Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.62/2005 /ast

Urteil vom 22. März 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Zünd,
Gerichtsschreiber Weissenberger.

Parteien
Genossenschaft X._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Simon Tihanov, Kaufmann Rüedi & Partner,

gegen

Verein Emmentaler Switzerland,
Beschwerdegegner, vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Jürg Simon,
Bundesamt für Landwirtschaft, Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, 3202 Frauenkappelen.

Gegenstand
Selbsthilfemassnahmen,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 21. Dezember 2004.

Sachverhalt:
A.
Die Branchenorganisation Emmentaler Switzerland ist ein Verein ohne kommerzielle Tätigkeit (Gründung 25. November 1997). Der Verein will den Schweizer Emmentaler fördern, als traditionelle Schweizer Käsespezialität erhalten und dessen Herstellung und Verkauf insbesondere durch Absatzförderungsmassnahmen unterstützen. Die Mitglieder finanzieren die Vereinstätigkeit mit einem Produktebeitrag auf jedes Kilo produziertem Käse. Der Beitrag - 65 Rappen pro Kilogramm im Jahre 2002 - wird nach Abschluss der Käsereifung bei den Käseherstellern erhoben.

Die Genossenschaft X._____ produziert Emmentaler Käse. Sie ist nicht Mitglied der Branchenorganisation Emmentaler Switzerland (nachfolgend: Emmentaler Switzerland).
B.
Der Verein Emmentaler Switzerland stellte der Genossenschaft X._____ am 18. Juli bzw. 15. August 2002 Rechnung für Nichtmitgliederbeiträge zur Finanzierung von Selbsthilfemassnahmen in den Produktionsmonaten Mai und Juni 2002. Weil die Rechnungen nicht beglichen wurden, verpflichtete Emmentaler Switzerland die Käsereigenossenschaft mit Verfügungen vom 17. und 26. September 2002 zur Zahlung von Beiträgen in der Höhe von Fr. 6'586.85 (Produktionsperiode Mai 2002) und Fr. 6'477.– (Produktionsperiode Juni 2002).

Dagegen erhob die Genossenschaft X._____ Beschwerde beim Bundesamt für Landwirtschaft. Dieses wies sie am 18. September 2003 ab. Die Genossenschaft X._____ focht diesen Entscheid bei der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) an, welche die Beschwerde am 21. Dezember

2004 abwies.
C.
Die Genossenschaft X._____ führt Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Hauptantrag, den Entscheid der Rekurskommission EVD vom 21. Dezember 2004 sowie die Verfügungen der Erstinstanz vom 17. und 26. September 2002 und den Entscheid der Zweitinstanz vom 18. September 2003 aufzuheben. Ferner sei festzustellen, dass Abschnitt D. des Anhangs zur Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen vom 7. Dezember 1998 sowie Abschnitt D. des Anhangs 2 (Art. 11) zur Verordnung über die Ausdehnung der Selbsthilfemassnahmen von Branchen- und Produzentenorganisationen vom 30. Oktober 2002 rechtswidrig seien, im Verhältnis zwischen dem Beschwerdegegner und der Beschwerdeführerin keine Anwendung fänden und damit gestützt auf diese Bestimmungen erlassene Verfügungen keine Rechtswirkung entfalten würden. Schliesslich sei der Beschwerdegegner anzuweisen, die von der Beschwerdeführerin bereits bezahlten Beiträge in der Höhe von Fr. 17'374.25 einschliesslich 5 % Zins seit 15. Juli 2002 zurückzuzahlen und sämtliche gegen die Beschwerdeführerin zur Eintreibung der Beiträge angehobenen Betreibungen zurückzuziehen. Eventualiter sei die Angelegenheit zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Der Genossenschaft X._____ wurde mit Verfügung des Instruktionsrichters vom 23. Januar 2006 teilweise Akteneinsicht in die von Emmentaler Switzerland nachgereichten Unterlagen gewährt. Die Genossenschaft X._____ hat am 13. Februar 2006 eine Stellungnahme dazu eingereicht und für den Fall, dass das Bundesgericht aufgrund der bereits edierten Unterlagen nicht in der Lage sein sollte, die effektiven Produktebeiträge der Mitglieder und Nichtmitglieder zu errechnen, Anträge auf vollständige bzw. ergänzende Aktenedition gestellt.
D.
Der Verein Emmentaler Switzerland und das Bundesamt für Landwirtschaft beantragen übereinstimmend, die Beschwerde abzuweisen. Die Rekurskommission EVD hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist ein Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD. Dagegen ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 98 lit. e OG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

Nicht zu hören ist die Beschwerdeführerin hingegen, soweit sie auf Eingaben in einem anderen, vor Bundesgericht hängigen Verfahren verweist, in welchem sie nicht Partei ist (vgl. BGE 113 Ib 288 mit Hinweis).
2.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann beim Bundesgericht die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich die Überschreitung oder der Missbrauch des Ermessens, gerügt sowie eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 104 lit. a und b OG). Nicht überprüfen kann das Bundesgericht grundsätzlich die Angemessenheit des angefochtenen Entscheides (Art. 104 lit. c OG). Gemäss Art. 105 Abs. 2 OG ist das Bundesgericht an die Feststellung des Sachverhalts gebunden, wenn eine richterliche Behörde als Vorinstanz den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt hat. Im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann auch die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden, da zum Bundesrecht im Sinne von Art. 104 OG auch die Bundesverfassung gehört (BGE 122 IV 8 E. 2a).

Das Bundesgericht wendet im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an, ist an die von den Parteien vorgebrachten Rügen nicht gebunden (Art. 114 Abs. 1 OG) und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 128 II 34 E. 1c mit Hinweis).
3.
3.1 Grundlage des angefochtenen Entscheids bilden Verfügungen des Vereins Emmentaler Switzerland vom 17. und 26. September 2002, mit welchen die Beschwerdeführerin zur Bezahlung von Beiträgen zur Finanzierung von Selbsthilfemassnahmen für die Monate Mai und Juni 2002 verpflichtet wurde. Die Verfügungen stützen sich auf Art. 9 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG;

SR 910.0) in der Fassung vor der am 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Teilrevision (AS 2000 2232 2233; zur späteren Teilrevision vgl. AS 2003 4217) und auf die Anfang 2003 aufgehobene Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Branchen- und Produzentenorganisationen in der Fassung nach der Teilrevision vom 7. November 2001, in Kraft ab 1. Januar 2002 (AS 2001 3574).

