



Bericht des Bundesrats vom 4. März 2016 in Erfüllung des Postulats 13.3837 Savary vom 26. September 2013

Konsumenten- und Produzentenschutz. Wie ist der Stand der Dinge bei den geschützten Bezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen?

Inhalt

Management Summary	3
1 Auftrag	5
2 Ausgangslage	6
3 Rechtsgrundlagen für die Reglementierung und den Vollzug im Bereich der geschützten Bezeichnungen von inländischen Lebensmitteln und Agrarprodukten.....	7
3.1 Landwirtschaftsrecht.....	7
3.1.1 Landwirtschaftsgesetz (LwG, Art. 14 ff. und 63)	7
3.1.2 Vollzugsverordnungen	8
3.2 Herkunftsangaben- und Markenrecht	10
3.3 Lebensmittelrecht (aktuelles Gesetz und Revision)	11
3.4 Völkerrechtliche Verträge im Zusammenhang mit dem Schutz von geschützten Bezeichnungen.....	12
3.4.1 Allgemeine bilaterale Abkommen über geografische Angaben	12
3.4.2 Sektorielle bilaterale Abkommen über geografische Angaben	13
3.4.3 Andere völkerrechtliche Verträge mit Bestimmungen über den Schutz von geografischen Angaben.....	14
3.4.4 Völkerrechtliche Verträge über den Schutz anderer Bezeichnungen.....	14
4 Bisher in der Schweiz verfügbare Instrumente und getroffene Massnahmen	15
4.1 Anmassung von Bezeichnungen inländischer Erzeugnisse	15
4.1.1 LwG.....	15
4.1.1.1 Verwaltungsmassnahmen	15
4.1.1.2 Strafbestimmungen.....	15
4.1.1.3 Vollzugsbestimmungen	15
4.1.2 MSchG	16
4.1.2.1 Zivilrechtlicher Schutz	16
4.1.2.2 Strafrechtlicher Schutz	17
4.1.2.3 Verwaltungsrechtlicher Schutz	17
4.1.3 LMG	17
4.1.3.1 Verwaltungsmassnahmen	17
4.1.3.2 Strafbestimmungen.....	17
4.2 Anmassung von Bezeichnungen von Schweizer Produkten im Ausland	18
4.3 Anmassung von Bezeichnungen ausländischer Erzeugnisse	18
4.3.1 LwG, einschliesslich Agrarabkommen über geografische Angaben	18
4.3.2 MSchG, einschliesslich Abkommen über geografische Angaben	19
4.3.3 LMG	19
5 Kontrollen: involvierte Behörden auf Bundes- und Kantonebene und Problemerkennung	19
5.1 Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten gemäss den Artikeln 14–16 des LwG	19
5.2 Kontrollierte Ursprungsbezeichnungen bei Wein gemäss Artikel 64 des LwG	24
6 Schlussfolgerungen und Vorschläge für neue Massnahmen.....	26
6.1 Massnahmen zur Verbesserung des bestehenden Kontrollsystems	26
6.2 Massnahmen bezüglich der Verfolgung von Zuwiderhandlungen.....	28

Management Summary

Der vorliegende Bericht beantwortet die Frage des Postulats Savary (13.3837) «Konsumenten- und Produzentenschutz. Wie ist der Stand der Dinge bei den geschützten Bezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen?» Er analysiert die verfügbaren Massnahmen und Instrumente wie auch die Aufgaben und Rollen der Behörden, die in die Bekämpfung von Anmassungen bei Bezeichnungen von Erzeugnissen aus dem In- und Ausland involviert sind. Dieser Bericht beleuchtet die einschlägigen Rechtsgrundlagen hinsichtlich der Reglementierung und des Vollzugs im Bereich der geschützten Bezeichnungen von Agrarprodukten und Lebensmitteln. Ausserdem vermittelt er einen Überblick über die Koordination zwischen den verschiedenen betroffenen Behörden und zwischen den einzelnen Kontrollen sowie über die Aufsichtstätigkeit der Bundesbehörden über die involvierten Kontrollorgane.

Ausgehend von dieser Analyse werden im Bericht Massnahmen geprüft und vorgeschlagen, um das aktuelle Systems zur Bekämpfung von Zuwiderhandlungen bei Bezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Bio, GUB/GGA, Berg und Alp, Kennzeichnung von Geflügelfleisch, Wein) zu verbessern.

Zur Behebung der Mängel im heutigen Kontrollsystem werden folgende Massnahmen vorgebracht:

- **Nichteinhalten der Meldepflicht von bei Kontrollen festgestellten Unregelmässigkeiten (Zertifizierungsstellen):**

Die Meldepflicht von festgestellten Unregelmässigkeiten ist in verschiedenen rechtlichen Bestimmungen verankert. Trotzdem wird diese Pflicht nur selten erfüllt. Das macht ein koordiniertes Eingreifen der verschiedenen Kontroll- und Aufsichtsorgane schwierig. Vor diesem Hintergrund scheint es zwingend, den Zertifizierungsstellen das Vorgehen zu vermitteln, inwiefern die bei Kontrollen festgestellten Unregelmässigkeiten dem BLW, den Kantonschemikerinnen und Kantonschemikern sowie – im Falle von GUB und GGA – den gesuchstellenden Gruppierungen zu melden sind. Der Bundesrat wird daher in Zukunft dafür sorgen, dass diese Weisung gestärkt wird. Beim Biolandbau stellt sich dieses Problem hingegen nicht. Hier wurden die Zertifizierungsstellen mittels einer Weisung über die Anzeige von Unregelmässigkeiten und über den Inhalt und die Struktur des Jahresberichts zuhanden des BLW instruiert. Es ist also durchaus denkbar, dass das BLW einen Jahresbericht über die verschiedenen kontrollierten Bezeichnungen erhält, um seine Aufsichtstätigkeiten zu optimieren und zu harmonisieren. Es wird vorgeschlagen, dass analog zum Biolandbau auch für die anderen Bezeichnungen die Struktur und der Inhalt des Jahresberichts der Zertifizierungsstellen zuhanden des BLW in einer Weisung definiert werden. Bei den Bezeichnungen «Berg» und «Alp» ist in der entsprechende Verordnung nicht vorgesehen, dass die Zertifizierungsstellen einen jährlichen Bericht über die Kontrolltätigkeiten vorlegen müssen. Bei einer nächsten Revision dieser Verordnung wird diesem Punkt Rechnung getragen werden.

- **Nichteinhalten der Meldepflicht von beim Vollzug festgestellten Unregelmässigkeiten (kantonale Stellen):**

Gestützt auf die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen über den Täuschungsschutz von Konsumentinnen und Konsumenten kontrollieren die für den Vollzug des Lebensmittelrechts zuständigen kantonalen Stellen die Kennzeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Das Lebensmittelrecht liegt in der Zuständigkeit des Eidgenössischen Departement des Inneren (EDI) und des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV). Letzteres kann die Kantonschemikerinnen und Kantonschemiker gestützt auf Artikel 36 des Lebensmittelgesetzes (LMG) anleiten. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) hat weder aufgrund des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) noch gestützt auf die Verordnungen über die Bezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen die Möglichkeit, Vollzugsmassnahmen der für die Lebensmittelkontrolle zuständigen kantonalen Stellen zu koordinieren oder diese entsprechend zu instruieren. Somit wäre es angebracht, dass sich diese beiden Ämter

absprechen, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet Massnahmen zur Harmonisierung des Vollzugs treffen. Der Bundesrat wird dafür sorgen, dass die nötigen Massnahmen getroffen werden, um die Koordination zwischen diesen beiden Ämtern zu verbessern. Ausserdem wäre es sinnvoll, dass die Kantone das BLW über getroffene Vollzugsmassnahmen und die Kontrollergebnisse im Bereich der Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen informieren. Der Bundesrat wird dafür sorgen, dass die Kantone für diese Notwendigkeit sensibilisiert werden.

- **Durchsetzung der Strafbestimmungen:**

Ein weiterer Punkt sind die allfälligen strafrechtlichen Folgen der missbräuchlichen Verwendung einer Bezeichnung. Bei den geografischen Angaben müssen die für die Lebensmittelkontrolle zuständigen kantonalen Stellen gestützt auf Artikel 31 des LMG der Strafverfolgungsbehörde Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Lebensmittelrechts anzeigen. Ausserdem kann jede geschädigte Person gegen jede widerrechtliche Verwendung einer geografischen Angabe Beschwerde einlegen (Art. 172 LwG). Aufgrund dieser Strafanzeigen oder Beschwerden kann sich die Strafverfolgungsbehörde veranlasst sehen, die eine oder andere Strafe zu verhängen. Tatsächlich kommt es aber nicht selten vor, dass Verfahren aus Mangel an Beweisen eingestellt werden oder im Falle einer Verurteilung nur milde Geldstrafen ausgesprochen werden. Es könnten jedoch auch andere Strafbestimmungen, die in verschiedenen Gesetzen verankert sind, zur Anwendung kommen. Diese Frage des Zusammentreffens von Strafbestimmungen fällt in die Zuständigkeit der Gerichte, die die Bestimmung in Abhängigkeit des verletzten Rechtsguts anwenden müssen. Diese Bestimmungen sind den Gerichten jedoch kaum bekannt. Folglich würde eine Aufzählung aller im Rahmen einer Anzeige bei der Strafverfolgungsbehörde anwendbaren Bestimmungen ihre Aufgabe erleichtern. Daher sollten alle für die Lebensmittelkontrolle zuständigen kantonalen Stellen und – bei weinspezifischen Bezeichnungen – die Schweizer Weinhandelskontrolle (SWK) entsprechend instruiert werden. Der Bundesrat wird dafür sorgen, dass eine entsprechende Information der Vollzugsorgane hinsichtlich der Anwendung der Strafbestimmungen stattfindet.

- **Fehlende Koordination und Information zwischen den involvierten Behörden (BLW, BLV, Kantonschemikerinnen und Kantonschemiker, Zertifizierungsstellen usw.):**

Die betroffenen Bereiche unterliegen mehreren Rechtsnormen, die in mehreren Gesetzen und Verordnungen geregelt sind, sodass der Vollzug bei verschiedenen Bundes- und Kantonsbehörden liegt, deren Verfahren und Sanktionsinstrumente sich voneinander unterscheiden. Eine mögliche Massnahme wäre, Informationen und Ergebnisse von Kontrollen auf einer gemeinsamen Austauschplattform bereitzustellen. So könnten die zuständigen Behörden einerseits die Daten der Kontrollen auswerten und andererseits koordiniert eingreifen und die in den entsprechenden Gesetzen und Verordnungen vorgesehenen Massnahmen und Bestimmungen zur Anwendung bringen. Diese Plattform wäre ganz im Sinne der Artikel 182 und 184 des LwG. Daher wird der Bundesrat zum Zweck einer verbesserten Koordination und Information zwischen den betroffenen Behörden dafür sorgen, dass die verschiedenen Möglichkeiten zur Schaffung einer solchen Austauschplattform geprüft und diese möglichst rasch realisiert wird.

Im Jahr 2015 wurde zudem eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung von möglichen Varianten zur Umsetzung von Artikel 182 des LwG beauftragt. Die Vorschläge der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe werden einer eingehenden Analyse unterzogen. Diese erfordert die Zusammenarbeit und Koordination zwischen BLW, BLV und Eidgenössischer Zollverwaltung (EZV) sowie der kantonalen Vollzugsorgane. Mit ersten Ergebnissen wird Ende 2016 gerechnet.

1 Auftrag

Am 26. September 2013 hat die Ständerätin Géraldine Savary ein Postulat¹ mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht vorzulegen, der die Tätigkeit von Kantonen und Bund bei der Aufdeckung und Bestrafung von Betrugsfällen im Zusammenhang mit geschützten Bezeichnungen von in- und ausländischen landwirtschaftlichen Erzeugnissen untersucht, so die Ursprungsbezeichnungen und die geografischen Angaben, die Bezeichnungen «Berg» und «Alp» und auch die Bezeichnungen von biologischen Erzeugnissen und Lebensmitteln. Der Bericht soll zudem die verschiedenen Massnahmen aufführen, die der Bund im Ausland ergriffen hat, um die Bezeichnungen zu schützen. Schliesslich soll der Bericht, wenn nötig, Massnahmen vorschlagen, mit denen allfällige Lücken geschlossen werden können.

Dessen Begründung lautet wie folgt:

In den letzten Jahren haben sowohl der Bundesrat als auch das Parlament Beschlüsse gefasst, mit denen der Konsumenten- und der Produzentenschutz verbessert werden. Es wurden dazu Gesetze geändert und Abkommen abgeschlossen, namentlich die Swissness-Vorlage, das Lebensmittelgesetz und die bilateralen Abkommen. Auf dem Markt finden sich immer mehr landwirtschaftliche Erzeugnisse mit einer geschützten Bezeichnung, und ihr Anteil am Markt nimmt stetig zu.

Für den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung und die Kontrolle von deren Einhaltung sind in erster Linie die Kantone zuständig. Der Bundesrat sorgt für die Aufsicht und die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren. Hingegen fehlt im heutigen Zeitalter der Globalisierung und der damit verbundenen Zunahme der Warenflüsse auf dem Schweizer Markt eine Gesamtsicht im Bereich der geschützten Bezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Eine vollständige und zentralisierte Zusammenstellung der Anzeigen, der zutage getretenen Betrugsfälle und der von den zuständigen Behörden getroffenen Sanktionen würde Informationen liefern über den Stand der Dinge und die Entwicklung über die Jahre hinweg.

