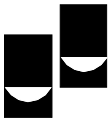
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-7972/2008
{T 1/2}

Urteil vom 4. März 2010

Besetzung

Richter Philippe Weissenberger (Vorsitz),
Richter Stephan Breitenmoser, Richterin Vera Marantelli,
Richter Francesco Brentani, Richter Bernard Maitre,
Gerichtsschreiberin Astrid Hirzel.

Parteien

Carbura, Zentralstrasse 37, Postfach 9669, 8036 Zürich,
vertreten durch Prof. Dr. iur. Isabelle Häner,
Rechtsanwältin,
Bahnhofstrasse 106, Postfach 1130, 8021 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Landesversorgung (Pflichtlager).

Sachverhalt:

A.
Die Schweizerische Zentralstelle für die Einfuhr flüssiger Treib- und Brennstoffe Carbura ist ein Verein im Sinne von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210). Als Selbsthilfeorganisation der Pflichtlagerhalter verfolgt sie verschiedene Aufgaben im Bereich der obligatorischen Pflichtlagerhaltung zum Zwecke der wirtschaftlichen Landesversorgung. Namentlich ist sie im Auftrag des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL, nachfolgend: Vorinstanz) zuständig für die Erteilung von Bewilligungen zur Einfuhr flüssiger Treib- und Brennstoffe, die der Pflichtlagerhaltung unterliegen, und überwacht die entsprechende Pflichtlagerhaltung. Zur Erreichung der Vereinszwecke kann die Carbura auf den der Einfuhrbewilligungspflicht unterliegenden Produkte Beiträge erheben, die im Einvernehmen mit der Vorinstanz festgesetzt werden. Mitglieder der Carbura können alle im schweizerischen Handelsregister eingetragenen natürlichen und juristischen Personen sowie Handelsgesellschaften sein, die lagerpflichtige Treib- und Brennstoffe importieren oder diese Importtätigkeit aufnehmen wollen (Art. 4 der Statuten vom 14. Mai 2003). Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) und die Vorinstanz genehmigten die Statuten sowie verschiedene Reglemente und Durchführungsbestimmungen der Carbura.

B.
Seit 1997 besteht die Pflichtlagergesellschaft für Mineralöle AG (PLG) mit Sitz in Zug und einem Aktionariat aus sieben Mitgliedern der Carbura; diese ist für die sog. stellvertretende Pflichtlagerhaltung zuständig. 1998 gründeten die Mitglieder der Carbura die vollständig der Carbura gehörende Tochtergesellschaft Carbura Tanklager AG (TLG) mit Sitz in Elgg für die sog. gemeinsame Lagerhaltung. Die beiden Gesellschaften sind nicht Mitglieder der Carbura, da sie keine Importeure sind und sich ihre Tätigkeit auf die Lagerhaltung beschränkt.

C.
Am 23. Oktober 2007 widerrief die Vorinstanz mit Wirkung ab dem 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 Carbura Tanklager AG, die Rechte und Pflichten der

gemeinsamen und stellvertretenden Pflichtlagerhaltung enthalten. Zur Begründung führte die Vorinstanz im Wesentlichen aus, diese Genehmigungen seien ohne hinreichende Rechtsgrundlage erteilt worden, soweit sie finanzielle Leistungen des Garantiefonds der Carbura beträfen. Gemäss der gesetzlichen Regelung könne solche Leistungen nur beanspruchen, wer Mitglied der Carbura sei. Aufgrund der Statuten der Carbura treffe dies aber auf die Pflichtlagergesellschaft für Mineralöle AG (PLG) und die Carbura Tanklager AG (TLG) nicht zu, die trotzdem Leistungen aus dem Garantiefonds der Carbura bezögen. Ohne Statuten- und Reglementsrevision, die es jedem Pflichtlagerhalter erlaube, Mitglied der Carbura zu werden, könnten die früher erteilten Genehmigungen der einschlägigen Reglements- und Durchführungsbestimmungen nicht aufrechterhalten werden.

D.
Mit Urteil vom 1. April 2008 trat das Bundesverwaltungsgericht auf eine dagegen von der Carbura eingereichte Beschwerde nicht ein. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, die fraglichen Genehmigungsentscheide stellten keine anfechtbaren Verfügungen dar, weil es sich bei den genehmigten Bestimmungen um Rechtsetzungsakte und damit um Erlasse handle, gegen die beim Bundesverwaltungsgericht keine Beschwerde erhoben werden könne.

Dagegen erhob die Beschwerdeführerin am 14. Mai 2008 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht und beantragte, den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. April 2008 aufzuheben und demgemäss die Nichtigkeit der Verfügung vom 23. Oktober 2007 betreffend Widerruf von Genehmigungsentscheiden festzustellen. Mit Urteil vom 2. Dezember 2008 (BGE 135 II 38) hiess das Bundesgericht die Beschwerde gut, soweit es darauf eintrat, und es stellte klar, dass es sich beim Widerruf um eine anfechtbare Verfügung handelt. Der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts wurde aufgehoben und die Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

E.
Im Rahmen des wieder aufgenommenen Verfahrens hat das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeführerin eingeladen, dazu Stellung zu nehmen, inwieweit die Beschwerde im Lichte des Urteils des Bundesgerichts aufrecht erhalten werde. Mit Stellungnahme vom

26. Januar 2009 beantragt die Beschwerdeführerin, die angefochtene Verfügung vom 23. Oktober 2007 aufzuheben. Mit dem Widerruf der Genehmigungsentscheide seien ihr die organisatorischen Grundlagen für die gemeinsame und die stellvertretende Pflichtlagerhaltung entzogen worden. Das System der gemeinsamen und stellvertretenden Pflichtlagerhaltung sei von den gesetzlichen Regelungen vorgesehen. Es liege in der privaten Autonomie der Beschwerdeführerin, vom Recht der gemeinsamen und der stellvertretenden Pflichtlagerhaltung Gebrauch zu machen. Die Beschwerdeführerin handle dabei im Rahmen ihres statutarischen Zwecks. Sie werde durch die angefochtene Verfügung in ihrer Vereinstätigkeit eingeschränkt. Darüberhinaus zeitige die angefochtene Verfügung Sanktionscharakter. Die Beschwerdeführerin rügt deren Widerrechtlichkeit sowie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs.

F.
Auf Einladung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Januar 2009 hin haben die PLG und TLG unter Verweis auf ihre Betroffenheit durch die angefochtene Verfügung am 6. bzw. 9. Februar 2009 Parteirechte angemeldet. Weder die Vorinstanz noch die Beschwerdeführerin erhoben dagegen Einwände (Schreiben vom 17. bzw. 24. Februar 2009). Das Bundesverwaltungsgericht gewährte beiden Gesellschaften Akteneinsicht und die Möglichkeit, sich zu äussern.

G.
Die Vorinstanz beantragt mit Stellungnahme vom 12. Februar 2009 die Abweisung der Beschwerde sowie die Festlegung einer neuen, möglichst kurzen Frist für das Eintreten der Rechtskraft der angefochtenen Verfügung. Es gehe ihr ausschliesslich um die Schaffung tragfähiger Rechtsgrundlagen für die in den verschiedenen Reglementen und Durchführungsbestimmungen vorgesehenen Entschädigungen zugunsten gemeinsamer und stellvertretender Pflichtlagerhalter wie PLG und TLG.

H.
Mit Eingabe vom 3. April 2009 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest. Einzige Absicht der Vorinstanz sei das Erzwingen der Zwangsmitgliedschaft von PLG und TLG bei der Beschwerdeführerin. Aus Art. 8 Abs. 7 des Landesversorgungsgesetzes vom 8. Oktober 1982 (LVG, SR 531) könne nicht geschlossen werden, dass stellvertretende und gemeinsame Pflichtlagerhalter ebenso wie Importeure

nach Art. 6 Abs. 3 LVG zum Beitritt zu einer Pflichtlagerorganisation verpflichtet seien bzw. sich am Garantiefonds zu beteiligen hätten. Beim Beitritt zu einer Pflichtlagerorganisation gehe es nach dem Willen des Gesetzgebers um die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen; ein Beitritt von stellvertretenden und gemeinsamen Pflichtlagerhaltern sei vom Willen des Gesetzgebers nicht gedeckt. Im Übrigen hätten bis Juni 2004 neben den zur Lagerhaltung verpflichteten Importeuren auch Händler und Verbraucher-Pflichtlager existiert; letztere seien nie aufgefordert worden, bei der Beschwerdeführerin Mitglied zu werden. Einer grammatikalischen Auslegung von Art. 10 Abs. 1 LVG, welcher an den Begriff des Lagereigentümers anknüpfe, stehe entgegen, dass das System der gemeinsamen und stellvertretenden Pflichtlagerhaltung erst später, mit der Gesetzesrevision 1999/2001 eingeführt worden sei. Es bestehe keine gesetzliche Grundlage für die Verpflichtung zur Zwangsmitgliedschaft der stellvertretenden und gemeinsamen Pflichtlagerhalter bei der Beschwerdeführerin. Die Vorinstanz überschreite ihre Aufsichtskompetenz, da sich deren Aufsichts- und Weisungsrecht lediglich auf die der Beschwerdeführerin zugewiesenen hoheitlichen Aufgaben beziehe. Bei der Errichtung und Verwaltung des Garantiefonds handle es sich um eine private Aufgabe; dasselbe gelte für die Schaffung von Gesellschaften für die gemeinsame bzw. stellvertretende Pflichtlagerhaltung. Der Widerruf der Genehmigungsentscheide liesse sich nur dann rechtfertigen, wenn aufgrund der fehlenden Mitgliedschaft der PLG und TLG die zweckentsprechende Verwendung der Mittel aus dem Garantiefonds konkret gefährdet wäre. PLG und TLG würden lediglich eine stellvertretende Funktion einnehmen; deren konkrete Aufgabenerfüllung sei durch die Weisungen des EVD sowie durch die Pflichtlagerverträge hinreichend gesichert. Die Vorinstanz habe nicht geprüft, ob weniger weitgehende Massnahmen als eine Zwangsmitgliedschaft ausreichen würden. Die angefochtene Verfügung verstosse somit gegen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Gegenseitige Ansprüche aus der stellvertretenden und gemeinsamen Pflichtlagerhaltung könnten durch gegenseitige Verträge sowie wenige Rechtsänderungen, wie sie die Beschwerdeführer nun vorschlage (Änderung der Statuten dahingehend, dass nebst den Mitgliedern neu auch stellvertretende und gemeinsame Lagerhalter vor finanziellen Verlusten aus der Pflichtlagerhaltung geschützt werden sowie Abschluss eines Rahmenvertrags zwischen der Carbura und PLG bzw. TLG), gesichert werden. Es handle sich jedoch ohnehin um echte Verträge zugunsten Dritter; somit bestünden keine Rechtsunsicherheiten. Die Nichtmitgliedschaft der PLG und der TLG führe nicht

zu Wettbewerbsverzerrungen. Wären dagegen Nichtmarktteilnehmer Mitglieder bei der Beschwerdeführerin, wäre mit einem erheblichen Anstieg der durchschnittlichen Lagerhaltungskosten zu rechnen. Durch die Mitgliedschaft der PLG und der TLG würden jeweils Doppelvertretungen entstehen. Die Ansprüche des Bundes bzw. des Garantiefonds gegenüber den stellvertretenden und gemeinsamen Pflichtlagerhaltern hänge im Konkursfall nicht von den Statuten bzw. der Frage ab, ob ein Pflichtlagerhalter Mitglied bei der Beschwerdeführerin sei oder nicht.

I.

