

**2021 I/2**

Auszug aus dem Urteil der Abteilung II  
i.S. A. gegen Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)  
B-5032/2018 vom 30. März 2021

**Rechtmässigkeit der Erhebung von Selbsthilfebeiträgen bei Nichtmitgliedern durch die Genossenschaft Schweizer Milchproduzenten SMP.**

**Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 LwG. Art. 5 VBPO.**

1. Die Selbsthilfebeiträge, welche die in der Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen erwähnten Organisationen in Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 LwG von Nichtmitgliedern einziehen dürfen, sind als mit einer Kostenanlastungssteuer vergleichbare Sondersteuer zu qualifizieren (E. 4.3.1).
2. Durch Erheben eines Selbsthilfebeitrags von Nichtmitgliedern werden keine rechtungleichen Unterscheidungen getroffen, es ist nicht unverhältnismässig und verletzt auch keine anderen Verfassungsnormen (E. 4.3.5).
3. Die SMP ist ein privatrechtlicher Genossenschaftsverband und erfüllt trotz ihres föderal-zweistufigen Aufbaus das Erfordernis der Repräsentativität nach Art. 9 Abs. 1 Bst. a LwG in Verbindung mit Art. 5 VBPO (E. 5.3).
4. Ein Milchproduzent kann ein nicht-direktes Mitglied der SMP sein. Seine Mitgliedschaft besteht darin, dass er sich einem regionalen Genossenschaftsverband der Milchproduzenten anschliesst, welcher wiederum Mitglied der SMP ist. Tritt ein Milchproduzent aus dem regionalen Genossenschaftsverband aus, so gilt er als sogenanntes Nichtmitglied im Sinne von Art. 9 Abs. 2 LwG (E. 6.3).
5. Es ist eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorhanden, dass die Mitgliederbeiträge indirekt über die regionalen Genossenschaftsverbände und die Beiträge von Nichtmitgliedern über die SMP selbst erhoben werden können. Ob eine Verletzung des Verbots der Zwangsmitgliedschaft vorliegt, kann offengelassen werden, da die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllt sind (E. 7.3).

**Légalité de la perception de contributions d'entraide auprès des non-membres par la Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL).**

**Art. 9 al. 2, en relation avec l'al. 1 LAgr. Art. 5 OIOP.**

1. Les contributions d'entraide que les interprofessions et les organisations de producteurs au sens de l'ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs (OIOP) peuvent percevoir en application de l'art. 9 al. 2, en relation avec l'al. 1 LAgr auprès des non-membres doivent être qualifiées d'impôts spéciaux comparables à un impôt d'affectation des coûts (consid. 4.3.1).
2. Percevoir une contribution d'entraide auprès des non-membres ne crée pas d'inégalités juridiques, n'est pas disproportionné et ne viole pas non plus d'autres normes constitutionnelles (consid. 4.3.5).
3. La PSL est une fédération de coopératives de droit privé qui, malgré sa structure fédérale à deux niveaux, remplit l'exigence de représentativité prévue à l'art. 9 al. 1 let. a LAgr en relation avec l'art. 5 OIOP (consid. 5.3).
4. Un producteur de lait peut être membre indirect de la PSL. Sa qualité de membre tient alors au fait qu'il adhère à une fédération régionale de coopératives de producteurs de lait elle-même membre de la PSL. Si un producteur de lait se retire de la fédération régionale des coopératives, il est alors considéré comme non-membre au sens de l'art. 9 al. 2 LAgr (consid. 6.3).
5. Il existe une base légale suffisante pour permettre la perception des cotisations des membres indirectement par le biais des fédérations régionales de coopératives et celle des contributions des non-membres par la PSL elle-même. La question de savoir s'il y a eu violation de l'interdiction de l'affiliation obligatoire peut être laissée ouverte, dès lors que les conditions de l'art. 36 Cst. sont remplies (consid. 7.3).

**Legalità della riscossione dei contributi di solidarietà presso i non membri da parte della Federazione Produttori Svizzeri di Latte (PSL).**

**Art. 9 cpv. 2 combinato con il cpv. 1 LAgr. Art. 5 OOCOP.**

1. I contributi di solidarietà che possono essere riscossi in attuazione dell'art. 9 cpv. 2 combinato con il cpv. 1 LAgr dalle organizzazioni menzionate nell'ordinanza sulle organizzazioni di categoria e sulle

