaufgaben, welche vom BWL zu genehmigen sind, schaffen keine Rechtsbeziehungen zwischen dem Bund und der C._____ oder ihren Mitgliedern, sondern sind lediglich reglementarische Ausführungsbestimmungen, welche die begrenzten staatlichen Aufgaben der C._____, d. h. die Erteilung von Importbewilligungen und die Verwaltung des Garantiefonds, im Detail regeln. Die Genehmigung dieser Reglemente und Durchführungsbestimmungen ist damit kein individuell-konkreter Einzelakt, der die Rechte und Pflichten der Beschwerdeführerin regelt, sondern generell-abstrakter Natur. Mit der Genehmigung wird festgestellt, dass die rechtsetzende oder Anordnungen treffende Pflichtlagerorganisation die ihr übertragenen Kompetenzen dem Landesversorgungsgesetz und der Vorratshaltungsverordnung entsprechend ausübt. Das BWL nimmt durch die (Nicht-)Genehmigung seine Aufsichtspflicht gegenüber der Beschwerdeführerin wahr, greift damit indessen nicht in ihre Rechtsstellung gegenüber dem Bund ein.

2.5.3 Wie bereits ausgeführt, kann eine Genehmigungsbehörde jederzeit bei veränderten Verhältnissen oder wenn nachträglich Tatsachen bekannt werden, die zu einer anderen Beschlussfassung führen, eine bereits erteilte Genehmigung zurückziehen (IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, Nr. 144 B II. b), S. 1065). Aus Gründen der Rechtssicherheit hat der Widerruf aber, wie vorliegend geschehen, *ex nunc* oder ab einem späteren Zeitpunkt zu erfolgen, um den Betroffenen Zeit zur Vornahme der notwendigen Änderungen zu geben. Da die Genehmigung der Durchführungsbestimmungen und Reglemente keine Rechte und Pflichten der Beschwerdeführerin regeln, hat auch deren Widerruf keine Auswirkungen auf die

Rechtsstellung der Beschwerdeführerin. Die Tatsache, dass es sich beim angefochtenen Entscheid um einen Widerruf von Genehmigungen handelt, ändert damit nichts an seiner Qualifikation.

2.6 Im Ergebnis ist festzustellen, dass es sich beim angefochtenen Entscheid nicht um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG handelt, weshalb auf die Beschwerde mangels Anfechtungsobjekt gemäss Art. 31 VGG nicht einzutreten ist.

3.

Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Stellungnahme vom 12. Februar 2008 alternativ zu ihrer Beschwerde vom 26. November 2007 geltend, das Bundesverwaltungsgericht sei gestützt auf Art. 39 Bst. c LVG im Klageverfahren zur Behandlung der Streitsache zuständig.

3.1 Gemäss Art. 35 Bst. a VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht auf Klage hin als erste Instanz Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen des Bundes, seiner Anstalten und Betriebe und der Organisationen im Sinne von Art. 33 Bst. h VGG, d.h. der Instanzen oder Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, die in Erfüllung ihnen übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben des Bundes verfügen. Nach Art. 39 Bst. c LVG entscheidet das Bundesverwaltungsgericht auf Klage hin Streitigkeiten zwischen dem Bund und Pflichtlagerorganisationen. Art. 39 Bst. c LVG ist eine spezialrechtliche Bestimmung, die den Anwendungsbereich von Art. 35 Bst. a VGG ausweitet. Gemäss dieser spezialrechtlichen Bestimmung beurteilt das Bundesverwaltungsgericht auch Streitigkeiten, denen kein öffentlich-rechtlicher Vertrag zugrunde liegt, wie dies zwischen der Beschwerdeführerin und dem BWL der Fall ist. Zur Änderung des Einleitungssatzes von Art. 39 LVG ist der Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege zu entnehmen, das Bundesverwaltungsgericht trete an die Stelle der Rekurskommission EVD und urteile in den Fällen von Art. 39 LVG im Klageverfahren. Diese Streitigkeiten könnten - im weiteren Sinne - als solche aus öffentlich-rechtlichen Verträgen angesehen werden (BBI 2001, S. 4434).

3.2 Da zwischen der Beschwerdeführerin und dem Bund durch den Widerruf der Genehmigungen kein Rechtsverhältnis geregelt wird, sondern eine aufsichtsrechtliche Massnahme getroffen worden ist, liegt keine Streitigkeit im Sinne von Art. 39 Bst. c LVG vor. Bei diesen

ist zum Beispiel an den Entzug einer übertragenen Verwaltungsaufgabe oder an Streitigkeiten über den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags oder wegen Uneinigkeit über die Anwendung der geltenden Rechtsgrundlagen zu denken. Die C._____ kann hingegen nicht auf dem Klageweg beantragen, es seien die Rechtsgrundlagen, die ihre Vollzugstätigkeit regeln, zu ändern. Dies würde dazu führen, dass die beliebigen Organisationen auf dem Klageweg Änderungen der Reglemente und Durchführungsbestimmungen über ihre Vollzugsaufgaben durchsetzen könnten, für welche der Gesetzgeber die Genehmigungspflicht durch die Aufsichtsbehörde gerade vorgesehen hat, um diese privatrechtlichen Organisationen in ihren Vollzugsaufgaben zu überwachen und in die Verantwortung zu nehmen. Wie bereits dargelegt, genießt die Beschwerdeführerin in diesen Belangen keinen Rechtsschutz, da durch die Genehmigung von Ausführungsbestimmungen zwischen ihr und dem Bund kein Rechtsverhältnis geregelt wird. Gleich einem Bundesamt gegenüber dem ihm übergeordneten Departement muss sie sich aufsichtsrechtlichen Massnahmen des BWL und des EVD fügen. Das Bundesverwaltungsgericht kann daher auch nicht auf dem Klageweg zur Behandlung der Anträge der Beschwerdeführerin angerufen werden.