Mit Stellungnahmen vom 9. April 2009 schliessen sich die PLG und die TLG den Ausführungen der Beschwerdeführerin vollumfänglich an. Ergänzend zu den im Wesentlichen gleichen Vorbringen machen die PLG und die TLG geltend, der mit der angefochtenen Verfügung verfolgte Zweck, die Zwangsmitgliedschaft der PLG und TLG bei der Beschwerdeführerin, verstosse gegen die Vereinigungsfreiheit. Eine Zwangsmitgliedschaft würde gegen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz verstossen; die Vorinstanz hätte mildere Massnahmen prüfen müssen. darüber hinaus würden bereits die Gesetzesmaterialien aussagen, dass der stellvertretende und damit auch der gemeinsame Lagerhalter allfällige Leistungen direkt aus dem Garantiefonds anstelle des gesetzlichen Pflichtlagerhalters erhalte. Über eine allfällige Änderung der Pflichtlagerverträge zwischen PLG bzw. TLG und der Vorinstanz sei zwischen 2005 und 2006 mit der Beschwerdeführerin korrespondiert worden. Daraufhin sei den beiden Gesellschaften je ein neuer Pflichtlagervertag zur Unterschrift vorgelegt worden mit der Androhung, der bestehende Vertrag werde gekündigt, falls der neue nicht unterzeichnet werde. Beide Gesellschaften hätten nicht unterschrieben. Eine Reaktion der Vorinstanz darauf sei ausgeblieben. Die Vorinstanz schliesse mit demjenigen Pflichtlagerhalter, der die Lagerhaltung der PLG bzw. TLG übertrage, einen Zusatzvertag ab. Die Stellvertretung sei daher jeweils vom Bund genehmigt. Damit würden bereits die bestehenden Pflichtlagerverträge zwischen der Vorinstanz und der PLG bzw. TLG eine hinreichende gesetzliche Grundlage zur Leistung von Beiträgen aus dem Garantiefonds bilden. Die angefochtene Verfügung verstosse gegen den Pflichtlagervertrag zwischen der PLG bzw. TLG und der Vorinstanz; dort sei die Vertragsauflösung gesondert geregelt.

J.

Mit Stellungnahme vom 28. April 2009 hält die Vorinstanz an ihren Anträgen fest und beantragt überdies, auf die Nebenbeschwerden der PLG und der TLG mangels Aktivlegitimation nicht einzutreten; beide Gesellschaften hätten keine schützenswerte Betroffenheit. Die Beschwerdeführerin wolle unter dem Mantel der Vereinsfreiheit verhindern, dass die Vorinstanz neue oder andere gemeinsame und stellvertretende Pflichtlagerhalter zulasse. Die Berufung auf die Vereinsfreiheit sei rechtsmissbräuchlich, weil die Beschwerdeführerin beabsichtige, jegliche Konkurrenz von den ihr nahestehenden Gesellschaften PLG und TLG fernzuhalten. Würde die Beschwerdeführerin nämlich in ihrer Vereinsfreiheit geschützt, könnte sie neuen stellvertretenden und gemeinsamen Lagerhaltern die Entschädigungsleistungen aus dem Garantiefonds verweigern. Da die Vorinstanz gemäss Botschaft zu Art. 8 Abs. 7 LVG separate Pflichtlagerverträge nur mit günstigen Lagerhaltern abschliessen könne, sei es sodann einfach für die Beschwerdeführerin zu behaupten, PLG und TLG seien günstig. Als Aufsichtsbehörde habe die Vorinstanz somit die Pflicht, hier im öffentlichen Interesse Ordnung zu schaffen. Rechte und Pflichten von gemeinsamen und stellvertretenden Pflichtlagerhaltern sollten auf eine einwandfreie Rechtsgrundlage gestellt werden. Die Mitgliedschaft der PLG und TLG bei der Beschwerdeführerin sei nicht das primäre Ziel, aber notwendige Folge des soeben Ausgeführten. Andere Lösungen, beispielsweise vertragliche, seien denkbar, doch bedürften solche ebenfalls einer entsprechenden Grundlage in den Statuten. Es entspreche dem Willen des Gesetzgebers, stellvertretende und gemeinsame Pflichtlagerhalter zu Mitgliedern eines Garantiefonds zu machen. Stellvertretende und gemeinsame Pflichtlagerhalter müssten gleich behandelt werden wie Importeure. Verträge der gemeinsamen oder stellvertretenden Pflichtlagerhaltung seien spezielle Varianten des obligatorischen Pflichtlagervertrags. Der Garantiefonds stelle im Verhältnis zum Pflichtlagervertrag ein rein akzessorisches Rechtsgebilde dar. Eine Wettbewerbsverzerrung liege sehr wohl vor, wenn auch weniger auf der Ebene des Handels als vielmehr des Lagergeschäfts. Die Beschwerdeführerin verschweige zudem die Tatsache, dass die TLG in der Vergangenheit verschiedentlich in die Rolle eines Importeurs geschlüpft sei. Diese habe aufgrund einer ihr durch die Beschwerdeführerin in deren Eigenschaft als Einfuhrbewilligungsbehörde erteilten Generaleinfuhrbewilligung (GEB) selber Importe getätigt. Aus Abklärungen der eidgenössischen Zollverwaltung gehe hervor, dass die TLG unter der GEB-Nummer 1860 zwischen dem 27. November 2001

und dem 16. April 2002 8'793'028 Liter Benzin 95 und am 14. Januar sowie am 25. Juli 2002 11'889'189 Liter Dieselöl importiert habe. Wie die Beschwerdeführerin auf Anfrage erklärt habe, sei der PLG und der TLG nie eine GEB erteilt worden, doch habe man wegen technischer Abläufe EDV-mässig für die beiden Gesellschaften intern fiktiv die GEB-Nummern errichtet. Dies sei ein widersprüchliches Verhalten. Die Beschwerdeführerin gestehe dadurch, dass sie plötzlich Vorschläge für Statuten- und Reglementsänderungen sowie einen Rahmenvertrag vorlege, ein, dass es sich bei der heutigen Entschädigungsregelung für die PLG und die TLG bloss um ein einseitiges Leistungsversprechen handle; ein Mangel auf den die Vorinstanz immer hingewiesen habe. Die vorgeschlagene vertragliche Lösung genüge jedoch nicht, solange sie auf die TLG und die PLG beschränkt bleibe; damit hätte es die Beschwerdeführerin weiterhin in der Hand, andere gemeinsame und stellvertretende Pflichtlagerhalter vom Lagergeschäft auszuschalten.

K.

Mit Stellungnahme vom 5. Juni 2009 hält die Beschwerdeführerin fest, die Vorinstanz habe nicht substantiiert, inwiefern der Beschwerdeführerin Rechtsmissbrauch vorgeworfen werde. Es sei denkbar, dass einzelne Mitglieder der Beschwerdeführerin sich entscheiden würden, weitere (stellvertretende) Lagerhaltungsgesellschaften zu gründen oder dass ein Importeur die Lagerhaltung für einen anderen übernehme. Eine weitere gemeinsame Lagerhaltungsgesellschaft sei jedoch nur möglich, wenn die Beschwerdeführerin dafür Hand bieten würde. Es treffe zu, dass die Beschwerdeführerin aus wirtschaftlichen Gründen ein Hinzukommen weiterer stellvertretender Lagerhalter ablehne. Die obligatorische Pflichtlagerhaltung bedeute für alle Marktteilnehmer eine Belastung, der sich viele Importeure gerne entziehen würden. Die freie Stellvertretung nach den Vorstellungen der Vorinstanz wäre für einen solchen Rückzug geeignet. Das System der Zwangsteilnahme am Garantiefonds und an der Pflichtlagerorganisation würde sodann gesprengt und die Umgestaltung der Pflichtlagerhaltung von einer Importeurlagerhaltung zu einer Stillhalte-Lagerhaltung programmiert. Dies führte zu einer deutlichen Kostensteigerung der Pflichtlagerhaltung. Bei allfälligen weiteren stellvertretenden Lagerhaltungsgesellschaften würde sich alsdann die Frage nach den Entschädigungen aus dem Garantiefonds stellen. Für einen Markt bzw. ein Konkurrenzverhältnis der Lagerhaltungsgesellschaften bestehe keine rechtliche Grundlage. Zudem könnten nur die Statuten bestimmen, ob

und für wen eine Zwangsmitgliedschaft vorgesehen sei. Die 2006 beabsichtigte Revision der Rechtsgrundlagen der Beschwerdeführerin, die auch die Rolle der PLG und der TLG betroffen habe, sei von der Vorinstanz ohne Begründung abgebrochen worden. Weder der PLG noch der TLG sei je eine Genrealeinfuhrbewilligung ausgestellt worden. Beide Gesellschaften würden über eine interne (fiktive) GEB-Nr. verfügen. Die Importe der TLG in den ersten Jahren (2001-2002) seien zwecks Äufnung von Pflichtlagern geschehen. Durch die gleichzeitige Anmeldung zur Äufnung seien per Saldo keine Importe mehr auf der internen Nummer der TLG. Dies sei der Vorinstanz am 29. März 2009 mitgeteilt worden. Es habe sich nicht um Importe für den Handel, sondern einzig um solche zur Lagererhöhung gehandelt.

L.
Die PLG und die TLG halten mit Stellungnahmen vom 5. Juni 2009 an ihren bisherigen Ausführungen fest.

M.
Mit Schreiben vom 12. November 2009 ersuchte das Gericht die Parteien, sich zu ihrer grundsätzlichen Vergleichsbereitschaft im Rahmen einer gegebenenfalls anzuordnenden gerichtlichen Vergleichsverhandlung zu äussern. Während die Beschwerdeführerin sich vergleichsbereit erklärte, sah die Vorinstanz aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung dieses Verfahrens für die gesamte obligatorische Pflichtlagerhaltung und angesichts der fehlenden Praxis auf diesem Gebiet keine Möglichkeit, Hand für einen gerichtlichen Vergleich zu bieten und bat um einen baldigen Entscheid in der Sache.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Hebt das Bundesgericht einen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts auf und weist es die Angelegenheit zur Neubeurteilung in der Sache an dieses zurück, so hat das Bundesverwaltungsgericht die Erwägungen, mit denen die Rückweisung begründet wird, seinem neuen Entscheid zugrunde zu legen. Der Grundsatz der Bindung an die Erwägungen der Beschwerdeinstanz gilt auch, wenn eine ausdrückliche Gesetzesvorschrift fehlt (vgl. BGE 94 I 384 E. 2, BGE 117 V 237, BGE 122 I 250).

Wie das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 2. Dezember 2008

festgehalten hat, handelt es sich vorliegend um eine anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, welche vom Bundesverwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren, und nicht im Klageverfahren nach Art. 39 LVG und Art. 44 VGG, zu beurteilen ist (BGE 135 II 38 E. 4.6 ff.). Diese Auffassung ist für das Bundesverwaltungsgericht im vorliegenden Verfahren verbindlich.

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 38 Abs. 3 des Landesversorgungsgesetzes vom 8. Oktober 1982 [LVG, SR 531]) i.V.m. Art. 44 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021] sowie Art. 31 f. und 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

Durch den Widerruf der Genehmigungsentscheide wird in die Rechtsverhältnisse der Beschwerdeführerin eingegriffen (BGE 135 II 38 E. 4.6). Die Beschwerdeführerin ist ein privater Verein nach Art. 60 ff. ZGB und somit als juristische Person rechtsfähig. Sie hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG).