Für die hier zu beurteilende Beitragspflicht sind die im Mai und Juni 2002 geltenden Normen anwendbar, da die seither ergangenen Gesetzesänderungen keine abweichende übergangsrechtliche Regel vorsehen. Davon ist auch die Vorinstanz ausgegangen.
3.2 Das Landwirtschaftsgesetz und die Ausführungsverordnung dazu in der im genannten Zeitraum geltenden Fassung enthalten folgende, im vorliegenden Zusammenhang einschlägige Bestimmungen:

Nach Art. 7 LwG a.F. setzt der Bund die Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse so fest, dass die Landwirtschaft nachhaltig und kostengünstig produzieren sowie aus dem Verkauf der Produkte einen möglichst hohen Markterlös erzielen kann (Abs. 1); er berücksichtigt dabei die Erfordernisse der Landesversorgung (Abs. 2).

Art. 8 LwG a.F. regelt die Selbsthilfemassnahmen. Danach sind die Förderung der Qualität und des Absatzes sowie die Anpassung der Produktion und des Angebotes an die Erfordernisse des Marktes Sache der Organisationen der Produzenten oder der entsprechenden Branchen (Abs. 1). Als Branchenorganisation gilt der Zusammenschluss von Produzenten einzelner Produkte oder Produktgruppen mit den Verarbeitern und gegebenenfalls mit dem Handel (Abs. 2).

Art. 9 LwG a.F. befasst sich mit der Unterstützung von Selbsthilfemassnahmen. Sein Absatz 1 sieht vor, dass der Bundesrat befristete Vorschriften erlassen kann, falls die Selbsthilfemassnahmen nach Artikel 8 Abs. 1 in ihrer Wirkung gefährdet sind und wenn die Organisation a) repräsentativ ist, b) weder in der Produktion noch in der Verarbeitung noch im Verkauf tätig ist und c) die Selbsthilfemassnahmen mit grossem Mehr beschlossen hat. Absatz 2 der Norm wurde mit dem Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 revidiert und auf den 1. Januar 2001 in Kraft gesetzt (AS 2000 2232 2233). Er hat folgenden Wortlaut: "Die Organisationen dürfen von den Produzentinnen und Produzenten keine obligatorischen Beiträge für die Finanzierung ihrer Verwaltung erheben. Falls eine Organisation von ihren Mitgliedern Beiträge für die Finanzierung von Selbsthilfemassnahmen im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 erhebt, kann der Bundesrat die Verpflichtung, Beiträge zu leisten, auf die Gesamtheit der von einem Produkt oder einer Produktegruppe betroffenen Produzenten, Verarbeiter und gegebenenfalls Händler ausdehnen. Produkte aus der Direktvermarktung dürfen den Massnahmen und Vorschriften der Organisationen nach Artikel 8 nicht unterstellt werden".

Gestützt auf die Delegationsnorm von Art. 177 Abs. 1 LwG erliess der Bundesrat die Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Branchen- und Produzentenorganisationen (AS 1999 459, 2000 2239). Nach der vorerwähnten Revision von Art. 9 Abs. 2 LwG wurde auch die Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisation am 7. November 2001 geändert (in Kraft getreten am 1. Januar 2002; AS 2001 3574). Gemäss dieser Teilrevision wurde der Verein Emmentaler Switzerland in Abschnitt D. des Anhangs zur Verordnung vom 7. Dezember 1998 ermächtigt, bis zum 31. Dezember 2003 von Nichtmitgliedern einen Betrag von höchstens 55 Rappen je Kilogramm produziertem Emmentaler für Werbungen, Public Relations sowie Messen und Ausstellungen einzuziehen.
3.3 Soweit nachfolgend Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes und der Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen zitiert werden, erfolgt dies ohne näheren Hinweis auf die oben dargelegten, im vorliegenden Zusammenhang jeweils anwendbaren Fassungen.
4.
Die Beschwerdeführerin rügt, der Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen fehle es an einer genügenden gesetzlichen Grundlage, da der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe sowie die Bemessungsgrundlage gar nicht oder nur unzureichend in einem formellen Gesetz geregelt seien (Beschwerde, S. 6 ff.). Ferner beanstandet sie, dass die Gefährdung der Wirksamkeit der Selbsthilfemassnahmen nicht nachgewiesen und Emmentaler Schweiz nicht repräsentativ gewesen sei (Beschwerde, S. 10 ff.).

