



Abteilung II
B-6947/2023

Urteil vom 2. April 2025

Besetzung

Richter David Aschmann (Vorsitz),
Richter Pietro Angeli-Busi, Richterin Chiara Piras,
Gerichtsschreiberin Gizem Yildiz.

Parteien

Emmentaler Switzerland
Consortium Emmentaler AOP,
Zieglerstrasse 43B, Postfach, 3000 Bern 14,
vertreten durch die Rechtsanwälte
Prof. Dr. iur. Jürg Simon und Simona Baselgia,
Lenz & Staehelin,
Brandschenkestrasse 24, 8027 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Änderung des Pflichtenhefts der Geschützten Ursprungs-
bezeichnung "Emmentaler (GUB)".

Sachverhalt:**A.**

Am 8. Juli 2022 beantragte die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz mehrere Änderungen des Pflichtenhefts der Geschützten Ursprungsbezeichnung "Emmentaler (GUB)", darunter eine Ergänzung von Art. 7 Bst. f des Pflichtenhefts, um als Hilfsstoff bei der Käseherstellung die Beigabe von "Lochansatzpulver" zu erlauben. Zur Begründung brachte die Beschwerdeführerin vor, der Hygienestandard bei der Milchgewinnung sei in den letzten Jahren gestiegen. Dadurch fehle es an Lochansatzstellen (Heupartikeln) im Käseteig und entsprechend an Löchern im Käse. Der Einsatz von Lochansatzpulver diene der Qualitätssteigerung der Erzeugnisse.

B.

Die Vorinstanz lud am 11. Januar 2023 die Ursprungskantone sowie das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), das Eidgenössische Zentrum für landwirtschaftliche Forschung Agroscope und das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE) ein, zum Änderungsgesuch Stellung zu nehmen. Alle Ursprungskantone und das BLV erklärten sich mit dem neuen Hilfsstoff einverstanden. Agroscope befürwortete den Einsatz von Heublumenpulver aus wissenschaftlicher Sicht. Das IGE wandte jedoch mit E-Mail vom 13. Februar 2023 ein, es widerspreche der Logik einer Geschützten Ursprungsbezeichnung (GUB), lokale, redliche und gleichbleibende Gebräuche durch eine technische Lösung bzw. Beigabe zu ersetzen.

C.

Die Beschwerdeführerin hielt mit Schreiben vom 1. Mai 2023 und 6. Juli 2023 an ihrem Gesuch fest und stützte sich dafür insbesondere auf die Stellungnahme von Agroscope vom 7. Februar 2023. Alternativen zum Lochansatzpulver, namentlich eine weniger stringente Milchgewinnung oder -behandlung, wären fehl am Platz und verminderten die Produktqualität, machte sie geltend.

D.

Mit Verfügung vom 15. November 2023 wies die Vorinstanz den Änderungsantrag zu Art. 7 Bst. f des Pflichtenhefts mit der Begründung ab, die Qualität des Produkts sei gemäss den durchschnittlichen Taxationsergebnissen zwischen 2013 und 2022 ohne Einsatz von Lochansatzpulver als sehr gut und stabil eingestuft worden. Eine beherrschte Filtration der Rohmilch sei entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin auch inskünftig

ausreichend und werde, ohne die Milchhygiene zu vermindern, die Typizität des Produkts erhalten.

E.

Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin am 14. Dezember 2023 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und stellt folgende Anträge:

1. *"Es sei Ziff. 2 der Verfügung der Vorinstanz vom 15. November 2023 aufzuheben.*
2. *Es sei das Gesuch um Änderung des Pflichtenheftes Emmentaler (GUB) vom 8. Juli 2022 der Beschwerdeführerin, soweit es Art. 7 Bst. f betrifft, gutzuheissen.*
3. *Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen."*

Ihre Anträge begründet sie im Wesentlichen damit, bei der Lochbildung im Emmentalerkäse bestehe ein Dilemma zwischen Tradition und Innovation. In zehn Jahren seien 39 Käsereien wegen ungenügender Käsequalität geschlossen worden. Heublumpenpulver sei zurzeit die einzige und beste Lösung gegen die verschwindenden Löcher.

F.

Mit Vernehmlassung vom 4. März 2024 erläutert die Vorinstanz, der Einsatz von zusätzlichen Verarbeitungshilfsstoffen bei der Herstellung würde zu einer Industrialisierung der GUB-Produkte führen und ihre Vielfalt und Unvergleichbarkeit schwächen. Die Beschwerdeführerin könne ihr Ziel auch mit einer "beherrschten Filtration" der Milch im Rahmen der traditionellen Käseherstellung erreichen, ohne die hygienische Sicherheit der Produkte zu gefährden.

G.