Die Anforderungen an die Beschwerdefrist (Art. 50 Abs. 1 VwVG) sowie Form und Inhalt der Beschwerdeschrift (Art. 52 VwVG) sind erfüllt. Das Bundesgericht hat den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. April 2008 auch im Kostenpunkt aufgehoben. Die der Beschwerdeführerin im damaligen Entscheid auferlegten Verfahrenskosten wurden ihr als Kostenvorschuss in gleicher Höhe für das vorliegende neuerliche Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht gutgeschrieben. Somit gilt der Kostenvorschuss als fristgemäss bezahlt im Sinne von Art. 63 Abs. 4 VwVG. Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Die Pflichtlagergesellschaft für Mineralöle (PLG), deren Aktionariat aus sieben Mitgliedern der Carbura besteht, und die Carbura Tanklager AG (TLG), eine 100 %-ige Tochtergesellschaft der Carbura, beanspruchen im vorliegenden Verfahren Parteistellung. Zur Begründung bringen beide Gesellschaften vor, die stellvertretende und gemeinsame Lagerhal-

tung würde verunmöglicht, sollte der Widerruf der Genehmigungsentscheide rechtswirksam werden. Sie seien stärker als jedermann von der angefochtenen Verfügung betroffen und stünden in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache. Ihre Rechtsstellung sei überdies auch unmittelbar betroffen, da sie keine Leistungen aus dem Garantiefonds mehr erhalten würden.

2.1 Als Parteien gelten sowohl Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, als auch solche Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht (Art. 6 VwVG). Die Parteistellung bestimmt sich folglich nach der Beschwerdelegitimation und damit nach Art. 48 VwVG (BGE 124 V 393 E. 2a).

2.2 Ein Dritter ist neben dem Verfügungsadressaten dann zur Beschwerde legitimiert, wenn er vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Er muss durch die angefochtene Verfügung stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten Beziehung zur Streitsache stehen und selber unmittelbar einen rechtlichen oder faktischen Nachteil erleiden (vgl. BGE 127 II 264 E. 2c, mit Hinweisen). Die notwendige Beziehungsnähe liegt nur vor, wenn dem Dritten durch die angefochtene Verfügung ein unmittelbarer Nachteil entsteht (zum Ganzen BGE 130 V 560 E. 3.5). Worin die besondere Beziehungsnähe zur Streitsache besteht, ist nach objektiven Kriterien zu bestimmen. Belastet die Verfügung den Adressaten, ist die Drittbeschwerde nur zulässig, wenn auch der Adressat selber sie angefochten hat, da der Dritte ansonsten etwas anstreben würde, was seiner Dispositionsbefugnis entzogen ist (Vera Marantelli-Sonanini/Said Huber, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 48 Rz. 34, mit Hinweis).

2.3 Die Parteistellung und damit die Beschwerdelegitimation der PLG und TLG ist hier zu verneinen. Wie bereits erwähnt, müssen Dritte zur Begründung eines schutzwürdigen Interesses nach Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG bzw. zur Begründung der erforderlichen Beziehungsnähe zur Streitsache einen *unmittelbaren* Nachteil durch die angefochtene Verfügung erleiden (vgl. E. 2.2). Dabei muss dem drohenden Nachteil

eine nicht unbedeutende Schwere zukommen, und der Schadenseintritt muss relativ wahrscheinlich sein; bloss geringfügige oder unwahrscheinliche Beeinträchtigungen reichen nicht aus (BVGE 2007/20 E. 2.4.1, mit Hinweisen).

Ein unmittelbarer Nachteil der PLG und TLG ist insofern zu verneinen, als diese Gesellschaften nach Umsetzung der angefochtenen Verfügung durch die jeweiligen Pflichtlagerhalter für die von der PLG und TLG übernommene stellvertretende bzw. gemeinsame Lagerhaltung weiterhin direkt aus dem Garantiefonds entschädigt würden. Die stellvertretende und die gemeinsame Lagerhaltung würden nicht beeinträchtigt, sondern es würde lediglich der bisherige Zahlungsweg klar in den Statuten der Carbura verankert. Kein unmittelbarer Nachteil würde der PLG und der TLG dadurch erwachsen, dass sie bei der Carbura Mitglied sein könnten. Andere allfällig drohende Nachteile sind nicht ersichtlich.

Mangels Parteistellung musste die Vorinstanz der PLG und TLG nicht die Teilnahme am Verwaltungsverfahren ermöglichen.

2.4 Als weitere oder andere Beteiligte können nach Art. 57 Abs. 1 VwVG Personen in den Schriftenwechsel miteinbezogen werden, welche eine gewisse Beziehungsnähe zur Streitsache aufweisen, die jedoch nicht zur Anerkennung der Parteistellung genügt. Andere Beteiligte können entsprechend weder (Verfahrens-)Anträge stellen noch sonstige Parteirechte ausüben. Die Beschwerdeinstanz kann indessen die Vernehmlassungseingaben anderer Beteiligter als Auskünfte von Drittpersonen i.S.v. Art. 12 Bst. c VwVG im Rahmen der Sachverhaltsfeststellung berücksichtigen, soweit sie dies nach ihrem Ermessen für erforderlich hält (vgl. Frank Seethaler/Kaspar Plüss, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Art. 57 Rz 13 ff., mit Hinweisen).

Die PLG und die TLG können als beigezogene Dritte i.S.v. Art. 57 Abs. 1 VwVG in das Verfahren miteinbezogen werden, da sie eine gewisse Beziehungsnähe zum Streitgegenstand aufweisen: Die TLG und die PLG sind von der angefochtenen Verfügung insofern betroffen, als sie Leistungen *direkt* aus dem Garantiefonds der Carbura für die stellvertretende bzw. gemeinsame Pflichtlagerhaltung beziehen und mit der angefochtenen Verfügung die Genehmigungsentscheide hinsichtlich der Regelung über die finanziellen Leistungen des Garantiefonds

widerrufen werden sollen. Dies kann unter Umständen insoweit Auswirkungen auf die zwischen der Vorinstanz und der PLG und TLG geschlossen Pflichtlagerverträge haben, als diese der neuen Rechtslage angepasst werden müssten. Es rechtfertigt sich somit, die PLG und die TLG als weitere Beteiligte in das Verfahren miteinzubeziehen. Weder die Vorinstanz noch die Beschwerdeführerin haben Einwände zu einer solchen Beteiligung von PLG und TLG im vorliegenden Verfahren vorgebracht.

Als beigezogene Dritte können der PLG und der TLG weder Entschädigungen zugesprochen noch Kosten auferlegt werden.

3.
Im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht verfügt somit bei der Überprüfung der vorinstanzlichen Entscheide über volle Kognition.

4.

4.1 Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 2. Dezember 2008 den erhobenen Einwand der Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung wegen Unzuständigkeit der Vorinstanz verworfen (BGE 135 II 38 E. 3.3). Angesichts der Bindungskraft dieses Urteils für das Bundesverwaltungsgericht (vgl. oben E. 1.1) erübrigt es sich, die angefochtene Verfügung unter diesem Aspekt zu prüfen. Die Beschwerdeführerin hat denn auch den Einwand der Nichtigkeit fallen gelassen (vgl. die Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. Januar 2009, Rz. 11).

4.2 Bezüglich der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Verletzung des rechtlichen Gehörs aufgrund der kurzen Frist von 14 Tagen, welche der Beschwerdeführerin zur Stellungnahme zum angekündigten Widerruf von der Vorinstanz eingeräumt worden ist, ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin die Möglichkeit hatte, die Vorinstanz um Erstreckung dieser Frist zu ersuchen. Aus den Akten geht zudem hervor, dass die Beschwerdeführerin bereits vorher Kenntnis vom Standpunkt der Vorinstanz hatte, weshalb die Beschwerdeführerin in der Sache nicht unvorbereitet war. Damit ist eine Gehörsverletzung durch die Vorinstanz zu verneinen. Selbst wenn man aber

eine Gehörsverletzung bejahen wollte, wäre diese im vorliegenden Beschwerdeverfahren geheilt worden.

4.3 Fraglich ist, ob das Dispositiv der angefochtenen Verfügungen den Formvorschriften entspricht.

4.3.1 Gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG sind schriftliche Verfügungen als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Üblicherweise wird eine Verfügung in Dispositiv und Begründung aufgeteilt. Aus der Verfügung muss klar hervorgehen, was die Behörde anordnet und wie sie diese Anordnung begründet. Die sachliche Aufteilung von Dispositiv und Begründung muss für den weiteren Prozessweg eindeutig sein (FELIX UHLMANN/ALEXANDRA SCHWANK, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Art. 35 Rz. 12). Das zentrale Element einer Verfügung ist das Dispositiv, d.h. die Verfügungsformel mit dem genauen Inhalt der für das betreffende Rechtsverhältnis angeordneten Rechte und Pflichten. Wesentlich ist, dass das relevante Ergebnis korrekt und vollständig im Dispositiv abgebildet wird, da grundsätzlich nur dieses in Rechtskraft erwächst und damit rechtsverbindlich ist und gegebenenfalls den Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Dementsprechend ist grundsätzlich nur das Dispositiv eines Entscheides, nicht aber dessen Begründung anfechtbar (BGE 113 V 159 E. 1c). Bei einem Widerspruch zwischen Dispositiv und Erwägungen oder bei Unklarheit des Dispositivs ist der Entscheid nach seinem tatsächlichen Bedeutungsgehalt zu verstehen (BGE 123 V 106 E. 1c, BGE 100 V 154 E. 3a, BGE 90 I 128). Die Auslegung hat nach den Regeln von Treu und Glauben zu erfolgen (PHILIPPE WEISSENBERGER, in: Bernhard Waldmann/ Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Art. 61 Rz. 44).

4.3.2 Ziffern 1 und 2 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung vom 23. Oktober 2007 lauten wie folgt:

1. Alle früher ergangenen Entscheide, mit denen Bestimmungen
   - des Reglements I für Importeure sowie
   - der Durchführungsbestimmungen zum Pflichtlagerprogramm XIV,
   - der Durchführungsbestimmungen zu den Investitionsentschädigungen und
   - der Durchführungsbestimmungen für die CARBURA Tanklager AG (TLG),

genehmigt worden sind und die Rechte und Pflichten der gemeinsamen und der stellvertretenden Pflichtlagerhalter enthalten (siehe Ziff. I.1.), werden widerrufen.

2. Diese Widerrufsverfügung tritt am 15. Juni 2008 in Kraft.

Aus der angefochtenen Verfügung ist damit nur indirekt ersichtlich, welche Genehmigungsentscheide im Einzelnen widerrufen werden sollen bzw. welche Bestimmungen damit aufgehoben werden; das Dispositiv ist diesbezüglich (Ziff. 1) unklar. Dennoch wird im Zusammenhang mit den Erwägungen, insbesondere mit den Ausführungen in I. Sachverhalt, Ziff. 1 und 2, nachvollziehbar, auf welche Genehmigungsentscheide sich die Vorinstanz bezieht, weshalb kein Formmangel vorliegt, der insoweit zur Gutheissung der Beschwerde führen könnte.

4.3.3 Aus dem Sachverhalt der angefochtenen Verfügung geht hervor, dass die Vorinstanz folgende Genehmigungsentscheide widerrufen wollte (vgl. Sachverhalt Ziff I.1. der angefochtenen Verfügung):

a) Genehmigung einer neuen Ziff. 3.3 des Reglements I für Importeure vom 25. April 1997 durch das EVD,
b) Genehmigung der Ergänzung von Ziff. 3.4 des Reglements I für Importeure vom 23. November 1998 durch das EVD,
c) Genehmigung der Änderung u.a. von Ziff. 3.2 des Reglements I für Importeure vom 29. September 2000 durch das EVD,
d) Genehmigung der
    aa) Durchführungsbestimmungen zum Pflichtlagerprogramm XIV,
    bb) Durchführungsbestimmungen zu den Investitionsentschädigungen und
    cc) Durchführungsbestimmungen für die CARBURA Tanklager AG (TLG)
    vom 11. Oktober 2000 durch das BWL,
e) Genehmigung der Änderung von Ziff. 3.2.2 und 3.2.4 des Reglements I für Importeure sowie von Ziff. 2.3 b, 2.5 und 4.3.1 der Durchführungsbestimmungen zu den Investitionsentschädigungen vom 7. Januar 2002 durch das BWL,
f) Genehmigung der Änderung von Ziff. 6.4 der Durchführungsbestimmungen zu den Investitionsentschädigungen vom 9. Juli 2002 durch das BWL.