In diesem Zusammenhang macht die Beschwerdeführerin sodann geltend, die Höhe der Beiträge von 55 Rappen pro Kilogramm Emmentaler sei unverhältnismässig. Die Nichtmitglieder von Emmentaler Switzerland würden von den Selbsthilfemassnahmen nicht profitieren, da Emmentaler Switzerland die gleichlautende Bildmarke fördere und nicht den Schweizer Emmentaler an sich. Die Nichtmitglieder müssten deshalb selbst für ihren Marktauftritt sorgen und würden durch die Nichtmitgliederbeiträge ihre Konkurrenten finanziell unterstützen. Dem Verein Emmentaler Switzerland sei es über die Auferlegung von Lizenzgebühren an der Bildmarke "Emmentaler Switzerland" möglich, seine Werbemassnahmen zu finanzieren. Würden nun zusätzlich noch Beiträge als allgemeinverbindlich erklärt, bestehe die Gefahr einer finanziellen Doppelbelastung der Nichtmitglieder. Die Erhebung eines Beitrags von 55 Rappen pro Kilogramm Emmentaler verstosse gegen das Legalitätsprinzip, die Wirtschaftsfreiheit, steuer- und abgaberechtliche Grundsätze sowie das Willkürverbot. Die Beschwerdeführerin habe gegenüber der Vorinstanz die Edition der Werbesendung zum Produkt "5823/Emmentaler Käse" beantragt, um zu beweisen, dass Emmentaler Switzerland ausschliesslich ihre Bildmarke bewerbe.
Die Vorinstanz sei darauf mit keinem Wort eingegangen und habe damit das rechtliche Gehör verletzt und eine Rechtsverweigerung begangen. Im Übrigen seien für die Überprüfung der Höhe der Beiträge weder das Kostendeckungs- noch das Äquivalenzprinzip anwendbar. Als Referenzgrösse für die Kosten dürfe nicht auf die budgetierten und verwendeten Marketingmittel abgestellt werden, weil die Festsetzung des Budgets und die Marketingausgaben allein im Belieben des Beschwerdegegners stehe und deshalb nicht mit den tatsächlichen und notwendigen Kosten gleichgesetzt werden dürfe. Da den Nichtmitgliedern gar kein wirtschaftlicher Sondervorteil zukomme, sei das Äquivalenzprinzip nicht anwendbar. Die Unverhältnismässigkeit der Beiträge ergebe sich ferner daraus, dass Emmentaler Switzerland die Mitgliederbeiträge für 2004 auf 20 Rappen und die Nichtmitgliederbeiträge auf 17 Rappen festgelegt habe und dass 55 Rappen sich auf mehr als 7 % des damaligen Verkaufserlöses pro Kilogramm Emmentaler zwischen Fr. 7.50 und Fr. 8.– belaufe (Beschwerde, S. 15 ff., 21 ff. ).
4.1 Auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde hin kann das Bundesgericht Verordnungen des Bundesrats vorfrageweise auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen. Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft es, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen, befindet das Gericht auch über die Verfassungsmässigkeit der unselbständigen Verordnung. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 191 BV für das Bundesgericht verbindlich; es darf in diesem Falle bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrats setzen, sondern es beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (BGE 131 II 13 E. 6.1 S. 26). Es kann dabei namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützen lässt oder ob sie Art. 9 BV widerspricht, weil sie
sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht finden lässt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden müssen. Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahmen trägt demgegenüber der Bundesrat die Verantwortung; es kann nicht Aufgabe des Bundesgerichts sein, zu untersuchen, ob die in der Verordnung getroffenen Massnahmen zweckmässig sind (BGE 129 II 160 E. 2.3 S. 164 f.; 129 II 249 E. 5.4 S. 263; 128 II 34 E. 3b; 128 II 247 E. 3.3, je mit Hinweisen). Diese aus Art. 191 BV folgenden Schranken gelten auch, soweit das Gesetz den Bundesrat zum Erlass von Abgaberegelungen oder zur Festsetzung von Abgaben ermächtigt (BGE 131 II 735 E. 4.1 und E. 4.4).
4.2 Als so genannte Kostenanlastungssteuer gelten Sondersteuern, welche einer bestimmten Gruppe von Pflichtigen auferlegt werden, weil diese Personen zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens eine nähere Beziehung haben als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen. Solche Abgaben haben eine gewisse Verwandtschaft zur Vorzugslast (Beiträgen), doch unterscheiden sie sich von dieser dadurch, dass kein individueller, dem einzelnen Pflichtigen zurechenbarer Sondervorteil vorliegen muss, der die Erhebung der Abgabe rechtfertigt. Es genügt, dass die betreffenden Aufwendungen dem abgabepflichtig erklärten Personenkreis eher anzulasten sind als der Allgemeinheit, sei es, weil diese Gruppe von den Leistungen generell (abstrakt) stärker profitiert als andere oder weil sie - abstrakt - als hauptsächlicher Verursacher dieser Aufwendungen angesehen werden kann. Die Kostenanlastungsabgabe stellt - da sie voraussetzungslos, d.h. unabhängig vom konkreten Nutzen oder vom konkreten Verursacheranteil des Pflichtigen, erhoben wird - eine Steuer dar (vgl. BGE 129 I 346; 128 I 155 E.

2.2 S. 160; 124 I 289; Urteil des Bundesgerichts 2P.215/2000 vom 12. März 2001 in StR 57/2002 S. 43). Eine derartige Sondersteuer setzt voraus, dass sachliche Gründe
bestehen, die betreffenden Aufwendungen der erfassten Personengruppe anzulasten. Zudem muss die allfällige Abgrenzung nach haltbaren Kriterien erfolgen. Andernfalls verletzt die Abgabe das in Art. 8 Abs. 1 BV enthaltene Gleichheitsgebot (vgl. BGE 129 I 346; 128 I 155 E. 2.2 S. 160; 124 I 289; Urteil des Bundesgerichts 2P.215/2000 vom 12. März 2001 in StR 57/2002 S. 43).

Die Beiträge, welche die in der Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen erwähnten Organisationen in Umsetzung von Art. 9 LwG auch von Nichtmitgliedern einziehen dürfen, stellen (obligatorische) Beiträge zugunsten einer privaten Organisation zwecks Finanzierung der eigenen, im öffentlichen Interesse stehenden Selbsthilfemassnahmen dar. Gemäss der gesetzlichen Regelung schulden die Nichtmitglieder der Branchenorganisation Emmentaler Switzerland die Beiträge voraussetzungslos. Die Abgabe trifft mit den Produzenten, Verarbeitern, sowie dem Handel einen beschränkten Personenkreis. Sie weist, soweit es sich um die von Nichtmitgliedern an die Branchenorganisation zu leistenden Beiträge handelt, weitgehende Ähnlichkeit mit einer Konstenanlastungssteuer auf (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.246/2004 vom 21. Dezember 2004, E. 5). Sie ist als eine mit einer solchen vergleichbare Sonderabgabe zu qualifizieren.
4.3 Wie bereits dargelegt, schliesst Art. 9 Abs. 2 Satz 1 LwG obligatorische Produzentenbeiträge für die Finanzierung der Verwaltung von Branchenorganisationen aus. Mit dem zweiten Satz der genannten Norm wird dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben, die Erhebung von Mitgliederbeiträgen durch eine Branchenorganisation auf alle Produzenten und Verarbeiter, gegebenenfalls auch auf den Handel auszudehnen, wenn die Beiträge ausschliesslich der Finanzierung von Selbsthilfemassnahmen im Sinne von Artikel 8 LwG dienen. Nach den Gesetzesmaterialien hat der Bundesrat vor der Ausdehnung dieser Beitragspflicht auf alle Beteiligten auf Grund der beschlossenen Massnahmen und des Budgets der Organisation zu prüfen, ob die Erhebung dieser Beiträge gerechtfertigt ist und ob diese wirklich der Finanzierung der Selbsthilfemassnahmen dienen (Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999 IV 6246 ff., Ziffer 245.115). Art. 9 Abs. 2 LwG räumt dem Bundesrat einen weiten Ermessensspielraum für den Erlass entsprechender Verordnungsbestimmungen ein. Die Vorinstanz legt zutreffend dar, dass sich der Bundesrat dabei innerhalb des Delegationsrahmens gehalten hat. Auf die entsprechenden
Ausführungen im angefochtenen Entscheid kann verwiesen werden.
4.4
4.4.1 Bei einer Ausdehnung der Erhebung von Mitgliederbeiträgen auf Nichtmitglieder durch den Verordnungsgeber gibt Art. 9 Abs. 2 LwG verbindlich vor, dass jedenfalls die Produzenten und Verarbeiter beitragspflichtig sind.