4.

Selbst wenn kein Entscheid vorliegt, kann sich - gemäss der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 84 OG - eine Anfechtungsmöglichkeit aus Gründen des Rechtsschutzbedürfnisses aufdrängen. So kann es im Lichte der Rechtsweggarantien gemäss Art. 29a BV, Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK sowie Art. 14 Abs. 1 UN-Pakt II geboten sein, eine Anfechtungsmöglichkeit auch gegenüber Handlungen ohne Verfügungs- und Entscheidcharakter vorzusehen, sofern diese in grundrechtlich geschützte Positionen eingreifen. Es muss sich aber in jedem Fall um Akte oder Anordnungen handeln, welche dem Staat oder einem Träger öffentlicher Aufgaben zuzurechnen sind und von ihrem Inhalt oder den berührten Grundrechten her ein besonderes Rechtsschutzbedürfnis begründen (WALDMANN, N 13 zu Art. 82 BGG).

4.1 Ein solcher Fall liegt hier nicht vor. Das Ergebnis der fehlenden Beschwerdemöglichkeit ist mit Art. 13 EMRK, welcher ein Recht auf eine wirksame Beschwerde zur Durchsetzung der Rechte aus der EMRK vorsieht, vereinbar. Art. 13 EMRK kann nur zusammen mit einer anderen Bestimmung der EMRK oder eines Zusatzprotokolls angerufen werden. Da keine Rechtsverletzung der Konvention vorliegt, ist

dies vorliegend nicht möglich. Ebenso ist die Anwendung von Art. 6 Abs. 1 EMRK, welcher die Garantien eines fairen Gerichtsverfahrens u.a. in zivilrechtlichen Angelegenheiten sichert, ausgeschlossen, da es sich nicht um die Streitigkeit zwischen einer Privatperson und einer Verwaltungsbehörde handelt, welche ein Recht der Privatperson einschränkt, sondern um die Aufsichtstätigkeit über eine Vollzugsstelle mit hoheitlichen Aufgaben. Diese begründet keine Rechten und Pflichten des Privaten gegenüber dem Staat, weshalb der Geltungsbereich der EMRK nicht berührt ist (MARK E. VILLIGER, Handbuch der EMRK, 2. A., Zürich 1999, Rz. 375 ff.). Art. 14 Abs. 1 UN-Pakt II ist nicht tangiert, da es sich bei der Beschwerdeführerin nicht um einen Privaten im Sinne von "jedermann", sondern um eine Trägerin von hoheitlichen Aufgaben handelt, welcher die Legitimation gemäss Art. 14 Abs. 1 UN-Pakt II fehlt. Die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV ist vorliegend ebenfalls nicht berührt, da es sich, wie gesagt, nicht um einen Rechtsstreit, sondern um eine vom Gesetz vorgesehene Mitwirkung an einem Rechtsetzungsverfahren bzw. um eine Aufsichtstätigkeit handelt.

4.2 Schliesslich bleibt zu beantworten, ob es sich beim Widerruf der Genehmigungen allenfalls um einen Realakt handeln könnte, der gemäss Art. 25a VwVG dem vom wiederrechtlichen Handeln des Staates Betroffenen Anspruch auf den Erlass einer Verfügung gibt. Art. 25a VwVG setzt ein schutzwürdiges Interesse des Betroffenen voraus. Dieses ist vorliegend nicht gegeben, da durch den angefochtenen Entscheid keine Rechte und Pflichten der Beschwerdeführerin tangiert sind. In der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts wurde die Beschwerdelegitimation von privatrechtlich organisierten Trägern von öffentlichen Aufgaben mit derjenigen von Staatsorganen gleichgestellt mit der Folge, dass ihnen grundsätzlich die Befugnis abgesprochen wurde, gegen Hoheitsakte der ihnen übergeordneten Behörden Beschwerde zu führen. Sie waren gemäss ständiger Praxis nur ausnahmsweise zur Beschwerde zugelassen, z. B. wenn sie als Eigentümer durch den angefochtenen Hoheitsakt wie Private betroffen waren (WALDMANN, N 41 zu Art. 89 BGG, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Auch dies ist vorliegend nicht der Fall.

5.

Die Verfahrenskosten werden gestützt auf Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG sowie Art. 1, 2 und 3 Bst. b des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 11. Dezember 2006 (VGKE, SR 173.320.2) auf Fr. 2'000.-- festgesetzt. Das Bundesverwal-

tungsgericht auferlegt in der Entscheidformel die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Ein Nichteintretensentscheid zeitigt in Bezug auf die Verlegung der Verfahrenskosten dieselben Folgen wie ein Abweisungsentscheid (HANSJÖRG SEILER/NICOLAS VON WERDT/ANDREAS GÜNGERICH, Bundesgerichtsgesetz [BGG], Bern 2007, Art. 66 Rz. 20). Die Beschwerdeführerin gilt damit als unterliegende Partei und hat die Verfahrenskosten zu tragen. Diese werden mit dem am 7. Dezember 2007 geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- verrechnet.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem am 7. Dezember 2007 geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (mit Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (mit Gerichtsurkunde);
- das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (mit Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Hans-Jacob Heitz

Katharina Walder Salamin

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 hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die Beschwerdeführerin in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 10. April 2008