- organizzazioni di produttori (OOCOP) presso i non membri devono essere qualificati come un'imposta speciale comparabile a imposta a destinazione vincolata (consid. 4.3.1).**
- 2. La riscossione di un contributo di solidarietà presso i non membri non crea distinzioni discriminatorie, non è sproporzionato e non viola altre norme costituzionali (consid. 4.3.5).**
  - 3. La PSL è una federazione di cooperative di diritto privato e nonostante la sua struttura federale a due livelli soddisfa l'esigenza della rappresentatività ai sensi dell'art. 9 cpv. 1 lett. a LAgr combinato con l'art. 5 OOCOP (consid. 5.3).**
  - 4. Un produttore di latte può essere membro indiretto della PSL. La sua qualità di membro consiste nel fatto che egli aderisce a una federazione regionale di cooperative di produttori di latte a sua volta membro della PSL. Il produttore di latte che si dimette dalla federazione regionale di cooperative è considerato non membro ai sensi dell'art. 9 cpv. 2 LAgr (consid. 6.3).**
  - 5. Esiste una base legale sufficiente che consente di riscuotere indirettamente i contributi dei membri tramite le federazioni regionali di cooperative e i contributi dei non membri tramite la PSL stessa. La questione dell'eventuale esistenza di una violazione del divieto di adesione obbligatoria può essere lasciata aperta, poiché i presupposti dell'art. 36 Cost. sono adempiuti (consid. 7.3).**

Der Verband Schweizer Milchproduzenten SMP (nachfolgend auch: Erstinstanz) ist eine Genossenschaft mit Sitz in Bern. Ihr Zweck ist die Interessenvertretung der Schweizer Milchproduzenten und ihrer lokalen und regionalen Organisationen auf gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Ebene.

Mitglied der SMP ist unter anderem die Genossenschaft Thurgauer Milchproduzenten (TMP) mit Sitz in Weinfelden. Der Beschwerdeführer seinerseits war bis zum 31. Dezember 2016 Mitglied der TMP. Seit dem 1. Januar 2017 ist er nicht mehr Mitglied.

Am 21. November 2017 stellte die SMP dem Beschwerdeführer aufgrund der von der Administrationsstelle TSM Treuhand GmbH gemeldeten Referenzmilchmenge von 211 003 kg für den Zeitraum vom 1. Januar bis 30. Juni 2017 Beiträge zugunsten des Marketingfonds in der Höhe von insgesamt Fr. 1 529.75 in Rechnung.

Zur Begründung führte die SMP aus, dass sie aufgrund der entsprechenden Verordnung über die Ausdehnung von Selbsthilfemassnahmen von Branchen- und Produzentenorganisationen berechtigt sei, bei Nichtmitgliedern einen Betrag zur Finanzierung der Selbsthilfemassnahmen zu erheben.

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2017 erhob der Beschwerdeführer hiergegen Beschwerde bei der Vorinstanz und beantragte, es sei festzustellen, dass der von der Erstinstanz geforderte Betrag infolge fehlender Verfügungskompetenz der SMP und damit Nichtigkeit der Verfügung vom 21. November 2017 nicht geschuldet sei. Eventualiter sei die Verfügung aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Erstinstanz.

Mit Beschwerdeentscheid vom 3. August 2018 wies die Vorinstanz die Beschwerde ab. Sie zog insbesondere in Erwägung, die Ausdehnung der Selbsthilfemassnahmen der SMP auf Nichtmitglieder sei zulässig, da die SMP als repräsentative Produzentenorganisation Verfügungen erlassen könne. Zudem tangiere die Ausdehnung der Selbsthilfemassnahmen weder die Vereinigungs- noch die Wirtschaftsfreiheit oder die Rechtsweggarantie. Der Beschwerdeführer habe als Nichtmitglied Milch vermarktet, weshalb die SMP berechtigt sei, ihm den infrage stehenden Beitrag in Rechnung zu stellen.

Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 3. September 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragte, die Entscheide der Erstinstanz und der Vorinstanz seien aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung machte er im Wesentlichen geltend, es fehle der SMP in mehrfacher Hinsicht an der Repräsentativität sowie an der Verfügungskompetenz ihm gegenüber, da er als Produzent nie Mitglied bei der SMP werden könne, weshalb er auch nicht als deren Nichtmitglied gelten könne.

Das Bundesverwaltungsgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt.

[Das Bundesgericht bestätigt diesen Entscheid mit Urteil 2C\_397/2021 vom 25. November 2021.]

*Aus den Erwägungen:*

**4.3** Um über die Frage der Verfassungs- und Rechtmässigkeit der Beiträge, die von Nichtmitgliedern eingefordert werden, entscheiden zu können, ist zunächst deren Rechtsnatur zu bestimmen.

**4.3.1** Das Bundesgericht hat die Beiträge, welche die in der Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen erwähnten Organisationen in Umsetzung von Art. 9 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) auch von Nichtmitgliedern einziehen dürfen, als mit einer Kostenanlastungssteuer vergleichbare Sonderabgabe qualifiziert (vgl. Urteil des BGer 2A.246/2004 vom 21. Dezember 2004 E. 4.2). Die Beiträge, welche die darin erwähnten Organisationen in Umsetzung von Art. 9 LwG auch von Nichtmitgliedern einziehen dürfen, stellen obligatorische Beiträge zugunsten einer privaten Organisation zwecks Finanzierung der eigenen Selbsthilfemassnahmen dar (vgl. Urteile des BGer 2A.62/2005 vom 22. März 2006 E. 4.2 und 2A.246/2004 E. 5.5; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. II, 2014, Rz. 970 und 1020).

**4.3.2** Als sogenannte 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 Nichtsondersteuerpflichtigen. Solche Abgaben haben eine gewisse Verwandtschaft zur Vorzugslast (Beiträge), 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 eher dem abgabepflichtig erklärten Personenkreis als der Allgemeinheit anzulasten sind, sei es, weil diese Gruppe von den Leistungen generell stärker profitiert als andere oder weil sie als hauptsächlicher Verursacher dieser Aufwendungen angesehen werden kann. Die Kostenanlastungsabgabe stellt – da sie voraussetzungslos, das heisst unabhängig vom konkreten Nutzen oder vom konkreten Verursacheranteil des Pflichtigen, erhoben wird – eine Steuer dar (vgl. BGE 129 I 346 E. 5; 128 I 155 E. 2.2; 124 I 289 E. 3.b; Urteil des BGer 2P.215/2000 vom 12. März 2001, in: StR 57/2002 S. 43).

**4.3.3** Eine solche Kostenanlastungssteuer steht in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 BV) und setzt daher voraus, dass sachlich haltbare Gründe bestehen, die betreffenden staatlichen Aufwendungen der erfassten Personengruppe anzulasten. Zudem muss eine allfällige Abgrenzung nach haltbaren Kriterien erfolgen. Andernfalls verletzt die Abgabe das in Art. 8 Abs. 1 BV enthaltene Gleichheitsgebot (vgl. BGE 143 II 283 E. 2.3.2 m.w.H.; 129 I 346 E. 5; 128 I 155 E. 2.2; 124 I 289 E. 3.b; Urteil 2P.215/2000, in: StR, a.a.O.).

**4.3.4** Aus dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht folgt, dass Abgaben in rechtsatzmässiger Form festgelegt sein müssen, sodass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich sind (Art. 164 Abs. 1 Bst. d und Art. 127 Abs. 1 BV; vgl. BGE 136 I 142 E. 3.1 und 143 I 227 E. 4.2; Urteil des BGer 2C\_655/2015 vom 22. Juni 2016 E. 4.5). Die formell-gesetzliche Grundlage muss zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen selbst enthalten (Art. 127 Abs. 1 BV; vgl. BGE 132 II 371 E. 2.1; 131 II 735 E. 3.2 m.w.H.; VALLENDER/WIEDERKEHR, in: St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 127 N. 5 ff. [nachfolgend: SGK-BV]). Diese Grundsätze gelten auch dann, wenn der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde – vorliegend an den Bundesrat – delegiert (vgl. BGE 132 II 371 E. 2.1 m.w.H.).

**4.3.5** In Art. 9 Abs. 2 LwG werden der Kreis der Abgabepflichtigen und der Gegenstand der Abgabe verbindlich festgelegt. Die Verordnungsbestimmung, die dem Beschwerdegegner ermöglicht, 0,725 Rappen pro Kilogramm vermarkteter Milch 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 Verordnung vom 30. Oktober 2002 über die Branchen- und Produzentenorganisationen (VBPO, SR 919.117.72), welche einen Beitrag von Nichtmitgliedern an die SMP in der Höhe von 0,725 Rappen je Kilogramm vermarkteter Milch festsetzt, hält sich damit an die vom LwG dem Bundesrat eingeräumten Befugnisse und führt die gesetzliche Regelung in zulässiger Weise aus. Die entsprechenden Rügen des Beschwerdeführers erweisen sich daher als unbegründet.

#### **5.–5.2** (...)

**5.3** Die Erstinstanz ist ein privatrechtlicher Genossenschaftsverband im Sinne von Art. 921 OR mit Sitz in Bern. Sie vertritt die Interessen der Schweizer Milchproduzenten und ihrer lokalen und regionalen Organisationen auf gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Ebene. Sie ist föderalistisch strukturiert und besteht aus den regionalen Genossenschaftsverbänden der Milchproduzenten oder ihren Nachfolgeorganisationen (Sektionen), welche dem Verband bei der Gründung oder seither beigetreten sind, sowie anderen Körperschaften, welche sich auf ihre bestehende

Mitgliedschaft berufen (Art. 3 der Statuten der SMP). Als Produzentenorganisation der Milchwirtschaft hat die Erstinstanz somit einen föderal-zweistufigen Aufbau. Ihre Mitglieder sind nicht die einzelnen Milchproduzenten selber, sondern die regionalen Organisationen, welche die örtlichen Milchproduzenten in der Delegiertenversammlung der Erstinstanz vertreten. Die Milchbauern der Schweiz sind insgesamt in über zwölf regionalen Milchproduzentenorganisationen in der Erstinstanz zusammengeschlossen. Eine « direkte » Mitgliedschaft der Milchproduzenten in der Erstinstanz selbst – und nicht über eine der regionalen Milchproduzentenorganisationen – ist aufgrund der föderalen Struktur nicht möglich.