Die erhobenen Nichtmitgliederbeiträge dienen der Förderung des Emmentaler Käses durch Marketingmassnahmen. Die Selbsthilfemassnahmen der Mitglieder der Branchenorganisation können durch Unternehmen gefährdet werden, die sich nicht an den kollektiv beschlossenen Massnahmen beteiligen (vgl. Art. 9 Abs. 1 LwG), weil die Nichtmitglieder ohne Beteiligung in den Genuss eines wesentlichen Wettbewerbsvorteils gelangen würden. Das sind sachlich haltbare Gründe, um die betreffenden Aufwendungen der erfassten Personengruppe anzulasten.
Es ist nicht ersichtlich, dass die von der Vorinstanz berücksichtigten Ausgaben für Marketingmassnahmen für anderes als für Massnahmen in der Werbung, Public Relations und Messen/Ausstellungen verwendet worden wären. Die Vorinstanz hat ausdrücklich Marketingmassnahmen bei ihrer Berechnung ausgenommen, die ausschliesslich den Mitgliedern zugute kamen. Dem Jahresbericht 2002 des Beschwerdegegners ist ferner zu entnehmen, dass der fakturierte Gesamtbetrag bei den Nichtmitgliedern im Gesamtjahr Fr. 757'856.30 betrug. Davon wurden bis zum 13. Februar 2003 Fr. 69'982.05 einbezahlt. Akonto der aufgelaufenen und geschuldeten Beiträge von Nichtmitgliedern wurden im Jahre 2002 Fr. 130'751.20 für Werbemassnahmen eingesetzt, und zwar für Werbung im Schweizer Fernsehen.
4.4.2 Die Beschwerdeführerin bringt vor, es sei unhaltbar und rechtsungleich, ihr die fragliche Abgabe aufzuerlegen, da sie daraus keinen Nutzen ziehe.
4.4.2.1 Nach den Feststellungen der Vorinstanz, die von der Beschwerdeführerin nicht begründet bestritten werden, ist Inhaberin der Bildmarke "Emmentaler Switzerland" die Schweizerische Eidgenossenschaft. Gemäss Lizenzvertrag zwischen der Markeninhaberin einerseits und der Käseorganisation Schweiz (KOS), dem

Beschwerdegegner und anderen Organisationen hat Emmentaler Switzerland eine exklusive Lizenz zum Gebrauch beziehungsweise zur wirtschaftlichen Nutzung der Bildmarke. Die Beschwerdeführerin hat gemäss Lizenzvertrag als Käseherstellerin Anspruch auf Erteilung einer Unterlizenz, wenn sie sich verpflichtet, die von den Sortenorganisationen als verbindlich erklärten sortenspezifischen Qualitätsmerkmale einzuhalten. Es bestehen zur Zeit keine Unterlizenzverträge des Beschwerdegegners und kein Gebührentarif für allfällige Nichtmitglieder der Organisation (angefochtenes Urteil, S. 17). Damit ist gesagt, dass dem Beschwerdegegner aus Unterlizenzen keine Mittel zufliessen, um die Selbsthilfemassnahmen zu finanzieren.
4.4.2.2 Es handelt sich um eine Charakteristik der mit einer Kostenanlastungssteuer vergleichbaren Sonderabgabe, dass die Abgabepflichtigen damit nicht eine individuell zurechenbare Gegenleistung entgelten. Entscheidend ist hier, dass ein zureichender Sachzusammenhang zwischen der Förderung der Produktion, der Verarbeitung und des Handels von Emmentaler Käse und der Auferlegung der entsprechenden Abgaben an die Produzenten, Verarbeiter und Händler solchen Käses besteht. Dafür genügt die Möglichkeit eines potenziellen Nutzens. Massgebend dafür ist, dass der Abgabepflichtige die entsprechenden Leistungen mit relativ geringem Aufwand nutzen könnte, wenn er wollte, oder jedenfalls davon mit profitiert.

Im vorliegenden Zusammenhang liegt der Nutzen in der über die Abgabe finanzierten tatsächlichen Werbetätigkeit für Emmentaler Käse. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Beschwerdeführerin ihren Käse unter der Bildmarke "Emmentaler Switzerland" vertreibt oder nicht. Entscheidend ist vielmehr, dass sie Emmentaler Käse herstellt. Damit besteht für sie bereits aus diesem Grund ein potenzieller Nutzen an der durch die fragliche Abgabe finanzierten Förderungstätigkeit. Zudem hätte die Beschwerdeführerin jederzeit unentgeltlich eine Unterlizenz zur Nutzung der Bildmarke "Emmentaler Switzerland" beim Verein Emmentaler Switzerland beantragen können, was sie nicht getan hat (dazu angefochtenes Urteil, S. 17).

Die Abgabe wird von allen Produzenten und Verarbeitern von Emmentaler Käse auf der gleichen gesetzlichen Grundlage und nach denselben Gesichtspunkten erhoben. Alle direkten Konkurrenten haben demnach dieselbe Abgabe zu leisten, weshalb darin keine Wettbewerbsverzerrung bzw. Ungleichbehandlung der Gewerbegenossen liegt. Es ist nicht festgestellt, dass der Beschwerdegegner von Nichtmitgliedern, die allgemeinverbindliche Beiträge an die Organisation bezahlen, eine Unterlizenzgebühr fordern würde. Nur wenn dies der Fall wäre, könnte sich eine allenfalls unzulässige finanzielle Mehrbelastung der Nichtmitglieder gegenüber Mitgliedern ergeben.
4.4.2.3 Die Abgrenzung der Abgabepflichtigen von den nicht betroffenen Personengruppen erfolgt somit nach haltbaren, nachvollziehbaren und genügend bestimmten Kriterien. Der angefochtene Entscheid verletzt weder das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot noch den Grundsatz der Allgemeinheit der Abgabepflicht und verstösst auch nicht gegen die Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV bzw. gegen den darin enthaltenen Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen.
4.4.2.4 Unter den gegebenen Umständen durfte die Vorinstanz ohne Verfassungsrecht zu verletzen stillschweigend in antizipierter Beweiswürdigung annehmen, die Edition der Fernsehwerbung der Emmentaler Switzerland zum Produkt "5823/Emmentaler Käse" werde am Beweisergebnis nichts ändern. Ob der Beschwerdegegner ausschliesslich die Marke "Emmentaler Switzerland" bewarb, ist hier wie dargelegt unmassgeblich. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt insoweit nicht vor.
4.4.3 Die Einwände der Beschwerdeführerin gegen die Ausführungen der Vorinstanz zum Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip sind unbegründet, da die erwähnten Prinzipien nur bei Vorzugslasten und nicht auch bei Sonderabgaben zum Tragen kommen, die mit Kostenanlastungssteuern vergleichbar sind. Nicht ersichtlich ist in diesem Zusammenhang, was die Beschwerdeführerin aus dem Umstand, dass im Jahre 2004 Nichtmitglieder nur 17 Rappen und Mitglieder 20 Rappen pro Kilogramm produziertem Emmentaler bezahlten, zu ihren Gunsten abzuleiten vermöchte.
4.4.4
4.4.4.1 Was die Bemessungsgrundlage betrifft, nennt das Gesetz keinen Betrag. Indem es jedoch festlegt, dass von den Produzenten keine obligatorischen Beiträge für die Finanzierung der Verwaltung erhoben werden dürfen (Art. 9 Abs. 2 Satz 1 LwG), setzt es indirekt als Obergrenze die ordentlichen Mitgliederbeiträge abzüglich des Anteils für die Verwaltung der Organisation fest. Zudem ist die Höhe der Abgabe insofern begrenzt, als die Nichtmitgliederbeiträge nur für genau bezeichnete Selbsthilfemassnahmen im jeweiligen Jahr, verwendet werden dürfen. Der Umstand, dass das Gesetz keine Beträge sondern nur eine Obergrenze nennt,