Auf Antrag der Beschwerdeführerin wurde am 4. Juni 2024 eine mündliche Verhandlung am Sitz des Bundesverwaltungsgerichts durchgeführt. Dabei nahm die Beschwerdeführerin Stellung zur Vernehmlassung der Vorinstanz vom 4. März 2024 und ein Mitarbeiter von Agroscope gab Auskunft auf Fragen der Lochbildung. Die Beschwerdeführerin reichte zwei neue Gutachten ein, zu welchen der Vorinstanz eine Frist zur Stellungnahme eingeräumt wurde. Inhaltlich hielten beide Seiten an ihren Rechtsbegehren fest.

H.

Mit Schreiben vom 12. Juni 2024 verzichtete die Vorinstanz darauf, zu den Gutachten Stellung zu nehmen, und verwies im Übrigen auf ihre Verfügung vom 15. November 2023, ihre Stellungnahme vom 4. März 2024 sowie ihr Plädoyer vom 4. Juni 2024.

I.

Die Beschwerdeführerin reichte am 24. Juni 2024 eine unaufgeforderte Stellungnahme ein, in der sie betont, mit Lochansatzpulver bleibe für den Hersteller ein Spielraum, die Löcher innerhalb des vom Pflichtenheft vorgegebenen Rahmens selbst zu steuern, da bewusst keine bestimmte Dosierung beantragt sei. Emmentaler (GUB) werde dadurch nicht zu einem standardisierten industriellen Produkt.

J.

Auf weitere Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, im Rahmen der folgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Die angefochtene Verfügung stützt sich auf das Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1) und damit auf öffentliches Recht des Bundes. Sie weist ein Begehren um Änderung von Rechten und Pflichten ab und stellt somit eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG dar. Gegen Verfügungen der Vorinstanz, die in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen ergangen sind, kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden (Art. 33 Bst. d VGG; Art. 166 Abs. 2 LwG).

1.2 Die Beschwerdeführerin ist als Gruppierung von Produzenten für Emmentaler (GUB), deren Repräsentativität die Vorinstanz bereits als ausreichend erachtet hat, als die GUB zur Eintragung angemeldet wurde, und als Verfügungsadressatin zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG; vgl. Art. 14 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 der Verordnung vom 28. Mai 1997 über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse, verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse, waldwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete waldwirt-

schaftliche Erzeugnisse [GUB/GGA-VO, SR 910.12]). Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht erhoben (Art. 50 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss rechtzeitig geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

2.1 Die Vorinstanz verneint einen Bedarf, um die Herstellungsregeln von Emmentaler (Geschützte Ursprungsbezeichnung; GUB) zugunsten eines neuen Hilfsstoffs für die Lochbildung im Käse zu lockern, denn die durchschnittlichen Taxationsergebnisse der letzten 10 Jahre seien erfreulich gewesen. Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Käsereischliessungen seien nicht nachweislich auf einen breiten Qualitätsverlust zurückzuführen. Wenn die Zahl der Löcher im Käse zurückgegangen sei, könne dies mit einer "beherrschten" bzw. reduzierten Milchfiltration korrigiert werden. Durch die künstliche Beifügung von Lochansatzpulver hingegen liesse sich das Aussehen des Endprodukts präzise steuern, was zu einer Standardisierung führen würde. Drohten durch einen Verlust traditionellen Know-how's wesentliche Produkteigenschaften verloren zu gehen, genüge es nicht, standardisierte Verarbeitungshilfsstoffe als Kompensation zu verwenden.

2.2 Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, die Vorinstanz interpretiere die Taxationsergebnisse unzutreffend. Massgeblich seien die Ergebnisse der inzwischen geschlossenen Käsereien, bevor sie schliessen mussten. Die Vorinstanz beurteile auch den Einfluss von Heublumenpulver auf die Lochbildung nicht korrekt, der im Versuchsbericht von Agroscope erläutert werde. Heupartikel hätten vielmehr traditionell einen Inhaltsstoff von Emmentaler (GUB) gebildet und gelangten heute lediglich aufgrund geänderter Hygienestandards nicht mehr in die Milch. Heublumenpulver sei geeignet und erforderlich, das Problem der zu sparsamen Lochung zu lösen. Die Pflichtenheftänderung erhalte die Typizität von Emmentaler (GUB) daher aufrecht.

3.

3.1 Der Bund führt ein Register für Ursprungsbezeichnungen und geographische Angaben ("GUB/GGA-Register", Art. 16 Abs. 1 LwG), um günstige Rahmenbedingungen für die Produktion (Qualität) und den Absatz von landwirtschaftlichen Produkten zu schaffen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a LwG). Grundlagen für den Eintrag einer GUB oder Geschützten Geografischen

Angabe (GGA) in diesem Register bilden insbesondere i) ein Eintragungsgesuch mit Angaben zum Ursprung ("*lien au terroir*", vgl. Art. 6 Abs. d-e GUB/GGA-VO), zur Herstellungstradition der lokalen, redlichen und gleichbleibenden Verfahren (vgl. Art. 6 Bst. f GUB/GGA-VO) samt einer Aufzählung der typischen Eigenschaften des Erzeugnisses und ihrer Herleitung aus geografisch bedingten, natürlichen und menschlichen Faktoren (*terroir*, vgl. Art. 6 Bst. e GUB/GGA-VO) sowie ii) ein Pflichtenheft, das das heutige Erzeugnis und seine Herstellung regelt (Art. 16 Abs. 2 Bst. b LwG; Art. 7 Bst. c-d GUB/GGA-VO). Wer eine eingetragene GUB oder GGA kommerziell verwendet, wird von der zuständigen Zertifizierungsstelle kontrolliert (Art. 16 Abs. 2 Bst. d LwG; Art. 18 Abs. 1 GUB/GGA-VO). Verboten und strafbar ist es, pflichtenheftwidrige Erzeugnisse und deren Verarbeitungsprodukte unter der GUB oder GGA zu vermarkten (Art. 16 Abs. 6 und Art. 172 LwG; Art. 17 GUB/GGA-VO).

3.2 Das Pflichtenheft soll den Ruf und *lien au terroir* der GUB bzw. GGA garantieren und gewährleisten, dass die Erzeugnisse durch ihre Beschaffenheit und Authentizität die mit dem Ursprungsgebiet verbundenen Erwartungen der Verbraucher/innen erfüllen. Darum darf die gesuchstellende Gruppierung das Pflichtenheft nicht auf ein beliebiges Verfahren zur Erzielung der im Gesuch erwähnten "typischen Eigenschaften" (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. e GUB/GGA-VO) beschränken, auch wenn sie nur in Nebenpunkten von der traditionellen Herstellungsweise abweicht. Vielmehr muss das Pflichtenheft die Rohstoffe und die physischen, chemischen, mikrobiologischen und organoleptischen (sinnlich wahrnehmbaren) Eigenschaften und die Herstellungsmethode der Erzeugnisse beschreiben (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. c-d GUB/GGA-VO), bei Käse z.B. die Tierart festlegen, von der die verarbeitete Milch stammt, die Art ihres Futters und die Umstände der Gewinnung und Lagerung der Milch (vgl. LORENZ HIRT, Der Schutz schweizerischer Herkunftsabgaben, Bern 2003, S. 144). Das Pflichtenheft bestimmt, welche Roh-, Hilfs- und Zusatzstoffe verwendet werden *müssen*, *dürfen* bzw. *zu vermeiden* sind. Weitere Anforderungen wie die Kennzeichnung, Form, Aufmachung und Kontrolle der Erzeugnisse können hinzugefügt werden (Art. 7 Abs. 2 Bst. a.-d. GUB/GGA-VO; Urteil des BVGer B-6101/2011 vom 1. Juni 2012 E. 2.5 "Vacherin Mont d'Or").

3.3 Pflichtenheftänderungen zugunsten der Qualität und des Rufs als Ursprungsware sind möglich. Das Pflichtenheft kann stets an eine technische Entwicklung angepasst werden (Botschaft zum Agrarpaket 95, BBI 1995 IV 629, 659; vgl. HIRT, a.a.O. S. 136 f.; SIMON HOLZER, Geschützte Ursprungsbezeichnungen [GUB] und geschützte geographische Angaben

[GGA] landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Bern 2005, S. 333). Die Recht- und Verhältnismässigkeit des Pflichtenhefts im Lichte neuer technischer Möglichkeiten kann im Einzelfall überprüft werden (BGE 134 II 272 E. 3 "Greyerzer"). Auch wird nicht verlangt, dass das Pflichtenheft alle Elemente der geschichtlichen Entwicklung der GUB oder GGA, die das Eintragungsgesuch enthält (Art. 6 Abs. 2 Bst. g GUB/GGA-VO), als aktuelle Herstellungsmethode konserviert (Urteil des BVGer B-5523/2007 vom 1. Dezember 2009, E. 5.3 "Saucisson vaudois"). Für Abweichungen des Pflichtenhefts von der traditionellen Herstellungsweise besteht aber gleichwohl wenig Raum, da die von einer GUB oder GGA geschützten Erzeugnisse stets in einem definierten geografischen Gebiet erzeugt, verarbeitet und/oder veredelt werden und ihre Qualität und Eigenschaften "überwiegend oder ausschliesslich" den geografischen Verhältnissen einschliesslich der natürlichen und menschlichen Einflüsse dieses Ursprungsgebiets verdanken (Art. 2 Abs. 1 Bst. b-c bzw. Art. 3 Abs. 1 Bst. b-c GUB/GGA-VO). Bezüglich vieler wesentlicher Bestandteile, Eigenschaften und Verfahrensschritte bindet darum das schutzrelevante Vertrauen der Verbraucher/innen in den *lien au terroir*, als Kerngehalt des GUB/GGA-Schutzes, das Pflichtenheft an die im Eintragungsgesuch beschriebenen lokalen, redlichen und gleichbleibenden Verfahren, wenn diese Erwartung nicht im Einzelfall verneint werden kann (vgl. BGE 137 II 152E. 5.3.3 und 5.4.1 "Saucisson vaudois"; vgl. MARIO BÜRGLER, Die GUB/GGA, Schutzzumfang, Eintragsverfahren, Vollzug und Kontrolle, Diss. Bern 2021, S. 161). Ausgeschlossen sind deshalb neue maschinelle Bearbeitungsschritte, die vor allem der Produktionssteigerung dienen und den Bezug zum *terroir* oder zu den natürlichen und menschlichen Einflüssen des Ursprungsgebiets, zur Authentizität und Individualität des Erzeugnisses im Stil einer Banalisierung der GUB/GGA oder Industrialisierung der Herstellungsmethode vermindern. Höhere Herstellungskosten, weil gewisse Arbeiten weiter einzeln oder von Hand erledigt werden müssen (vgl. STÉPHANE BOISSEAUX/DOMINIQUE BARJOLLE, Geschützte Ursprungsbezeichnungen bei Lebensmitteln, Lausanne 2006, S. 67 ff.) bilden für sich genommen keinen Grund für eine Abkehr von der traditionellen Herstellungsweise.

3.4 Die Vorinstanz genehmigt eine Änderung des Pflichtenhefts auf Antrag der gesuchstellenden Gruppierung, wenn sie die für neue Gesuche geltenden Voraussetzungen erfüllt (Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 GUB/GGA-Verordnung) und die Modifikationen des Herstellungsprozesses nicht aus den erwähnten Gründen den Erwartungen der Verbraucher/innen und Vorschriften zuwiderlaufen (BGE 137 II 152E. 5.3.3 und 5.4.1 "Saucisson vaudois"; Urteil des BVGer B-6101/2011 E. 2.6 "Vacherin Mont d'Or").

Um bisher gültige Herstellungsregeln zu lockern, bedarf es daher eines Anlasses oder Grundes, um dessentwillen die Lockerung auch im Interesse der Verbraucher/innen und des *lien au terroir* liegt. Mit Bezug auf diesen Anlass und im Verhältnis zum weiterbestehenden Teil des Pflichtenhefts muss sich die neue Regelung zudem als vernünftig erweisen, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar (verhältnismässig im engeren Sinne) sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV; BGE 148 II 392 E. 8.2; 140 II 194 E. 5.8.2 m.H.).

3.5 Die gesuchstellende Gruppierung formuliert das Eintragungsgesuch, sie stellt den Pflichtenheftantrag (vgl. Art. 6-7 GUB/GGA-VO) und verfügt damit innerhalb des in E. 3.3 f. beschriebenen Korsetts traditioneller Anbindung über eine gewisse Autonomie zur Auswahl der Komponenten und Merkmale, die zum Gebrauch der geschützten Bezeichnung *erforderlich* sind ("delegierte Verwaltungsaufgabe", vgl. BÜRGLER, a.a.O. S. 141). Diesen Handlungsspielraum muss die Vorinstanz berücksichtigen, die, soweit sie ihre Beurteilung auf Sachverhaltswürdigungen stützt, die in ihrem Fachwissen liegen, wiederum ein technisches Ermessen bei der Frage genießt, welche Merkmale *geeignet* und *verhältnismässig im engeren Sinne* sind, um dem Anlass für die Änderung zu entsprechen und den *lien au terroir* zu wahren. Nicht ins Pflichtenheft gehören unsachliche, nicht aus dem Terroir hergeleitete oder sinnlos aufwändige Anforderungen, die eine missliebige Gruppe von Produzenten benachteiligen oder aus dem Markt drängen würden (Urteil B-6101/2011 E. 3.5 "Vacherin Mont d'Or"; vgl. HOLZER, a.a.O., S. 315 und 317; sinngemäss BGE 139 II 316 E. 7 "L'Étivaz").

4.

Strittig ist, ob die Ergänzung der Liste der zugelassenen Hilfsstoffe in Art. 7 Bst. f des Pflichtenhefts Emmentaler (GUB) um den Hilfsstoff "Lochansatzpulver" als geboten erscheint d.h. zusammen mit dem bisherigen Pflichtenheft den Art. 2-7 GUB/GGA-VO entspricht (vgl. Art. 9 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GUB/GGA-VO). Dafür ist nachfolgend zu prüfen, i) ob für die Änderung des seit 23 Jahren in Kraft stehenden Pflichtenhefts ein hinreichender Anlass besteht (E. 4.2), ii) die beantragte Änderung *geeignet* (E. 4.3), iii) *erforderlich* (E. 4.4) und iv) *verhältnismässig im engeren Sinne* ist (E. 4.5).

4.1 Emmentaler (GUB) nimmt durch sein internationales Renommee und die schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts einsetzende Nachahmung im Ausland (vgl. BBI 1995 IV 629, 657; BOISSEAUX/BARJOLLE, a.a.O. S. 36 ff.) unter den Schweizer Käsesorten einen besonderen Platz ein. Seine Eintragung im schweizerischen GUB/GGA-Register wurde am 26. Juli

2002 genehmigt und am 6. Oktober 2006 im Schweizerischen Handelsamtsblatt publiziert. Das Pflichtenheft regelt Einzelheiten der erlaubten Futtermischungen, Zwischenmelkzeiten und der Einlieferung der aus dem Ursprungsgebiet stammenden Rohmilch (Art. 6 und 7), bestimmt, mit welchen Hilfsstoffen, Lagerbedingungen und welcher Affinierung der Käse hergestellt (Art. 7 und 8) und mit welcher Qualitätsbeurteilung und Kennzeichnung er als Emmentaler (GUB) bezeichnet und vermarktet werden darf (Art. 9 f.). Erlaubte Hilfsstoffe, neben Rohmilch als Rohstoff, sind Labstoffe, Milchsäurebakterienkulturen aus dem Ursprungsgebiet, bestimmte Propionsäurebakterienkulturen, Speisesalz und Trinkwasser (Art. 7 Bst. f). Die Verwendung weiterer Hilfsstoffe und aller Zusatzstoffe ist verboten (Art. 7 Bst. g).

4.2 Löcher wurden nach dem demoskopischen Gutachten vom 17. Januar 2024 von 70 % der befragten Schweizer Konsumenten/Konsumentinnen als Hinweis auf einen ganz bestimmten Käse bezeichnet, sogar 93 % ordneten Löcher als Hinweis auf Emmentalerkäse zu (Beschwerdebeilage 27, Folien 7 f.). Eine regelmässige, saubere, runde bis leicht ovale Lochung, mehrheitlich 2 bis 4 cm gross, wird in Art. 5 des Pflichtenhefts der Emmentaler (GUB) als organoleptische Eigenschaft der Erzeugnisse vorgeschrieben. Als Klassierungs- und Kontrollmerkmale werden Lochanzahl und -grösse geprüft und auch vom Verkehr beim Kauf von Emmentaler nahelegenderweise erwartet. Da sie auffällig und charakteristisch sind und den Käsegeschmack im Alterungsprozess beeinflussen (vgl. Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 4. Juni 2024, S. 4), sind sie für das Käsemarketing im Rahmen der lokalen, redlichen und gleichbleibenden Verfahren von zentraler Bedeutung.

Die Behauptung der Beschwerdeführerin, die Zahl der Lochansatzstellen in heutiger Rohmilch sei als Folge moderner Melktechnik rückläufig, wird von Agroscope in mehreren Publikationen belegt (vgl. Agroscope, Schreiben an die Vorinstanz vom 7. Februar 2023, Medienmitteilung "Das Rätsel um die Entstehung von Löchern im Käse ist gelöst" vom 28. Mai 2015; DOMINIK GUGGISBERG/PHILIPP SCHUETZ/DANIEL WECHSLER [Agroscope], Wie die Löcher in den Käse kommen, *alimenta* 13/2015, S. 30 f.; Publikation "Aktuelle Käsefehler bei Emmentaler", *ALP forum* 2007, S. 5) und vom "Melkforum" der Berner Fachhochschule bestätigt. Letztere hat den Einfluss der Melk- und Milchkühltechnik auf die sparsame Lochung im Emmentaler (GUB) analysiert und führt in einleuchtender Weise aus, Hygiene und Technik hätten in den letzten zwanzig Jahren grosse Fortschritte beim Melken (Einführung der Rohrmelkanlagen und Melkroboter seit 2005) und

bei der Milchkühlung durch Kühltanks erzielt. Die Rohmilch durchlaufe heute vom desinfizierten Zitzen-Becher an eine komplexe geschlossene Anlage, die im Gegensatz zu den Verhältnissen bis 2005 das Eindringen kleinster Partikel der Stallumgebung in die Milch fast verunmögliche (Gutachten vom 27. Mai 2024, Beschwerdebeilage 23, S. 1). Wenn die Vorinstanz dazu einwendet, *durchschnittlich* seien die Taxationsergebnisse und die Qualität von Emmentaler (GUB) von 2013 und 2022 gut gewesen, bestreitet sie den Rückgang der Lochansatzstellen nicht, sondern stellt die Erforderlichkeit der vorgeschlagenen Massnahme in Frage (dazu hinten, E. 4.4). Auch ihr Einwand, eine hinreichende Lochung könnte auf anderem Weg erreicht werden, widerlegt nicht die festgestellte Entwicklung und ist darum im Zusammenhang mit der Erforderlichkeit der Massnahme zu prüfen. Mit dem Hinweis, ausserdem seien die Taxationsergebnisse bezüglich der Lochung stabil, d.h. konstant, gewesen, übersieht sie hingegen, dass Käse mit ungenügender Lochbildung, der deshalb nicht mit der Kennzeichnung "Emmentaler (GUB)" vermarktet werden durfte, in diesen Taxationsergebnissen gar nicht auftauchte (vgl. Art. 10 Abs. 2 des Pflichtenhefts Emmentaler [GUB]).