Die Resultate könnten der Öffentlichkeit in einem jährlichen Bericht zugänglich gemacht werden und würden es den betroffenen Kreisen ermöglichen, sich ein klares Bild der Lage zu machen und wenn nötig in Kenntnis der Sache zu handeln. Ein solcher Bericht würde das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten in die Lebensmittel, die auf dem Schweizer Markt in Verkehr gebracht werden, stärken. Der Bund seinerseits würde über gut abgestützte Daten verfügen für die Beziehungen mit den ausländischen Partnern, gegenüber denen er mit dem Abschluss von bilateralen Abkommen Verpflichtungen eingegangen ist, so zum Beispiel mit dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zum Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (Anhang 12 des Agrarabkommens, in Kraft seit dem 1. Dezember 2011) und dem Abkommen zwischen der Schweiz und Russland über den Schutz der geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen (in Kraft seit dem 1. September 2011).

Am 13. November 2013 hat der Bundesrat die Annahme des Postulats mittels folgender Antwort beantragt:

Der Bundesrat verfügt auf gesetzlicher wie auf organisatorischer Ebene über verschiedene Instrumente, die die Lebensmittelsicherheit fördern und den Schutz vor einer betrügerischen oder irreführenden Verwendung von Bezeichnungen bei der Lebensmittelkennzeichnung verstärken. So sollen mit der Revision des Lebensmittelgesetzes insbesondere Bestimmungen eingeführt werden, die den Austausch und die Übermittlung von Daten zwischen den zuständigen Behörden von Bund und Kantonen erleichtern, und die vom Parlament verabschiedete Swissness-Vorlage enthält genauere

¹ 13.3837

Kriterien, um die Herkunft von Produkten und Dienstleistungen – namentlich auch Agrarerzeugnissen – zu definieren.

Der Bundesrat beauftragt das Bundesamt für Landwirtschaft und das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, einen einmaligen Bericht zu verfassen, der die heutige Situation bezüglich der Betrugsaufdeckung und insbesondere der Wirksamkeit der verschiedenen involvierten Instrumente und Institutionen darlegt.

Aufgrund der Antwort des Bundesrates analysierten das BLW und das BLV in Zusammenarbeit mit dem Institut für geistiges Eigentum (IGE) im vorliegenden Bericht die bestehenden Massnahmen und Instrumente sowie die Aufgaben und Rollen der Behörden, die mit der Bekämpfung von Anmassungen von Bezeichnungen von in- und ausländischen Erzeugnissen befasst sind. Dieser Bericht beleuchtet die einschlägigen Rechtsgrundlagen hinsichtlich der Reglementierung und des Vollzugs im Bereich der geschützten Bezeichnungen von Agrarprodukten und Lebensmitteln. Ausserdem vermittelt er einen Überblick über die Koordination zwischen den verschiedenen betroffenen Behörden und zwischen den einzelnen Kontrollen sowie über die Aufsichtstätigkeit der Bundesbehörden über die involvierten Kontrollorgane.

Ausgehend von dieser Analyse werden in diesem Bericht mögliche Massnahmen geprüft und vorgeschlagen, um das aktuelle System zur Bekämpfung von Zuwiderhandlungen bei Bezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Bio, GUB/GGA, Berg und Alp, Kennzeichnung von Geflügelfleisch) zu verbessern.

Parallel dazu setzten die Geschäftsleitungen von BLW und BLV eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des BLW, des BLV, der EZV und des IGE ein, um die aktuelle Situation bezüglich der Tätigkeiten und Akteure im Rahmen von Artikel 182 des LwG zu analysieren und auf dieser Grundlage Varianten für dessen Umsetzung zu formulieren.

Der vorliegende Bericht entstand in enger Zusammenarbeit mit der oben erwähnten Arbeitsgruppe.

2 Ausgangslage

Die Frage der Aufdeckung und Bestrafung von Betrugsfällen im Zusammenhang mit geschützten Bezeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen kommt in einem Umfeld der zunehmenden Marktöffnung eine immer grössere Bedeutung zu. Auf der einen Seite fordern die Produzentinnen und Produzenten effiziente Massnahmen zur Verhinderung der unhaltbaren Wettbewerbsverzerrung durch Betriebe, die Vorschriften missachten und dadurch meist von finanziellen Vorteilen profitieren. Auf der anderen Seite verlangen die Konsumentinnen und Konsumenten, insbesondere infolge verschiedener Lebensmittelskandale, einen hohen Schutz und effiziente Instrumente zur Bekämpfung von Zuwiderhandlungen im Zusammenhang mit der Bezeichnung, dem Import, dem Export, dem Transit und der Kennzeichnung von Agrarprodukten.

Der Bund setzt auf eine Qualitätsstrategie in der Land- und Ernährungswirtschaft² und muss adäquate und glaubwürdige Instrumente bereitstellen, um gegen die Anmassung von in- und ausländischen Produktebezeichnungen vorzugehen.

Zudem kann der effiziente Schutz der Bezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen nur glaubwürdig sein, wenn Instrumente zur Aufdeckung und Bestrafung von Betrugsfällen bestehen. All diese Punkte waren in der Vergangenheit Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen. Diese zielten vor allem auf die Umsetzung von Artikel 182 des LwG ab, der die Koordination der Verfahren in den oben genannten Bereichen im Rechtssystem verankert und den Bundesrat ermächtigt, eine Zentralstelle einzusetzen, die den Vollzug der Betrugsbekämpfung im Bereich der geschützten Bezeichnungen von Agrarprodukten, des

² www.qualitaetsstrategie.ch

Imports, des Transits und des Exports von landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie der Deklaration der Herkunft und der Herstellungsmethode koordiniert.

In seiner Stellungnahme vom 8. Mai 2013 zu der Motion des Nationalrats Jacques Bourgeois «Verfolgung von Zuwiderhandlungen. Umsetzung von Artikel 182 des Landwirtschaftsgesetzes»³ sagte der Bundesrat Folgendes: «Seit der Verabschiedung von Artikel 182 des LwG wurden auf gesetzlicher wie auf organisatorischer Ebene verschiedene Massnahmen getroffen, die die Lebensmittelsicherheit fördern und den Schutz vor einer betrügerischen oder irreführenden Verwendung von Bezeichnungen bei der Lebensmittelkennzeichnung verstärken sollen.» Namentlich die neue Organisationsstruktur mit dem Zusammenschluss des Bundesamtes für Veterinärwesen und der Abteilung Lebensmittelsicherheit des BAG unter dem Namen «Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen». Dieses neue Bundesamt ermöglicht eine noch bessere Koordination und Zusammenarbeit der in den Bereichen Lebensmittelsicherheit und Täuschungsschutz tätigen Instanzen. Oder das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zum Schutz der Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel⁴, das am 1. Dezember 2011 in Kraft getreten ist. In diesem Abkommen, das als 12. Anhang in das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen von 21. Juni 1999 (bilaterales Agrarabkommen) integriert wurde, verpflichten sich die Schweiz und die EU, ihre geschützten Ursprungsbezeichnungen und geschützten geografischen Angaben gegenseitig anzuerkennen und sie gegen jegliche Anmassung, Nachahmung oder Anspielung zu schützen

Diese Massnahmen gehören zusammen mit den geplanten Revisionen des Lebensmittelgesetzes und des Markenschutzgesetzes («Swissness-Vorlage») zu den Eckpfeilern des Gesamtkonzepts zur Lebensmittelsicherheit und zum Täuschungsschutz. Die Wirksamkeit dieser einzelnen Massnahmen sowie die Koordination und Zusammenarbeit der verschiedenen kantonalen, eidgenössischen und internationalen Instanzen, die im Bereich der Lebensmittelsicherheit und der Betrugsbekämpfung agieren, sind wesentliche Voraussetzungen für die weitere Gewährleistung des hohen Konsumentenschutzes. Auf internationaler Ebene strebt der Bundesrat bei den Verhandlungen mit der EU in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und öffentliche Gesundheit nach einer effizienteren Kooperation.»

3 Rechtsgrundlagen für die Reglementierung und den Vollzug im Bereich der geschützten Bezeichnungen von inländischen Lebensmitteln und Agrarprodukten

3.1 Landwirtschaftsrecht

3.1.1 Landwirtschaftsgesetz (LwG, Art. 14 ff. und 63)

Gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 des LwG kann der Bundesrat im Interesse der Glaubwürdigkeit und zur Förderung von Qualität und Absatz Vorschriften über die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten erlassen, die:

- nach bestimmten Verfahren hergestellt werden;
- andere spezifische Eigenschaften aufweisen;
- aus dem Berggebiet stammen;
- sich aufgrund ihrer Herkunft auszeichnen;
- unter Verzicht auf bestimmte Verfahren hergestellt werden oder spezifische Eigenschaften nicht aufweisen;
- nach besonderen Kriterien der nachhaltigen Entwicklung hergestellt werden.

³ 13.3043

⁴ SR 0.916.026.81

Die Kennzeichnung dieser Produkte nach diesen Vorschriften ist freiwillig (Abs. 2). Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Gentechnik- und der Lebensmittelgesetzgebung (Abs. 3).

Artikel 15 des LwG präzisiert die Bestimmungen des Bundesrats betreffend die Agrarprodukte aus Biolandbau. Artikel 16 des LwG regelt gewisse Grundsätze, die für geschützte Ursprungsbezeichnungen (GUB) und geschützte geografische Angaben (GGA) gelten: GUB oder GGA können nicht zu Gattungsbezeichnungen werden (Abs. 3), und frühere Marken können unter gewissen Voraussetzungen weiterhin genutzt werden, ohne dass sie das Pflichtenheft erfüllen (Abs. 6). Ausserdem sind GUB und GGA geschützt gegen jede kommerzielle Verwendung für andere Erzeugnisse, durch die der Ruf geschützter Bezeichnungen ausgenutzt wird, oder gegen jede Anmassung, Nachmachung oder Nachahmung (Abs. 7).

Weinspezifische Bezeichnungen und Kennzeichnungen geniessen einen besonderen Schutz gemäss Artikel 63 des LwG, der besagt, dass Weine in die Klassen Weine mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung, Landwein und Tafelwein unterteilt werden (Abs. 1). Der Bundesrat erstellt die Liste der für Weine mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung und Landweine geltenden Kriterien. Er kann die natürlichen Mindestzuckergehalte und die Höchsterträge pro Flächeneinheit festlegen; dabei berücksichtigt er die regionsspezifischen Produktionsbedingungen (Abs. 2). Im Übrigen legen die Kantone für jedes Kriterium die Anforderungen an ihre Weine mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung und an die Landweine fest, die auf ihrem Gebiet unter einer eigenen traditionellen Bezeichnung produziert werden (Abs. 3). Der Bundesrat legt die Anforderungen an die Landweine, die ohne traditionelle Bezeichnung vermarktet werden, und an die Tafelweine fest. Er kann weinspezifische Begriffe, insbesondere traditionelle Begriffe, definieren und deren Verwendung regeln (Abs. 4). Diese Grundsätze werden in der Weinverordnung und den kantonalen Reglementen konkretisiert.

3.1.2 Vollzugsverordnungen

- Verordnung über die biologische Landwirtschaft und die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel (Bio-Verordnung; SR 910.18)

Diese Verordnung gilt für:

- nicht verarbeitete pflanzliche und tierische Agrarerzeugnisse;
- Nutztiere;
- verarbeitete, für den menschlichen Verzehr bestimmte pflanzliche und tierische Agrarerzeugnisse, die im Wesentlichen aus Zutaten pflanzlichen und/ oder tierischen Ursprungs bestehen;
- Futtermittel-Ausgangsprodukte, Mischfuttermittel und Futtermittel, die für die Fütterung von Nutztieren verwendet werden (Abs. 1).

Diese inländischen oder importierten Erzeugnisse dürfen als biologische Produkte gekennzeichnet werden, wenn sie nach dieser Verordnung produziert oder eingeführt sowie aufbereitet und vermarktet werden.

Die Einhaltung der Anforderungen bei der Produktion, der Aufbereitung, der Einfuhr, der Ausfuhr, der Lagerung und der Vermarktung der Erzeugnisse muss zertifiziert werden (Art. 2 Abs. 5).

- Verordnung über die Kennzeichnung von Geflügelfleisch in Bezug auf die Produktionsmethode (Geflügelkennzeichnungsverordnung, GKZV; SR 916.342)

Diese Verordnung gilt für Huhn- und Truthuhnfleisch, das von Tieren stammt, die zu Mastzwecken gehalten werden (Art. 1). Bei der Kennzeichnung dieses Fleisches dürfen zur Angabe der Haltungsform bei Erfüllung der entsprechenden Auflagen ausschliesslich die nachstehenden Bezeichnungen verwendet werden (Art. 2 Abs. 1):

- Extensive Bodenhaltung
- Besonders tierfreundliche Stallhaltung
- Auslaufhaltung
- Freilandhaltung
- Uneingeschränkte Freilandhaltung.

Die Verwendung dieser Kennzeichnungen muss von Zertifizierungsstellen kontrolliert werden (Art. 2 Abs. 3). Folglich ist jede andere Kennzeichnung untersagt. Die oben genannten Bezeichnungen können jedoch mit Hinweisen auf die Besonderheiten der entsprechenden Haltungsform oder Fütterung ergänzt werden (Art. 3).

- Verordnung über die Verwendung der Bezeichnungen «Berg» und «Alp» für landwirtschaftliche Erzeugnisse und daraus hergestellte Lebensmittel (Berg- und Alp-Verordnung, BAIV; SR 910.19)

Diese Verordnung gilt für in der Schweiz produzierte landwirtschaftliche Erzeugnisse und daraus hergestellte Lebensmittel (Art. 1). Die Bezeichnungen «Berg» und «Alp», ihre Übersetzungen oder davon abgeleitete Bezeichnungen dürfen für die Kennzeichnung der Erzeugnisse, in Geschäftspapieren und für die Werbung nur verwendet werden, wenn die Anforderungen dieser Verordnung erfüllt sind. Die Bezeichnung «Alpen» darf verwendet werden, auch wenn sie die Anforderungen der Verordnung nicht erfüllt, sofern sie sich offensichtlich auf die Alpen als geografisches Gebiet bezieht. Für Milch und Milchprodukte sowie für Fleisch und Fleischprodukte darf sie jedoch nicht verwendet werden.