stützt sich auf sachliche Gründe. Art. 9 Abs. 2 LwG gibt dem Bundesrat nur eine entsprechende Kompetenz, die Erhebung von Beiträgen auf Nichtmitglieder von Branchenorganisationen auszudehnen. Beim Erlass der Norm stand nicht fest, ob und gegebenenfalls in Bezug auf welche Organisationen der Bundesrat diese Kompetenz ausschöpfen würde, da es den Organisationen freisteht, ein entsprechendes Begehren beim Bundesrat zu stellen. Aus dem Anhang zur Verordnung ergibt sich, dass ausser dem Beschwerdegegner die Schweizer Milchproduzenten, der Schweizerische Bauernverband, die GalloSuisse, die Interprofession du Gruyère
und die Interprofession Vacherin Fribourgeois zur Erhebung von Nichtmitgliederbeiträgen berechtigt erklärt wurden. Die Höhe dieser Beiträge bezieht sich bei den einzelnen Organisationen auf verschiedene Objekte (vermarktete Milch, geborenes Tier, Hennenküken oder Junghennen, Kilogramm Käse) und variiert je nach Branchenorganisation. Die genannten Umstände verunmöglichten es dem Gesetzgeber, in Art. 9 Abs. 2 LwG feste Beträge zu nennen, weshalb hier weniger hohe Anforderungen an das Legalitätsprinzip zu stellen sind, als dies bei Abgaben sonst grundsätzlich der Fall ist.
4.4.4.2 Der Nichtmitgliederbeitrag von 55 Rappen je Kilogramm produziertem Emmentaler im Jahre 2002 ist 10 Rappen tiefer als die Mitgliederbeiträge. Damit wird hinreichend berücksichtigt, dass die Nichtmitglieder keine Beiträge an die Verwaltungskosten der Organisation und an die nur den Mitgliedern zu Gute kommenden Massnahmen zu leisten haben.
4.4.5 Die Beschwerdeführerin rügt, es fehle an der für die Erhebung von Nichtmitgliederbeiträgen erforderlichen Repräsentativität des Beschwerdegegners (Beschwerde, S. 10 ff.).
4.4.5.1 Art. 1 und 2 der Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisation regelt die quantitativen und qualitativen (vgl. Abs. 3 der Norm) Anforderungen an eine repräsentative Branchen- oder Produzentenorganisation gemäss Art. 8 LwG. Nach den von der Beschwerdeführerin nicht in Frage gestellten Feststellungen der Vorinstanz bewegte sich der Organisationsgrad per 1. Mai 2002 bei den Milchproduzenten im Verhältnis Mitglieder zu den Nichtmitgliedern auf 97,9 %, bei den Käseherstellern auf 97,7 % und bei der Produktionsmenge auf 96,6 %. Im späteren Verlauf des Jahres traten keine Mitglieder aus dem Verein Emmentaler Switzerland aus. Mitglieder können nach den Vereinsstatuten natürliche und juristische Personen sein, die in der Produktion von Milch (Milchproduzenten), in der Verwertung von Milch (Käsehersteller) und in der Reifung/Handel (Reifungs-/Handelsunternehmen) von Schweizer Emmentaler tätig sind oder deren Dachorganisationen. Die Aufnahme von Mitgliedern kann jeweils auf den 1. Mai eines jeden Jahres erfolgen (angefochtenes Urteil, S. 15).
4.4.5.2 Die Vorinstanz legt zutreffend dar, dass die im massgebenden Zeitraum geltenden gesetzlichen Voraussetzungen für die Repräsentativität des Vereins Emmentaler Switzerland als Branchenorganisation erfüllt waren. Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die gesetzlichen Anforderungen kann verwiesen werden. Ob die vom Gesetzgeber später in der Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen vom 30. Oktober 2002 (in Kraft seit 1. Januar 2003) aufgestellten weiter gehenden Anforderungen ebenfalls erfüllt waren, ist hier nicht zu prüfen, da sich der massgebliche Sachverhalt vor dem Erlass und Inkrafttreten der neuen Verordnung verwirklicht hat, die weder vor- noch zurückwirkt.
4.4.6 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Selbsthilfemassnahmen des Beschwerdegegners seien nicht in ihrer Wirkung gefährdet gewesen.
4.4.6.1 Nach Art. 9 Abs. 1 LwG a.F. kann der Bundesrat befristete Vorschriften erlassen, wenn die Selbsthilfemassnahmen nach Art. 8 Abs. 1 LwG in ihrer Wirkung gefährdet sind.