Gemäss Art. 9 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 LwG kann der Bundesrat Nichtmitglieder einer Branche oder – wie vorliegend – einer Produzentenorganisation verpflichten, Beiträge zur Finanzierung von Selbsthilfemassnahmen zu leisten, wenn die Organisation unter anderem « repräsentativ » ist. Dabei räumt Art. 9 Abs. 2 LwG dem Bundesrat einen relativ weiten Ermessensspielraum für den Erlass entsprechender Verordnungsbestimmungen ein ([...]). Dieser Spielraum ist für das Bundesverwaltungsgericht vorliegend verbindlich. Es darf bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat seine Prüfung darauf zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist.

Eine Produzentenorganisation gilt nach Art. 5 VBPO als repräsentativ, wenn:

- « a. ihre Mitglieder mindestens die Hälfte der in den Handel gelangenden Menge des Produkts oder der Produktegruppe produzieren;
- b. ihr mindestens 60 Prozent derjenigen Bewirtschafterinnen bzw. Bewirtschafter angeschlossen sind, die von der Selbsthilfemassnahme betroffen sind, für die ein Ausdehnungsbegehren gestellt wird;
- c. die Regionen, in denen das Produkt oder die Produktegruppe produziert wird, in der Organisation angemessen vertreten sind;
- d. mindestens drei Viertel der Vertreter der Produzenten an der Versammlung der Organisation persönlich in der Produktion des Produkts oder der Produktegruppe tätig sind;

- e. die Vertreter an der Versammlung der Produzentenorganisation von der Versammlung ihrer Gemeinschaft oder von der Gesamtheit der Mitglieder ernannt werden. »

Art. 9 Abs. 1 LwG sagt nichts darüber aus, ob die Voraussetzungen gemäss Art. 5 VBPO zur Repräsentativität auch über eine zweistufige-föderale Organisation erfüllt werden können. Auch aus der VBPO lässt sich diesbezüglich nichts ableiten. Weder das Gesetz noch die Verordnung schliessen jedoch explizit eine zweistufige Organisation aus. Wie die Erstinstanz in ihrer Vernehmlassung erklärt, sind Milchproduzenten historisch in regionalen Verbänden organisiert. Diese Verbände wiederum sind in der SMP als Genossenschaftsverband zusammengeschlossen. Bei Erlass von Art. 9 Abs. 1 LwG war bekannt, dass alle grossen Organisationen der Produzenten föderal-zweistufig aufgebaut sind. Des Weiteren lässt sich der Botschaft des Bundesrates zum LwG in den Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 1 LwG zum Erfordernis der Repräsentativität das Folgende entnehmen: « Repräsentativität. Sie soll dadurch gewährleistet sein, dass jede Stufe (Produktion, Verarbeitung, allenfalls Handel) in der Branchenorganisation angemessen vertreten ist. [...]. Die Stufe der Produzenten ihrerseits kann wiederum mehrere Organisationen vereinigen [...] » (Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe [Agrarpolitik 2002], BBl 1996 IV 1, 100). Aus diesen Gesetzesmaterialien ist ersichtlich, dass somit bereits bei Erlass der entsprechenden Gesetzesgrundlagen die Möglichkeit einer föderalen-zweistufigen Organisationsstruktur bekannt und üblich war. Somit ist es nach dem gesetzgeberischen Willen nicht ausgeschlossen, dass eine Organisation auch dann repräsentativ ist, wenn die regionalen Mitgliederorganisationen wiederum in einer nationalen Dachorganisation vereinigt sind. Das Produktionskriterium von Art. 5 Bst. a VBPO, wonach die Mitglieder der SMP, welche aus mehr als 60 Prozent der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter bestehen, mehr als 50 Prozent der in den Handel gelangenden Menge der Milch produzieren müssen (Bst. a und b), wird über die regionalen Organisationen – wie dies die TMP ist – erfüllt. Darüber hinaus gilt als Produzentenorganisation gemäss Art. 2 Abs. 2 VBPO ein körperschaftlich organisierter Zusammenschluss von Produzenten und Produzentengemeinschaften, wobei unter Letzteren eine Gruppe von Bewirtschaftern zu verstehen ist, die das gleiche Produkt oder die gleiche Produktegruppe herstellen. Eine Produzentenorganisation ist demnach nicht nur als Zusammenschluss von Produzenten, sondern auch als Produzentengemeinschaft definiert. Das LwG und die VBPO geben in Bezug auf die Art des Zusammenschlusses keine Vorgaben vor. Das

Produktionskriterium und das Erfordernis des Anschlusses an die Produzentenorganisation von mindestens 60 Prozent der von der Selbsthilfemassnahme Betroffenen sind deshalb erfüllt. Das vom Beschwerdeführer zitierte Urteil des Obergerichts des Kantons Thurgau vom 18. Oktober 2017 ist für die vorliegende Frage, ob die Voraussetzung von Art. 5 Bst. b VBPO erfüllt ist, nicht von Relevanz. Denn dem obergerichtlichen Urteil liegt ein anderer Sachverhalt zugrunde. Das Obergericht befasste sich lediglich mit der Frage, ob die TMP berechtigt war, Beiträge zugunsten der LactoFama AG bei ihren eigenen Mitgliedern zu erheben. Es handelte sich dabei um die Frage der Rechtmässigkeit von privatrechtlichen Mitgliederbeiträgen an die LactoFama AG. Im vorliegenden Verfahren geht es jedoch um die Frage der Erhebung von Nichtmitgliederbeiträgen und damit um die Frage eines öffentlich-rechtlichen Sachverhalts.

Art. 5 Bst. e VBPO setzt voraus, dass die Vertreter an der Versammlung der SMP von der Versammlung ihrer Gemeinschaft oder von der Gesamtheit der Mitglieder auf ihrer Stufe ernannt werden. In Bezug auf die TMP sieht Art. 17 der Statuten der TMP vor, dass die Generalversammlung (Gesamtheit der Mitglieder) die Delegierten der SMP wählt. Das Erfordernis der Repräsentativität im Sinne der Bst. e ist demnach ebenfalls erfüllt. Dem Gesuch zur Verlängerung der Ausdehnung der Selbsthilfemassnahmen vom 16. Juni 2017 lässt sich zwar entnehmen, dass die Delegierten der SMP nicht durch die Generalversammlung der TMP, sondern von deren Delegiertenversammlung gewählt wurden. Dies hindert aber entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers die Erfüllung des Repräsentativitätserfordernisses nicht. Denn weder Gesetz noch Verordnung schliessen eine Wahl der Delegierten der SMP durch die Delegiertenversammlung der TMP aus. Eine direkte Wahl der Delegierten der SMP durch die Mitglieder der TMP, wie dies der Beschwerdeführer vorbringt, ist nicht vorgesehen. Der Gesetzgeber hat jedenfalls nicht konkretisiert, unter welchen Voraussetzungen eine Organisation repräsentativ ist. Somit wird dem Bundesrat im Hinblick auf die Regelung auf Verordnungsstufe ein relativ weiter Ermessensspielraum eingeräumt. In der Verordnung ist jedenfalls nicht vorgegeben, dass die Delegierten der SMP direkt von den Mitgliedern der jeweiligen Milchproduzentenorganisationen zu wählen sind. Dementsprechend können auch die durch einen Vorstand gewählten Delegierten die Interessen der Mitglieder der regionalen Organisationen vertreten. Auch der Hinweis, dass zehn von insgesamt 160 Delegierten der SMP keine Milchproduzenten sind, vermag die Repräsentativität der SMP unter Bst. e nicht aufzuheben. Die Rüge des Beschwerdeführers, dass die SMP das Erfordernis von Art. 5 Bst. e VBPO nicht erfülle, ist deshalb nicht begründet.

**6.–6.2** (...)

**6.3** Die Organisationen der Produzenten können ihren Auftrag nur dann erfüllen, wenn die dazu erforderliche Solidarität nicht leicht durch Austritt aus der Organisation unterlaufen werden kann. Aus diesem Grund wurde in Art. 9 LwG die Möglichkeit geschaffen, Selbsthilfemassnahmen, die von der grossen Mehrheit der Produzenten mitgetragen werden, allgemeinverbindlich zu erklären (vgl. Botschaft vom 17. Mai 2006 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2011], BBl 2006 6337, 6412 f.).

Art. 9 Abs. 2 LwG sieht die Ausdehnung der Beiträge zur Finanzierung von Selbsthilfemassnahmen auf Nichtmitglieder vor. Der Gesetzgeber hat den Begriff Nichtmitglieder nicht weiter definiert. Der Beschwerdeführer rügt die fehlende Verfügungskompetenz der SMP. Dass die SMP ihren Nichtmitgliedern die Nichtmitgliederbeiträge in Rechnung stellen darf, ergibt sich jedoch bereits in klarer Weise aus Art. 12 Abs. 2 VBPO: « Sie [die SMP] stellen den Nichtmitgliedern die Beiträge in Rechnung. » Es ist nicht ersichtlich und wurde vom Beschwerdeführer auch nicht geltend gemacht, dass der Bundesrat mit Erlass der Verordnung den ihm eingeräumten Ermessensspielraum überschritten hätte. Damit ist die Bestimmung weder gesetzes- noch verfassungswidrig. Es stellt sich somit lediglich die Frage, ob der Beschwerdeführer als Nichtmitglied im Sinne des Art. 9 Abs. 2 LwG zu qualifizieren ist.

Wie bereits dargelegt, können die Produzenten aufgrund der föderal-zweistufigen Organisation nicht direkt Mitglied bei der SMP sein. Ihre Mitgliedschaft ergibt sich indirekt über die Mitgliedschaft bei der TMP. Folgerichtig liegt eine Nichtmitgliedschaft dann vor, wenn ein Produzent nicht Mitglied der jeweiligen regionalen Organisation ist.

Aus der Botschaft zur Teilrevision des LwG geht ausserdem hervor, dass unter dem Begriff der Nichtmitglieder generell nur Produzenten, Verarbeiter oder Händler des betreffenden Produkts oder der betreffenden Produktgruppe zu verstehen sind (Botschaft vom 29. Mai 2002 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik [Agrarpolitik 2007], BBl 2002 4721, 4790). Es ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer ein Milchproduzent ist und deshalb auch ein Produzent im Sinne der Botschaft ist. Die Argumentation, dass es einem Produzenten möglich sein muss, direkt Mitglied bei der SMP zu werden, um Nichtmitglied im Sinne von Art. 9 Abs. 2 LwG zu sein, ist deshalb nicht begründet. Mit dem Austritt des Beschwerdeführers

aus der TMP wurde dieser deshalb vom Mitglied zum Nichtmitglied im Sinne des Art. 9 Abs. 2 LwG. Das vom Beschwerdeführer zitierte Urteil des Bundesgerichts 4A\_653/2017 vom 30. April 2018 hat entgegen der Meinung des Beschwerdeführers nicht beurteilt, ob die SMP die direkte Befugnis hat, Beiträge von den TMP-Mitgliedern einzufordern. Im Verfahren vor dem Bundesgericht ging es lediglich um die Frage, ob die TMP berechtigt ist, von ihrem eigenen Mitglied die Beiträge zugunsten der LactoFama AG zu erheben. Das Bundesgericht sah die aufgeworfene Rechtsfrage denn auch nicht als entscheidend an, sodass es aufgrund einer fehlenden Prozessvoraussetzung nicht auf die Beschwerde eingetreten ist. Dass das obergerichtliche Urteil nicht einschlägig ist, wurde im Übrigen bereits dargelegt. Die vom Beschwerdeführer gestützt auf seine Definition des Nichtmitglieds geltend gemachte fehlende Verfügungskompetenz ist deshalb nicht ersichtlich.

#### 7.-7.2 (...)

**7.3** Die Vorinstanz ihrerseits weist darauf hin, dass die TMP in ihren Statuten beschlossen habe, die Beiträge an die SMP auf ihre Mitglieder zu übertragen. Somit sei die TMP nicht völlig frei, Beiträge für die SMP von ihren Mitgliedern einzufordern oder darauf zu verzichten.

Gemäss Art. 9 Abs. 2 LwG kann der Bundesrat Nichtmitglieder einer Organisation verpflichten, Beiträge zu leisten, wenn unter anderem die Organisation von ihren Mitgliedern Beiträge für die Selbsthilfemassnahmen erhebt. Aufgrund des zweistufigen Aufbaus kann die SMP als Genossenschaftsverband nur die ihr angeschlossenen Regionalverbände direkt verpflichten. Gemäss Art. 925 OR darf nämlich der Eintritt in einen Genossenschaftsverband für die Mitglieder der jeweiligen eintretenden Genossenschaften keine Verpflichtungen zur Folge haben, denen sie nicht bereits durch Gesetz oder Statuten ihrer Genossenschaft unterworfen sind. Es ist somit rechtmässig, dass die SMP die Selbsthilfebeiträge (Mitgliederbeiträge) nicht selbständig bei den Produzenten erhebt, sondern diese Beiträge von den regionalen Produzentenorganisationen für die SMP erhoben werden. Damit jedoch die von der Delegiertenversammlung der SMP beschlossenen Beiträge bei ihren Mitgliedern erhoben werden können, braucht es auf deren Stufe eine statutarische Grundlage. Die Feststellung des Beschwerdeführers, dass die Nichtmitgliederbeiträge direkt von der SMP erhoben würden, wohingegen dies für die Mitgliederbeiträge nicht zutreffe, ist demnach zutreffend. Das Argument, dass damit eine Inkongruenz geschaffen würde, ist jedoch nicht ersichtlich. Denn die Verfügungskompetenz der SMP wird in Art. 12 Abs. 2 VBPO in klarer Weise

umschrieben: « Sie [die SMP] stellen den Nichtmitgliedern die Beiträge in Rechnung. » Die Bestimmung sieht somit vor, dass die SMP die Nichtmitgliederbeiträge direkt bei den Produzenten erhebt. Dass die Bestimmung weder gesetzes- noch verfassungswidrig ist, wurde im Übrigen bereits dargelegt. Schliesslich lässt sich auch mit Blick auf die föderal-zweistufige Organisation rechtfertigen, dass die Mitgliederbeiträge von der TMP indirekt und die Nichtmitgliederbeiträge von der SMP direkt erhoben werden. Im Ergebnis sind somit die Verfügungskompetenz der SMP gegenüber den Nichtmitgliedern und deren fehlende Verfügungskompetenz gegenüber den Mitgliedern der TMP korrekt und gesetzlich abgestützt.

Die TMP als regionale Produzentenorganisation sieht in Ziffer 11 ihrer Statuten vor, dass die Beiträge an die SMP auf ihre Mitglieder übertragen werden. Die Erstinstanz konnte glaubhaft darlegen, dass sie im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 30. Juni 2017 sehr wohl die Beiträge zugunsten des Marketingfonds in Rechnung gestellt hat. Zutreffend ist, dass die TMP auf die Beitragserhebung bei einem Teil ihrer Mitglieder verzichten musste und diese abgeschrieben hat. Dies führt jedoch nicht dazu, dass die Erhebung von Nichtmitgliederbeiträgen unrechtmässig wird. Ein nicht zahlungswilliger Produzent sollte aus der TMP ausgeschlossen werden können. Dies wiederum unter dem Aspekt der Vermeidung von Trittbrettfahrern. Wer die SMP-Selbsthilfestrategie nicht mittragen will, soll auch nicht vom Verband profitieren. Der Ausschluss von Zahlungsunwilligen fordert somit eben gerade die vom Beschwerdeführer angestrebte Gleichbehandlung.

Art. 11 Abs. 2 VBPO statuiert, dass wenn eine Produzentenorganisation innerhalb der Geltungsdauer der Beitragspflicht von Nichtmitgliedern die Höhe der Mitgliederbeiträge senkt, sich ebenfalls der Beitrag der Nichtmitglieder entsprechend reduziert. Richtigerweise bedeutet dies, dass bei einem kompletten Erlass der Mitgliederbeiträge auch die Nichtmitgliederbeiträge erlassen werden müssen. Es ist jedoch nicht erstellt, dass die TMP auf die gesamten Mitgliederbeiträge verzichtet hat. Auch wird nicht behauptet, dass die TMP in Zukunft auf die Beitragserhebung verzichten möchte. Art. 11 Abs. 2 VBPO verbietet im Übrigen nicht die punktuelle Abschreibung von Beiträgen Zahlungsunwilliger. Auch kann nicht von einer Ungleichbehandlung gesprochen werden, hat die TMP – wenn überhaupt – doch lediglich auf einen Teil der Mitgliederbeiträge verzichtet. In diesem Sinne ist die Rüge der Ungleichbehandlung unbegründet. Der einmalige punktuelle Verzicht auf Beiträge tangiert jedenfalls nicht die grundsätzliche Rechtmässigkeit der erhobenen Beiträge von Nichtmitgliedern.

Auch schliesst die historisch gewachsene kaskadenhafte Beitragsverpflichtung die Repräsentativität nicht aus.

Das Grundrecht auf Vereinigungsfreiheit bedeutet, dass jede Person das Recht hat, Vereinigungen zu bilden, diesen beizutreten oder anzugehören und sich an den Tätigkeiten der Vereinigungen zu beteiligen (sog. positive Vereinigungsfreiheit). Der Schutz vor Zwangsmitgliedschaft (sog. negative Vereinigungsfreiheit) wird durch Art. 23 Abs. 3 BV garantiert. Die Bestimmung gewährleistet, dass niemand einer Vereinigung beitreten oder angehören muss (vgl. BGE 124 I 107 E. 4; 110 Ia 36 E. 4c; Urteil des BGer 2C\_58/2009 vom 4. Februar 2010 E. 4.2; CHRISTOPH ERRASS, in: SGK-BV, a.a.O., Art. 23 N. 13; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, 3. Aufl. 2018, S. 273 f.). Die Zwangsmitgliedschaft in einer Vereinigung ist gemäss Bundesgericht jedoch nicht absolut verboten (vgl. Urteil des BGer 2C\_116/2011 vom 29. August 2011 E. 9.1 m.w.H.; BGE 110 Ia 36 ff.). Zwangsmitgliedschaften sind nur dann erlaubt, wenn die Vereinigung politisch neutral ausgerichtet ist und ein besonders gewichtiges Interesse an der Mitgliedschaft besteht (vgl. BGE 110 Ia 36 E. 4c; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, a.a.O., S. 275). Die Lehre erachtet die zwangsweise Erhebung von Finanzierungsbeiträgen nach Art. 9 Abs. 2 LwG unter dem Aspekt der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit als heikel (vgl. HETTICH/WETTSTEIN, Rechtsfragen um Kostenanlastungssteuern, ASA 78 S. 537 ff., 545; MARTIN PHILIPP WYSS, Doppelte Freude und geteiltes Leid?, Kritische Schlaglichter auf Phänomene staatlich-privater Kooperation, AJP 2002 S. 1195 ff., 1199). Zwangsmitgliedschaften als Eingriff in die negative Vereinigungsfreiheit können aber gerechtfertigt sein, wenn diese ein geeignetes Instrument darstellen, um die Umsetzung kollektiver Interessen zu gewährleisten (vgl. Urteil des BGer 2C\_825/2011 vom 25. April 2012 E. 2.2.4, m.w.H.; Urteil des EGMR Chassagnou und andere gegen Frankreich vom 29. April 1999, 25088/94, Ziff. 110 ff.; GIOVANNI BIAGGINI, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2. Aufl. 2017, Art. 23 N. 15 ff.; ERRASS, in: SGK-BV, a.a.O., Art. 23 N. 15; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, a.a.O., S. 275; MARTIN PHILIPP WYSS, Öffentliche Interessen – Interessen der Öffentlichkeit?, 2001, S. 263 und 429; PIERRE LOUIS MANFRINI, La liberté de réunion et d'association, in: Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, S. 739 ff., N. 18 f.).

Beschliesst ein SMP-Mitglied, die SMP-Beiträge bei seinen eigenen Mitgliedern nur teilweise oder gar nicht zu erheben, so käme dies nach Ansicht

des Beschwerdeführers einem faktischen Beitrittszwang gleich. Ein Nichtmitglied müsste in diesem Fall nämlich die Beiträge für Nichtmitglieder entrichten, wohingegen das angeschlossene Mitglied gar keine oder nur in einem reduzierten Masse Beiträge zu leisten hätte. Um diese Ungleichbehandlung zu vermeiden, müsste sich das Nichtmitglied der Produzentenorganisation anschliessen, denn nur so könnte es vom Beitragserlass profitieren. Es ist dem Gericht jedoch nicht bekannt, dass ein SMP-Mitglied die allgemeinverbindlich erklärten Beiträge nicht auf die eigenen Mitglieder überwälzen würde. Im Übrigen behauptet der Beschwerdeführer dies auch nicht. Die vom Beschwerdeführer angerufene Verletzung des Verbots zum Beitrittszwang ist deshalb lediglich theoretischer beziehungsweise hypothetischer Natur. Ob der angefochtene Entscheid in diesem Sinne in die Vereinigungsfreiheit im Sinne der negativen Zusammenschlussfreiheit eingreift, wie der Beschwerdeführer meint, erscheint fraglich. Dass der einmalige punktuelle Verzicht auf die Erhebung von SMP-Beiträgen durch die Produzentenorganisation die grundsätzliche Rechtmässigkeit der Beiträge von Nichtmitgliedern nicht tangiert, wurde bereits dargelegt. Des Weiteren sieht Art. 11 Abs. 2 VBPO vor, dass sich der Beitrag der Nichtmitglieder entsprechend reduziert, wenn eine Produzentenorganisation innerhalb der Geltungsdauer der Beitragspflicht von Nichtmitgliedern die Höhe der Mitgliederbeiträge senkt. Der Beschwerdeführer hat nicht darlegen können, dass dieser Grundsatz verletzt worden sei und deshalb ein faktischer Beitrittszwang bestünde. Im Übrigen besteht entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht ein Zwang zur Mitgliedschaft. Dieser wird nämlich keineswegs gezwungen, sich dem Verband anzuschliessen. Das einschlägige Recht sieht gerade nicht eine solche Zwangsmitgliedschaft vor. Das durch die Allgemeinverbindlicherklärung des Bundesrates geschaffene Obligatorium erfasst einzig die Beitragspflicht. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine Zwangsmitgliedschaft dann zu bejahen, wenn die Entscheidung zum Beitritt dem Einzelnen nicht freisteht, da er zum Beispiel automatisch ohne sein Zutun zum Mitglied einer Vereinigung wird (vgl. BGE 110 Ia 36 E. 3). Im vorliegenden Fall ist der Beschwerdeführer gerade nicht Mitglied der TMP und damit auch nicht Mitglied der SMP. Der Beschwerdeführer ist freiwillig aus der TMP ausgetreten. Mit dem Austritt aus der TMP hat er sich indirekt auch zum Austritt aus der SMP entschieden. Ob die hier infrage stehenden Beiträge für Nichtmitglieder einen faktischen Beitrittszwang zu begründen vermögen, ist nicht ohne Weiteres anzunehmen, kann aber offenbleiben.

Denn selbst wenn von einem Eingriff in Art. 23 BV auszugehen wäre, erwiesen sich die Voraussetzungen von Art. 36 BV als erfüllt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage in Art. 9 Abs. 2 LwG ist genügend bestimmt. Die Beitragspflicht steht zudem im öffentlichen Interesse und ist, gerade im Hinblick darauf, dass eine Zwangsmitgliedschaft vermieden wird, nicht zuletzt als mildere Massnahme auch verhältnismässig. Ohnehin nicht berührt ist der Kerngehalt der Vereinigungsfreiheit. Die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Rügen erweisen sich deshalb als unbegründet.