Gemäss Artikel 10 Absatz 1 müssen landwirtschaftliche Erzeugnisse, die die Bezeichnung «Berg» oder «Alp» enthalten, auf allen Stufen der Produktion, des Zwischenhandels und der Herstellung bis einschliesslich der Etikettierung und der Vorverpackung zertifiziert werden. Von der Zertifizierungspflicht ausgenommen sind Erzeugnisse auf der Stufe der Primärproduktion, die weder vorverpackt noch etikettiert sind, sowie betriebseigene landwirtschaftliche Erzeugnisse und daraus auf dem Betrieb oder Sömmerungsbetrieb hergestellte Lebensmittel, die direkt an die Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben werden (Art. 10 Abs. 2).

- Verordnung über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse (GUB/GGA-Verordnung; SR 910.12)

Diese Verordnung schützt Bezeichnungen (GUB und GGA) für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse, die im eidgenössischen Register eingetragen sind. Es kann sich um inländische wie auch um ausländische Bezeichnungen handeln.

Für die Eintragung als GUB oder GGA muss eine Gruppierung von Produzentinnen und Produzenten, die für ein Erzeugnis repräsentativ ist, beim BLW ein Gesuch einreichen. Für jede Bezeichnung wird ein Pflichtenheft erstellt, in welchem das geografische Gebiet, das Produkt und die Herstellungsmethode definiert sind. Sind die Voraussetzungen der Verordnung erfüllt, trägt das BLW – nach einem Einsprache- und Beschwerdeverfahren – die Bezeichnung im eidgenössischen Register der GUB und GGA ein.

Sind GUB und GGA einmal eingetragen, können sie von allen Akteurinnen und Akteuren verwendet werden, die die betreffenden Erzeugnisse vermarkten, sofern letztere das jeweils geltende Pflichtenheft erfüllen und sie von einer Zertifizierungsstelle kontrolliert werden. Es handelt sich somit um ein kollektives Nutzungsrecht.

- Verordnung über den Rebbau und die Einfuhr von Wein (Weinverordnung; SR 916.140)

Weine mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung (KUB/AOC) sind Weine, die mit dem Namen eines Kantons oder eines geografischen Gebiets eines Kantons bezeichnet sind (Art. 21 Abs. 1). Die Kantone legen ihre Anforderungen fest; diese umfassen insbesondere:

- eine Abgrenzung des geografischen Gebiets, in welchem zumindest die Trauben produziert werden;
- ein Verzeichnis der zugelassenen Rebsorten;
- ein Verzeichnis der zugelassenen Anbaumethoden;
- einen natürlichen Mindestzuckergehalt für die einzelnen zugelassenen Rebsorten;
- einen Höchstertrag pro Flächeneinheit für die einzelnen zugelassenen Rebsorten;
- ein Verzeichnis der zugelassenen Methoden der Weinbereitung und
- ein System zur Analyse und organoleptischen Prüfung des verkaufsfertigen Weines (Abs. 2).

Die weinspezifischen Begriffe (z. B. Schloss oder Œil-de-Perdrix) dürfen zur Kennzeichnung und Aufmachung eines Weines mit Ursprung in der Schweiz nur im Sinne ihrer Begriffsbestimmung verwendet werden (Art. 19).

Gestützt auf Artikel 25 führt und veröffentlicht das BLW ein schweizerisches Verzeichnis der kontrollierten Ursprungsbezeichnungen nach Artikel 21.

3.2 Herkunftsangaben- und Markenrecht

Das Markenschutzgesetz bietet auch Schutz für Bezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Der Schutz von Herkunftsangaben wird im Bundesgesetz über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben (MSchG, SR 232.11) vom 28. August 1992 geregelt (Art. 47 ff.). Zweck dieser Bestimmungen ist der Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten vor Täuschungen über die geografische Herkunft von Waren und Dienstleistungen und andererseits soll der Verkehr vor täuschenden oder irreführenden Erwartungen über die geografische Herkunft bewahrt werden, auch wenn damit keine bestimmten Erwartungen an Qualität, Eigenschaften oder Wertschätzung der gekennzeichneten Produkte geweckt werden (WILLI, a.a.O., N. 5 vor Art. 47 MSchG; HIRT, a.a.O., S. 38 ff.; MEISSER/ASCHMANN, a.a.O., S. 157; GLAUS, a.a.O., S. 9; BGE 132 III 770, S. 775).

Obwohl Marken und Herkunftsangaben im gleichen Erlass aufgeführt sind, unterstehen sie an sich unabhängigen Regelungen. Wie die Marke hat auch die Herkunftsangabe die Funktion, bestimmte Waren von solchen gleicher Natur zu unterscheiden. Die Unterscheidung soll hier aber nicht bezüglich der betrieblichen sondern der geografischen Herkunft erfolgen. Mit der Angabe sollen die Abnehmer auf eine bestimmte geografische Herkunft hingewiesen werden; diese steht im Prinzip in keinem Bezug zu einem bestimmten Unternehmen.

Diese Bestimmungen über die Herkunftsangaben kommen immer dann zur Anwendung, wenn eine Bezeichnung unter die Definition der Herkunftsangabe fällt und keine Spezialbestimmungen existieren. Der Schutz entsteht automatisch: Es braucht weder eine Registrierung noch eine behördliche Bewilligung.

Gemäss Artikel 47 des MSchG sind Herkunftsangaben direkte («Berner Lebkuchen») oder indirekte (Name eines Berges oder Schweizer Kreuz) Hinweise auf die geografische Herkunft von Waren oder Dienstleistungen. Die geografische Angabe kann gleichzeitig auf die Beschaffenheit oder auf Eigenschaften von Waren oder Dienstleistungen hinweisen, die mit der Herkunft zusammenhängen.

Als einfache Herkunftsangaben gelten Hinweise auf die geografische Herkunft von Waren oder Dienstleistungen, ohne dass mit diesem Hinweis eine bestimmte Qualität der damit gekennzeichneten Waren oder Dienstleistungen assoziiert wird. Der Hinweis beschränkt sich ausschliesslich auf die Aussage, dass die Ware oder die Dienstleistung aus einem bestimmten Ort stammt.

Qualifizierte Herkunftsangaben enthalten einen Hinweis auf einen Ort, der für die betreffenden Produkte einen besonderen Ruf genießt. Sie weisen darauf hin, dass die besonderen Eigenschaften des Erzeugnisses auf die geografischen Verhältnisse eines Landes, einer Region oder eines bestimmten Ortes zurückzuführen sind. GUB und GGA nach dem LwG, die im Register des BLW eingetragen sind, gelten als qualifizierte Herkunftsangaben.

In gewissen Fällen haben Herkunftshinweise ihren ursprünglichen Sinngehalt verloren und werden von den massgeblichen Verkehrskreisen nicht mehr als Hinweis auf die geografische Herkunft der gekennzeichneten Waren oder Dienstleistungen, sondern nur noch als Bezeichnung der Art, der Sorte oder der Beschaffenheit der Waren oder Dienstleistungen verstanden (z. B. Wienerli). Bei solchen Hinweisen handelt es sich um Gattungsbezeichnungen (Art. 47 Abs. 2 MSchG).

Herkunftsangaben werden seit jeher auch als Markenbestandteile verwendet. Im Rahmen des Markenprüfungsverfahrens hat das IGE deshalb sicherzustellen, dass keine irreführenden Zeichen in das Markenregister eingetragen werden.

Im Zusammenhang mit GUB und GGA gemäss Landwirtschaftsrecht bedeutet dies, dass sich die Einschränkung der Warenliste der Marke auf das im Pflichtenheft der geschützten Bezeichnungen definierte geografische Gebiet bezieht. So ist beispielsweise das Warenverzeichnis der Marke Nr. 501 173 «Sbrinz» (fig. mit Tell-Kopf) wie folgt eingeschränkt: Milchprodukte, nämlich Käse mit der geschützten Ursprungsbezeichnung «Sbrinz».

3.3 Lebensmittelrecht (aktuelles Gesetz und Revision)

Das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 9. Oktober 1992 (Lebensmittelgesetz, LMG; SR 817.0) hält in Artikel 1 Buchstabe c fest, dass ein Zweck des Gesetzes darin besteht, die Konsumentinnen und Konsumenten im Zusammenhang mit Lebensmitteln vor Täuschungen zu schützen. Täuschend sind Angaben und Aufmachungen, die geeignet sind, beim Konsumenten falsche Vorstellungen über Herstellung, Zusammensetzung, Beschaffenheit, Produktionsart, Haltbarkeit und Herkunft des Lebensmittels zu wecken (Art. 18 Abs. 3 LMG). Ausserdem besagt Artikel 19 des Gesetzes, dass Lebensmittel nicht zur Täuschung nachgeahmt werden dürfen.

Für den Täuschungsschutz ist es somit verpflichtend, dass jede Bezeichnung, die auf einem Lebensmittel angebracht oder in irgendeiner Form (z. B. durch die Anpreisung) an ein Lebensmittel gebunden ist, den Tatsachen entspricht. Dieser Schutz erstreckt sich auch auf die Aufmachung (z. B. Verpackung eines Lebensmittels), die für die Konsumentinnen und Konsumenten nicht irreführend sein darf.

Ausserdem wird in der Botschaft zu diesem Gesetz (BBl 1989 I 893) betont, dass sich diese Bestimmungen zwar in erster Linie an die Konsumentinnen und Konsumenten richten, aber auch aufrichtige Hersteller, Importeure, Verteiler und Verkäufer davon profitieren, da sie sie vor unlauterem Wettbewerb schützen.

Diese rechtlichen Grundsätze werden in der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV, SR 817.02) weiter ausgeführt. So heisst es in Artikel 10, dass für Lebensmittel verwendete Bezeichnungen, Angaben, Abbildungen, Umhüllungen, Verpackungen, Umhüllungs- und Verpackungsaufschriften, die Arten der Aufmachung und die Anpreisungen den Tatsachen entsprechen müssen beziehungsweise nicht zur Täuschung namentlich über Natur, Herkunft, Herstellung, Produktionsart, Zusammensetzung, Inhalt und Haltbarkeit der betreffenden Lebensmittel Anlass geben dürfen. Im Zusammenhang mit geschützten Bezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen verbietet dieser Artikel Angaben oder Aufmachungen irgendwelcher Art, die zu Verwechslungen mit Bezeichnungen führen können, die nach der GUB/GGA-Verordnung, nach einer analogen kantonalen Gesetzgebung oder nach einem völkerrechtlichen Vertrag mit der Schweiz geschützt sind (Art. 10 Abs. 2 Bst. f LGV). Mit anderen Worten: Alle im Lebensmittelrecht

verankerten Rechtsgrundsätze und -mechanismen zur Täuschungsbekämpfung gelten auch für geschützte Bezeichnungen.

Die jüngste Revision des Lebensmittelgesetzes (am 20. Juni 2014 vom Parlament verabschiedet) ändert grundsätzlich nichts an der oben beschriebenen Situation; die neuen Artikel 1 Buchstabe c, 18 und 19 bewahren den heutigen Inhalt, wenn auch anders formuliert.

3.4 Völkerrechtliche Verträge im Zusammenhang mit dem Schutz von geschützten Bezeichnungen

3.4.1 Allgemeine bilaterale Abkommen über geografische Angaben

Die bilateralen Abkommen über Herkunftsangaben und geografische Angaben schützen die aufgelisteten Bezeichnungen vor jeder nicht korrekten Verwendung im Handel. Die Namen der Staaten und Kantone (wie auch der Länder Deutschlands, der Regionen und Provinzen Spaniens, der historischen Provinzen Frankreichs usw.) verfügen für alle Erzeugnisse über einen absoluten Schutz als Herkunftsbezeichnung.

Diesen Abkommen zufolge darf die geografische Angabe nur nach dem Recht des Herkunftslandes verwendet werden. Ausserdem darf eine geografische Angabe im Schutzland nicht zu einer Gattungsbezeichnung werden.

In den 1960er und 1970er Jahren wurden die nachfolgenden, heute noch gültigen Abkommen mit europäischen Staaten geschlossen, die anschliessend EU-Mitglieder wurden. Sie umfassen geografische Angaben für Produkte aller Art.

- Vertrag vom 7. März 1967 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über den Schutz von Herkunftsangaben und anderen geographischen Bezeichnungen (SR 0.232.111.191.36)
- Vertrag vom 16. November 1973 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik über den Schutz von Herkunftsangaben, Ursprungsbezeichnungen und anderen geographischen Bezeichnungen (SR 0.232.111.197.41). Dieser Vertrag gilt weiter für die Tschechischen Republik und die Slowakei.
- Vertrag vom 14. März 1974 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Französischen Republik über den Schutz von Herkunftsangaben, Ursprungsbezeichnungen und anderen geographischen Bezeichnungen (SR 0.232.111.193.49)
- Vertrag vom 9. April 1974 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Französischen Republik über den Schutz von Herkunftsangaben, Ursprungsbezeichnungen und anderen geographischen Bezeichnungen (SR 0.232.111.193.32)
- Vertrag vom 16. September 1977 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Portugiesischen Republik über den Schutz von Herkunftsangaben, Ursprungsbezeichnungen und ähnlichen Bezeichnungen (SR 0.232.111.196.54)
- Vertrag vom 14. Dezember 1979 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Ungarischen Volksrepublik über den Schutz von Herkunftsangaben, Ursprungsbezeichnungen und anderen geographischen Bezeichnungen (SR 0.232.111.194.18)

Die nachfolgenden Abkommen beruhen auf den gleichen Grundsätzen wie die Verträge aus den 1960er und 1970er Jahren, enthalten aber zusätzlich noch Bestimmungen zum Schutz von geografischen Angaben, die nicht in den Listen im Anhang der Abkommen stehen.

- Abkommen vom 29. April 2010 zwischen dem Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Russischen Föderation über den Schutz der geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen (SR 0.232.111.196.65).

Beispiele: *Emmentaler, Rigi Kirsch, Moskovskaya vodka, Tulskiy samovar.*

- Abkommen vom 23. September 2013 zwischen dem Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung Jamaikas über die gegenseitige Anerkennung und den Schutz geografischer Angaben (SR 0.232.111.194.58).

Beispiel: *Emmentaler, St. Galler Stickerei / Spitzen, Blue Mountain Coffee, Jamaica Rum.*

3.4.2 Sektorielle bilaterale Abkommen über geografische Angaben

- Agrarabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (bilaterales Agrarabkommen)

Im Rahmen des bilateralen Abkommens vereinbarten die Europäische Union und die Schweiz die gegenseitige Anerkennung und den beidseitigen Schutz von geografischen Angaben für Wein und Spirituosen und schliesslich für Agrarprodukte. Diese Anerkennung ist in den Anhängen 7, 8 und 12 des bilateralen Agrarabkommens geregelt und gilt mittels eines Zusatzabkommens⁵ auch für das Fürstentum Liechtenstein.

- Anhang 7 (Bezeichnungen von Weinbauerzeugnissen) und 8 (Bezeichnungen von Spirituosen)

Aufgrund dieser Anhänge sind die aufgelisteten Bezeichnungen unter den in den einschlägigen Gesetzgebungen vorgesehenen Voraussetzungen Produkten mit Herkunft in der jeweiligen Vertragspartei vorbehalten.

Beispiele: *Coteaux de Dardagny, Thunersee, Dolcetto d'Alba, Beaune, Zuger Kirsch, Grappa del Ticino, Calvados, Ouzo.*

- Anhang 12 (Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel)

Geografische Angaben, die geschützt werden sollen, werden erst nach einem Prüf- und Konsultationsverfahren in die Liste aufgenommen. Die Listen werden jährlich nach dem gleichen Verfahren aktualisiert.

Beispiele: *Sbrinz, Cardon épineux genevois, Parmigiano Reggiano, Welsh Lamb*

- Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und Mexiko (SR 0.632.315.631.11): Gegenseitige Anerkennung und Schutz der Bezeichnungen für Spirituosen zwischen der Schweiz/dem Fürstentum Liechtenstein und Mexiko (Anhang IV).

Beispiele: *Grappa del Ticino, Vaduzer Marc, Tequila, Mezcal, Bacanora.*

- Internationales Abkommen von Stresa über den Gebrauch der Ursprungsbezeichnungen und der Benennungen für Käse (SR 0.817.142.1)

Dieses Abkommen von 1951 regelt und schützt den Gebrauch der Ursprungsbezeichnungen und Benennungen für Käse. Heute sind noch vier Länder Vertragsparteien dieses Abkommens: Frankreich, Italien, Holland und die Schweiz.

⁵ SR 0.916.026.812

Die Ursprungsbezeichnungen (Anhang A) sind den Herkunftsländern des Produkts vorbehalten und geniessen einen absoluten Schutz; die Benennungen (Anhang B) dürfen hingegen von den anderen Vertragsparteien verwendet werden, unter der Bedingung, dass die Bezeichnung des Fabrikationslandes in nach Schriftart, Grösse und Farbe gleichen Buchstaben beigefügt wird, wie sie für die Benennung verwendet werden (Art. 4). Somit bietet diese Vereinbarung einen minimalen Schutz für Schweizer Bezeichnungen, die mit dem bilateralen Agrarabkommen nicht geschützt sind, wie beispielsweise der Emmentaler.

3.4.3 Andere völkerrechtliche Verträge mit Bestimmungen über den Schutz von geografischen Angaben

Einige der Freihandelsabkommen, die die Schweiz selbst oder über die Europäische Freihandelsassoziation EFTA⁶ abgeschlossen hat, beinhalten allgemeine Bestimmungen über den Schutz von geografischen Angaben. Gemäss der Stellungnahme des Bundesrats zur Motion 12.3647 der ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen und der Formulierung dieser Motion, wie sie vom Ständerat angenommen wurde, ist der Bundesrat bestrebt, bei der Verhandlung von bilateralen Abkommen die Verwendung von geografischen Herkunftsbezeichnungen nach Möglichkeit zu regeln.

Auch im Rahmen des **Übereinkommens über die handelsbezogenen Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum**, dem Anhang 1.C des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO)⁷, werden geografische Angaben geschützt. Erzeugnisse werden vor irreführenden Angaben geschützt, wobei geografische Angaben von Wein und Spirituosen zusätzlich geschützt werden, d. h. auch wenn keine Gefahr besteht, dass die Öffentlichkeit bezüglich der tatsächlichen Herkunft des Produkts getäuscht werden könnte. Im Sinne des Abkommens sind geografische Angaben Informationen, die in Fällen, in denen die Qualität, der Ruf oder anderen ausschlaggebende Eigenschaften des Produkts in erster Linie der geografischen Herkunft zuzuschreiben sind, der Identifizierung des Produkts als Erzeugnis eines WTO-Mitgliedstaats – oder einer Region oder einer Örtlichkeit dieses Gebiets – dienen. Die WTO-Mitgliedstaaten müssen zwar Rechtsmittel vorsehen, um diesen Schutz zu gewährleisten, sind bei der Wahl des Schutzsystems (Markenrecht, Rechtsetzung über den unlauteren Wettbewerb oder ein System *sui generis*) jedoch frei.

Die **Pariser Übereinkunft** zum Schutz des gewerblichen Eigentums revidiert in Stockholm am 14. Juli 1967⁸ schützt Herkunftsangaben mittels Verbot jedes unmittelbaren oder mittelbaren Gebrauchs einer falschen Angabe über die Herkunft des Erzeugnisses oder über die Identität des Erzeugers, Herstellers oder Händlers.

Die Schweiz ist nicht Vertragspartei des **Lissabonner Abkommens** vom 31. Oktober 1958 über den Schutz der Ursprungsbezeichnungen und ihre internationale Registrierung. Da dieses jedoch mit dem Genfer Akt revidiert wurde und dadurch seinen Schutzzumfang auf geografische Angaben ausweitete, wird die Zweckmässigkeit eines Beitritts geprüft werden.

3.4.4 Völkerrechtliche Verträge über den Schutz anderer Bezeichnungen

Im Rahmen des bilateralen Agrarabkommens haben sich die Schweiz und die EU verpflichtet, den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln mit Herkunft in den Vertragsparteien, die nach ökologischen Landbaumethoden erzeugt wurden und die als gleichwertig anerkannten jeweiligen Rechtsbestimmungen und Vorschriften einhalten, zu fördern (Anhang 9).

Darüber hinaus hat die Schweiz Bio-Äquivalenz-Agreements mit der EU, Kanada, Japan und den USA geschlossen⁹.

⁶ Die vollständige Liste der Freihandelsabkommen der Schweiz ist verfügbar unter:
<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/04619/index.html?lang=de>

⁷ SR 0.632.20

⁸ SR 0.232.04

⁹ <http://www.blw.admin.ch/themen/00013/00085/00092/index.html?lang=de>

Bei der Unterzeichnung des bilateralen Agrarabkommens gab die Schweiz eine Absichtserklärung ab, eine dem EU-Recht entsprechende spezifische Gesetzgebung über die Haltung und Bezeichnung von Geflügel verabschieden zu wollen. Daraus resultierte die GKZV¹⁰.

4 Bisher in der Schweiz verfügbare Instrumente und getroffene Massnahmen

4.1 Anmassung von Bezeichnungen inländischer Erzeugnisse

4.1.1 LwG

4.1.1.1 Verwaltungsmassnahmen

Zum einen ergreift das BLW, gestützt auf Artikel 169 des LwG, Verwaltungsmassnahmen. So kann das BLW im Falle einer unrechtmässigen Verwendung einer geschützten Bezeichnung eine Verwarnung aussprechen, mit einem Betrag bis höchstens 10 000 Franken belasten (Art. 169 Abs. 1 LwG) oder die Verwendung und das Inverkehrbringen von Produkten verbieten (Art. 169 Abs. 3 LwG). Diese Bestimmung gilt im Vollzug nur für den Nichtlebensmittel-Bereich der Landwirtschaft; die Lebensmittel fallen in die Verantwortlichkeit der für die Lebensmittelkontrolle zuständigen kantonalen Stellen. Da die GUB und GGA, die bis heute eingetragen sind, ausschliesslich Lebensmittel betreffen, war das BLW nie in der Situation, Massnahmen nach dieser Bestimmung zu ergreifen.

Wenn Lebensmittel betroffen sind, treten die kantonalen Stellen der Lebensmittelkontrolle auf den Plan (vgl. Ziffer 4.1.3) und treffen Massnahmen gemäss dem LMG (vgl. Ziffer 4.1.3). So hat beispielsweise das kantonale Labor von St. Gallen auf Anzeige der Branchenorganisation Vacherin Mont-d'Or festgestellt, dass der Käse, der unter der Bezeichnung *Krümmswiler Försterkäse* verkauft wird, keine Anmassung der GUB *Vacherin Mont d'Or* darstellt und folglich keine Verletzung von Artikel 17 der GUB/GGA-Verordnung vorliegt. Das Bundesgericht¹¹ bestätigte diese Feststellung und vertrat den Standpunkt, die Holzschachtel, die für die Verpackung des *Vacherin Mont-d'Or* verwendet wird, und die runde Form des Käses stellten keine spezifischen Erkennungsmerkmale dar, sodass die Verwendung dieser Elemente beim *Krümmswiler Försterkäse* nicht Gegenstand von Beanstandungen sein könne – umso mehr als die Namen der beiden Produkte völlig unterschiedlich seien.

4.1.1.2 Strafbestimmungen

Wer eine GUB oder eine GGA nach Artikel 16 des LwG oder eine Klassierung oder Kennzeichnung nach Artikel 63 des LwG widerrechtlich verwendet, wird auf Antrag mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft (Art. 172 Abs. 1 LwG). Wer gewerbsmässig handelt, wird von Amtes wegen verfolgt. Die Strafe ist Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe. Mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden (Abs. 2). Wer die gestützt auf die Artikel 14 und 15 des LwG erlassenen oder anerkannten Bestimmungen über die Produktkennzeichnung vorsätzlich missachtet, wird mit Busse bis zu 40 000 Franken bestraft, sofern die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit höherer Strafe bedroht ist (Art. 173 Abs. 1. Bst. a^{bis} LwG). Wer fahrlässig handelt, wird mit Busse bis zu 10 000 Franken bestraft (Abs. 2). In besonders leichten Fällen kann auf Strafverfolgung und Bestrafung verzichtet werden (Abs. 5).

Die Strafverfolgung ist Sache der Kantone (Art. 175 LwG).

4.1.1.3 Vollzugsbestimmungen

Gestützt auf Artikel 179 LwG beaufsichtigt der Bundesrat den Vollzug des Gesetzes durch die Kantone. Vollzieht ein Kanton das Gesetz mangelhaft, so kann ihm der Bund die Beiträge kürzen oder verweigern.

¹⁰ SR 916.342

¹¹2A.515/2006

Gemäss Artikel 181 des LwG ordnen die Vollzugsorgane die erforderlichen Kontrollmassnahmen und Erhebungen an, soweit es der Vollzug des LwG und seiner Vollzugsverordnungen erfordert. Der Bundesrat kann Vorschriften erlassen, damit beim Vollzug des LwG und von weiteren die Landwirtschaft betreffenden Gesetzen eine einheitliche, gemeinsame und aufeinander abgestimmte Kontrolltätigkeit und der notwendige Informationsaustausch unter den zuständigen Kontrollorganen gewährleistet ist.

Artikel 184 des LwG besagt, dass das BLW und die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sich gegenseitig unterstützen und alle für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen austauschen. Dieser Informationsaustausch ist insofern wichtig, als verschiedene Behörden in den Vollzug des Schutzes der Bezeichnungen von Agrarprodukten involviert sind.

Bei der Revision des LwG 1998 wurde Artikel 182 durch das Parlament eingeführt und bei der Teilrevision des LwG 2002 präzisiert. Primär geht es bei Artikel 182 des LwG um den Vollzug des LwG und die Koordination desselben mit dem LMG und dem Zollgesetz (ZG). Ziel ist es, diese so miteinander zu koordinieren, dass es beim Vollzug weder zu Doppelspurigkeiten noch zu Lücken kommt. Diesem Ziel dient einerseits explizit Artikel 181 Absatz 1^{bis} des LwG, der die Koordination festschreibt, andererseits aber auch Artikel 182 des LwG.

Um an den Schnittstellen der verschiedenen Gesetze einen effizienten Vollzug zu gewährleisten, wird in Artikel 182 Absatz 2 eine zentrale Ermittlungsstelle festgelegt. Ziel ist es zu gewährleisten, dass landwirtschaftliche Erzeugnisse von Zuwiderhandlungen geschützt bzw. erfolgte Zuwiderhandlungen verfolgt werden.

4.1.2 MSchG

Zur Abwehr von Verletzungen sieht das MSchG zivil- (Art. 52 ff.), straf- (Art. 64) und verwaltungsrechtliche (Art. 70 ff.) Rechtsbehelfe vor.

4.1.2.1 Zivilrechtlicher Schutz

Wer ein rechtliches Interesse nachweist, kann vom Richter feststellen lassen, dass ein Recht oder Rechtsverhältnis besteht oder nicht besteht (Art. 52 MSchG; Feststellungsklage). Zu dieser Klage ist derjenige berechtigt, der ein rechtliches Interesse an der Feststellung nachweist.

Wer in seinem Recht an der Marke oder an einer Herkunftsangabe verletzt oder gefährdet wird, kann vom Richter insbesondere verlangen (Art. 55 MSchG; Leistungsklage):

- a) eine drohende Verletzung zu verbieten;
- b) eine bestehende Verletzung zu beseitigen;
- c) den Beklagten zu verpflichten, die Herkunft der in seinem Besitz befindlichen, widerrechtlich mit der Marke oder der Herkunftsangabe versehenen Gegenstände anzugeben.

Neben betroffenen Privaten sind auch Berufs- und Wirtschaftsverbände, die statuarisch zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder befugt sind, sowie Konsumentenschutzorganisationen von nationaler und regionaler Bedeutung berechtigt, zivilrechtliche Klagen beim zuständigen Gericht einzureichen (Art. 56 MSchG).

Wird dem IGE ein Missbrauchsfall in der Schweiz mitgeteilt, so informiert es die fehlbare Person oder das fehlbare Unternehmen schriftlich über das widerrechtliche Verhalten und macht dieses auf die anwendbaren rechtlichen Bestimmungen aufmerksam. Es hat jedoch nach dem geltenden Recht keine Kompetenz, Prozesse gegen solche Verletzungen zu führen. Mit der Swissness-Revision wird dem IGE das Recht, Zivilklage zu erheben, eingeräumt. Bei Missbrauchsfällen im Ausland informiert das IGE die betroffenen Branchenorganisationen. Die Branchen nehmen bei der effizienten Durchsetzung des Schutzes von Herkunftsangaben eine Schlüsselrolle ein.

4.1.2.2 Strafrechtlicher Schutz

Gemäss Art. 64 des MSchG wird auf Antrag des Verletzten mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft, wer vorsätzlich eine unzutreffende Herkunftsangabe oder eine mit dieser verwechselbare Bezeichnung gebraucht oder durch den Gebrauch eines Namens, einer Adresse oder einer Marke im Zusammenhang mit Waren oder Dienstleistungen fremder Herkunft eine Täuschungsgefahr schafft. Handelt der Täter gewerbmässig, so wird er von Amtes wegen verfolgt (Art. 64 Abs. 1 MSchG).

Die Rolle des IGE beim strafrechtlichen Schutz ist ähnlich wie beim zivilrechtlichen Schutz. Mit der Swissness-Revision soll neu nicht mehr nur der gewerbmässige, sondern jeder vorsätzliche Gebrauch von unzutreffenden Herkunftsangaben von Amtes wegen strafrechtlich verfolgt und dem IGE ein Antragsrecht eingeräumt werden.

4.1.2.3 Verwaltungsrechtlicher Schutz

Im Bereich der Lebensmittel kann auf den Vollzug durch die kantonalen Kontrollbehörden für den Täuschungsschutz verwiesen werden (vgl. Ziffer 4.1.3). Zum verwaltungsrechtlichen Schutz gehört auch die Hilfeleistung der Zollverwaltung (Art. 70 ff. MSchG).

Wie das schon heute der Fall ist, sind die Bestimmungen über die Angabe der schweizerischen Herkunft gemäss MSchG (inklusive Ausführungsverordnungen) beim Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung zu beachten. Die Vollzugsbehörden der Lebensmittelgesetzgebung prüfen die Einhaltung dieser markenschutzrechtlichen Kriterien im Rahmen der Umsetzung des lebensmittelrechtlichen Täuschungsverbots (BBl 2011 5610). Ihre Zuständigkeit bleibt unverändert.

Im Rahmen der Totalrevision des Ordnungsrechts zur Lebensmittelgesetzgebung («Projekt LARGO») wird auch auf Verordnungsstufe festgehalten, dass diese Verordnung im Rahmen des Täuschungsschutzes durch die Kantone zu berücksichtigen ist. Diese haben die Bestimmungen über Herkunftsangaben nach dem MSchG im Rahmen ihrer lebensmittelrechtlichen Vollzugsaufgabe zu beachten.

4.1.3 LMG

4.1.3.1 Verwaltungsmassnahmen

Stellen die Kontrollorgane fest, dass gesetzliche Anforderungen nicht erfüllt sind, machen sie Beanstandungen (Art. 27). Die Kontrollorgane teilen die Beanstandung den Betroffenen, unter Berufung auf eine amtliche Feststellung der Sachverhalte, schriftlich mit, dass das kontrollierte Lebensmittel eine oder mehrere gesetzliche Auflagen nicht erfüllt. Bei Lebensmitteln mit geschützter Bezeichnung kann dies eine allfällige Verletzung des Täuschungsschutzes betreffen (Nachahmung, Nichteinhalten des Pflichtenheftes usw.). Die beanstandete Ware muss schliesslich einer Verwaltungsmassnahme unterworfen werden (Art. 28). Das Kontrollorgan entscheidet, ob das Produkt beispielsweise mit Auflagen verwendet werden darf (z. B. vorbehältlich einer Änderung der Etikette) bzw. ob es beseitigt oder eingezogen werden muss.

Gemäss Artikel 30 des LMG kann das Kontrollorgan in gewissen Fällen vorsorglich die Beschlagnahmung der beanstandeten Ware anordnen. Dies namentlich, wenn die Konsumentinnen und Konsumenten vor einem Gesundheitsrisiko oder einer Täuschung geschützt werden müssen.

4.1.3.2 Strafbestimmungen

Das Kontrollorgan, das eine Zuwiderhandlung gegen das Lebensmittelrecht festgestellt und die entsprechende Verwaltungsmassnahme angeordnet hat, muss die Angelegenheit noch der Strafverfolgungsbehörde anzeigen (Art. 31). In leichten Fällen kann das Kontrollorgan auf eine solche Anzeige verzichten und muss in diesem Fall eine Verzeigung verfügen.

Betrugsfälle im Zusammenhang mit geschützten Bezeichnungen werden mit Busse bis zu 40 000 Franken bestraft (Art. 48 Abs. 1 Bst. h LMG). Diese Übertretung wird von Amtes wegen verfolgt. Wer fahrlässig handelt, wird mit Busse bis zu 20 000 Franken bestraft. Als einzige geplante Änderung soll wer gewerbmässig oder mit Bereicherungsabsicht handelt im künftigen Lebensmittelgesetz mit Busse bis zu 80 000 Franken bestraft werden.

4.2 Anmassung von Bezeichnungen von Schweizer Produkten im Ausland

Der Bund unterstützt vor dem Hintergrund von Artikel 16b des LwG Branchen-, Produzenten- und Verarbeiterorganisationen bei der Verteidigung der Schweizer GUB und GGA auf internationaler Ebene (Abs. 1). So kann der Bund einen Teil der Verfahrenskosten übernehmen, die den schweizerischen Vertretungen im Ausland auf Gesuch von Branchen-, Produzenten- oder Verarbeiterorganisationen zur Verteidigung von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben entstehen (Abs. 2). Das Budget, das für die Verteidigung der Schweizer GUB und GGA auf internationaler Ebene zur Verfügung steht, beträgt derzeit 50 000 Franken pro Jahr. Damit konnten die Forderungen der Branchenorganisationen bisher gedeckt werden. In diesem Zusammenhang übernahm der Bund einen Teil der Kosten, die der Interprofession du Gruyère in den USA und Südafrika für die Markenhinterlegung zur Verteidigung der GUB Gruyère in den jeweiligen Ländern entstanden.

Grundsätzlich gewährleisten die Abkommen über geografische Angaben auf dem Gebiet der jeweils anderen Vertragspartei den gleichen rechtlichen Schutz von Schweizer GUB und GGA wie im Inland.

So meldete beispielsweise die Interprofession Tête de Moine dem BLW, gestützt auf Anhang 12 des bilateralen Agrarabkommens, den Fall eines der GUB «Tête de Moine, Fromage de Bellelay» ähnlichen Käses, der als «Mönchskopf» bezeichnet wurde und Verweise auf die Schweizer GUB nutzte. Nach der Intervention der Schweiz bei der EU wurde die Etikette des Käses geändert und alle Anspielungen oder Verweise auf die Schweizer GUB oder ihr Herkunftsgebiet entfernt.

4.3 Anmassung von Bezeichnungen ausländischer Erzeugnisse

4.3.1 LwG, einschliesslich Agrarabkommen über geografische Angaben

Das LwG gilt auch für ausländische GUB und GGA, die im Verzeichnis des BLW registriert sind (vgl. Ziffern 4.1.1.1 und 4.1.1.2). Sind sie nicht als GUB oder GGA eingetragen oder ist kein völkerrechtlicher Vertrag über den Schutz ausländischer GA vorhanden, können letztere gestützt auf das MSchG (Art. 47 ff.) oder das Schweizer Lebensmittelrecht geschützt werden.

Die Agrarabkommen über die GA sehen ebenfalls einen gleichwertigen Schutz vor (Verwaltungsmassnahmen oder Rechtsverfahren). So wurden im Zusammenhang mit Anhang 12 des bilateralen Agrarabkommens beispielsweise Verdachtsfälle bezüglich der EU-GGA *Riz de Camarge*, der EU-GUB *Munster* und der EU-GGA *Tomme de Savoie* von den französischen Behörden beim BLW angezeigt; die zuständigen Kantonschemikerinnen und Kantonschemiker haben den Sachverhalt geprüft und Massnahmen angeordnet. Gestützt auf das Abkommen zwischen Mexiko und der Schweiz meldete der Consejo Regulador del Tequila dem BLW und dem IGE einen Verdachtsfall im Zusammenhang mit der geschützten Bezeichnung *Tequila*. Der Fall wurde an den zuständigen Kantonschemiker weitergeleitet, der zum Schluss kam, dass die Verwendung des Begriffs *Tequila* bei dem fraglichen Produkt rechtens war.

Was die Bezeichnungen «Berg» und «Alp» betrifft, gilt die BAIV nur für in der Schweiz produzierte landwirtschaftliche Erzeugnisse und daraus hergestellte Lebensmittel (Art. 1). Im Ausland hergestellte und in die Schweiz importierte Erzeugnisse unterstehen der oben erwähnten Verordnung nicht, dafür aber dem allgemeinen Täuschungsverbot (vgl. Ziffer 3.3).

4.3.2 MSchG, einschliesslich Abkommen über geografische Angaben

Das Herkunftsangabenrecht gemäss MSchG macht keinen Unterschied zwischen schweizerischen und ausländischen Herkunftsangaben (vgl. Ziff. 3.2).

Die generellen bilateralen Abkommen enthalten Listen mit geschützten Herkunftsangaben. Diese geschützten Namen gelten in der Schweiz unabhängig davon, ob auch nach der inländischen Verkehrsauffassung eine geografische Herkunftsbezeichnung vorliegt. Nach diesen Abkommen verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um den Schutz der Bezeichnungen sicherzustellen. Als Beispiel kann die Marke *Budweiser* für in den USA hergestelltes Bier genannt werden, deren Verwendung verboten wurde, da nach den Abkommen zwischen der Schweiz und Tschechien diese Bezeichnung der Kennzeichnung von Bier aus der tschechischen Stadt Budweis vorbehalten ist.

Im Rahmen des Markenprüfungsverfahrens hat das IGE auch bei ausländischen Herkunftsangaben sicherzustellen, dass keine irreführenden Zeichen in das Markenregister eingetragen werden.

4.3.3 LMG

Das Lebensmittelrecht unterscheidet beim Täuschungsschutz der Konsumentinnen und Konsumenten nicht zwischen inländischen und ausländischen Produkten. Die Massnahmen bei beanstandeten importierten Produkten sind also dieselben wie bei beanstandeten inländischen Produkten, wobei erstere zurückgewiesen werden können (Art. 28 Abs. 5). Die widerrechtliche Verwendung einer ausländischen geschützten Bezeichnung oder einer ausländischen geografischen Angabe kann somit von den für den Vollzug des Lebensmittelrechts zuständigen kantonalen Behörden beanstandet werden, wenn sie einen Fall von Täuschung im Sinne des LMG darstellt. Diese Beanstandung kann unabhängig davon vorgenommen werden, ob ein internationales Abkommen besteht oder nicht.

5 Kontrollen: involvierte Behörden auf Bundes- und Kantonebene und Problemerkennung

5.1 Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten gemäss den Artikeln 14–16 des LwG

Wer kontrolliert wen und was ergeben die Kontrollen?

Die Kontrolle der in den Artikeln 14–16 des LwG definierten Kennzeichnungen basieren auf einem Zertifizierungssystem. Unabhängige, private **Zertifizierungsstellen** kontrollieren und zertifizieren die Konformität des Herstellungsprozesses und der Deklaration von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten bezüglich der Kennzeichnungsverordnungen (Bio, GUB/GGA, Berg/Alp, GKZV) auf allen Stufen der Lebensmittelkette.

Die Zertifizierungsstellen stellen Verstösse gegen die Anforderungen dieser Verordnungen bzw. der Pflichtenheften fest und verhängen Sanktionen gemäss einem Sanktionsreglement. Eine Kontrolle kann in der Bestätigung der Konformität (Zertifizierung) oder in Nicht-Konformität (Nicht-Zertifizierung bzw. Zertifikatsentzug) resultieren. Bei der Feststellung von leichten Mängeln können korrigierende Massnahmen definiert werden, und bei Behebung der Auflagen kann die Bestätigung der Konformität (Zertifizierung) vorgenommen werden. Die Kontrollen der Zertifizierungsstellen bei GUB und GGA bewerten die Konformität der Produkte mit deren Pflichtenheft. Die festgestellten Unregelmässigkeiten (Nicht-Konformität) werden gemäss dem Kontrollhandbuch sanktioniert. Bei der Feststellung von leichten Mängeln können korrigierende Massnahmen definiert werden und bei Behebung der Auflagen kann die Bestätigung der Zertifizierung vorgenommen werden. Bei gravierenden Nicht-Konformität hingegen kann der Entzug der Zertifizierung vorgenommen werden. Letztere wird erst nach einer zusätzlichen Kontrolle, die die Behebung der Unregelmässigkeiten bestätigen muss, wieder erteilt.

Die Zertifizierungsstellen melden dem BLW, den zuständigen kantonalen Vollzugsbehörden sowie den Gruppierungen die bei den Kontrollen festgestellten Unregelmässigkeiten. Zusätzlich liefern die Zertifizierungsstellen dem BLW jährlich für jede geschützte Bezeichnung einen Bericht, in dem die Anzahl und die Art der getroffenen Korrekturmassnahmen und Entzüge der Zertifikate aufgeführt sind.

Die Zertifizierungsstellen müssen für ihre Tätigkeit nach der Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung (AkkBV, SR 946.512) akkreditiert sein. Die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS), welche Teil des Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ist, prüft und anerkennt die Kompetenz der privaten Zertifizierungsstellen nach der aktuellsten Version der Norm SN EN ISO/IEC 17065:2012.

Das **BLW** ist die zuständige Behörde und vollzieht die Kennzeichnungsverordnungen (Bio, GUB/GGA, Berg/Alp, GKZV) – sofern keine Lebensmittel betroffen sind – nach der Landwirtschaftsgesetzgebung. Das BLW zeichnet zudem für die öffentlich-rechtliche Überwachung der Zertifizierungsstellen hinsichtlich der Einhaltung der Verordnungen verantwortlich.

Der Fachbereich Finanzinspektorat des BLW führt im Bereich Milch pro Jahr ca. 200 Kontrollen bei den Käsereien durch. In Einzelfällen wurden anlässlich dieser Kontrollen auch Feststellungen im Bereich GUB/GGA sowie Berg/Alp (Käse) gemacht; diese Feststellungen werden jeweils dem verantwortlichen Fachbereich im BLW für eine weitere Beurteilungen und zwecks Wahrnehmung der Aufsicht der entsprechenden Kennzeichnungsverordnungen übermittelt.

Die **Organe der kantonalen Lebensmittelkontrolle** vollziehen ihrerseits die Kennzeichnungsverordnungen nach dem Lebensmittelgesetz (Verbot der Konsumententäuschung). Die Kontrollorgane können Ware beanstanden und über weitere Massnahmen (z. B. Verwertung mit oder ohne Auflagen, Beseitigung, unschädlich machen) entscheiden. Eine entsprechende Zusammenstellung durchgeführter Prüfungen (Anzahl, Kontrollparameter) und deren Ergebnisse gibt es auf der Ebene der Bundesbehörden nicht. Die Ergebnisse solcher Untersuchungen fliessen vielmehr in die Statistik der Kantone ein.

Das Tarifnummern-Verzeichnis zum elektronischen Zolltarif Tares unterscheidet nicht zwischen Bio-Produkten und konventionellen Erzeugnissen oder zwischen Produkten mit und solchen ohne GUB/GGA. Deshalb existieren keine Zolldaten zu den geschützten Bezeichnungen.

Im Rahmen des Agrarabkommens mit der EU und den Äquivalenz-Arrangements mit Kanada, Japan und den USA wird die Wirksamkeit des Kontroll- und Überwachungssystem von Bio-Produkten gemäss der Bio-Verordnung im Vergleich zu den äquivalenten Bio-Standards in Peer Reviews regelmässig überprüft. Die Kontrollstruktur im Bereich der GUB und GGA kann durch das Lebensmittel- und Veterinäramt der EU (Food and Veterinary Office, FVO) gemäss dem Agrarabkommen auditiert werden.

Wie erfolgt die Koordination unter den Akteuren?

Im Bio-Bereich koordiniert eine permanente Arbeitsgruppe unter der Leitung des BLW alle Fragen im Zusammenhang mit der Kontrolle und dem Vollzug der Bio-Verordnung. Sie erörtert aktuelle Vollzugsfragen, initiiert und bespricht notwendige Verbesserungen und erarbeitet Leitlinien und Instruktionen zuhanden der beteiligten Akteure des Kontrollsystems. In der Arbeitsgruppe sind alle relevanten Behörden und Stellen, namentlich das BLW und das BLV, der Verband der Kantonschemiker der Schweiz (VKCS), die SAS, die amtliche Futtermittelkontrolle der Agroscope sowie die Bio-Zertifizierungsstellen vertreten.

Das BLW hat zwei Weisungen an die Zertifizierungsstellen erlassen, wo dies zwecks einer einheitlichen Durchsetzung der Verordnungsbestimmungen erforderlich ist. Eine dritte, gemeinsame Weisung des BLV und des BLW an die kantonalen Vollzugsbehörden und die Zertifizierungsstellen betreffend den Umgang mit Rückstandsfunden in Bio-Produkten ist auch erlassen worden.

Im Rahmen der GUB/GGA-Verordnung und der BAIV besteht ebenfalls jeweils eine permanente Arbeitsgruppe unter Leitung des BLW, die sich mit Fragen im Zusammenhang mit der Kontrolle und dem Vollzug der entsprechenden Verordnungen beschäftigt. In der Arbeitsgruppe GUB/GGA sind alle relevanten Behörden und Stellen vertreten, namentlich der VKCS, die Zertifizierungsstellen und die SAS. In der Arbeitsgruppe Berg und Alp sind neben den Behörden (BLW, BLV, SAS und VKCS) und den Zertifizierungsstellen auch der Schweizerische Bauernverband, die Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete und der Alpwirtschaftliche Verein vertreten.

In der folgenden Tabelle sind einige spezifische Unterschiede im Kontrollsystem der Kennzeichnungsverordnungen dargestellt:

	Bio-Verordnung	GUB/GGA-Verordnung	Berg- und Alp-Verordnung	Geflügelkennzeichnungsverordnung
<i>Was wird kontrolliert</i>	<p>Landwirtschafts-, Verarbeitungs- und Handelsbetriebe.</p> <p>Bio: Insgesamt 6592 Landwirtschaftsbetriebe und 1691 Verarbeitungs- und Handelsbetriebe arbeiteten in der Schweiz im Jahr 2013 nach den Bestimmungen der Bio-Verordnung.</p> <p>GUB/GGA: Im Register des BLW sind 34 Bezeichnungen aufgeführt, davon 21 GUB und 13 GGA (Stand 14.10.2015), davon eine ausländische GGA «Café de Colombia». Rund 10 000 Betriebe produzieren Rohstoffe für schweizerische AOP-IGP-Produkte. 1300 Unternehmen verarbeiten AOP-IGP-Spezialitäten.</p>			<p>Kontrolliert werden alle Mastbetriebe, welche Hühner und Truthühner gemäss Anhang der GKZV produzieren, sowie Schlachthöfe.</p>
<i>Häufigkeit der Kontrollen</i>	Risikobasiert und mindestens einmal jährlich.	Mindestens alle zwei Jahre gemäss Verordnung über die Kontrolle der GUB und GGA (SR 910.124).	Mindestens einmal alle zwei Jahre.	Mindestens einmal jährlich. In Schlachthöfen mindestens einmal jährlich oder mindestens viermal jährlich, bei Schlachthöfen ohne ein zertifiziertes QM-System.
<i>Kontrolle bei importierten Produkten</i>	<p>Eingeführte Erzeugnisse dürfen als biologische Erzeugnisse gekennzeichnet werden, wenn sie nach gleichwertigen Regeln produziert, aufbereitet und kontrolliert wurden. Importeure unterliegen der Zertifizierungspflicht.</p> <p>Die Gleichwertigkeit basiert auf der Anerkennung ausländischer Standards (sog. «Länderliste» des WBF), oder auf der Anerkennung ausländischer Zertifizierungsstellen durch das BLW.</p>	<p>Die laufende Kontrolle von geografischen Angaben an der Landesgrenze ist Bestandteil der Kontrollen durch die EZV. Diese führt die entsprechenden Kontrollen risikobasiert durch und übermittelt entsprechende Proben zur Überprüfung an die Vollzugsbehörden des Empfängerkantons der Ware. Es besteht zudem die Möglichkeit, dass die für die GUB/GGA zuständigen Organisationen Zollhilfemassnahmen beantragen (Art. 71 MSchG).</p>	<p>Die BAIV gilt nur für inländische Erzeugnisse, deshalb erfolgen keine systematischen Kontrollen an den Grenzen respektive Produkten auf dem Binnenmarkt.</p>	<p>Eingeführtes Geflügelfleisch kann mit einer der in der GKZV definierten Bezeichnungen deklariert werden, sofern der Importeur nachweisen kann, dass die betreffenden Erzeugnisse in Bezug auf die Produktionsmethode und das Kontrollverfahren Bestimmungen unterliegen, welche den Vorschriften dieser Verordnung gleichwertig sind.</p>

Wo liegen die Probleme?

Aufgrund der Beurteilung des BLW als zuständige Aufsichtsbehörde kann das Kontrollsystem der Kennzeichnungsverordnungen insgesamt als adäquat und wirksam beurteilt werden. Entwicklungspotenzial besteht bei der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Vollzugsbehörden und den Zertifizierungsstellen. Diese Gesamtbeurteilung wird durch diverse Peer Reviews (EU, USA) untermauert.

Die identifizierten Verbesserungsmöglichkeiten im Kontrollsystem der Kennzeichnungsverordnungen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Eine wechselseitige Information und Meldung der festgestellten Unregelmässigkeiten zwischen den Zertifizierungsstellen und den Vollzugs- und Aufsichtsbehörden (Organe der kantonalen Lebensmittelkontrolle bzw. BLW) ist in den entsprechenden Verordnungen zwar vorgeschrieben, wird aber nicht in allen Bereichen gleich systematisch bzw. regelmässig angewendet. Zudem besteht nach der BAIV keine Pflicht, dem BLW jährlich einen Bericht mit Angaben zu den Kontrollresultaten zu liefern.
- Der Vollzug der auf das LwG abgestützten Kennzeichnungsverordnungen durch die Lebensmittelkontrolle beschränkt sich in der Praxis meistens auf die Umsetzung des Täuschungsverbots nach der Lebensmittelgesetzgebung. Eine geschützte Bezeichnung kann jedoch verletzt sein auch ohne dass dabei die Konsumentinnen und Konsumenten getäuscht sind. Das ist namentlich der Fall bei Artikel 17 der GUB/GGA-Verordnung, wo jede Nichteinhaltung des Pflichtenhefts rechtswidrig ist.
- Für die Produkte, die nach den Vorschriften gemäss den Artikeln 14–16 des LwG hergestellt und gekennzeichnet werden, werden weder systematisch überprüft, noch existiert keine harmonisierte Methode für die Erfassung und Auswertung der Kontrolldaten. Zudem besteht im Bio-Bereich keine Rückstandsdatenbank. Damit fehlten wichtige Grundlagen für die risikobasierte und gezielte Weiterentwicklung des Kontrollsystems. Mit der Einführung von Artikel 62 Absatz 5 des neuen LMG sollte die Problematik der Datenübermittlung gelöst sein. Die zuständigen Behörden erhalten dann Zugriff auf die von ihnen benötigten Daten.

Weil die Lebensmittelkontrollbehörden ihre Ressourcen aufgrund des Lebensmittelrechts risikobasiert einsetzen müssen, hat der Aspekt des Täuschungsschutzes ganz generell, sowie im Besonderen in Zusammenhang mit den Kennzeichnungsverordnungen hat für die kantonalen Vollzugsbehörden gegenüber dem Gesundheitsschutz nur eine untergeordnete Bedeutung.

Bis 2014 wurden durch die kantonalen Vollzugsbehörden auf diesem Gebiet keine spezifischen Kampagnen durchgeführt. Im Jahr 2015 hat der VKCS eine koordinierte Kampagne¹² im Bereich der Überprüfung von GUB/GGA und Alp/Berg an der Verkaufsfrent durchgeführt. Diese Kontrollen umfassten 1445 Produkte aus der Schweiz und Europa mit geschützten Bezeichnungen (GUB, GGA, «Berg» und «Alp»). Insgesamt wurden 936 Verkaufsstellen kontrolliert, davon waren 38 Prozent nicht konform bei der Verwendung der geschützten Bezeichnungen. Bei den Gastronomiebetrieben und Marktständen war die Anzahl Nicht-Konformitäten am grössten. Insbesondere in der Gastronomie betrafen die meisten Nicht-Konformitäten GUB/GGA aus der EU (562 kontrollierte Produkte, davon 29 % nicht konform); bei den Schweizer GUB/GGA-Produkten belief sich dieser Wert auf 14,5 Prozent (394 kontrollierte Produkte, davon 57 nicht konform). Bei den Grossverteilern waren 18 Prozent der GUB/GGA-Produkte aus der EU und 10 Prozent aus der Schweiz sowie 20 Prozent der «Berg»/«Alp»-Produkte nicht konform.

Im Jahr 2015 wurde eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung von möglichen Varianten zur Umsetzung von Artikel 182 des LwG beauftragt. In diesem Kontext wurde eine nicht repräsentative qualitative Befragung der Kantone und Zertifizierungsstellen durchgeführt, mit dem Ziel, das aktuelle Kontrollsystem aus der Sicht der in den Kontrollen tätigen Organe zu beurteilen.

¹² 420. Sitzung des VKCS

Die wichtigsten Erkenntnisse aus der Befragung können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Lebensmittelkontrollbehörden führen im Bereich Bio, GUB/GGA, Berg/Alp sowie bei nicht geschützten Lebensmittel regelmässige Produkt- und Prozesskontrollen durch.
- Die Lebensmittelkontrollbehörden führen im Bereich Bio, GUB/GGA, Berg/Alp sowie bei nicht geschützten Lebensmittel, die für den Export bestimmt sind, keine Produkt- und Prozesskontrollen durch.
- Es ergeben sich teilweise unterschiedliche Bewertungen beim Informationsaustausch zwischen Zertifizierungsstellen und Lebensmittelkontrollbehörden.
- Die Zertifizierungsstellen halten fest, dass die Kontrollsysteme (Bio, GUB/GGA, Berg/Alp) funktionieren. Die Lebensmittelkontrollbehörden bewerten dies im Bio-Bereich unterschiedlich.
- Das heutige System der Verfolgung von Zuwiderhandlungen hat nach Ansicht der Lebensmittelkontrollbehörden Stärken, was die Zertifizierungsstellen verneinen. Beide, Lebensmittelkontrollbehörden und Zertifizierungsstellen, stellen übereinstimmend fest, dass das System der Verfolgung von Zuwiderhandlungen seine Schwächen hat.
- Das Thema Lebensmittelbetrug wird sowohl bei den Lebensmittelkontrollbehörden wie auch bei den Zertifizierungsstellen als neue Herausforderung verstanden.
- Bei der ordentlichen Kontrolle wird das Thema Betrug zwar ausreichend adressiert, dennoch würde die Mehrheit der Lebensmittelkontrollbehörden eine subsidiäre Unterstützung der Kantone durch den Bund bei Verdachtsfällen, insbesondere von Fachexperten aus der Wirtschaftsprüfung, begrüssen.
- Die Lebensmittelkontrollbehörden stellen fest, dass die Koordination zur Ermittlung von Zuwiderhandlungen bei den geschützten Kennzeichnungen sowie bei den Herkunftskontrollen und der Produktionsmethoden nicht ausreicht und auch nicht funktioniert.

5.2 Kontrollierte Ursprungsbezeichnungen bei Wein gemäss Artikel 64 des LwG

Was wird kontrolliert?

Im Schweizerischen Verzeichnis der kontrollierten Ursprungsbezeichnungen (KUB/AOC) sind 85 AOC-Bezeichnungen aufgeführt, die die Kantone geschützt haben. Die AOC-Traubenproduktion macht Schätzungen zufolge über 95 Prozent der Gesamtproduktion aus, welche im Schnitt rund 100 Millionen Liter beträgt, die auf knapp 15 000 Hektar produziert werden. Es gibt schätzungsweise rund 5000 Landwirtschaftsbetriebe (ohne Hobbybetriebe), die Reben bewirtschaften. Kelterbetriebe gibt es ungefähr 1800. Insgesamt sind rund 4700 Betriebe der Weinhandelskontrolle unterstellt, einschliesslich der reinen Flaschenhändler und der Importeure.

Wer kontrolliert wen?

Das LwG (Art. 64) sieht im Bereich der Weinwirtschaft zwei Kontrollen vor: die Weinlesekontrolle und die nachgelagerte Weinhandelskontrolle. Wein ist ein Lebensmittel, weshalb die auf der Lebensmittelgesetzgebung basierenden Kontrollen ebenfalls Anwendung finden.

Die Organisation und Durchführung der Weinlesekontrolle ist Sache der Kantone und erfolgt nach den Rahmenbedingungen des Bundes (Art. 28 ff. Weinverordnung). Die Einkellerinnen und Einkellerer sind verpflichtet, für jeden Traubenposten die für die Weinlesekontrolle erforderlichen Angaben zu erfassen. Die Kontrolle erfolgt bei der Einkellerin bzw. beim Einkellerer gemäss dem Eigenkontrollsystem. Er soll die Rückverfolgbarkeit des Traubenguts von der Parzelle zum Kelterbetrieb sicherstellen, die Einhaltung der Produktionsbestimmungen (z. B. Höchsterträge, Mindestzuckergehalte) und die korrekte Klassierung des Weins garantieren. Die Kantone müssen die Überwachung der Kontrolle anhand einer Risikoanalyse durchführen. Sechs dieser Risiken sind in der Weinverordnung (Art. 30) erwähnt. Einige Kantone, vor allem solche mit einer kleineren Rebfläche,

sehen eine systematische Weinlesekontrolle vor, d. h. das Traubengut muss vor der Pressung immer von einem offiziellen Weinlesekontrolleur abgenommen und klassiert werden.

Die Weinhandelskontrolle überprüft die Handelsaktivitäten (Kauf, Verkauf, Import, Verarbeitung, Lagerung) der in- und ausländischen Weine, Traubenmoste und -säfte (Art. 33 ff. Weinverordnung) und hat zum Ziel, die geografischen Angaben und Weinbezeichnungen zu schützen. Die Schweizer Weinhandelskontrolle (SWK) ist vom Bundesrat mit der Durchführung dieser Kontrolle beauftragt. Sie ist direkt der Aufsicht durch das WBF unterstellt. Darüber hinaus besteht zwischen dem BLW und der SWK ein Leistungsvertrag. Für Produzentinnen und Produzenten, die nur ihre eigenen Produkte verarbeiten und verkaufen (Selbsteinkellerer) und jährlich höchstens 2000 Liter aus demselben Produktionsgebiet zukaufen, kann vom BLW eine gleichwertige in der Verantwortung der Kantone liegende Kontrolle anerkannt werden. Sechs solche kantonale Kontrollorgane sind im Jahr 2015 anerkannt.

Sämtliche Weinhandelskontrollorgane sind von der SAS nach der AkkBV akkreditierte Inspektionsstellen. Die Kontrollorgane führen in den Betrieben risikobasierte Kontrollen durch. Sie prüfen die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen über den Wein gemäss der Landwirtschafts- und der Lebensmittelgesetzgebung (Weinverordnung, Verordnung des EDI über alkoholische Getränke, kantonale Bestimmungen). Die SWK überprüft zudem die Konformität ausländischer Weine mit den Bestimmungen internationaler Abkommen oder den jeweiligen nationalen Vorschriften bezüglich Bezeichnungen und Kennzeichnungen. In erster Linie handelt es sich um eine buchhalterische Kontrolle der Warenflüsse und der verwendeten Weinbezeichnungen und -kennzeichnungen, die durch Weinlese-Atteste, Rechnungen und Begleitdokumente belegt werden müssen. Mindestens alle vier Jahre müssen sich alle Betriebe einer Kontrolle unterziehen.

Werden Verstösse festgestellt, erfolgt eine Meldung bei der zuständigen Behörde (je nach Fall bei der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde, beim BLW oder in manchen Fällen direkt bei der Staatsanwaltschaft). Die Vollzugsbehörden entscheiden über weitere Schritte und allfällige Verwaltungs- und Strafmassnahmen.

Die Zuständigkeiten bei der Kontrollen sowie beim Vollzug sind in den Artikeln 36 und 47 der Weinverordnung geregelt. Den Vollzug dieser Verordnung obliegt gemäss LwG dem BLW, sofern nicht andere Verwaltungen damit beauftragt sind (Art. 47). Die Organe der kantonalen Lebensmittelkontrolle vollziehen die Artikel 19 und 21–24 (weinspezifische Begriffe, Klassierung der Weine) dieser Verordnung gemäss der Lebensmittelgesetzgebung (Art. 47).

Was ergeben die Kontrollen?

Die Weinhandelskontrollorgane haben einen jährlichen Bericht mit den ausführlichen Kontrollergebnissen zuhanden des BLW zu erstellen. Dieser muss mindestens Angaben betreffend die Gesamtzahl der kontrollpflichtigen Betriebe, die Anzahl der im Laufe des Berichtsjahres kontrollierten Betriebe, die festgestellten Unregelmässigkeiten und Verstösse sowie die entsprechenden Folgen enthalten. Ähnliche Ergebnisse der Weinlesekontrolle und der Überwachung werden dem BLW hingegen nicht gemeldet. Die kantonalen Weinleseberichte enthalten statistische Angaben wie die Grösse der Rebfläche, die Erntemenge und die Qualität in Brix.

Wie erfolgt die Koordination mit anderen Akteuren

Im Rahmen der Weinlesekontrolle muss der Kanton zwischen seinen daran beteiligten Ämtern den Austausch jener Daten sicherstellen, die die Überwachung der Einhaltung der Rückverfolgbarkeit und der Produktionsbestimmungen ermöglichen.

Die Weinhandelskontrollorgane tauschen sich bei Bedarf untereinander aus. Die SWK erhält Weinimportdaten von der OZD. Die Bundesämter (BLV und BLW) werden bei Fragen von den Organen der kantonalen Lebensmittelkontrolle und den Weinhandelskontrollorganen kontaktiert.

Im Jahr 2015 wurde eine sogenannte «Weinplattform» gegründet: Diese besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Laboratorien, des Bundes (BLW und BLV) sowie der SWK. Vollzugsfragen aus den Bereichen der Lebensmittel- und Landwirtschaftsgesetzgebung werden besprochen.

Welche Wirkung erzielen die Kontrollen?

Die Weinlese- und die Weinhandelskontrolle bilden ein System zur Überwachung der Rückverfolgbarkeit eines Traubenpostens vom Rebberg zur Flasche. Ebenso dienen sie der Überwachung der Produktionsbestimmungen, insbesondere jenen der AOC-Weine, sowie der korrekten Verwendung der gesetzlichen Weinbezeichnungen und -kennzeichnungen. Die Weinhandelskontrolle erlaubt die Feststellung und Bearbeitung von jährlich durchschnittlich 40 Unregelmässigkeiten, wovon ungefähr 30 schwerwiegend sind (für die Weinlesekontrolle sind keine konsolidierten Zahlen bekannt). Es handelt sich in letzteren Fällen um unerlaubte Verschnitte von Weinen, unzulässige Jahrgangs- und Sortenangaben usw. Die Wirksamkeit der Weinlesekontrolle, die in der Verantwortung der Kantone liegt, ist insbesondere abhängig vom Informationsaustausch zwischen den kantonalen Ämtern, die für die Ausstellung der Produktionsrechte bzw. die Überwachung der korrekten Erfassung der Einkellerung von Traubenposten zuständig sind. Auch wenn die Betriebe, die der Weinlese- und Weinhandelskontrolle unterstellt sind, die präventive und pädagogische Wirkung der beiden Kontrollen anerkennen, so ist das System wegen der Vielzahl an Akteuren doch kompliziert und manchmal auch ungenügend wirksam, insbesondere was wirtschaftliche Betrugsfälle betrifft.

Wo liegen die Probleme?

Aufgrund von publik gewordenen Betrugsfällen im Weinhandel in den Jahren 2013/2014 hat das BLW zwischen Sommer 2014 und Herbst 2015 eine eingehende Überprüfung des heutigen Kontrollsystems im Bereich Wein vorgenommen. Verbesserungspotenzial besteht bei der Rückverfolgbarkeit des Traubenguts, bei der Ausrichtung der Kontrollen auf Hochrisikofälle, beim Informationsaustausch zwischen allen beteiligten Kontrollorganen und Behörden, bei der Aufsicht durch die Kantone und den Bund über das Kontrollsystem sowie bei der klaren Kompetenzzuteilung der verschiedenen beteiligten Behörden.

6 Schlussfolgerungen und Vorschläge für neue Massnahmen

Für die Produzentinnen und Produzenten wie auch die Konsumentinnen und Konsumenten ist es wichtig, dass die Kontrollen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen und verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen effizient sind und das Vertrauen in inländische Produkte intakt bleibt.

Entscheidend für die Glaubwürdigkeit der Bezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind unter anderem ein effizientes, effektives und leistungsfähiges Kontroll- und Aufsichtssystem zur Bekämpfung von Zuwiderhandlungen.

6.1 Massnahmen zur Verbesserung des bestehenden Kontrollsystems

Anhand der Analyse in Kapitel 5 dieses Berichts können Mängel bei der Kontrolle und dem Vollzug eruiert werden, die das System zur Bekämpfung von Zuwiderhandlungen im Bereich der Bezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Bio, GUB/GGA, Berg/Alp, Kennzeichnung von Geflügelfleisch, Wein) untergraben.

Daher werden zur Behebung der Mängel im heutigen Kontrollsystem folgende Massnahmen vorgeschlagen:

- **Nichteinhalten der Meldepflicht von bei Kontrollen festgestellten Unregelmässigkeiten (Zertifizierungsstellen)**

Die Meldepflicht von festgestellten Unregelmässigkeiten ist in verschiedenen rechtlichen Bestimmungen verankert. Trotzdem wird diese Pflicht nur selten erfüllt. Das macht ein koordiniertes Eingreifen der verschiedenen Kontroll- und Aufsichtsorgane schwierig. Vor diesem Hintergrund scheint es zwingend, den Zertifizierungsstellen das Vorgehen zu vermitteln, inwiefern die bei Kontrollen festgestellten Unregelmässigkeiten dem BLW, den Kantonschemikerinnen und Kantonschemikern sowie – im Falle von GUB und GGA – den gesuchstellenden Gruppierungen zu melden sind. Der Bundesrat wird dafür sorgen, dass diese Weisung gestärkt wird. Beim Biolandbau stellt sich dieses Problem hingegen nicht. Hier wurden die Zertifizierungsstellen mittels einer Weisung über die Anzeige von Unregelmässigkeiten und über den Inhalt und die Struktur des Jahresberichts zuhanden des BLW instruiert. Es ist also durchaus denkbar, dass das BLW einen Jahresbericht über die verschiedenen kontrollierten Bezeichnungen erhält, um seine Aufsichtstätigkeiten zu optimieren und zu harmonisieren. Es wird vorgeschlagen, dass analog zum Biolandbau auch für die anderen Bezeichnungen die Struktur und der Inhalt des Jahresberichts der Zertifizierungsstellen zuhanden des BLW in einer Weisung definiert werden. Bei den Bezeichnungen «Berg» und «Alp» ist in der entsprechende Verordnung nicht vorgesehen, dass die Zertifizierungsstellen einen jährlichen Bericht über die Kontrolltätigkeiten vorlegen müssen. Bei einer nächsten Revision dieser Verordnung wird diesem Punkt Rechnung getragen werden.

- **Nichteinhalten der Meldepflicht von beim Vollzug festgestellten Unregelmässigkeiten (kantonale Stellen)**

Gestützt auf die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen über den Täuschungsschutz von Konsumentinnen und Konsumenten kontrollieren die für den Vollzug des Lebensmittelrechts zuständigen kantonalen Stellen die Kennzeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Das Lebensmittelrecht liegt in der Zuständigkeit des EDI und des BLV. Letzteres kann die Kantonschemikerinnen und Kantonschemiker gestützt auf Artikel 36 des LMG anleiten. Das BLW hat weder aufgrund des LwG noch gestützt auf die Verordnungen über die Bezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen die Möglichkeit, Vollzugsmassnahmen der für die Lebensmittelkontrolle zuständigen kantonalen Stellen zu koordinieren oder diese entsprechend zu instruieren. Somit wäre es angebracht, sich diese beiden Ämter abzusprechen, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet Massnahmen zur Harmonisierung des Vollzugs treffen. Der Bundesrat wird dafür sorgen, dass die nötigen Massnahmen getroffen werden, um die Koordination zwischen diesen beiden Ämtern zu verbessern. Ausserdem wäre es sinnvoll, dass die Kantone das BLW über getroffene Vollzugsmassnahmen und die Kontrollergebnisse im Bereich der Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen informieren. Der Bundesrat wird dafür sorgen, dass die Kantone für diese Notwendigkeit sensibilisiert werden.

- **Durchsetzung der Strafbestimmungen**

Ein weiterer Punkt sind die allfälligen strafrechtlichen Folgen der missbräuchlichen Verwendung einer Bezeichnung. Bei den geografischen Angaben müssen die für die Lebensmittelkontrolle zuständigen kantonalen Stellen gestützt auf Artikel 31 des LMG der Strafverfolgungsbehörde Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Lebensmittelrechts anzeigen. Ausserdem kann jede geschädigte Person gegen jede widerrechtliche Verwendung einer geografischen Angabe Beschwerde einlegen (Art. 172 LwG). Aufgrund dieser Strafanzeigen oder Beschwerden kann sich die Strafverfolgungsbehörde veranlasst sehen, die eine oder andere Strafe zu verhängen. Tatsächlich kommt es aber nicht selten vor, dass Verfahren aus Mangel an Beweisen eingestellt werden oder im Falle einer Verurteilung nur milde Geldstrafen verhängt werden. Es könnten jedoch auch andere Strafbestimmungen, die in verschiedenen Gesetzen verankert sind, zur Anwendung kommen. Diese Frage des Zusammentreffens von Strafbestimmungen fällt in die Zuständigkeit der Gerichte, die die Bestimmung in Abhängigkeit des verletzten Rechtsguts anwenden müssen. Diese Bestimmungen sind den Gerichten jedoch kaum bekannt. Folglich würde eine Aufzählung aller im Rahmen einer Anzeige bei der Strafverfolgungsbehörde anwendbaren Bestimmungen ihre

Aufgabe erleichtern. Daher sollten alle für die Lebensmittelkontrolle zuständigen kantonalen Stellen und – bei weinspezifischen Bezeichnungen – die Schweizer Weinhandelskontrolle (SWK) entsprechend instruiert werden. Der Bundesrat wird dafür sorgen, dass eine entsprechende Information der Vollzugsorgane hinsichtlich der Anwendung der Strafbestimmungen stattfindet.

- **Fehlende Koordination und Information zwischen den involvierten Behörden (BLW, BLV, Kantonschemikerinnen und Kantonschemiker, Zertifizierungsstellen usw.)**

Die betroffenen Bereiche unterliegen mehreren Rechtsnormen, die in mehreren Gesetzen und Verordnungen geregelt sind, sodass der Vollzug bei verschiedenen Bundes- und Kantonsbehörden liegt, deren Verfahren und Sanktionsinstrumente sich voneinander unterscheiden. Eine mögliche Massnahme wäre, Informationen und Ergebnisse von Kontrollen auf einer gemeinsamen Austauschplattform bereitzustellen. So könnten die zuständigen Behörden einerseits die Daten der Kontrollen auswerten und andererseits eingreifen und die in den entsprechenden Gesetzen und Verordnungen vorgesehenen Massnahmen und Bestimmungen zur Anwendung bringen. Diese Plattform wäre ganz im Sinne der Artikel 182 und 184 der LwG. Daher wird der Bundesrat zum Zweck einer verbesserten Koordination und Information zwischen den betroffenen Behörden dafür sorgen, dass die verschiedenen Möglichkeiten zur Schaffung einer solchen Austauschplattform geprüft und diese möglichst rasch realisiert wird.

Die vorgeschlagenen Massnahmen haben keine finanzielle und personelle Mehrbelastung für den Bund zur Folge.

6.2 Massnahmen bezüglich der Verfolgung von Zuwiderhandlungen

Konsumentinnen und Konsumenten erwarten sichere, qualitativ hochwertige und tiergerecht produzierte Lebensmittel. Die Forderung nach Transparenz wird lauter und für Kaufentscheide immer wichtiger. Der «Pferdefleischskandal» 2013 und Skandale rund um falsche Bioprodukte haben aufgezeigt, wie weitreichend die Auswirkungen von Täuschung respektive Betrug im Lebensmittelsektor sein können.

Das Parlament hat 1998 das LwG um Artikel 182 erweitert. Der genannte Artikel verlangt die Koordination desselben mit dem LMG und dem ZG. Er ermöglicht es zudem, von der Eidgenössischen Steuerverwaltung Auskünfte zu erhalten. Des Weiteren verlangt er vom Bundesrat die Einsetzung einer Zentralstelle zur Ermittlung von Zuwiderhandlungen entlang der Lebensmittelkette.

Seit der Verabschiedung von Artikel 182 des LwG wurden auf gesetzlicher wie auf organisatorischer Ebene verschiedene Massnahmen getroffen, die die Lebensmittelsicherheit fördern und den Schutz vor einer betrügerischen oder irreführenden Verwendung von Bezeichnungen bei der Lebensmittelkennzeichnung verstärken sollen.

Namentlich sind dies: Das Abkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und der Schweiz über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen, 2002), die Gründung der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (2006) zur Wahrnehmung der Aufsicht und die Erstellung des Nationalen Kontrollplans (2007), das Abkommen der Schweiz und der EU zum Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben (Anhänge 7, 8 und Anhang 12 des Agrarabkommens, 2011), die Bildung des BLV (2013), die Revision des LMG und dessen Folgeverordnungen (Inkrafttreten für 2017 geplant).

Diese Massnahmen gehören zusammen mit den Revisionen des Lebensmittelrechts und des MSchG («Swissness») zu den Eckpfeilern des Gesamtkonzepts zur Lebensmittelsicherheit und zum Täuschungsschutz. Die Wirksamkeit dieser einzelnen Massnahmen sowie die Koordination und Zusammenarbeit der verschiedenen kantonalen, eidgenössischen und internationalen Instanzen sind wesentliche Voraussetzungen für die weitere Gewährleistung des hohen Konsumentenschutzes. Auf

internationaler Ebene strebt der Bundesrat bei den Verhandlungen mit der EU in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und öffentliche Gesundheit eine effizientere Kooperation an.

Mit den in diesem Bericht aufgeführten Massnahmen in Verbindung mit denjenigen, die bereits auf der gesetzlichen und auf der organisatorischen Ebene umgesetzt wurden, werden die Anforderungen des Artikels 182 Absatz 1 des LwG erfüllt. Unklar ist, wie die in Artikel 182 Absatz 2 des LwG verlangte Einsetzung einer Zentralstelle im heutigen Rechtsrahmen umgesetzt werden kann, weil der Gesetzgeber zwar eine Zentralstelle vorgesehen hat, jedoch ansonsten keine Anpassungen vorgenommen hat, welche ihr die Erfüllung der in Artikel 182 Absatz 2 des LwG zugeordneten Aufgaben ermöglichen. Zur Klärung dieser Frage wurde im Jahr 2015 eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung von möglichen Varianten zu dessen Umsetzung beauftragt. Die Vorschläge der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe werden einer eingehenden Analyse unterzogen. Diese erfordert die Zusammenarbeit und Koordination zwischen BLW, BLV und Eidgenössischer Zollverwaltung (EZV) sowie der kantonalen Vollzugsorgane. Mit ersten Ergebnissen wird Ende 2016 gerechnet.

Zusammenfassende Tabelle der vorgeschlagenen Massnahmen zur Verbesserung des bestehenden Kontrollsystems :

Handlungsfeld	Akteure	Festgestellte Mängel	Vorgeschlagene Massnahme
Kontrolle	Zertifizierungsstelle (ZS)	Die Meldepflicht von festgestellten Unregelmässigkeiten ist in verschiedenen rechtlichen Bestimmungen verankert. Trotzdem wird diese Pflicht nur selten erfüllt. Das macht ein koordiniertes Eingreifen der verschiedenen Kontroll- und Aufsichtsorgane schwierig.	<ul style="list-style-type: none"> • Weisung an den ZS, um das Vorgehen zu vermitteln, inwiefern die bei Kontrollen festgestellten Unregelmässigkeiten zu melden; • Weisung an den ZS über die Struktur und der Inhalt des Jahresberichts betreffend GUB/GGA. Bei den Bezeichnungen «Berg» und «Alp» wird diesem Punkt bei einer nächsten Revision der BAIV Rechnung getragen werden.
Vollzug	Organe der kantonalen Lebensmittelkontrolle (Kantonschemikerinnen und Kantonschemiker, KC)	Die KC kontrollieren die Kennzeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Täuschungsschutz von Konsumentinnen und Konsumenten). Das Lebensmittelrecht liegt in der Zuständigkeit des EDI und des BLV. Letzteres kann die KC gemäss LMG Weisungen erlassen. Das BLW hat weder aufgrund des LwG noch gestützt auf die Verordnungen über die Bezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen die Möglichkeit, Vollzugsmassnahmen der für die Lebensmittelkontrolle zuständigen kantonalen Stellen zu koordinieren oder diese entsprechend zu instruieren.	<ul style="list-style-type: none"> • Es wäre angebracht, dass das BLW und das BLV sich absprechen, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet Massnahmen zur Harmonisierung des Vollzugs treffen. Der Bundesrat wird dafür sorgen. Ausserdem wäre es sinnvoll, dass die KC das BLW über getroffene Vollzugsmassnahmen und die Kontrollergebnisse im Bereich der Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen informieren. Der Bundesrat wird dafür sorgen, dass die Kantone für diese Notwendigkeit sensibilisiert werden.
Strafbestimmungen	Organe der kantonalen Lebensmittelkontrolle (Kantonschemikerinnen und Kantonschemiker, KC)	Die KC sollen Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften des Lebensmittelrechts anzeigen. Ausserdem kann jede geschädigte Person gegen jede widerrechtliche Verwendung einer geografischen Angabe Beschwerde einlegen. Aufgrund dieser Strafanzeigen oder Beschwerden kann sich die Strafverfolgungsbehörde veranlasst sehen, die eine oder andere Strafe zu verhängen. Tatsächlich kommt es aber nicht selten vor, dass Verfahren aus Mangel an Beweisen	<ul style="list-style-type: none"> • Die KC und – bei weinspezifischen Bezeichnungen – die SWK sollten über allen im Rahmen einer Anzeige bei der Strafverfolgungsbehörde anwendbaren Bestimmungen entsprechend instruiert werden. Der Bundesrat wird dafür sorgen, dass eine entsprechende Information der Vollzugsorgane hinsichtlich der Anwendung der Strafbestimmungen stattfindet.

Handlungsfeld	Akteure	Festgestellte Mängel	Vorgeschlagene Massnahme
		eingestellt werden oder im Falle einer Verurteilung nur milde Geldstrafen verhängt werden. Es könnten jedoch auch andere Strafbestimmungen, die in verschiedenen Gesetzen verankert sind, zur Anwendung kommen.	
Koordination und Information	BLW, BLV, Organe der kantonalen Lebensmittelkontrolle und Zertifizierungsstellen	Die betroffenen Bereiche unterliegen mehreren Rechtsnormen, die in mehreren Gesetzen und Verordnungen geregelt sind, sodass der Vollzug bei verschiedenen Bundes- und Kantonsbehörden liegt, deren Verfahren und Sanktionsinstrumente sich voneinander unterscheiden.	<ul style="list-style-type: none"> • Informationen und Ergebnisse von Kontrollen auf einer gemeinsamen Plattform bereitstellen. Eine solche Plattform würde ermöglichen, den zuständigen Behörden einerseits die Daten der Kontrollen auszuwerten und andererseits einzugreifen und die in den entsprechenden Gesetzen und Verordnungen vorgesehenen Massnahmen und Bestimmungen zur Anwendung zu bringen. Diese Plattform wäre ganz im Sinne der Artikel 182 und 184 der LwG. • Der Bundesrat wird zum Zweck einer verbesserten Koordination und Information zwischen den betroffenen Behörden dafür sorgen, dass die verschiedenen Möglichkeiten zur Schaffung einer solchen Austauschplattform geprüft werden.
Verfolgung von Zuwiderhandlungen	BLW, BLV, Organe der kantonalen Lebensmittelkontrolle und Zertifizierungsstellen	<p>Artikel 182 des LwG verlangt die Koordination desselben mit dem LMG und dem ZG. Er ermöglicht es zudem, von der Eidgenössischen Steuerverwaltung Auskünfte zu erhalten. Des Weiteren verlangt er vom Bundesrat die Einsetzung einer Zentralstelle zur Ermittlung von Zuwiderhandlungen entlang der Lebensmittelkette.</p> <p>Seit der Verabschiedung von Artikel 182 des LwG wurden auf gesetzlicher wie auf organisatorischer Ebene verschiedene Massnahmen getroffen, die die Lebensmittelsicherheit fördern und den Schutz vor einer betrügerischen oder irreführenden Verwendung von Bezeichnungen bei der Lebensmittelkennzeichnung verstärken sollen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zur Klärung dieser Frage wurde im Jahr 2015 eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung von möglichen Varianten zu dessen Umsetzung beauftragt. • Die Vorschläge der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe werden einer eingehenden Analyse unterzogen. Diese erfordert die Zusammenarbeit und Koordination zwischen BLW, BLV und EZV sowie der kantonalen Vollzugsorgane. Mit ersten Ergebnissen wird Ende 2016 gerechnet.

Handlungsfeld	Akteure	Festgestellte Mängel	Vorgeschlagene Massnahme
		<p>Mit den in diesem Bericht aufgeführten Massnahmen in Verbindung mit denjenigen, die bereits auf der gesetzlichen und auf der organisatorischen Ebene umgesetzt wurden, werden die Anforderungen des Artikels 182 Absatz 1 des LwG erfüllt. Unklar ist, wie die in Artikel 182 Absatz 2 des LwG verlangte Einsetzung einer Zentralstelle im heutigen Rechtsrahmen umgesetzt werden kann.</p>	