4.4 Zum besseren Verständnis rechtfertigt es sich, nachfolgend den Gegenstand des Widerrufsentscheids zu präzisieren und den Inhalt der betroffenen Regelungen wiederzugeben. Dabei wird der Auflistung von Bestimmungen gefolgt, die dem Sachverhalt der angefochtenen Verfügung entnommen werden kann (vgl. oben E. 4.3.3).

4.4.1 Zu a): Präzisierend geht es um Abs. 4 von Ziff. 3.3 des Reglements I für Importeure (Fassung vom 25. April 1997), welcher der aktuellen Ziff. 3.2.5 des Reglements I für Importeure entspricht:

"Die Pflichtlagergesellschaft hat Anspruch auf die Entschädigungen aus den Garantiefonds der CARBURA, wie sie die Importeure gemäss Ziff. 11 des

Reglementes I erhalten. Diese Entschädigungen sind zweckgebunden zur Deckung der Kosten aus der Pflichtlagerhaltung zu verwenden. Zusätzliche Kosten sind von den Mitgliedern der Pflichtlagergesellschaft zu tragen. Die Durchführungsbestimmungen zu den Investitionsentschädigungen gelten sinngemäss auch für die Pflichtlagergesellschaft."

4.4.2 Bei b) handelt es sich um die Abs. 5, 6 und 8 der Ziff. 3.4 Reglement I für Importeure (Fassung vom 23. November 1998), welche in der aktuellen Fassung in dieser Form nicht mehr existieren oder in andere Ziffern des entsprechenden Reglements einverleibt wurden (vgl. E. 4.5):

"5. Der Tankraum der TLG wird durch die CARBURA im Maximum gleich entschädigt wie der private Tankraum der Importeure.
6. Die Entschädigungen gehen mit Ausnahme der Waren- und Frachtverzinsung und der Entschädigungen für die Warenversicherung direkt an die TLG.
8. Der Vorstand der CARBURA kann die TLG beauftragen, eine bestimmte begrenzte Reservekubatur bereitzustellen. Dieser Tankraum wird von der CARBURA besonders, aber zu den gleichen Ansätzen entschädigt."

4.4.3 Unter c) sind im Einzelnen folgende Bestimmungen betroffen (Reglement I für Importeure, Fassung vom 29. September 2000):

"Ziff. 3.2.2 b) [in der aktuellen Fassung ebenfalls 3.2.2 b)]
Die TLG wird den Importeuren in ihren Ansprüchen auf Entschädigungen und in ihren Pflichten betreffend Einhaltung von vertraglichen und reglementarischen Bestimmungen (bezüglich Ware, Tankraum, Versicherung, Meldepflicht etc.) gleichgestellt. Ausgenommen ist dabei die Regelung betreffend Manövriertankraum.

Ziff. 3.2.3 a) [in der aktuellen Fassung ebenfalls 3.2.3 a)]
Mitglieder und die PLG können ihre Pflichtmengen teilweise oder ganz in Kapazitäten der TLG halten, soweit diese über entsprechende Kapazitäten verfügt. In diesem Fall gehen die Entschädigungen mit Ausnahme der Waren- und Frachtverzinsung und der Entschädigung für die Warenversicherung direkt an die TLG. Die Verpflichtung zum Nachweis von Manövriertankraum verbleibt beim Mitglied.

Ziff. 3.2.4 b) [in der aktuellen Fassung 3.2.4 c)]
Der Vorstand der CARBURA kann die TLG beauftragen, eine bestimmte begrenzte Reservekubatur (auch Manövriertankraum) bereitzustellen. Dieser Tankraum wird von der CARBURA besonders, aber zu gleichen Ansätzen entschädigt.

Ziff. 3.2.5 Abs. 4 [in der aktuellen Fassung ebenfalls 3.2.5 Abs. 4]
Die Pflichtlagergesellschaft hat Anspruch auf die Entschädigungen aus den Garantiefonds der CARBURA, wie sie die Importeure gemäss Ziffer 11 des Reglementes I erhalten. Diese Entschädigungen sind zweckgebunden zur Deckung der Kosten aus der Pflichtlagerhaltung zu verwenden. Zusätzliche Kosten sind von den Mitgliedern der Pflichtlagergesellschaft zu tragen. Die Durchführungsbestimmungen zu den Investitionsentschädigungen gelten sinngemäss auch für die Pflichtlagergesellschaft."

4.4.4 Bezüglich Durchführungsbestimmungen zum Pflichtlagerprogramm XIV vom 26. Mai 2000 bezieht sich der Widerruf des Genehmigungsentscheids auf diejenigen Bestimmungen, welche sich mit Investitionsentschädigungen, Abbruchentschädigungen, Tankbauentschädigungen sowie Anpassungs- und Erneuerungsentschädigungen befassen (Ziff. 1.2.2, 1.2.4, 1.2.5, 1.2.6., 2.3, 3.2, 5.1, 5.2, 5.3, 5.6). Anzumerken ist, dass diese Durchführungsbestimmungen gemäss ihrer Ziff. 6 lediglich bis zum 30. Juni 2004 galten; es fragt sich daher, ob ein Widerruf des fraglichen Genehmigungsentscheids vom 11. Oktober 2000 überhaupt notwendig bzw. möglich war (vgl. E. 4.5).

Da Investitionsentschädigungen aus dem Garantiefonds der Carbura getätigt werden (vgl. Art. 3 Abs. 2 Statuten der Carbura) und PLG sowie TLG den Carbura-Mitgliedern diesbezüglich gleichgestellt werden, sind letztlich sämtliche Regelungen der Durchführungsbestimmungen zu den Investitionsentschädigungen vom 1. Juli 2000 vom Widerruf des entsprechenden Genehmigungsentscheids betroffen.

4.4.5 In Bezug auf die Durchführungsbestimmungen für die TLG vom 22. Dezember 1999 sind die Ziff. 4.3.1 sowie die Ziff. 8 vom Widerruf des Genehmigungsentscheids betroffen:

"Ziff. 4.3.1
Die TLG stellt dem Mitglied/der PLG ihren Tankraum mietweise zur Verfügung. Die Tankraumvermietung wird in einem Einheitsvertrag geregelt. Das Mitglied/die PLG tritt sämtliche CARBURA-Entschädigungen an die TLG ab mit Ausnahme der Waren- und Frachtverzinsung sowie der Entschädigungen für die Warenversicherung. Die TLG erstattet die ihr nicht zustehenden Anteile der CARBURA-Entschädigungen dem Mitglied/der PLG zurück.

Ziff. 8
8.1 Die Lagerhaltung in der TLG wird von der CARBURA gleich entschädigt wie in privaten Tanklagern.
8.2 Die Ersatz-Pflichtlagerhaltung zugunsten der Gaswirtschaft in der TLG wird von der CARBURA gleich entschädigt wie bei den Mitgliedern.
8.3 Die Aufteilung der Entschädigung für Ware der Mitglieder erfolgt gemäss Art. 4.3.1.
8.4 Die CARBURA entschädigt die tankseitigen Kosten sowie die Investitionsentschädigungen für die Haltung von Reservetankraum."

4.4.6 Bei e) betrifft der Widerruf der Genehmigungsentscheide gemäss der angefochtenen Verfügung Änderungen der Ziff. 3.2.2 und 3.2.4 des Reglements I für Importeure (Fassung vom 7. Januar 2002):

"Ziff, 3.2.2 b)
[...] Ausgenommen sind dabei die Regelungen betreffend Manövriertankraum und Investitionsentschädigungen.
Ziff. 3.2.4
b) Über den Abschluss von Mietverträgen entscheidet die TLG. Die Mietverträge sind so auszugestalten, dass eine Gleichbehandlung der Vertragsparteien in vergleichbaren Fällen (wie z.B. Lagerort, Produkt) gewährleistet ist. Die vollständigen Mietverträge sind der Geschäftsstelle einzureichen.
bisheriges b) wird zu c)"

Ebenfalls unter e) werden die Änderungen der Ziff. 2.3 b, 2.5 und 4.3.1 der "Durchführungsbestimmungen zu den Investitionsentschädigungen" widerrufen. Dabei handelt es sich wohl um ein Versehen; vielmehr sind damit die entsprechenden Ziffern der Durchführungsbestimmungen für die TLG gemeint:

"Ziff. 2.3 b)
Die TLG kann Dritten ausnahmsweise Tankraum vermieten. Über eine solche Vermietung von Tankraum entscheidet der Vorstand.

Ziff. 2.5
Die TLG kann Tankraum mieten. Sie schreibt ihren Tankraumbedarf öffentlich zuhanden der Mitglieder aus und informiert diese über allfällige Abschlüsse. Die vollständigen Mietverträge sind der Geschäftsstelle einzureichen.
bisherige Ziff. 2.5 wird neu zu Ziff. 2.6

Ziff. 4.3.1
Die TLG stellt dem Mitglied bzw. der PLG ihren Tankraum mietweise zur Verfügung. Das Mitglied/die PLG tritt die Betriebs- und Kapitalkostenentschädigungen an die TLG an mit Ausnahme der Waren- und Frachtverzinsung sowie der Entschädigung für die Warenversicherung. Die TLG erstattet die ihr nicht zustehenden Anteile der Betriebs- und Kapitalkostenentschädigungen dem Mitglied/der PLG zurück. Die Konditionen für die Vermietung von Tankraum an Dritte regelt der Vorstand fallweise."

4.4.7 Schliesslich betrifft der Widerruf unter f) die Änderung von Ziff. 6.4 der Durchführungsbestimmungen zu den Investitionsentschädigungen (Fassung vom 9. Juli 2002):

"Der TLG können – in Abweichung von Ziffer 6.2 – die Entschädigungen in einer Einmalzahlung aufgrund von Teilabrechnungen bzw. aufgrund der Schlussabrechnung ausgerichtet werden."

4.5 Im Sachverhalt der angefochtenen Verfügung unter I. Ziff. 1 wird auch auf Genehmigungsentscheide bezüglich Regelungen verwiesen, die im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung in dieser Form nicht mehr in Kraft gewesen sind (so Ziff. 3.4 des Reglements I für Importeure in der Fassung vom 23. November 1998; diese Ziffer wurde später in andere Ziffern des Reglements einverleibt) oder die über-

haupt nicht mehr gelten, weil sie befristet waren (gemäss Ziff. 6 der Durchführungsbestimmungen zum Pflichtlagerprogramm XIV vom 26. Mai 2000 galten diese lediglich bis zum 11. Oktober 2000). Dabei handelt es sich offensichtlich um einen Irrtum, denn aus dem Dispositiv der angefochtenen Verfügung, wonach früher ergangene Entscheide, mit denen Bestimmungen genehmigt worden seien, welche die Rechte und Pflichten der gemeinsamen und stellvertretenden Pflichtlagerhalter enthalten würden, ergibt sich mit der nötigen Klarheit, dass die Vorinstanz nur Genehmigungsentscheide für geltende Bestimmungen widerrufen hat.