Die Vorinstanz bejaht eine solche Gefährdung im Zeitpunkt der Einführung eines Beitragsobligatoriums in der Ausführungsverordnung. Sie führt aus, die Ausdehnung der Beitragspflicht auf Nichtmitglieder bezwecke, diejenigen Produzenten einzubinden, die von den kollektiven Massnahmen einer Branchenorganisation profitierten, ohne bisher daran einen Kostenbeitrag geleistet zu haben. Damit solle die Solidarität in der Branche gestärkt und gegen so genannte "Trittbrettfahrer" vorgegangen werden. Falls die Nichtmitglieder keinen Beitrag an die Selbsthilfemassnahmen bezahlten, würde dies für sie zu einem Wettbewerbsvorteil gegenüber den zahlenden Mitgliedern führen. Der Vorteil von 65 Rappen pro Kilogramm produziertem Emmentaler (Höhe der damaligen Mitgliederbeiträge) sei aufgrund des Kampfes um Marktanteile und des Preiskampfes wesentlich. Dieser Vorteil könne dazu führen, dass die Solidarität unter den Mitgliedern aufgeweicht werde und letztlich Austritte von Mitgliedern aus der Branchenorganisation erfolgten. Zudem entgingen der Branchenorganisation ohne Ausdehnung der Beitragspflicht auf Nichtmitglieder namhafte Mittel für Marketingmassnahmen. Das Bundesamt für Landwirtschaft habe diesen Betrag in seinem Entscheid auf Fr. 700'000.-

- geschätzt, wobei es von rund drei Prozent Nichtmitglieder und von einer jährlichen Käseproduktion von insgesamt 45 000 t ausgegangen sei. Diese Zahl werde durch den Jahresbericht 2002 der Emmentaler Switzerland bestätigt, seien doch im Jahre 2002 Nichtmitgliedern Beiträge von Fr. 757'856.30 in Rechnung gestellt worden (angefochtener Entscheid, S. 16).
4.4.6.2 Diese Ausführungen sind nicht zu beanstanden. Im Jahre 2002 waren etwas mehr als zwei Prozent aller Hersteller von Schweizer Emmentaler nicht Mitglieder des Vereins Emmentaler Switzerland, wobei die Nichtmitglieder rund 3,4 Prozent der gesamten Käseproduktion herstellten. Ohne Beitragsobligatorium wären die Nichtmitglieder in den Genuss eines Wettbewerbsvorteils von 65 Rappen pro Kilogramm produziertem Emmentaler gekommen und wäre dem Verein ein namhafter Beitrag von Fr. 757'856.30 für Massnahmen in den Bereichen Qualität, Absatzförderung und Anpassung der Produktion und des Angebots an die Erfordernisse des Marktes entgangen. Der Anteil Nichtmitglieder, die Nutzniesser von solchen Selbsthilfemassnahmen waren, aber durch ihre Nichtmitgliedschaft und den Preisvorteil bei einer fehlenden Beitragspflicht die Wirkung der Massnahmen unterlaufen konnten, war ebenso wesentlich wie die dem Verein sonst entgangenen Beiträge. Damit ist gesagt, dass ohne allgemeine Beitragspflicht die Wirkung der Selbsthilfemassnahmen im Jahre 2002 dadurch, dass ein wesentlicher Teil der Branche sie nicht mittrugen, im Sinne von Art. 9 Abs. 2 LwG ernsthaft gefährdet gewesen wären (vgl. auch Botschaft zur Reform der Agrarpolitik vom 26. Juni 1996, BBl
1996 IV 1, 100 ff.). Die Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Branchen- und Produzentenorganisationen in der hier massgebenden Fassung ist somit auch in diesem Punkt gesetzmässig.
4.5 Die Beschwerdeführerin macht bei fast jeder Rüge in verschiedener Hinsicht einen Verstoss gegen die Rechtsgleichheit, die Wirtschaftsfreiheit und den Anspruch auf rechtliches Gehör geltend (unter anderem Beschwerde, S. 5 f., 9 f., 17 f., 18 f., 21 ff.). Sie bringt unter anderem vor, der Verein Emmentaler Switzerland handle verordnungswidrig, bevorzuge seine Mitglieder durch indirekte Rückzahlungen der Beiträge und "kartellistische" Massnahmen, und erhebe Mitgliederbeiträge nur gegenüber den Händlern und nicht auch den Produzenten. Deshalb habe sie von der Vorinstanz die Protokolle der Vorstandssitzungen des Vereins Emmentaler Switzerland ab 1. Januar 2000 verlangt. Die Vorinstanz sei darauf nicht eingegangen und habe zudem die sich aus dem Protokoll der 5. ordentlichen Delegiertenversammlung des Vereins Emmentaler Switzerland vom 5. Juni 2003 ergebenden Informationen nicht berücksichtigt. Sie erneuert vor Bundesgericht ihre Editionsanträge.
4.5.1 Das Bundesgericht hat mit Verfügung des Instruktionsrichters vom 20. Dezember 2005 den Editionsanträgen der Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 105, Art. 113 und Art. 95 OG stattgegeben. Damit ist der Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz der Boden entzogen.

Der Instruktionsrichter erwog, dass in der Erfolgsrechnung des Beschwerdegegners vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2002 sich unter der Rubrik Marketing ein Posten "Rückerstattungen" in der Höhe von mehr als 4,3 Millionen Franken sowie an anderer Stelle ein Posten "Unterstützung Schmelzkäseindustrie" in der Höhe von mehr als 4,55 Millionen Franken finde. Dies begründe Zweifel an der Feststellung, es seien keine Beiträge an die Mitglieder des Vereins Emmentaler Switzerland zurückgeflossen, weshalb die Vorinstanz den Editionsanträgen der Beschwerdeführerin hätte entsprechen müssen.
Der Beschwerdegegner hat dem Bundesgericht mit Eingabe vom 29. Dezember 2005 sowohl die angeforderten als auch weitere Dokumente eingereicht. Der Instruktionsrichter hat sie mit Verfügung vom 23. Januar 2006 der Beschwerdeführerin zugestellt, soweit der Akteneinsicht nicht Geschäftsgeheimnisse des Beschwerdegegners entgegenstanden. Die Beschwerdeführerin hat am 13. Februar 2006 eine Stellungnahme dazu eingereicht.
4.5.2 Wie der Erfolgsrechnung 2002 des Beschwerdegegners zu entnehmen ist, wurden unter dem Titel "Unterstützung Schmelzkäseindustrie" Fr. 4'550'021.09 an die Mitglieder ausbezahlt. Ferner flossen unter dem Titel "Rückerstattungen" im Jahre 2002 Fr. 4'353'252.56 an die Mitglieder.