Nach den Feststellungen von Agroscope hat sich die im Ursprungsgebiet gemolkene Rohmilch in den letzten zwanzig Jahren wegen des Einsatzes neuer technischer Mittel auf breiter Linie verändert, weshalb die Zahl ihrer Lochansatzstellen seither zurückgeht. Die neuen Mittel sind u.a. tiermedizinisch und hygienisch begründet. Angesichts der Wichtigkeit und Bekanntheit der Käselöcher für Emmentaler (GUB) schaffen sie ein öffentliches Interesse, die Lochung als organoleptisches Kennzeichen für diesen Käse im Sinne der lokalen, redlichen und gleichbleibenden Verfahren durch entsprechende Massnahmen zu bewahren. Eine Anpassung der Herstellungsmethode an die melktechnische Entwicklung erscheint damit grundsätzlich begründet und ein hinreichender Anlass für eine allfällige Pflichtenheftänderung gegeben. Zu prüfen ist, ob die vorgeschlagene Massnahme dafür geeignet, erforderlich und verhältnismässig im engeren Sinne ist.

4.3 Was ihre Geeignetheit betrifft, hat Agroscope einen Einfluss der Dosierung von Heublumenpulver auf die Anzahl Löcher bzw. Lochansatzstellen im Käse begründet und nachgewiesen. Enthaltene Milch zu wenig lochbildungsfähige Partikel, könne das CO₂ nicht kontrolliert aus der Lösung austreten und werde die Bildung von Käsefehlern ("Pick" und Rissen) begünstigt (Beschwerdebeilagen 24, S. 1; Protokoll vom 4. Juni 2024, S. 6 f.; vgl. auch Beschwerdebeilage 25, S. 126 sowie Vernehmlassungsbeilage 5). Lochansatzpulver erhöht die Zahl lochbildungsfähiger Partikel und er-

weist sich somit als geeignet, fehlende Lochansatzstellen zu kompensieren. Die Vorinstanz bestreitet dies nicht, wenn sie einwendet, noch andere Einflussfaktoren könnten an einer ungenügenden Lochung und an unerwünschten Rissen und Spalten beteiligt sein; ebenso sei namentlich auf den schonenden Milchtransport und das richtige Zentrifugieren Acht zu geben. Dass noch andere Faktoren bei der Herstellung von Emmentaler (GUB) zu beachten sind, widerlegt die Eignung von Lochansatzpulver zur Kompensation von fehlenden Lochansatzstellen nicht. Offenbleiben kann, ob das Pulver aus dem Ursprungsgebiet von Emmentaler (GUB) gemäss Art. 2 Abs. 1 des Pflichtenhefts stammen muss, da der Änderungsantrag die geografische Herkunft des Pulvers nicht definiert und das Pflichtenheft hierzu auch bezüglich anderer Hilfsstoffe (Lab, Speisesalz, Trinkwasser) der Auslegung bedarf. Die Frage ist bei der Zertifizierung und Kontrolle zu prüfen (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. e und 18 Abs. 1 GUB/GGA-VO).

Die Eignung der beantragten Massnahme bezüglich der festgestellten Probleme sowie im Rahmen des bisherigen Pflichtenhefts bzw. *lien au terroir* ist damit zu bejahen.

4.4 Die Vorinstanz beurteilt die Zulassung von Lochansatzpulver sodann als nicht erforderlich. Das Pulver löse, obwohl auch traditionelle Wege dafür gegeben wären, auf standardisiert-industrielle Weise, durch Beigabe eines neuen Hilfsstoffs, ein nur bei wenigen Molkereien bestehendes Problem. Das sei nicht notwendig. Stattdessen würde mutmasslich eine genügende Lochung durch pflanzliche Partikel in der Milch schon dann hervorgerufen, wenn die Milch nur gröber gefiltert ("beherrschte Filtration") oder weniger zentrifugiert werde. Das Gegenteil sei jedenfalls nicht erwiesen, argumentiert die Vorinstanz. Abstriche bei der Hygiene oder der guten Herstellungspraxis seien für diese alternativen Wege keine in Kauf zu nehmen. Weitere Einflussfaktoren auf die Lochung seien auch eine schonende Milchgewinnung und ein sorgfältiger Milchtransport. Die Beschwerdeführerin hält ihr entgegen, pflanzliche Partikel in der Milch fehlten als Folge der modernen Melktechnik fast vollständig und könnten durch anderes Filtern oder Zentrifugieren nicht hineingebracht werden. Zudem wäre eine Teilfiltration mit einer guten Herstellungspraxis nicht vereinbar und unklar, wie ein verringertes Zentrifugieren ablaufen würde.

Grundsätzlich sind traditionelle Produktionsmassnahmen im Rahmen einer GUB oder GGA geeigneter als die Zugabe moderner neuer Hilfsstoffe und letzteren vorzuziehen (vgl. vorne, E. 3.3). Im vorliegenden Fall kann die Vorinstanz ihre Empfehlungen für eine angepasste Verarbeitungsweise

allerdings auf keine Tradition stützen, da die Lochzahlen im Emmentalerkäse erst seit 2005 zurückgehen und das Problem vorher nicht bestanden hat. Ihre Mutmassungen über alternative Einflussmöglichkeiten auf die Lochung wurden von Agroscope nicht bestätigt und werden von der Publikation "Aktuelle Käsefehler bei Emmentaler" der Agroscope aus dem Jahr 2007 nicht gestützt, auf die die Vorinstanz sich beruft. Diese Broschüre zählt zwar "Einflussfaktoren" für die rückläufige Lochanzahl auf, nämlich i) eine gehemmte Stoffwechsellätigkeit der Säurebakterien, ii) fehlenden CO₂-Druck in den Lochbildungsstellen, iii) eine ungenügende Temperaturführung in den Gäräumen, iv) fehlende Lochbildungsstellen infolge übermässigen Schleuderns, v) einen ungenügenden Käseteig beim Einsetzen der CO₂-Bildung und vi) allfällige mechanische und fabrikationstechnische Einflüsse bei der Milchgewinnung und -aufbewahrung (Rührwerk). Doch sind diese unbestimmten Erklärungsansätze inzwischen überholt, nachdem acht Jahre später von Agroscope die Bedeutung pflanzlicher Partikel als Lochansatzstellen in der von Hand gemolkene Milch entdeckt wurden. Darum lässt sich aus dieser Aufzählung kein alternativer selbständiger Weg ableiten, um Lochansatzstellen – will man die modernen Melkmethoden und Hygienestandards beibehalten – anders als durch Zugabe entsprechender Partikel im Käseteig entstehen zu lassen. Die Vorinstanz hat zu diesem Thema weder eigene Untersuchungen angestellt, noch kann sie ausgetestete Alternativen zu Lochansatzpulver anführen. Selbst wenn eine Teilfiltration und/oder eine reduzierte Zentrifugierung der Milch die Zahl der Lochansatzstellen erhöhen würde, wie die Vorinstanz vermutet, finden ihre Thesen, dass ursprünglich in der Milch vorhandene Pflanzenpartikel durch Filtration und Zentrifugierung verlorengehen, in den Studien von Agroscope keine Stütze. Überdies müssten solche Verfahren erst im Hinblick auf die Haltbarkeit der Milch und ihre hygienischen Konsequenzen (Zell- und Keimzahl) geprüft werden. Da ihre Eignung weder erstellt ist noch glaubhaft erscheint, vermögen sie die Erforderlichkeit des Pulvers jedenfalls nicht zu relativieren und hat die Vorinstanz mit ihrem Einwand ihr Ermessen unterschritten. Eine Rückkehr zur traditionellen Melkweise mit Nachteilen für die Tiere, Hygiene und Betriebe postuliert die Vorinstanz zu recht nicht. Die erwähnten Publikationen ab 2015 zum Thema der Lochbildung (vgl. vorne, E. 4.2) stützen darum den von Agroscope und der Beschwerdeführerin gezogenen Schluss, dass die traditionelle Zufuhr pflanzlicher Partikel, wo solche in der Rohmilch fehlen, unter modernen Melkmethoden und Hygienestandards vor allem durch ihre kontrollierte Beigabe als Hilfsstoff ersetzt werden kann. Die Zulassung von Lochansatzpulver als fakultativem Hilfsstoff zum Käseteig erweist sich somit auch als erforderlich.

4.5 Abschliessend ist die Verhältnismässigkeit im engeren Sinne in Bezug auf die Massnahme zu prüfen. Es reduziert den Bedarf nach Lochansatzpulver nicht, dass offenbar erst eine kleine Zahl an Molkereien vom Problem und damit auch von der Massnahme betroffen ist. Die Beigabe von Pulver wird nämlich nicht vorgeschrieben, sondern nur zugelassen. Zudem genießt die Beschwerdeführerin bei der Wahl des geeigneten Mittels eine gewisse Autonomie und darf bzw. soll sie beim Erlass des Pflichtenhefts wenn nötig auch die Interessen einer Minderheit von Produzenten berücksichtigen (vgl. vorne, E. 3.5). Dass eine Sortenorganisation bereits nach einer Lösung sucht, wenn nur einzelne Käsereien ein Lochungsproblem haben, erscheint darum sachgerecht. Vor allem aber erscheint es glaubwürdig, dass Emmentalerkäse aus Sicht des Verkehrs auch *zu viele Löcher* haben kann (vgl. Agroscope, Pressemitteilung vom 28. Mai 2015, S. 1), so dass die Pulverbeigabe individuell auf die verwendete Milch abgestimmt werden muss und nicht unbesehen bzw. standardisiert erfolgen wird.

Lochansatzpulver ist zwar kein traditionelles Merkmal, stellt aber ein ursprüngliches, traditionelles Merkmal von Emmentaler (GUB) wieder her. Im Gegensatz zu einem Käse, der ausschliesslich aus Rohmilch und Lab produziert wird und keine anderen Hilfsstoffe erlaubt, wie z.B. dem Berner Alpkäse (GUB) und Formaggio d'alpe ticinese (GUB), ist beim Emmentaler (GUB) als einzigem Schweizer GUB-Käse auch die Beigabe von Propionsäurebakterienkulturen erforderlich, die die Löcher vergrössern, und neben Milchsäurebakterien, Speisesalz und Trinkwasser als Hilfsstoff im Pflichtenheft vorgesehen sind. Da schon bisher kein Schweizer GUB-Käse mehr Hilfsstoffe erlaubt als Emmentaler (GUB), stellt ein weiterer Hilfsstoff, der die Zahl der Löcher wieder auf das historische Mass erhöht, keinen unverhältnismässigen Eingriff in die erwartete Reinheit und Authentizität von Emmentaler (GUB) dar. Das Lochansatzpulver schmälert den *lien au terroir* von Emmentaler (GUB) nicht grundlegend und steht als Massnahme in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck, das Erscheinungsbild der Erzeugnisse und damit die Verbraucherinteressen zu wahren. Auch werden die Herstellerinteressen davon nicht eingeschränkt.

4.6 Zusammengefasst droht bei gewissen Käsereien, als Folge gerechtfertigter technischer Verbesserungen der Milchgewinnung, die prägende Lochung und Identität von Emmentaler (GUB) verloren zu gehen. Wo natürlicherweise genug Käselöcher entstehen, wird kaum unnötiges Heublumenpulver eingesetzt werden, sonst werden die Löcher zu zahlreich. Durch ein breites geografisches Ursprungsgebiet und mehrere Hilfsstoffe wie Salz, Wasser und Propionsäurebakterien ist der *lien au terroir* zudem bereits im

bestehenden Umfang fragmentiert und erscheint die Beigabe eines Lochansatzpulvers daher angemessen und verhältnismässig.

5.

Im Ergebnis ist die Beschwerde gutzuheissen. Ziffer 2 der Verfügung vom 15. November 2023 ist aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, Art. 7 Bst. f des Pflichtenhefts Emmentaler (GUB) vom 8. Juli 2022 um den zugelassenen Hilfsstoff "Lochansatzpulver" zu erweitern.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin gilt entsprechend dem Verfahrensausgang als obsiegende Partei, weshalb ihr keine Kosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz hat ebenfalls keine Verfahrenskosten zu bezahlen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 4'500.– ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

6.2 Der Beschwerdeführerin ist überdies eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Fehlt eine unterliegende Gegenpartei, ist die Parteientschädigung derjenigen Körperschaft oder autonomen Anstalt aufzuerlegen, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat (Art. 64 Abs. 2 VwVG). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei und ist anhand der eingereichten Kostennote oder, sofern keine solche eingereicht wird, aufgrund der Akten festzulegen (Art. 8 i.V.m. Art. 14 VGKE). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerinnen hat dem Bundesverwaltungsgericht keine Kostennote eingereicht. In Würdigung dieser Aktenlage (einfacher Schriftenwechsel, Teilnahme an der Parteiverhandlung und eine unaufgeforderte Replik mit umfangreichen Sachverhaltsbelegen) erscheint eine Parteientschädigung von Fr. 12'000.-- für das Beschwerdeverfahren als angemessen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Ziffer 2 der Verfügung vom 15. November 2023 wird aufgehoben und die Vorinstanz wird angewiesen, das Pflichtenheft *Emmentaler* (GUB) vom 8. Juli 2022 der Emmentaler Switzerland in Art. 7 Bst. f um folgenden zugelassenen Hilfsstoff zu ergänzen:

- Lochansatzpulver.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'500.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft zurückerstattet.

3.

Der Beschwerdeführerin wird zulasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 12'000.-- zugesprochen. Dieser Betrag ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

David Aschmann

Gizem Yildiz

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 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 9. April 2025

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. BLW-823.11-3/4; Gerichtsurkunde)
- das Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Gerichtsurkunde)