5.

Als Streitgegenstand der Beschwerde gilt das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, in dem Umfang, in dem es im Streit liegt. Beschwerdebegehren, die neue, in der angefochtenen Verfügung nicht geregelte Fragen aufwerfen, überschreiten den Streitgegenstand und sind deshalb unzulässig. Im Rechtsmittelverfahren kann der Streitgegenstand grundsätzlich nur eingeschränkt, jedoch nicht ausgeweitet werden. Was Streitgegenstand ist, bestimmt sich nach dem angefochtenen Entscheid und den Parteibegehren. Auch wenn zum Verständnis der Anträge auf die Begründung zurückgegriffen werden muss, ergibt sich der Streitgegenstand stets aus der beantragten Rechtsfolge und nicht aus deren Begründung, die sich regelmässig aus verschiedenen rechtlichen und tatsächlichen Aspekten zusammensetzt (vgl. zum Ganzen BGE 133 II 35 E. 2, BGE 131 II 200 E. 3.2, Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2007 vom 22. Januar 2008 E. 2.2).

Der Wortlaut des Dispositivs der angefochtenen Verfügung ist, wie bereits erörtert, weiter gefasst als die (präzisierenden) Ausführungen im Sachverhalt und in der Begründung (vgl. E. 4.3). Der Widerruf erfolgte gemäss Dispositiv ausdrücklich in Bezug auf Genehmigungsentscheide zu Bestimmungen, die Rechte und Pflichten der gemeinsamen und stellvertretenden Lagerhalter enthalten. Die Vorinstanz begründet ihren Entscheid jedoch damit, dass die früheren Genehmigungsentscheide (nur) insoweit ohne hinreichende Rechtsgrundlage erfolgt seien, als sie finanzielle Leistungen des Garantiefonds der Carbura beträfen. Dies ergibt sich ebenfalls aus dem Sachverhalt der angefochtenen Verfügung (I. Ziff. 2). Nach Treu und Glauben ist die angefochtene Verfügung bzw. deren Dispositiv in diesem engeren Sinne zu verstehen. Zu prüfen ist demnach nur, ob der Widerruf von

Genehmigungsentscheiden für (alle) Bestimmungen, welche die Rechte und Pflichten der gemeinsamen und stellvertretenden Lagerhalter enthalten, deshalb zulässig war, weil die Bestimmungen im Widerspruch zur gesetzlichen Regelung über die Entschädigung aus dem Garantiefonds (und zu den Statuten der Carbura) standen.

Fraglich ist, ob sich der Streitgegenstand auch darauf erstreckt, ob die Statuten, Reglemente und Durchführungsbestimmungen der Carbura den stellvertretenden und gemeinsamen Pflichtlagerhaltern das Recht auf Mitgliedschaft bei der Carbura einräumen müssten, wie die Vorinstanz in ihren Stellungnahmen geltend macht. Die Regelungen über die Mitgliedschaft finden sich in den Statuten der Carbura. Reglemente und Durchführungsbestimmungen müssen mit den Statuten im Einklang stehen. Soweit die Vorinstanz das Mitgliedsstatut in ihrem Sinne hätte ändern wollen, hätte sie die Genehmigung der entsprechenden Statutenbestimmungen widerrufen müssen. Dies hat die Vorinstanz jedoch unterlassen. Allerdings wären die vom Widerruf betroffenen Bestimmungen (und auch die Statuten der Carbura) anzupassen, falls die Carbura von Gesetzes wegen die stellvertretenden und gemeinsamen Lagerhalter als Mitglieder aufnehmen müsste. Das gilt insbesondere für die Regelungen über Leistungen aus dem Garantiefonds; nur insoweit ist die Frage einer allfälligen Mitgliedschaft von stellvertretenden und gemeinsamen Lagerhaltern bei der Carbura ebenfalls Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens.

6.

Die umfassende Bundeskompetenz im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung ergibt sich aus Art. 102 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Die Eingriffsbefugnis des Bundes ist jedoch subsidiär: Die Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen ist primär Aufgabe der Privatwirtschaft, was aus dem Verfassungstext deutlich hervorgeht (vgl. hierzu KLAUS A. VALLENDER/PETER HETTICH/JENS LEHNE, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, 4. Aufl., Bern 2006, § 33 Rz. 5; MARC D. VEIT/JENS B. LEHNE, in: Bernhard Ehrenzeller et. al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich et al. 2008, N. 4 zu Art. 102). Der Staat hat mit eingreifenden Massnahmen die gebotene Zurückhaltung zu üben, solange die Märkte funktionieren (Botschaft LVG, BBl 1981 III 410). Gemäss Art. 102 Abs. 2 BV kann der Bund nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Es

besteht diesbezüglich ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen dem verfassungsmässigen Auftrag und dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit.

Vorrangiges Ziel der wirtschaftlichen Landesversorgung ist die Versorgung des Marktes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen. Zweck des LVG ist die Bereitstellung von vorsorglichen Massnahmen der wirtschaftlichen Landesverteidigung sowie von Massnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen bei schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber begegnen kann (Art. 1 LVG). Die Pflichtlagerhaltung kann, obschon unter dem 2. Titel "Massnahmen der wirtschaftlichen Landesverteidigung" des LVG geregelt, als dauerhafte Massnahme in beiden Fällen zum Zuge kommen (Botschaft Änderung LVG, BBl 1999 9285 f.; vgl. zum Ganzen Giovanni Biaggini/Andreas Lienhard/Paul Richli/Felix Uhlmann, Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes, 5. Aufl., Basel 2009, S. 94 ff.).

6.1 Im Bereich der Pflichtlagerhaltung ist zu unterscheiden zwischen freiwilliger und obligatorischer Pflichtlagerhaltung (Art. 4 und 5 LVG, Art. 5 Vorratshaltungsverordnung).

6.1.1 Um freiwillige Pflichtlagerhaltung handelt es sich, wenn ein Betriebsinhaber eine Ware an Lager legen will, die er als lebenswichtig betrachtet und einen entsprechenden Antrag an die zuständige Behörde stellt. Erachtet die Behörde die entsprechende Ware nach einer Prüfung als lebenswichtig, wird ein Vertrag geschlossen. Zudem wird von freiwilliger Pflichtlagerhaltung gesprochen, wenn die zuständige Behörde je nach Lage oder aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung die Lagerhaltung für ein bestimmtes Gut als notwendig erkennt, sodann von sich aus Verhandlungen mit der entsprechenden Branche oder Unternehmung aufnimmt und den Abschluss von diesbezüglichen Pflichtlagerverträgen auf freiwilliger Basis vorschlägt. "Freiwillig" ist die Pflichtlagerhaltung in diesen Konstellationen, weil der Betriebsinhaber frei über den Abschluss eines solchen Vertrages entscheiden kann (Botschaft zu einem Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung vom 9. September 1981, BBl 1981 III 405 ff., 422, nachfolgend: Botschaft LVG). Nach Art. 5 Abs. 2 Vorratshaltungsverordnung können für lebenswichtige Güter, für die keine Vorratshaltung vorgeschrieben ist, auf freiwilliger Grundlage Verträge über eine freiwillige

Pflichtlagerhaltung abgeschlossen werden (zum Ganzen vgl. VALLENDER/HETTICH/ LEHNE, a.a.O., § 33 Rz. 14).

6.1.2 Die obligatorische Pflichtlagerhaltung ist in Art. 8 Abs. 1 LVG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Vorratshaltungsverordnung geregelt, wonach der Bundesrat bestimmte lebenswichtige Güter, die eingeführt oder im Inland hergestellt bzw. verarbeitet werden, der Pflichtlagerhaltung unterstellen kann. Gemäss Art. 5 Abs. 1 Vorratshaltungsverordnung unterliegen lebenswichtige Güter, für die der Bundesrat eine Vorratshaltung vorschreibt, der obligatorischen Pflichtlagerhaltung. Nach Art. 8 Abs. 2 LVG bestimmt der Bundesrat für solche Güter das Ausmass der Bedarfsdeckung oder Richtmengen. Gemäss Art. 8 Abs. 5 LVG müssen über Güter, welche der Lagerpflicht unterstellt sind, mit dem Bund Pflichtlagerverträge abgeschlossen werden (zum Ganzen vgl. VALLENDER/HETTICH/LEHNE, a.a.O., § 33 Rz. 14).

6.2 Gemäss Art. 6 Abs. 3 LVG kann der Pflichtlagervertrag und damit die Vorinstanz vorschreiben, dass der Eigentümer eines Lagers (im frz. Gesetzestext "le propriétaire de la réserve") einer Organisation nach Art. 10 LVG angehört. Nach Art. 10 Abs. 1 LVG können Pflichtlagerverträge vorsehen, dass die einzelnen Eigentümer von Lagern sich an der Äufnung von Garantiefonds und ähnlichen Einrichtungen ihres Wirtschaftszweiges zur Deckung der Lagerkosten und des Preisverlustes auf den Pflichtlagern beteiligen müssen. Der mögliche indirekte Zwang zur Mitgliedschaft findet seine Rechtfertigung darin, dass das Garantiefondssystem (Art. 10 LVG; dazu näher nachfolgende Erwägungen) nur dann zum Erfolg führen kann, wenn sich sämtliche Importeure einer Branche einer Organisation im Sinne von Art. 10 Abs. 1 LVG anschliessen (Botschaft LVG, BBl 1981 III 425). Der separate Pflichtlagervertrag mit Dritten (stellvertretende und gemeinsame Lagerhalter) wird nur geschlossen, wenn diese zum Kreis der günstigsten Lagerhalter gehören (Botschaft Änderung LVG, BBl 1999 9285). Bis anhin hat die Vorinstanz sowohl mit der PLG als auch mit der TLG einen Pflichtlagervertrag geschlossen. Die neuen Verträge, die die Vorinstanz PLG und TLG zur Unterschrift unterbreitet hat und die die Verpflichtung enthalten, dass beide Lagerhaltungsgesellschaften bei der Beschwerdeführerin Mitglied werden (Art. 2 des Vertragsentwurfs), wurden von PLG und TLG gemäss eigenen Angaben nicht unterzeichnet. Die bisherigen Pflichtlagerverträge vom 19. April 2005 (TLG) bzw. 22. November 2001 (PLG) gelten somit nach wie vor.

Nach Art. 10 Abs. 2 LVG bedürfen Schaffung und Änderung solcher Einrichtungen der Genehmigung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD); werden von den betreffenden Wirtschaftszweigen zur Durchführung Körperschaften gegründet oder herangezogen, so bedürfen auch deren Statuten der Genehmigung des EVD.

6.2.1 Die Carbura wurde 1932 als Selbsthilfe-Organisation der Importeure flüssiger Treib- und Brennstoffe zum Zweck der Pflichtlagerhaltung gegründet. Sie ist als privatrechtlicher Verein organisiert, dessen Statuten vom Bund genehmigt wurden und der der Oberaufsicht durch die Vorinstanz untersteht. Die Carbura ist zum Zwecke der Sicherstellung der Pflichtlagerhaltung gemäss Art. 1 Abs. 2 der Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von flüssigen Treib- und Brennstoffen vom 6. Juli 1983 (SR 531.215.41) zuständig für Erteilung von Einfuhrbewilligungen der in Art. 1 Abs. 1 dieser Verordnung aufgeführten Waren. Diesbezüglich verfügt sie im Auftrag der Vorinstanz.

6.2.2 Da Lagerkosten und Preisrisiko für den Pflichtlagerhalter oft eine bedeutende wirtschaftliche Belastung darstellen, kann durch die Möglichkeit, sich branchenweise auf privatrechtlicher Ebene zusammenzuschliessen, eine Deckung solcher Kosten und der Schutz vor Preisrisiken erreicht werden (Botschaft LVG, BBl 1981 III 425). Organisationen, wie die Carbura eine ist, verpflichten ihre Mitglieder durch ihre Statuten, Beiträge auf Importen von Pflichtlagerwaren in eine gemeinsame Kasse abzuliefern (sog. Garantiefonds). Aus dem Garantiefonds werden die Mitglieder für ihre Lagerhaltungskosten und andere Kosten entschädigt. Eine Branche kann ein solches Instrument zur Deckung der Lagerkosten und des Preisrisikos schaffen, muss dies aber nicht tun.

6.2.3 Der aufsichtsrechtliche Grundsatz ist in Art. 55 LVG festgelegt, wonach der Bundesrat den Vollzug durch die Organisationen der Wirtschaft beaufsichtigt und ihnen dafür Weisungen erteilen kann (vgl. auch Art. 14 Abs. 2 Vorratshaltungsverordnung). Nach Art. 7 Abs. 2 Organisationsverordnung Landesversorgung vom 6. Juli 1983 (SR 531.11) unterstehen die Organisationen der Wirtschaft für den Vollzug der ihnen übertragenen Aufgaben der Aufsicht des Bundes.

Die für die vorliegende Streitsache relevanten Aufsichtskompetenzen

ergeben sich zunächst aus Art. 10 Abs. 2 LVG (vgl. oben E. 6.2.). Hinsichtlich des Garantiefonds müssen Bestimmungen, welche Rechte und Pflichten der Mitglieder näher regeln und sich auf die vom EVD genehmigten Statuten stützen, dem Bundesamt zur Genehmigung vorgelegt werden (Art. 11 Abs. 2 Vorratshaltungsverordnung). Nach der früheren Kompetenzordnung vor 2001 war der Bundesrat für die Genehmigung der Statuten und das Departement für die Genehmigung der Durchführungsbestimmungen sowie der Reglemente zuständig (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Aufhebung des Getreidegesetzes und zur Änderung des Landesversorgungsgesetzes vom 4. Oktober 1999, BBl 1999 9261 ff., 9282, nachfolgend: Botschaft Änderung LVG). Werden Garantiefonds und ähnliche Einrichtungen im Sinne von Art. 10 Abs. 1 LVG errichtet, haben die Statuten zu bestimmen, nach welchen Grundsätzen Beiträge auf Importen oder auf erstmals in Verkehr gebrachte Waren erhoben und Vergütungen ausgerichtet werden (Art. 11 Abs. 1 Vorratshaltungsverordnung). Garantiefonds müssen jährlich mindestens einmal durch unabhängige Revisions- oder Kontrollstellen geprüft werden; diese erstatten dem Bundesamt jährlich Bericht über den Umfang und das Ergebnis der Prüfung (Art. 11 Abs. 3 Vorratshaltungsverordnung). Das Bundesamt oder die vom Departement beauftragte Amtsstelle wacht insbesondere darüber, dass die Mittel von Garantiefonds und ähnlichen Einrichtungen zweckentsprechend verwendet werden und die erhobenen Beiträge im angemessenen Verhältnis zu den benötigten Mitteln stehen (Art. 11 Abs. 4 Vorratshaltungsverordnung). Der Bund verfügt somit über ein Mitsprache- und Aufsichtsrecht hinsichtlich der Äufnung und Verwendung der Mittel; die Mittel sind jedoch eigene Mittel der Organisation (vgl. Botschaft LVG, BBl 1981 III 426). Die Aufsichtskompetenz des Bundes bezüglich der Pflichtlagerorganisationen umfasst allein denjenigen Bereich, in welchen diese öffentliche Aufgaben wahrnehmen (vgl. Botschaft LVG, BBl 1981 III 450: "Die öffentliche Natur der anvertrauten Aufgabe erfordert eine entsprechende staatliche Kontrolle.").

6.2.4 Die Schadloshaltung der Importeure durch Garantiefonds – und damit die Schaffung von Pflichtlagerorganisationen – sind keine öffentlichen Aufgaben; sie geschehen auch nicht im Auftrag des Bundes. Es handelt sich im Kern um Selbsthilfemassnahmen der Importeure. Deshalb ist in Art. 10 LVG nur von Garantiefonds oder gemeinsamen Vorkehren der betreffenden Wirtschaftszweige die Rede. Ferner ist zu beachten, dass die Schaffung von Garantiefonds stets nur auf Ersuchen der Privatwirtschaft in den Pflichtlagerverträgen vorgesehen wird. Erst

nach Schaffung eines Garantiefonds ist der Bund bereit, durch eine entsprechende Abrede im Pflichtlagervertrag alle Lagerpflichtigen der betreffenden Branche zur Beteiligung am Garantiefonds anzuhalten (Botschaft LVG, BBl 1981 III 425).

6.2.5 Die Beschwerdeführerin als Verein unterliegt der Besonderheit, dass sie vom Bund zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben herangezogen wird. Die Möglichkeit der Einrichtung von Selbsthilfeorganisationen der Pflichtlagerhalter ist im Gesetz ausdrücklich vorgesehen, wobei sich Art. 10 LVG nicht zur Rechtsform der Organisationen äussert. Die Botschaft spricht präzisierend von "Genossenschaften und Vereinen" (Botschaft LVG, BBl 1981 III 425). Die privatrechtliche Ordnung wird jedoch wegen der gesetzlichen Lagerhaltungspflicht in verschiedener Hinsicht durchbrochen: Da für alle Pflichtlagerhalter einer bestimmten Branche der Beitritt in eine Selbsthilfeorganisation obligatorisch erklärt werden kann (indirekte Zwangsmitgliedschaft, Art. 6 Abs. 3 LVG), muss die dem Privatrecht eigene Freiheit hinsichtlich Aufnahme und Ausschluss von Mitgliedern aufgehoben werden. Der Bund unterstützt die Organisationen mit seinen öffentlichen Zwangsmitteln, damit Aussenseiter zum Mittun verhalten werden können. Gleiches gilt in Bezug auf die Beschaffung und Verwendung der Mittel des Garantiefonds in dem Sinn, dass dem Bund ein Mitsprache- und Aufsichtsrecht zukommt (Botschaft LVG, BBl 1981 III 426; vgl. E. 6.2.3). Die Möglichkeit der Abweichung von den Vorschriften des Privatrechts ist in Art. 10 Abs. 3 LVG festgehalten. Aus diesem Grund unterliegen die Statuten und Reglemente der Organisationen einer Genehmigungspflicht des Bundes: "Man befindet sich demnach im Grenzbereich zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht" (Botschaft LVG, BBl 1981 III 426). Die Pflicht zum Beitritt zu einer Organisation und zur Äufnung von Garantiefonds sind Elemente der obligatorischen Pflichtlagerhaltung (vgl. zum Ganzen Alex Achermann-Knoepfli, Das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung, insbesondere der Pflichtlagervertrag, Diss., Basel 1990, S. 9 f.).

Die Beschwerdeführerin ist in der Wahl ihrer Mitglieder nicht völlig frei. Einerseits bestimmen die (vom Bund genehmigten) Statuten, wer Mitglied sein kann (Art. 4). Andererseits kann im jeweiligen Pflichtlagervertrag zwischen einem Pflichtlagerhalter und dem Bund, in Durchbrechung der Vorschriften des Privatrechts, dem Eigentümer des Lagers die Mitgliedschaft bei der Beschwerdeführerin auferlegt werden, soweit es die öffentlichen Interessen erfordern (Art. 6 Abs. 3 i.V.m.

Art. 10 Abs. 3 LVG; vgl. hierzu EVD [Hrsg.], Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung, 2003, S. 72 f.).

6.3 In den Pflichtlagerverträgen kann vereinbart werden, dass ein Teil der Lagerpflicht von Dritten übernommen wird; diesfalls schliesst der Bund mit einem Dritten einen separaten Pflichtlagervertrag über die entsprechenden Lagermengen ab (Art. 8 Abs. 7 LVG). Der separate Pflichtlagervertrag mit Dritten (stellvertretende und gemeinsame Lagerhalter) wird nur geschlossen, wenn diese zum Kreis der günstigsten Lagerhalter gehören (Botschaft Änderung LVG, BBl 1999 9285). Welchen Anteil der Lagerpflicht ein Pflichtlagerhalter einem Dritten übertragen darf, bestimmt das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement in Weisungen (Art. 6a Abs. 3 Vorratshaltungsverordnung).

6.3.1 Als Dritte gelten zunächst von den Pflichtlagerhaltern grundsätzlich unabhängige Anbieter von Tanklagern; diese übernehmen die Lagerhaltung stellvertretend für die Pflichtlagerhalter, weshalb sie stellvertretende Pflichtlagerhaltung genannt wird (Art. 6a Abs. 1 Vorratshaltungsverordnung). Die stellvertretende Pflichtlagerhaltung erfolgt im Bereich der flüssigen Treib- und Brennstoffe durch die PLG, Pflichtlagergesellschaft für Mineralöle.

6.3.2 Als Dritte im Sinne von Art. 8 Abs. 7 LVG gelten sodann auch Gesellschaften, die für einen Wirtschaftszweig vorwiegend das Lagerhaltungsgeschäft mit Pflichtlagern betreiben. Dies wird als gemeinsame Pflichtlagerhaltung bezeichnet (Art. 6a Abs. 2 Vorratshaltungsverordnung), weil die Pflichtlagerhalter solche Gesellschaften gemeinsam betreiben. Die Carbura Tanklager AG (TLG) nimmt die gemeinsame Pflichtlagerhaltung flüssiger Treib- und Brennstoffe wahr. Die TLG lagert in dieser Funktion die Differenz zwischen der vom Bund vorgeschriebenen Gesamtverpflichtung und den durch die Mitglieder der Beschwerdeführerin aufgrund ihrer individuellen Verpflichtung selber oder über stellvertretende Pflichtlagerhalter gehaltenen Mengen. Die TLG wurde 1999 gegründet und betreibt schweizweit zwei grössere Tanklager. Sie ist eine 100 %-ige Tochtergesellschaft der Carbura.

6.3.3 Durch die vermehrte Konzentration der Pflichtlagerhaltung mittels stellvertretender und gemeinsamer Pflichtlagerhaltung beabsichtigte der Gesetzgeber, eine Einsparung von Lagerkosten zu erreichen. Überdies sollte damit dem Umstand, dass die einzelnen wirtschaftlichen Funktionen immer häufiger durch unterschiedliche Marktteilnehmer wahrgenommen werden, besser Rechnung getragen wer-

den. Den Lagerpflichtigen sollte insbesondere die Möglichkeit eröffnet werden, durch Einholen von Konkurrenzofferten für die stellvertretende Lagerhaltung den günstigsten Lagerraum zu ermitteln. Angesichts des grossen Lagerraumangebots sollten die Lagerpflichtigen für diejenige Ware, die sie nicht selber halten, Lagerraum zu möglichst marktgerechten Konditionen finden. Nicht zuletzt wollte der Gesetzgeber auch den Konsumenten vor unnötigen Kosten schützen (zum Ganzen Botschaft Änderung LVG, BBl 1999 9280).

6.3.4 Da die PLG und die TLG nicht Importeure sind (wenngleich sie über eine Einfuhrbewilligung verfügen und somit jederzeit als Importeure tätig werden könnten), können sie statutengemäss nicht Mitglieder bei der Beschwerdeführerin sein. Sie werden lediglich für ihre Tätigkeit aus dem von den Mitgliedern der Beschwerdeführerin gespiesenen Garantiefonds direkt entschädigt und den Mitgliedern diesbezüglich gleichgestellt. Genau betrachtet, sind PLG und TLG zwar in derselben Branche wie die Mitglieder der Beschwerdeführerin tätig, doch beschränkt sich deren Tätigkeit auf die Lagerhaltung im Auftrag der Mitglieder. Die PLG und die TLG zahlen des Weiteren keine Beiträge an den Garantiefonds.

7.
Weil der Widerruf der Genehmigungsentscheide als Verfügung zu qualifizieren ist (vgl. E. 1.1), liegt es nahe, anzunehmen, dass bereits die Genehmigungsentscheide in Form von Verfügungen erfolgt sind (vgl. BGE 135 II 38 E. 4.7).

7.1 Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine Behörde ihre Verfügung trotz eingetretener formeller Rechtskraft nachträglich ändern (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 31 Rz. 21). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist dies möglich, wenn die Verfügung wegen einer wesentlichen Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse dem Gesetz nicht oder nicht mehr entspricht (Urteil des Bundesgerichts 2C_547/2008 vom 26. Januar 2009 E. 3.3). Ein Widerruf kommt somit nur bei fehlerhaften Verfügungen in Betracht, wobei die Fehlerhaftigkeit ursprünglicher oder nachträglicher Natur sein kann (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 998).

7.2 Bei den Genehmigungsentscheiden, welche mit der angefochtenen Verfügung widerrufen werden sollen, handelt es sich um sog.

Dauerverfügungen bzw. Dauerrechtsverhältnisse. Diese beziehen sich auf einen sich fortlaufend erneuernden Sachverhalt; sie regeln Rechtsverhältnisse auf längere (befristete oder unbefristete) Dauer. Die Rechtsfolgen solcher Dauerrechtsverhältnisse wirken demnach in die Zukunft (vgl. hierzu TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 28 Rz. 78). Verfügungen über Dauerrechtsverhältnisse können insbesondere wegen unrichtiger Sachverhaltsfeststellung, fehlerhafter Rechtsanwendung oder nachträglicher Änderung der Sach- oder Rechtslage widerrufen werden, sofern wichtige öffentliche Interessen berührt sind. Wo besonders wichtige öffentliche Interessen, wie beispielsweise Polizeigüter, auf dem Spiel stehen, kann sogar eine blosse Praxisänderung Anlass zu einer Umgestaltung von dauernden Rechtsverhältnissen geben (BGE 127 II 306 E. 7a; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 999).

7.3 Der Widerruf einer fehlerhaften Verfügung kann von den Verwaltungsbehörden gestützt auf eine ausdrückliche gesetzliche Regelung vorgenommen werden. Fehlt eine positivrechtliche Bestimmung über die Möglichkeit der Änderung einer Verfügung, so ist über diese anhand einer Interessenabwägung zu befinden, bei welcher das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dem Interesse an der Wahrung der Rechtssicherheit bzw. des Vertrauensschutzes gegenüberzustellen ist (BGE 127 II 306 E. 7a; Urteil des Bundesgerichts 2C_547/2008 vom 26. Januar 2009 E. 3.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 994, 997 f.).

7.4 Die Erteilung von Genehmigungen durch die Vorinstanz bzw. das Departement ist weder im LVG noch in der Vorratshaltungsverordnung an Voraussetzungen geknüpft, aufgrund derer bzw. deren Nichterfüllung der Widerruf hätte erfolgen können. Mangels spezieller gesetzlicher Regelung zum Widerruf der fraglichen Genehmigungsentscheide kommen vorliegend die dargelegten allgemeinen Widerrufsregeln zur Anwendung.

8.

Die Vorinstanz beruft sich jedenfalls in der Sache auf den Widerrufsgrund der fehlerhaften Rechtsanwendung (ursprüngliche und aktuelle Rechts- und Statutenwidrigkeit), möglicherweise auch auf jenen der Umgestaltung der dauernden Rechtsverhältnisse aufgrund gewichtiger öffentlicher Interessen. Eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung oder eine nachträgliche Änderung der Sach- oder Rechtslage wird von der Vorinstanz nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich.

8.1

8.1.1 Das Landesversorgungsgesetz sieht vor, dass die einzelnen Eigentümer von Lagern sich an der Äufnung von Garantiefonds und ähnlichen Einrichtungen ihres Wirtschaftszweiges zur Deckung der Lagerkosten und des Preisverlustes auf den Pflichtlagern beteiligen müssen, wenn dies im entsprechenden Pflichtlagervertrag vorgesehen ist (Art. 10 Abs. 1 LVG). Weiter bestimmt das Gesetz, wer lagerpflichtig ist; die gesetzliche Lagerpflicht (Art. 8 Abs. 3 LVG) bildet Voraussetzung dafür, dass Pflichtlager überhaupt aus Mitteln des Garantiefonds entschädigt werden können (Botschaft Änderung LVG, BBl 1999 9280). Die Finanzierung des Garantiefonds erfolgt durch die Gesamtbranche oder auf andere Weise, beispielsweise durch Beiträge auf den entsprechenden Importgütern; daneben können auch Beiträge auf der Inlandproduktion erhoben werden (Botschaft Änderung LVG, BBl 1999 9280 f.). Ein Teil der Lagerpflicht kann von Dritten übernommen werden (Art. 8 Abs. 7 LVG). Als Dritte gelten die stellvertretenden und gemeinsamen Lagerhalter nach Art. 6a Vorratshaltungsverordnung. Zu den Modalitäten der Leistung von Entschädigungen aus dem Garantiefonds äussert sich das Landesversorgungsgesetz nicht. Die Vorratshaltungsverordnung schreibt in Art. 11 Abs. 1 vor, dass die Statuten der Pflichtlagerorganisationen die allgemeinen Grundsätze über die Erhebung von Beiträgen an den Garantiefonds und über die Vergütungen an die Pflichtlagerhalter regeln müssen.

Somit regeln weder das Gesetz noch die Verordnung ausdrücklich, dass Dritte einen direkten Anspruch auf Leistungen aus dem Garantiefonds hätten.

8.1.2 Aus den Materialien erhellt jedoch, dass der Gesetzgeber beabsichtigt hat, Dritte als normale Pflichtlagerhalter zu behandeln und diese für allfällige Lager- und Kapitalkosten direkt aus den Garantiefonds an Stelle des originären Lagerpflichtigen zu entschädigen (Botschaft Änderung LVG, BBl 1999 9285). Diesbezüglich sind Dritte, die einen Teil der Lagerpflicht übernehmen, den Mitgliedern der Pflichtlagerorganisationen gleichgestellt; der Bund schliesst mit den Dritten separate Pflichtlagerverträge ab (Art. 8 Abs. 7 Satz 2 LVG). Mit dem Begriff "Dritte" sind selbstredend alle tatsächlichen und potentiellen stellvertretenden und gemeinsamen Lagerhalter gemeint, somit nicht nur die PLG und die TLG; auch allfällige neue Anbieter bzw. Marktteil-

nehmer hätten Anspruch auf Leistungen aus dem Garantiefonds, sofern die Voraussetzungen dafür erfüllt sind.

8.2 Die Ausführungsbestimmungen der Carbura sind diesem Gedanken des Gesetzgebers gefolgt, sehen diese doch einen direkten Anspruch von PLG bzw. TLG gegenüber dem Garantiefonds vor (bezüglich TLG siehe Reglement I für Importeure Ziff. 3.2.2 Bst. b, bezüglich PLG Ziff. 3.2.5 Abs. 4). Dieser direkte Anspruch entbehrt indessen einer klaren und eindeutigen statutarischen Grundlage.

8.2.1 Daran vermag nichts zu ändern, dass die direkte Entschädigung der stellvertretenden und gemeinsamen Pflichtlagerhalter aus dem Garantiefonds dem Zweck des Vereins nicht widerspricht und den Intentionen des Gesetzgebers entspricht.

Nach Ansicht der Vorinstanz verletzt die Leistung von Entschädigungen an die PLG und die TLG für die stellvertretende und gemeinsame Pflichtlagerhaltung direkt aus dem Garantiefonds Art. 2 Ziff. 1 Bst. b der Statuten der Beschwerdeführerin.

Art. 2 Ziff. 1 Bst. b der Statuten lautet:

"1. Im Bereich der obligatorischen Pflichtlagerhaltung verfolgt die CARBURA namentlich folgende privatrechtliche Zwecke:
a) ....
b) Sie schützt ihre Mitglieder gegen finanzielle Verluste aus der Pflichtlagerhaltung. Sie führt hierzu besondere Fonds und hält dabei die Weisungen des EVD ein.
[...]"

Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ergibt sich aus dieser Bestimmung nicht, dass nur Mitglieder des Vereins Anspruch auf finanzielle Entschädigung aus dem Garantiefonds hätten. Vielmehr geht aus ihr nur hervor, dass einer der Zwecke der Carbura darin besteht, die Kosten der einzelnen Mitglieder der Carbura für ihre Pflichtlagerhaltung vollständig durch Mittel aus dem Garantiefonds zu decken. Wie dies erfolgen soll, lässt sich den Statuten nicht entnehmen. Die offen formulierte Zweckbestimmung der Carbura lässt deshalb ohne Weiteres direkte Zahlungsanweisungen des Garantiefonds an Dritte, welche für die einzelnen Mitglieder die Lagerhaltungspflichten stellvertretend bzw. gemeinsam wahrnehmen, für die daraus den Dritten entstandenen Kosten zu; Voraussetzung ist nur, dass die Zahlungen im

Einklang mit den Pflichtlagerverträgen stehen, welche die Dritten mit der Vorinstanz abgeschlossen haben.

8.3 Die Statuten sind insofern unvollständig und unklar, als die Vergütungen aus dem Garantiefonds nicht eindeutig geregelt sind, was im Widerspruch zu Art. 11 Abs. 1 Vorratshaltungsverordnung steht. Dieser schreibt vor, dass die Statuten zu bestimmen haben, "nach welchen allgemeinen Grundsätzen [...] Vergütungen an die Pflichtlagerhalter zur Deckung der Lagerkosten und des Preisrisikos sowie zur Amortisation der Pflichtlagerwaren ausgerichtet werden". Mit der vorstehend genannten Statutenbestimmung ist den Anforderungen an die Regelung von Grundsätzen zur Ausrichtung von Vergütungen aus dem Garantiefonds nicht Genüge getan; "Grundsätze" bezieht sich nicht nur auf den Kreis allfälliger Begünstigter, sondern auch auf die Grundzüge der Berechnung von Vergütungen (bspw. Angaben zur Bemessungsgrundlage) sowie insbesondere auf die Voraussetzungen, die Art der Vergütung und allfällige direkte Forderungsansprüche Dritter.

Damit stehen die Statuten der Carbura nicht im Einklang mit Art. 11 Abs. 1 Vorratshaltungsverordnung.

8.3.1 Auch wenn somit eine direkte Entschädigung der stellvertretenden und gemeinsamen Pflichtlagerhalter aus dem Garantiefonds und ihr direkter Anspruch auf solche Leistungen aus gesetzlicher Sicht nicht zu beanstanden ist und auch nicht die statutarischen Zweckbestimmungen der Carbura verletzt, lag es im überwiegenden öffentlichen Interesse, dass die Entschädigungen aus dem Garantiefonds an Dritte und ihr direktes Forderungsrecht auf einer klaren statutarischen Grundlage beruhen. Um dies und den Anforderungen von Art. 11 Abs. 1 Vorratshaltungsverordnung genügende Statuten der Carbura zu erreichen, durfte die Vorinstanz ihre Genehmigungen für die Reglemente und Durchführungsbestimmungen widerrufen, soweit diese Rechte und Pflichten der stellvertretenden und gemeinsamen Pflichtlagerhalter enthalten, die auf keiner klaren statutarischen Grundlage beruhen. Dies gilt umso mehr, als sich diese in anderer Hinsicht als nicht gesetzeskonform erweisen, worauf nachfolgend (E. 8.4 und E. 8.5.1) näher einzugehen ist.

8.3.2 An diesem Ergebnis vermag nichts zu ändern, dass die Vorinstanz Genehmigungen von Bestimmungen widerrufen hat, die grundsätzlich im Einklang mit dem Willen des Gesetzgebers stehen und

direkte Entschädigungsansprüche aus dem Garantiefonds vorsehen, hingegen aus schwer nachvollziehbaren Gründen darauf verzichtet hat, die fragliche Statutenbestimmung oder die Statuten insgesamt (bzw. deren Genehmigung) aufzuheben, welche offenbar Anlass für das von der Vorinstanz gewählte Vorgehen waren. Der Widerruf der Genehmigungen von Reglements- und Durchführungsbestimmungen war ein geeignetes, wenn auch nicht das naheliegendste Mittel, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

8.3.3 Die Beschwerdeführerin hat die fehlende klare statutarische Grundlage für einen direkten Anspruch der stellvertretenden und gemeinsamen Lagerhalter gegenüber dem Garantiefonds während des Schriftenwechsels anerkannt und für die entsprechende Statutenbestimmungen einen Anpassungsvorschlag eingereicht. Art. 2 Ziff. 1 Bst. b der Statuten würde demnach dahingehend geändert, dass neben den Mitgliedern der Carbura auch die stellvertretenden und gemeinsamen Pflichtlagerhalter gegen finanzielle Verluste aus der Pflichtlagerhaltung geschützt würden. Auf dieser Bereitschaft, die Statuten entsprechend zu ändern, ist die Beschwerdeführerin zu behaften.

8.4 Art. 8 Abs. 7 LVG statuiert, dass ein Teil der Lagerpflicht von einem Dritten übernommen werden kann; als Dritte gelten die stellvertretenden und gemeinsamen Lagerhalter nach Art. 6a Vorratshaltungsverordnung.(vgl. E. 6.3 und E. 8.1.1). Wie bereits hergeleitet, sind diese Dritten nach dem Willen des Gesetzgebers direkt aus dem Garantiefonds vergütungsberechtigt und werden diesbezüglich den ursprünglichen Pflichtlagerhaltern gleichgestellt (vgl. E. 8.1.2). Aus den Reglementen und Durchführungsbestimmungen der Carbura ergibt sich, dass bis anhin als aus dem Garantiefonds anspruchsberechtigte Dritte lediglich die PLG und die TLG vorgesehen sind. Diese Reglements- und Durchführungsbestimmungen sind mit Art. 8 Abs. 7 LVG insofern nicht vereinbar, als der Kreis anspruchsberechtigter Dritter für die stellvertretende und gemeinsamen Pflichtlagerhalter nur auf zwei der Carbura nahe stehende Gesellschaften beschränkt wird.

8.5

8.5.1 Die Statuten erweisen sich in einem weiteren Punkt als nicht gesetzeskonform. Für den Fall, dass Dritte ausnahmsweise Eigentümer eines Lagers sind, haben die Statuten der Carbura die Möglichkeit einer Mitgliedschaft vorzusehen (Art. 6 Abs. 3 LVG; vgl. E. 6.2). Der

Kreis von Betrieben, die gemäss Art. 4 der Statuten Mitglied bei der Beschwerdeführerin sein können, entspricht vollumfänglich der Umschreibung der lagerpflichtigen Betriebe in Art. 8 Abs. 3 LVG. Eine Mitgliedschaft von Lagerhaltern, die ausnahmsweise Eigentümer eines Lagers sind, aber nicht (alle) Voraussetzungen von Art. 8 Abs. 3 LVG bzw. von Art. 4 der Statuten der Carbura über die Mitgliedschaft erfüllen, sehen die Statuten nicht vor.

8.5.2 Obwohl nicht Streitgegenstand, ist hier angesichts der Vorbringen der Vorinstanz aus prozessökonomischen Gründen darauf einzugehen, ob die Beschwerdeführerin von der Vorinstanz gezwungen werden kann, alle (potenziellen) stellvertretenden und gemeinsamen Lagerhalter als Mitglieder aufzunehmen.

Wenn das LVG in Art. 6 Abs. 3 vorsieht, dass das zuständige Bundesamt im Pflichtlagervertrag die Mitgliedschaft in einer Pflichtlagerorganisation gemäss Art. 10 LVG vorschreiben kann, ist Folgendes zu beachten. Für den Fall, dass Dritte ausnahmsweise Eigentümer eines Lagers sind, haben die Statuten der Carbura – wie schon dargelegt – die Möglichkeit einer Mitgliedschaft vorzusehen (Art. 6 Abs. 3 LVG; vgl. E. 6.2). In diesem eingeschränkten Umfang ist der Widerruf der Genehmigungsentscheide bezüglich der Mitgliedschaft von Dritten bei der Carbura zulässig. Die fraglichen Reglemente und Durchführungsbestimmungen sehen diesbezüglich nichts vor, weil (auch) die Statuten den Kreis von Mitgliedern zu eng zieht, womit Dritte, die Eigentümer eines Lagers sind, keine Mitgliedschaftsrechte geltend machen können (vgl. oben E. 8.5.1).

Art. 6 Abs. 3 LVG beschränkt die Anordnungskompetenz der Vorinstanz auf die Eigentümer des Lagers. Eigentümer von Pflichtlagern sind in der Regel die Lagerpflichtigen selber; vorbehalten bleiben die ausgesprochenen Ausnahmefälle gemäss Art. 6 Abs. 4 LVG. Nur wenn die Vorinstanz Dritte, die ausnahmsweise Eigentümer eines Pflichtlagers sind (gemäss der Regelung im jeweiligen Pflichtlagervertrag), über eine Regelung im Pflichtlagervertrag zur Mitgliedschaft bei der Beschwerdeführerin verpflichten wollte, ergibt sich ein Widerspruch zu den Statuten der Beschwerdeführerin. Das LVG sieht hingegen nicht vor, dass sämtliche Dritte nach Art. 8 Abs. 7 LVG als Mitglieder einer Pflichtlagerorganisation aufzunehmen sind, womit eine allfällige Beitragspflicht an den Garantiefonds eingeführt werden könnte. Dieses Ziel kann nur mit Zustimmung der Carbura oder einer Gesetzes-

änderung verfolgt werden. Soweit die Vorinstanz in ihren Stellungnahmen vorbringt, der Widerrufsentscheid sei auch deshalb gerechtfertigt, um eine Mitgliedschaft sämtlicher Dritter nach Art. 8 Abs. 7 LVG bei der Carbura durchzusetzen, erweist sich dies als unbegründet. Die Einführung einer generellen Zwangsmitgliedschaft für stellvertretende und gemeinsame Lagerhalter kann nicht über den Widerruf von Genehmigungsentscheiden erfolgen.

Im Übrigen hat es die Vorinstanz in der Hand, bei der Erneuerung von Pflichtlagerverträgen, im Rahmen der Oberaufsicht, bei der Genehmigung von Reglements- oder Statutenänderungen usw. darauf hinzuwirken, dass die Beschwerdeführerin auch allfällige neue Anbieter stellvertretender Lagerhaltung berücksichtigt.

8.6 Zusammenfassend ergibt sich, dass in Bezug auf die mangelhafte Regelung der Garantiefondsbeiträge in den Statuten (E. 8.3 ff.), die unvollständige Regelung hinsichtlich anspruchsberechtigter Dritter (E. 8.3 ff.) sowie den in den Reglements- und Durchführungsbestimmungen (und auch in den Statuten der Carbura) zu eng gezogenen Kreis möglicher Berechtigter infolge eines gesetzlich vorgesehenen Mitgliedschaftsrechts (E. 8.5 ff.) die angefochtene Verfügung nicht zu beanstanden ist. Der pauschale Widerruf von Genehmigungsentscheiden erweist sich als geeignet, erforderlich und verhältnismässig. Die Genehmigungsentscheide waren zumindest teilweise rechtswidrig und stehen nicht im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen. Es handelt sich um einen nachträglich erkannten Widerspruch zum Gesetz, der einen Widerruf rechtfertigt. Die Carbura wird mit dem Widerruf der Genehmigungen angehalten, ihre Entschädigung von Dritten aus dem Garantiefonds insgesamt – also auch bzw. gerade in den Statuten – sowie die Mitgliedschaft im dargelegten Umfang neu zu regeln. Die Regelung von Rechten und Pflichten der PLG und der TLG kann nicht isoliert betrachtet werden und bedarf daher einer Gesamtschau, aus welcher sich ein Revisionsbedarf aller Regelungen, die Rechte und Pflichten stellvertretender und gemeinsamer Lagerhalter sowie Eigentümern von Lagern betreffen, ergibt. Ob und gegebenenfalls welche Anpassungen der Statuten bzw. der Reglements- und Durchführungsbestimmungen der Carbura erforderlich sind, ist vom Bundesverwaltungsgericht nicht zu beurteilen.

Im Rahmen des neuen Genehmigungsverfahrens wird sich die Vor-

instanz an die zulässigen Gründe für den Widerruf im Sinne der Erwägungen halten müssen.

9.
Damit ist die Beschwerde abzuweisen.

Die Vorinstanz hat das Gericht ersucht, für das Inkrafttreten der Widerrufsverfügung eine neue, möglichst kurze Frist anzusetzen, da die ursprünglich vorgesehene Frist bis zum 15. Juni 2008 aufgrund des Beschwerdeverfahrens nicht mehr eingehalten werden könne und die Beschwerdeführerin in die Lage versetzt werden solle, dem EVD und der Vorinstanz die geforderten Anträge auf Genehmigung vorzulegen. Die ursprünglich gesetzte Frist ist aufgrund Zeitablaufs hinfällig. Bei der Fristansetzung handelt es sich um eine Vollziehungsaufgabe, weshalb das Bundesverwaltungsgericht davon absieht, diese Frist selbst einzuräumen. Die Vorinstanz daher wird angewiesen, der Beschwerdeführerin eine angemessene Frist zur Umsetzung zu gewähren.

10.
Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenkosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese werden auf Fr. 5'000.- festgesetzt und mit dem ursprünglich, im ersten Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht geleisteten und im neuerlichen Verfahren einbehaltenen Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.- verrechnet. Der den Kostenvorschuss übersteigende Betrag von Fr. 3'000.- ist nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zugunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Die Pflichtlagergesellschaft für Mineralöle (PLG) und die Carbura Tanklager AG (TLG) haben als beigezogene Dritte weder Verfahrenskosten zu tragen noch Anspruch auf eine Aufwandsentschädigung (vgl. E. 2.4).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Pflichtlagergesellschaft für Mineralöle (PLG) und die Carbura

Tanklager AG (TLG) haben keine Parteistellung, werden jedoch als Dritte in das Verfahren einbezogen.

2.
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.

3.
Die Verfahrenskosten von Fr. 5'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der den Kostenvorschuss übersteigenden Betrag von Fr. 3'000.- ist nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zugunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Der Einzahlungsschein wird mit separater Post zugestellt. Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.

4.
Der PLG und TLG werden keine Verfahrenskosten auferlegt und keine Entschädigung ausgerichtet.

5.
Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin eine angemessene Frist zur Umsetzung der Verfügung vom 23. Oktober 2007 einzuräumen.

6.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- die TLG
- die PLG
- EVD (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Philippe Weissenberger	Astrid Hirzel

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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 8. März 2010