Der Beschwerdegegner macht in seiner Stellungnahme geltend, er habe im ganzen bisherigen Verfahren klar gemacht, dass Lieferungen in die Schmelzkäseindustrie (einschliesslich anders nicht verwertbare Randstücke und Ware der Klasse II) im Jahre 2002 nicht mit Produktebeiträgen belastet worden seien. Der Grund liege darin, dass dieser Käse auf dem Markt nicht als Emmentaler Switzerland in Erscheinung trete und seine Belastung mit Produktebeiträgen, die ausschliesslich in Marketingmassnahmen für Emmentaler Switzerland Tafelware geflossen seien, somit nicht gerechtfertigt sei. Zudem seien für Lieferungen in Länder, in denen Emmentaler Switzerland oder Switzerland Cheese Marketing (für Emmentaler Switzerland) keinerlei Werbemassnahmen getroffen hätten (im Wesentlichen ausserhalb der Schweiz und ausserhalb der EU), ebenfalls keine Produkte-

beiträge erhoben worden. Weil im Zeitpunkt der Käseherstellung und des Einkaufs durch die Käsehandelsfirmen nicht feststehe, ob und wie viel Käse schliesslich in die Schmelzkäseindustrie gelange und welche Menge in nicht marketingmässig abgedeckte Märkte geliefert würde, seien zunächst auf der gesamten Emmentalerproduktion, welche die Käsehandelsfirmen (Mitglieder der Emmentaler Switzerland) eingekauft
hätten, sowie auf der so genannten Ortsreserve Produktebeiträge erhoben worden. Auf Nachweis der Käsehandelsfirmen (mittels Zollpapieren, Lieferscheinen usw.) hin, dass sie eine bestimmte Menge nicht als Tafelware Emmentaler auf den Markt gebracht, sondern vielmehr in die Schmelzkäseindustrie oder in nicht beworbene Märkte geliefert hätten, sei ihnen darauf der ursprünglich bezahlte Produktebeitrag zurückerstattet worden. Finanztechnisch sei dies in der Erfolgsrechnung 2002 als "Rückerstattungen" und als "Unterstützungsleistungen Schmelzkäseindustrie" ausgewiesen worden. Die Erhebung des Produktebeitrags und die Rückflüsse für diese Waren hätten finanziell zu einem Nullsummenspiel geführt. Für die Höhe der Beiträge Selbsthilfemassnahmen, die Nichtmitgliedern in Rechnung gestellt wurden (55 Rappen im Jahre 2002), seien diese Rückflüsse nicht relevant, da sie in den für die Berechnung der Höhe der Selbsthilfemassnahmen massgebenden Zahlen gar nicht enthalten seien. Die für Marketingmassnahmen 2002 effektiv eingesetzten Fr. 19'468'946 enthielten keine Rückflüsse an die Mitglieder.
4.5.3 Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Stellungnahme vor, auch Nichtmitglieder hätten einen Teil ihrer Produktion an die Schmelzkäseindustrie geliefert oder in Länder exportiert, in denen Emmentaler Switzerland oder Switzerland Cheese Marketing keine Werbemassnahmen getroffen hätten. Dafür seien sie jedoch nicht von den Produktebeiträgen befreit worden.

Ob die Beschwerdeführerin oder andere Nichtmitglieder unter diesen Titeln Anspruch auf Rückerstattung von Produktebeiträgen hatten bzw. immer noch haben, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, in welchem nur die Höhe der Produktebeiträge für Nichtmitglieder pro produziertem Kilogramm Emmentaler Käse streitig ist. Im Übrigen macht die Beschwerdeführerin nicht geltend, im Jahre 2002 einen Teil ihrer Produktion an die Schmelzkäseindustrie geliefert oder in Märkte exportiert zu haben, die vom Beschwerdegegner nicht beworben wurden, und deshalb Produktebeiträge auf einer geringeren Käsemenge zu schulden.
4.5.4 Die Beschwerdeführerin stellt nicht in Frage, dass die Rückerstattungen an Vereinsmitglieder wegen Lieferungen an die Schmelzkäseindustrie und an marketingmässig nicht abgedeckte Länder so erfolgt sind, wie der Beschwerdegegner dies in seiner Stellungnahme vom 29. Dezember 2005 darlegt. Diese Darstellung wird zudem durch die dem Bundesgericht eingereichten Dokumente bestätigt (vgl. nur Protokoll der 5. ordentlichen Delegiertenversammlung vom 5. Juni 2003, S. 14 und 17, Beilage 15.3).

Den Dokumenten, die dem Bundesgericht nunmehr vorliegen, lässt sich nichts entnehmen, was die Rügen der Beschwerdeführerin zu stützen und die beanstandeten Feststellungen der Vorinstanz in Frage zu stellen vermöchte. Fest steht, dass die Produktebeiträge für Mitglieder im Jahre 2002 um 10 Rappen höher waren als die bei den Nichtmitgliedern erhobenen Beiträge.
Zieht man für die Berechnung des finanziellen Beitrags der Mitglieder an den Marketingaufwand von insgesamt rund 19,469 Millionen Franken abweichend von der Vorinstanz einerseits den Betrag von Fr. 757'856.30 ab, der den Nichtmitgliedern in Rechnung gestellt wurde, und legt man andererseits als Produktionsmenge nur jenen Käse zugrunde, der tatsächlich mit Produktebeiträgen belastet wurde (d.h. 34'600 t abzüglich 6'186 t Lieferungen an die Schmelzkäseindustrie und 4'554 t Lieferungen in nicht beworbene Märkte), ergibt sich ein Beitrag der Mitglieder an die Marketingmassnahmen von 79 Rappen pro produziertem Kilogramm Tafelkäse (19,469 Millionen Franken: 23'680 t). Dieser Beitrag ist deutlich höher als der von der Vorinstanz angenommene (56,3 Rappen). Aus der Berücksichtigung der erwähnten Rückzahlungen an die Mitglieder vermag die Beschwerdeführerin, welche mit nur 55 Rappen pro Kilogramm produziertem Emmentaler belastet wurde, nichts zu ihren Gunsten abzuleiten.
4.6 In Art. 9 LwG wird der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und deren Bemessung in den Grundzügen verbindlich (Art. 191 BV) festgelegt. Die Verordnungsbestimmung, die dem Beschwerdegegner ermöglicht, maximal 55 Rappen pro Kilogramm produziertem Emmentaler von den Nichtmitgliedern zu erheben, führt die Regelung in gesetzeskonformer Weise aus. Der erhobene Nichtmitgliederbeitrag trifft keine rechtsungleichen Unterscheidungen, ist nicht unverhältnismässig und verletzt auch keine anderen Verfassungsnormen. Die Rügen der Beschwerdeführerin erweisen sich als unbegründet.
5.

Die Beschwerdeführerin rügt, es sei ihr "von dritter Stelle" zugetragen worden, dass der Beschwerdegegner beitrittswilligen Gesuchstellern die Mitgliedschaft verweigere. Sie habe deshalb gegenüber der Vorinstanz die Edition der Protokolle der Vorstandssitzungen des Vereins Emmentaler Switzerland verlangt. Darauf sei die Vorinstanz nicht eingegangen. Dadurch habe sie ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt und den Sachverhalt offensichtlich unvollständig und unrichtig festgestellt (Beschwerde, S. 11 f.).

Auch diese Vorbringen sind unbegründet. Die Vorinstanz hat das Gesuch in nicht zu beanstandender antizipierter Beweiswürdigung sinngemäss abgewiesen. Sie hält dazu fest, dass der Beschwerdegegner nach eigenen Angaben sämtliche Interessenten aufnehme beziehungsweise aufgrund der allgemeinverbindlich erklärten Selbsthilfemassnahmen sogar dazu verpflichtet sei, und die Beschwerdeführerin nicht konkret beanstande, dass einem beitrittswilligen und die Voraussetzungen erfüllenden Gesuchsteller die Mitgliedschaft verweigert worden wäre, weshalb der Einwand rein theoretischer Natur sei (angefochtener Entscheid, S. 16). Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt nicht vor.
6. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanzen hätten die Nichtmitgliederbeiträge aufgrund eines Ausbeutefaktors auf der Grundlage der zu Käse verarbeiteten Milchmenge berechnet, obschon die Verordnung den Beitrag pro Kilogramm produziertem Käse festlege. Diese Berechnung sei weder gesetzes- noch verordnungskonform. Der Hinweis der Vorinstanz, wonach der Ausbeutefaktor in die später revidierte Verordnung Eingang gefunden habe, sei unbehelflich (Beschwerde, S. 15).

Die Beschwerdeführerin stellt die Feststellung der Vorinstanzen nicht in Frage, dass die angewandte Berechnung der Nichtmitgliederbeiträge auf der Grundlage der Menge der zu Käse verarbeiteten Milch im Total der beiden fraglichen Monate für sie um Fr. 13.09 günstiger ausgefallen ist, als wenn die tatsächlich hergestellte Käsemenge berücksichtigt worden wäre (vgl. angefochtener Entscheid, S. 17 f.). Da die Beschwerdeführerin aus der beanstandeten Berechnungsmethode keinen Nachteil erlitt, ist eine Verletzung von Bundesrecht bei der Festsetzung der Nichtmitgliederbeiträge zu verneinen.
7.
Die Beschwerdeführerin bemängelt, dass der Beschwerdegegner bei der Beitragserhebung den Anteil an dem von ihr direktvermarkteten Käse nicht berücksichtigt habe, obwohl für diese Produkte keine Beiträge erhoben werden dürften. Sie verkaufe den von ihr produzierten Käse in eigenen Geschäften und sei insoweit Direktvermarkterin (Beschwerde, S. 20 f.).

Gemäss Art. 9 Abs. 2 LwG a.F. (AS 2000 2232) dürfen Produkte aus der Direktvermarktung den Selbsthilfemassnahmenbeiträgen nicht unterstellt werden. Nach der Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen in der Fassung vom 7. November 2001 sind Produkte aus der Direktvermarktung die Produkte, welche der Produzent direkt dem Endkonsumenten verkauft (Art. 3a). Als Direktvermarkter gelten gemäss Art. 5 der Verordnung vom 7. Dezember 1998 über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV; SR 910.91) Produzenten und Produzentinnen, die eigene Produkte ab ihren Betrieben direkt Verbrauchern und Verbraucherinnen verkaufen. Als Betrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen, das a) Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt, b) eine oder mehrere Produktionsstätten umfasst, c) rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist, d) ein eigenes Betriebsergebnis ausweist sowie e) während des ganzen Jahres bewirtschaftet wird (Art. 6 Abs. 1 LBV). Direktvermarkter sind somit nur solche Produzenten, welche eigene Produkte ohne Zwischenschritte direkt ab dem Produktionsbetrieb
im genannten Sinne an Verbraucher verkaufen. Diese Voraussetzung erfüllt die Beschwerdeführerin nicht. Sie führt keinen landwirtschaftlichen Betrieb im Sinne von Art. 6 Abs. 1 LBV, weshalb sie auch nicht Direktvermarkter von landwirtschaftlichen Produkten nach Art. 5 LBV sein kann. Die Vorinstanz hat zutreffend eine Direktvermarktung der Produkte verneint und eine Beitragspflicht der Beschwerdeführerin auch für den Käse bejaht, den diese über ihre Läden verkauft hat.
8.
Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, entgegen den Ausführungen der Vorinstanz habe sie die Anträge betreffend Rückerstattung der bereits geleisteten Beiträge und Rückzug der angehobenen Betreibungen nicht zurückgezogen (Beschwerde, S. 23).

Die Vorinstanz ist auf die genannten Anträge der Beschwerdeführerin "nicht eingegangen". Sie nahm an, die Beschwerdeführerin habe sie mit Stellungnahme vom 13. April 2004 zurückgezogen (angefochtener Entscheid, S. 25). Tatsächlich hat die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme jedoch lediglich einen anderen Antrag berichtigt bzw. ergänzt und die übrigen Anträge aufrecht erhalten (vgl. act. 29 S. 7).

Die Beschwerdeführerin knüpfte in ihrer Rekursbegründung den Antrag auf Rückzahlung bereits geleisteter Beiträge, weil ihre Erhebung rechtswidrig gewesen sei, an die Gutheissung ihres Rekurses im Hauptpunkt an. Der Antrag teilte somit das Schicksal des Hauptantrags. Indem die Vorinstanz auf den Antrag - wenn auch mit einer falschen Begründung - nicht einging, verletzte sie deshalb den Anspruch auf rechtliches Gehör nicht.

Soweit die Beschwerdeführerin geltend machte, die Betreibungen seien in jedem Fall zurückzuziehen, weil die Beitragsverfügung für den Monat Mai 2002 nicht rechtskräftig und damit auch nicht vollstreckbar gewesen sei und sie den Beitrag für den Monat April 2002 beglichen habe (Rekursbeschwerde vom 20. Oktober 2003, S. 21; act. 2), war auf die Beschwerde mangels Anfechtungsobjekt nicht einzutreten. Die fraglichen Verfügungen verpflichteten die Beschwerdeführerin einzig zur Bezahlung von Beiträgen; auf erst später eingeleitete Betreibungen bezogen sie sich nicht. Daraus ergibt sich, dass die Vorinstanz auch insoweit kein Bundesrecht verletzt hat, indem sie auf den Antrag der Beschwerdeführerin nicht eingetreten ist.
9.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang trägt die Beschwerdeführerin die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Landwirtschaft und der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 22. März 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: