



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bern, 18. Dezember 2020

Bericht des Bundesrates zur Evaluation der «Swissness»-Gesetzgebung

Inhaltsverzeichnis

1	Executive Summary.....	3
2	Anlass und Motivation der Evaluation.....	5
3	Ausgangslage	6
3.1	Ökonomischer Hintergrund.....	6
3.1.1	Der Wert von Swissness	6
3.1.2	Notwendigkeit staatlicher Regulierung	6
3.2	Ziele und Massnahmen der Swissness-Gesetzgebung.....	7
3.2.1	Transparenz und Rechtssicherheit.....	7
3.2.2	Rechtsdurchsetzung.....	8
4	Gegenstand der Evaluation	9
4.1	Vorgehen.....	9
5	Ergebnisse der Evaluation des Dienstleistungs- und Industriebereichs	11
5.1	Fallstudien zur Situation der Unternehmen.....	11
5.2	Unternehmensbefragung.....	11
5.2.1	Datengrundlage	12
5.2.2	Einsatz von Swissness	14
5.2.3	Swissness-Prämien	15
5.2.4	Mutmasslicher Effekt der Swissness-Gesetzgebung auf Prämien	16
5.2.5	Kosten der Swissness-Gesetzgebung	16
5.2.6	Beurteilung der Swissness-Gesetzgebung	16
5.3	Konsumentenbefragung	17
6	Ergebnisse der Evaluation der Lebensmittelbranche.....	18
7	Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Swissness-Gesetzgebung	19
7.1	Aggregierter Wert der Swissness-Gesetzgebung	20
7.2	Gesamtwirtschaftlicher Effekt der Swissness-Gesetzgebung	21
8	Vertiefungsstudie zur Rechtsdurchsetzung	22
9	Handlungsempfehlungen.....	23
9.1	Empfehlungen der Studienautoren	23
9.1.1	Industriegüter und Dienstleistungsbereich	23
9.1.2	Lebensmittelbereich	24
9.1.3	Durchsetzung	25
9.2	Position des Bundesrates	25
9.2.1	Industriegüter und Dienstleistungsbereich	25
9.2.2	Lebensmittelbereich	25
9.2.3	Durchsetzung	27

1 Executive Summary

Das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE) und das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) haben vor dem Hintergrund des Artikels 170 der Bundesverfassung (BV) die am 1. Januar 2017 in Kraft getretene «Swissness»-Gesetzgebung evaluiert. Hierbei handelt es sich um das revidierte Marken- sowie Wappenschutzgesetz (MschG und WschG) und die dazugehörigen Verordnungen. Hauptziel der Revision war es, den Wert der «Marke Schweiz» besser vor Trittbrettfahrern zu schützen und so den in der Schweiz produzierenden Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil zu erhalten. Dafür wurde im Rahmen der Revision definiert, welche Anforderungen an Dienstleistungen, Naturprodukte, Lebensmittel und industrielle Produkte gestellt werden, damit die entsprechenden Unternehmen diese mit einem Schweizerkreuz oder «Swiss Made» auszeichnen dürfen.

Im Zuge der Evaluation haben die beiden Bundesstellen unterschiedliche, unabhängige Beratungs- und Forschungsbüros beauftragt, in zwei Studien einerseits die Auswirkungen im Industrie- und Dienstleistungsbereich und andererseits im Lebensmittelbereich zu analysieren. Die Evaluation zeigt den Nutzen und die Kosten der Swissness-Gesetzgebung aus unternehmerischer und gesamtwirtschaftlicher Perspektive auf. Zudem nimmt eine weitere Untersuchung bisherige und künftige Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung der Swissness im In- und Ausland unter die Lupe.

Die volkswirtschaftliche Analyse zeigt, dass die neue Swissness-Gesetzgebung insgesamt eine moderat positive Wirkung auf die Schweizer Volkswirtschaft hat. Der ermittelte gesamtwirtschaftliche Netto-Nutzen der Revision, d. h. nach Abzug der neu anfallenden Kosten, liegt bei mindestens 0.2 Prozentpunkten der jährlichen Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt). In absoluten Zahlen entspricht das jährlich rund CHF 1.4 Mrd. bzw. CHF 163 pro Kopf. Die vorliegenden Untersuchungen illustrieren nämlich, dass die neue Swissness-Gesetzgebung die drohende Erosion der Umsatzprämie durch Trittbrettfahrer entscheidend reduzieren kann, was einen wichtigen Beitrag zu diesem Resultat leistet. Zudem profitieren nebst den Unternehmen, welche mit Swissness ausgezeichnete Produkte und Dienstleistungen anbieten, auch weitere Akteure der Volkswirtschaft indirekt von der neuen Gesetzgebung und tragen so zum erwähnten volkswirtschaftlichen Nutzen bei, so z. B. Zulieferer, Exporteure, etc.

Die Analyse des Lebensmittelbereichs zeigt, dass die Bedeutung der Swissness für die Vermarktung von Lebensmitteln relativ hoch ist und Swissness entsprechend häufiger zum Einsatz kommt als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Gleichzeitig steht die Mehrheit der im Rahmen der Evaluation befragten Unternehmen der Umsetzung von Swissness eher kritisch gegenüber. Dies ist nach Ansicht der betroffenen Unternehmen einerseits auf das geltende Rohstoffkriterium (im Gegensatz zu Kostenkriterium im Industriebereich) sowie die Komplexität der Gesetzgebung zurückzuführen.

Hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung von Swissness im In- und Ausland berichten die interviewten Stakeholder aus sämtlichen Branchen von sinkenden Swissness-Missbräuchen im Inland u.a. dank höherer Sensibilisierung. Da Schweizer Recht im Ausland generell nicht anwendbar ist, gestaltet sich die Durchsetzung des Schutzes der Herkunftsangaben im Ausland besonders schwierig. Die Stakeholder bewerten die Durchsetzung im Ausland deshalb als komplexer und sehen zusätzlichen Handlungsbedarf.

Basierend auf den Resultaten empfehlen die Studienautoren, gegenwärtig keine Änderung der Kriterien von Swissness bei Industriprodukten und Dienstleistungen vorzunehmen. In diesen beiden Bereichen identifizieren sie jedoch Verbesserungspotentiale bei der

Informationslage sowie bei der Rechtsdurchsetzung in Kooperation mit Verbänden und Branchen. Zudem befürworten sie den Ausbau des Netzes bilateraler Verträge.

Im Gegenzug zeichnet sich im Lebensmittelbereich ein gewisser Handlungsbedarf ab. Ausgehend von den Ergebnissen empfiehlt das Studienteam eine teilweise Angleichung des Markenschutzgesetzes für Nahrungsmittel an die Regelung für Industrieprodukte. Alternativ wird die Überprüfung der Verordnung über die Verwendung von schweizerischen Herkunftsangaben für Lebensmittel vorgeschlagen. Dabei soll insbesondere das Verfahren für die Gewährung von Ausnahmen vereinfacht und klarer definiert werden.

Angesichts der Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Analyse ist der Bundesrat der Auffassung, dass die neue Swissness-Gesetzgebung ihr Ziel insgesamt erreicht hat. Dort, wo die Evaluation Verbesserungspotential entdeckt hat, sollen das IGE und das BLW konkrete Umsetzungen prüfen. Die qualitativen Studien weisen z. B. auf gewisse Schwächen des Systems im Lebensmittelbereich aus der Sicht der befragten Lebensmittelunternehmen hin. Entsprechend soll im Lebensmittelbereich in Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren das Verfahren für die Gewährung von Ausnahmen auf Verordnungsstufe vereinfacht werden.

2 Anlass und Motivation der Evaluation

Unter «Swissness» wird die Bezeichnung Schweiz als Hinweis auf die geografische Herkunft von Waren oder Dienstleistungen verstanden. Dabei kann die Bezeichnung in den unterschiedlichsten Varianten erscheinen wie beispielsweise als «Swiss Made», «Made in Switzerland», «of Switzerland», «Swiss Quality» oder andere auf die Schweiz hinweisende Angaben und Abbildungen wie das Schweizerkreuz. Die Swissness-Gesetzgebung ist das Ergebnis der Änderungen des Markenschutz- (MSchG) und der Totalrevision des Wappenschutzgesetzes (WSchG). Im MSchG werden präzise Regeln über die geografische Herkunft von Waren und Dienstleistungen festgeschrieben. Das WSchG regelt den Gebrauch des Schweizerkreuzes. Die beiden Gesetze, konkretisiert durch vier Ausführungsverordnungen, sind im Januar 2017 in Kraft getreten.

Gemäss Art. 170 der Bundesverfassung (BV) sind die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Solche Wirksamkeitsüberprüfungen sind ein zentrales Instrument zur Analyse staatlicher Interventionen und sollen einen Beitrag dazu leisten, künftige Massnahmen auf fundierte Grundlagen zu stellen sowie die Transparenz zu verbessern.¹

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 30. August 2017 in Erfüllung des Postulats 15.3928 Baumann «Massnahmen gegen eine Deindustrialisierung in der Lebensmittelbranche» festgehalten, die Implementierung und die Auswirkungen der Swissness-Gesetzgebung bei Industrieprodukten, Lebensmitteln und Dienstleistungen zu evaluieren und den eidgenössischen Räten bis spätestens 2021 einen entsprechenden Bericht vorzulegen.² Der entsprechende Auftrag erging dabei an das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (nachfolgend IGE) als federführende und das Bundesamt für Landwirtschaft (nachfolgend BLW) als bei der Swissness-Gesetzgebung für den Lebensmittelbereich verantwortlich bezeichnete Behörde.

Staatseingriffe sind dann sinnvoll, wenn ihr gesamtwirtschaftlicher Nutzen grösser ist als die dadurch anfallenden Kosten. Im Fall der Swissness-Gesetzgebung besteht der Nutzen einerseits darin, dass in der Schweiz produzierende Unternehmen eine Preisprämie auf Swissness-Produkten sichern können, andererseits im besseren Schutz von Konsumentinnen und Konsumenten vor irreführenden Produktbezeichnungen. Auf der Kostenseite stehen dagegen die notwendigen unternehmensinternen Investitionen, um die staatlich definierten Kriterien zu erfüllen und die bestehenden Preisprämien zu erhalten. Die Evaluation hat primär zum Ziel, das ökonomische Kosten-Nutzen-Verhältnis der Gesetzgebung zu analysieren und zusätzlich einzelne gesetzliche Instrumente zu untersuchen.

¹ <http://www.bj.admin.ch> > Staat & Bürger > Wirksamkeitsprüfung / Evaluation

² Siehe Abschnitt 4 des Berichts des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 15.3928 Baumann. Der Bericht ist auffindbar unter: <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2015/20153928/Bericht%20BR%20D.pdf>

3 Ausgangslage

3.1 Ökonomischer Hintergrund

3.1.1 Der Wert von Swissness

Produktbezeichnungen wie Markenzeichen oder Herkunftsangaben sind immaterielle Güter, in die ihre Besitzer zuweilen beträchtliche Mittel investieren. Sie erfüllen eine wichtige ökonomische Aufgabe, indem Sie den Informationsstand von Marktteilnehmenden verbessern. Dadurch, dass sie die Informationsdifferenz zwischen Produzenten und Verbrauchern verringern, erleichtern sie das Zustandekommen von Transaktionen und erhöhen damit die gesamtwirtschaftliche Effizienz. Ein entsprechender Schutz vor Trittbrettfahrern sichert dabei den Anreiz, in den Ruf der Marke oder Herkunftsangabe zu investieren.

Das funktioniert aber nur, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind. So müssen von Produktebezeichnungen beworbene Merkmale zutreffend und glaubwürdig sein. Verlässlich sind Hinweise hinsichtlich Beschaffenheit und Qualität von Waren und Dienstleistungen nur, wenn sie eindeutigen und transparenten Kriterien folgen. Insbesondere trifft dies für Herkunftsangaben zu, welche aus dem geografischen Ursprung einer Ware oder Dienstleistung abgeleitete Qualität kommunizieren sollen.

Schweizerische Herkunftsbezeichnungen (wie beispielsweise «Swiss Made» aber auch das Schweizerkreuz oder andere Hinweise auf die schweizerische Herkunft) – zusammengefasst Swissness – sollen Marktteilnehmenden vermitteln, dass so gekennzeichnete Produkte über Eigenschaften verfügen, die mit der Schweiz assoziiert werden. Dazu gehören u.a. Zuverlässigkeit, Präzision oder Tradition.³ Konsumentinnen und Konsumenten scheinen Produkte mit in vertrauenswürdiger Weise angepriesenen Merkmalen stärker nachzufragen und bereit zu sein, dafür mehr auszugeben.⁴ Dabei kann die Preisprämie je nach Produktekategorie gegenüber vergleichbaren Produkten ohne Swissness deutlich variiieren. In der Botschaft zur Swissness-Gesetzgebung aus dem Jahr 2009 hat der Bundesrat diesen «Mehrwert Schweiz» auf rund 1 % des Bruttoinlandsprodukts der Schweiz geschätzt.⁵

3.1.2 Notwendigkeit staatlicher Regulierung

Produktbezeichnungen dienen gemäss der ökonomischen Theorie also in erster Linie dem Aufbau der Reputation und deren Erhaltung. Wo z. B. eine bestimmte Marke darauf steht, erwarten Konsumentinnen und Konsumenten gewisse Eigenschaften, sind aber nicht selten auch bereit, dafür einen Aufpreis zu bezahlen. Aufbau und Erhalt der Reputation durch den Einsatz von Marken sind mit erheblichem Aufwand verbunden (z. B. im Werbebudget, in der Qualitätssicherung und insbesondere bei der Durchsetzung). Dieser Aufwand lohnt sich nur, wenn der damit zu erzielende Mehrpreis auch wieder eingespielt werden kann. Der Inhaber oder die Inhaberin einer Marke hat demnach sowohl einen Anreiz, in den Ruf der Marke und damit der Unternehmung zu investieren als auch sich gegen Missbrauch durch Dritte zu

³ Vgl. Feige S., Brockdorff B., Sausen K., Fischer P., Jaermann U. & Reinecke S. (2008). Swissness Worldwide – Internationale Studie zur Wahrnehmung der «Marke Schweiz». Universität St. Gallen, S. 32.

⁴ Ebd.

⁵ Siehe Abschnitt 3.3.4 in der Botschaft zur Swissness-Vorlage. Die Botschaft enthält eine detailliertere Beschreibung der ökonomischen Relevanz der «Marke Schweiz». Diese ist auffindbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2009/8533.pdf>

wehren. Bei sich im Privatbesitz befindlichen Marken muss jedes Unternehmen die entsprechenden Kosten-Nutzen-Überlegungen anstellen.

Herkunftsangaben wie Swissness gehören hingegen nicht einem Unternehmen oder einer Privatperson. Diese sind daher weniger bereit, in deren Ruf zu investieren, da von dieser Investition nicht nur derjenige, der die Kosten trägt, profitiert, sondern alle Nutzerinnen und Nutzer der Swissness.⁶ Eine solche Situation lockt «Trittbrettfahrer» an. Diese können ihre Produkte mit Swissness anpreisen, ohne aber zu deren Ruf beizutragen. Auf Dauer würde die Herkunftsangabe «Schweiz» ihre hohe Reputation und damit ihren Wert verlieren.

Um genau gegen dieses Missbrauchsverhalten vorzugehen und ein Marktversagen im Markt für berechtigterweise mit Swissness gekennzeichnete Produkte zu verhindern, hat der Bundesrat im Auftrag des Parlaments einzuhalten Mindeststandards für Swissness festgelegt. Nur wer diese Standards einhält, darf das Schweizerkreuz auf dem Produkt führen oder anderweitig auf die schweizerische Herkunft des Produkts hinweisen. Auf diese Weise wird eine Erosion der dank Swissness erzielten Preisprämien für Schweizer Produkte verhindert.⁷

Wie bei einer privat gehaltenen Marke gilt es, das Marktversagen zu überwinden und entsprechende Anreize für individuelle Investitionen in den Ruf der Swissness zu generieren und so ihren Wert zu erhalten. Die in der Swissness-Gesetzgebung festgesetzten Mindestanforderungen können so zwar durchaus für die Marktakteure höhere Investitionen nach sich ziehen und dadurch die Schweizer Produktionskosten zumindest vorübergehend erhöhen. Sie gewährleisten aber auf der anderen Seite, dass eine beim Verkauf erzielbare Prämie auch weiterhin möglich bleibt.

3.2 Ziele und Massnahmen der Swissness-Gesetzgebung

3.2.1 Transparenz und Rechtssicherheit

Die Swissness-Gesetzgebung definiert, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Art und Weise die Schweizerische Herkunftsbezeichnung und das Schweizerkreuz im Rahmen des Marktauftritts verwendet werden können. Auf der Konsumentenseite soll sich dadurch die Transparenz erhöhen, was in einem Produkt mit der «Marke Schweiz» tatsächlich schweizerisches drin ist. Auf Produzentenseite wiederum sollen die Gesetzeskriterien die Rechtssicherheit erhöhen, wann das Schweizerkreuz oder schweizerische Herkunftsbezeichnungen («Schweiz», «Swiss made», «made in Switzerland», «Swiss design» etc.) verwendet werden dürfen und wann nicht.

Was ein «Schweizer Produkt» ausmacht, liegt indes nicht immer auf der Hand und hängt nach Ansicht der Konsumentinnen und Konsumenten von der Güterkategorie ab.⁸ Das Parlament hat deshalb entschieden, dass sich die Swissness-Regeln zwischen Naturprodukten, Lebensmitteln, industriellen Produkten und Dienstleistungen unterscheiden.

⁶ In der Ökonomie spricht man von sogenannten «öffentlichen Güter». Niemand kann von deren Gebrauch ausgeschlossen werden (Nicht-Ausschliessbarkeit). Zudem können solche Güter gleichzeitig beliebig oft genutzt werden (Nicht-Rivalität). Die Folge ist in der Regel ein Marktversagen, da die Anreize fehlen, solche Güter überhaupt herzustellen.

⁷ Für eine detaillierte Analyse der Notwendigkeit staatlicher Regulierung siehe die Botschaft zur Swissness-Vorlage. Diese ist auffindbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2009/8533.pdf>

⁸ Siehe z. B. Bolliger C. (2012). Ökonomische Analyse von Herkunftsangaben bei Agrarerzeugnissen. Präferenz und Zahlungsbereitschaft für die «Herkunft Schweiz». ETH Zürich.

Während der parlamentarischen Debatten gaben insbesondere die Vorgaben für die Lebensmittel lange Anlass zur Diskussion. Zunächst schlug der Bundesrat für Lebensmittel und Industrieprodukte dasselbe Kostenkriterium vor (60 % der Herstellungskosten müssen in der Schweiz anfallen). Nach der Vernehmlassung wurde auf Anregung der Lebensmittelindustrie – aufgrund teilweise stark schwankender Rohstoffpreise – und der Landwirtschaft sowie entsprechend den Forderungen der Konsumentenorganisationen für Lebensmittel auf ein Gewichtskriterium umgeschwenkt (80 % der Rohstoffe müssen aus der Schweiz stammen). Bei Lebensmitteln sowie bei Industrieprodukten wurden indes einige Ausnahmen für in der Schweiz nicht oder nur ungenügend erhältliche Rohstoffe gewährt, um den wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.⁹

3.2.2 Rechtsdurchsetzung

Neben Transparenz und Rechtssicherheit ist eine effektive Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen ein weiterer wichtiger Aspekt der Gesetzgebung. So ist das IGE berechtigt, gegen missbräuchliche Verwendung der schweizerischen Herkunftsbezeichnungen und des Schweizerkreuzes Klage einzureichen.

Grundsätzlich ist das Schweizer Recht aufgrund des Territorialitätsprinzips im Ausland nicht anwendbar. Die Schweiz hat bilaterale Abkommen abgeschlossen, die den Schutz schweizerischer Herkunftsangaben in Partnerstaaten gewähren. Unter Einhaltung internationaler Verträge gelten für die Verwendung von Herkunftsangaben im Ausland in erster Linie die Gesetze des jeweiligen Staates, wo Schutz für die Herkunftsangabe beansprucht wird.

Mit der Swissness-Vorlage wurde das Register für geografische Angaben¹⁰ für Industrieprodukte geschaffen. Für dieses Register ist das IGE zuständig. Zusammen mit dem bereits bestehenden Register für Herkunftsbezeichnungen und geografische Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse, das vom BLW geführt wird, kann damit der Schutz im Ausland verbessert und verstärkt werden: Der Registerinhalt mit einem Drittland wird gegenseitig anerkannt. Die in den nationalen Registern¹¹ eingetragenen Angaben sind in der Schweiz und im Drittland geschützt.

Die in ein Register des Bundes eingetragenen geografischen Angaben, die auf kantonaler Ebene geschützten Weinbezeichnungen und die geografischen Angaben, die in einer Bundesratsverordnung reglementiert sind (z. B. Uhren), können zusätzlich als geografische Marke eingetragen werden. Wie die Eintragung in das Register für geografische Angaben ist auch die Registrierung einer geografischen Marke eine offizielle Schutzanerkennung. Damit können der Schutz und die Durchsetzung im Ausland vereinfacht werden: Die Herkunftsangabe hat nunmehr einen klar identifizierbaren Rechtsinhaber (Branchenverband

⁹ Siehe dazu die Webseite des IGE <https://www.ige.ch> (> etwas schützen > Herkunftsangaben > Grundlegendes > Herkunftsrichter) sowie die Botschaft zur Swissness-Vorlage für die detaillierten Swissness-Regeln.

¹⁰ Mit geografischen Angaben bezeichnete Produkte (z. B. Gruyère) weisen aufgrund ihrer geografischen Herkunft im Vergleich zu ähnlichen Waren zusätzliche belegbare Eigenschaften und Qualitäten auf und werden nach traditionellen örtlichen Verfahren hergestellt.

¹¹ Ist ein solch speziell geschütztes Qualitätszeichen registriert, darf es nur von den Produzentinnen und Produzenten des entsprechend definierten geografischen Gebiets benutzt werden, die sich an ein detailliertes Pflichtenheft halten. Dies verhindert den unlauteren Wettbewerb und schützt die Konsumentinnen und Konsumenten vor Täuschung. Siehe dazu die Webseite des IGE <https://www.ige.ch> (> etwas schützen > Herkunftsangaben > Grundlegendes > Geografischen Angaben).

oder die für das jeweilige landwirtschaftliche Erzeugnis repräsentative Gruppierung), der mit dem Schutztitel gegen Trittbrettfahrer im In- und Ausland vorgehen kann.

Darüber hinaus beobachtet das IGE wichtige Auslandsmärkte der Schweizer Wirtschaft und interveniert, nach Absprache mit den betroffenen Wirtschaftsverbänden, falls missbräuchliche Verwendungen der schweizerischen Herkunftsbezeichnungen und des Schweizerkreuzes festgestellt werden.

4 Gegenstand der Evaluation

Der volkswirtschaftliche Nutzen des Schutzes von Swissness besteht grundsätzlich darin, die Reputation von Schweizer Produkten – und dadurch deren Preisprämie – auf längere Sicht zu sichern und dadurch die Wertschöpfung in der Schweiz zu erhöhen. Das Ziel der vorliegenden Evaluation ist die Untersuchung der Frage, welchen konkreten Beitrag die Swissness-Gesetzgebung hierzu zu leisten vermag. Ferner sind die etwaig entstehenden Kosten von Interesse, um den Ruf der «Marke Schweiz» zu erhalten. Zudem sollen auch die Vollzugsinstrumente der Swissness-Gesetzgebung untersucht werden.

4.1 Vorgehen

Die vom Parlament beschlossenen Kriterien für Industrieprodukte und für Lebensmittel unterscheiden sich stark. Während bei Industrieprodukten auf den Anteil der Herstellungskosten in der Schweiz abgestellt wird, ist bei Lebensmitteln der Anteil der Schweizer Rohstoffe das entscheidende Kriterium. Zudem sind die Fragen der Durchsetzung in allen Bereichen ein wichtiges Thema. Daher beruht die Evaluation der Swissness-Gesetzgebung auf den drei in Abbildung 1 veranschaulichten Studien:

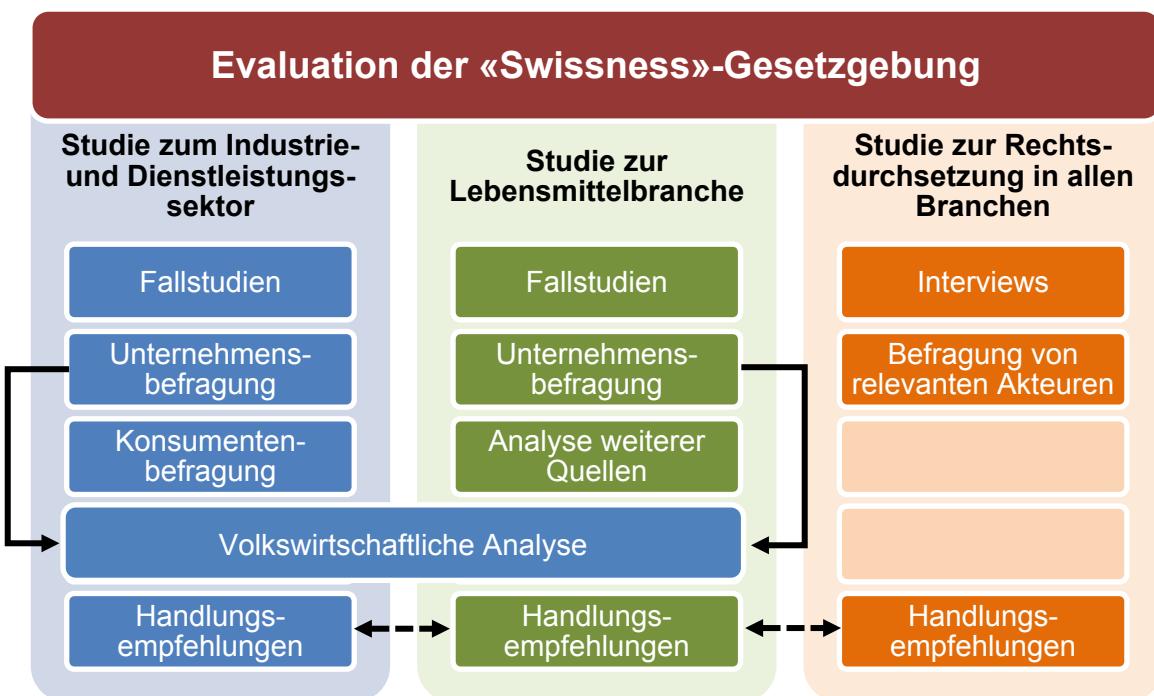


Abbildung 1: Untersuchungsdesign der Evaluation der Swissness-Gesetzgebung
Quelle: Eigene Darstellung

Zum einen dient die von der *Fachhochschule Graubünden (FHGR)* und dem Wirtschaftsforschungsinstitut *BAK Economics (BAK)* gemeinsam erstellte Studie zu den unternehmerischen Auswirkungen der Swissness-Gesetzgebung im Industrie- und Dienstleistungssektor sowie den gesamtvolkswirtschaftlichen Auswirkungen als Grundlage für den Evaluationsbericht (in Abbildung 1 blau dargestellt).¹² Folgende Aspekte stehen dabei im Fokus dieser Studie:

- Die **Studie des Industrie- und Dienstleistungsbereichs** illustriert mittels **Fallstudien** die volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse der Swissness-Gesetzgebung. Dabei werden konkrete Auswirkungen auf Unternehmen und die Wirkungsmechanismen untersucht.
- Anhand einer grossangelegten **Unternehmensbefragung** ermittelt die Studie, welche Preisprämien mit Swissness beworbene Produkte im In- und Ausland erzielen. Sie überprüft, wie stark diese Prämien durch die Swissness-Gesetzgebung beeinflusst wird. Zudem erhebt und analysiert die Studie, welche Kosten bei Schweizer Unternehmen durch die Swissness-Gesetzgebung entstehen.
- Um die Ergebnisse der Unternehmensbefragung zu plausibilisieren und die Sicht der Konsumentinnen und Konsumenten einfließen zu lassen, wird auch eine **Konsumentenumfrage** in der Schweiz und im Ausland durchgeführt. Dabei wird u.a. eruiert, wie das Ausmass der Preisprämie zwischen verschiedenen Güterklassen sowie nach geografischer Distanz variiert.
- Auf Grundlage der Umfrageergebnisse liefert die Studie mittels **volkswirtschaftlicher Analyse** Hinweise, welcher Wert gesamthaft zur Diskussion steht bzw. zu dessen Erhalt die Swissness-Gesetzgebung langfristig beiträgt. Mit anderen Worten beziffert die Studie den «Value at Risk», den es durch die Gesetzgebung zu schützen gilt.
- Basierend auf den gewonnenen Erkenntnissen der Studie werden im letzten Schritt **wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen** abgeleitet.

Als zweite Studie hat das BLW aufgrund der bereits erwähnten variierenden Swissness-Kriterien im Lebensmittel- und Industrie-/Dienstleistungsbereich die Beratungsunternehmen *htp St. Gallen (htp)* und *Interface* eine spezifische Untersuchung der Effekte der Swissness-Gesetzgebung in der Lebensmittelbranche durchführen lassen (in Abbildung 1 grün dargestellt).¹³

Die hierbei erhobenen Daten sind mit denjenigen aus der Studie des Industrie- und Dienstleistungsbereichs in die gemeinsame Berechnung der allgemeinen volkswirtschaftlichen Effekte von Swissness eingeflossen.¹⁴ Die anderweitigen Ergebnisse der Studie zur Lebensmittelbranche werden im vorliegenden Evaluationsbericht in Form eines eigenen Kapitels behandelt. Auch die Handlungsempfehlungen im Zusammenhang mit etwaigem Anpassungsbedarf der gesetzlichen Grundlage im Lebensmittelbereich werden gesondert dargestellt.

¹² Lehmann, R., Moser, P., Nicklisch, A., Emmenegger, M., Grass, M. (2020). Evaluation Swissness-Gesetzgebung. Fachhochschule Graubünden und BAK Economics AG.

¹³ Feige, S., Rieder, S., Roose, Z. (2020). Evaluation der Swissness im Lebensmittelbereich. htp St. Gallen und Interface Politikstudien Forschung Beratung. Zürich/Luzern.

¹⁴ Die volkswirtschaftliche Analyse wurde von *FHGR* und *BAK* im Rahmen der ersten Studie durchgeführt.

- Die **Studie zur Lebensmittelbranche** stellt sicher, dass die unterschiedlichen gesetzlichen Ausgangslagen in angemessener Weise berücksichtigt werden. Auch diese Studie verwendet analog zur Studie des Industrie- und Dienstleistungsbereichs einen methodologischen Ansatz aus **qualitativen Fallstudien und quantitativer Befragung** der betroffenen Unternehmen. Den Schlusspunkt bilden Handlungsempfehlungen.

Im Zentrum der dritten Studie stehen die für die Durchsetzung vorgesehenen Instrumente der Swissness-Gesetzgebung. Diese sind für die betroffenen Unternehmen sowie Konsumentinnen und Konsumenten von grosser Relevanz. Um diese Instrumente detaillierter zu analysieren, hat das IGE das Beratungsunternehmen *Swiss Brand Experts* mit einer weiteren, spezifisch darauf ausgerichteten Untersuchung beauftragt (in Abbildung 1 orange dargestellt).¹⁵ Erste Ergebnisse dieser Studie sind bereits in die vorliegende Evaluation eingeflossen.

- Die **Durchsetzungsstudie** nimmt die Effekte der neuen Rechtsdurchsetzungsinstrumente unter Berücksichtigung der relevanten staatlichen und privaten Akteure in Form von **Interviews und Befragungen** unter die Lupe und gibt ausgehend von den Befunden der Studie Empfehlungen zur weiteren Vorgehensweise.

5 Ergebnisse der Evaluation des Dienstleistungs- und Industriebereichs

5.1 Fallstudien zur Situation der Unternehmen

Die qualitativen Fallstudien ermöglichen es, durch Gespräche mit relevanten Akteuren ein differenziertes Verständnis der Auswirkungen der Gesetzgebung zu gewinnen. Die aufgestellten Hypothesen auf Grundlage der Schlussfolgerungen aus den Fallstudien bildeten dabei einen Ausgangspunkt für die darauffolgende empirische Befragung von Unternehmen.

Die Fallstudien haben zum einen analysiert, welche Auswirkungen die neue Swissness-Gesetzgebung auf Schweizer Unternehmen ausübt. Zum anderen haben sie untersucht, welche Bedeutung Branchenverordnungen¹⁶ für die Umsetzung der neuen Swissness-Gesetzgebung zukommt. Auch wurde eruiert, inwiefern sich bei der Durchsetzbarkeit der Swissness-Regeln im In- und Ausland Veränderungen ergeben haben.

¹⁵ Harder, T., Rohner, C. (2020). Die Rechtsdurchsetzung von Swissness im In- und Ausland: Situation und Ausblick. Swiss Brand Experts.

¹⁶ Eine Branchenverordnung hat zum Ziel, die Kriterien, unter denen eine schweizerische Herkunftsangabe für bestimmte Waren oder Dienstleistungen gebraucht werden darf, detaillierter zu regeln. Zurzeit sind zwei Verordnung für Uhren und Kosmetika in Kraft. Siehe dazu die Homepage des IGE <https://www.ige.ch> (> Recht und Politik > Immaterialgüterrecht national > Herkunftsangaben > Herkunftsangabe Schweiz > Branchenverordnungen).

5.2 Unternehmensbefragung

Im Zuge der Evaluation wurde im März und April 2019 eine grossangelegte Befragung von in der Schweiz ansässigen Unternehmen durchgeführt.¹⁷ Die Generierung der Stichprobe erfolgte anhand der schweizerischen Branchenstruktur.¹⁸ Dabei wurde der Fokus auf die Unternehmen der in Tabelle 1 aufgeführten Branchen gelegt.¹⁹

NOGA Code ²⁰	Branchenbezeichnung
12	Tabakindustrie
13 bis 15	Textil- und Bekleidungsindustrie
16 bis 18	Holz-, Papier- und Druckindustrie
19 bis 23 ohne 204200	Chemie, Pharma und Kunststoff (ohne Kosmetikbranche)
24 bis 30	Metall-, Elektro- und Maschinenindustrie sowie Fahrzeugbau
2652	Uhrenindustrie
05 bis 09	Bergbau
31 bis 33	Herstellung sonstiger Waren, Reparaturen, Installationen
41 bis 43	Baugewerbe
204200, 464500, 477501 und 477502	Kosmetikbranche: Kosmetikindustrie und Kosmetikhandel
58 bis 63	Information und Kommunikation
64 bis 66	Finanzdienstleistungen
69 bis 75	Unternehmensbezogene, freiberufliche und technische Dienstleistungen
49 bis 53	Logistik
77 bis 82	Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen
90 bis 93	Kunst, Unterhaltung, Erholung

Tabelle 1: Branchenauswahl und -einteilung der Unternehmensbefragung

Die Unternehmensbefragung verfolgte folgende Ziele:

- Sie sollte einerseits herausfinden, welche Preisprämien und Mehrumsätze die Unternehmen dank Swissness erzielen und ob diese durch die neuen Swissness-Regeln gewahrt werden konnten.²¹
- Andererseits sollte die Umfrage aufzeigen, welche Anpassungen Unternehmen durch die neuen Regeln an ihren Wertschöpfungsketten vornehmen und welche Kosten daraus entstehen.

¹⁷ Insgesamt wurden rund 73'000 Schweizer Unternehmen angeschrieben. Die Kontaktangaben wurden von der Datenbank Orbis bezogen.

¹⁸ Bundesamt für Statistik BFS (2018a). Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT).

¹⁹ Nicht berücksichtigt wurden die Lebensmittelindustrie und die dieser Branche vorgelagerte Landwirtschaft, da diese Bereiche in der parallel laufenden Studie über die Lebensmittelbranche untersucht wurden. Ebenfalls ausgeschlossen sind Branchen, wie beispielsweise der Handel und die öffentlichen Dienstleistungen, bei denen grundsätzlich keine Verwendung von Swissness zu erwarten ist. Ein Einbezug dieser Bereiche hätte dazu geführt, dass viele Unternehmen unnötigerweise angeschrieben und diesen eine kaum zu rechtfertigende administrative Belastung aufgeburdet worden wäre. Die Daten der Lebensmittelindustrie und der vorgelagerten Landwirtschaft wurden aber in der Studie zur Lebensmittelbranche erhoben und für die volkswirtschaftliche Analyse integriert (vgl. Kapitel 7).

²⁰ Bundesamt für Statistik BFS (2008). Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige.

²¹ Es gilt zu beachten, dass bei der Befragung in einem ersten Schritt die Bedeutung des Einsatzes von Swissness grundsätzlich und in einem zweiten Schritt die Auswirkungen der neuen Swissness-Regeln seit dem Inkrafttreten am 01.01.2017 im Speziellen erfragt wurden. Um die Tragweite der Antworten abschätzen zu können, enthielt der Fragebogen auch Angaben zum Umsatz und zur Beschäftigung. Dementsprechend resultierte insgesamt ein relativ anspruchsvoller Fragebogen einschliesslich Fragen nach eher sensiblen Informationen wie dem Umsatz.

- Zudem sollten die aus den Fallstudien abgeleiteten Hypothesen zur Verwendung, zu Nutzen und Kosten sowie zur Verbreitung der Swissness geprüft werden.
- Schliesslich sollten die erforderlichen Daten für die Berechnung des Gesamtwerts von Swissness erhoben werden.

5.2.1 Datengrundlage

Trotz der hohen Komplexität des Fragebogens haben beinahe 700 Unternehmen diesen ausgefüllt. Abbildung 2 illustriert die Branchenzugehörigkeit der an der Umfrage teilnehmenden Unternehmen sowie deren Beschäftigtenzahl. Nicht überraschend dominieren analog zur Schweizer Wirtschaft Dienstleistungsunternehmen gefolgt von Industriebetrieben. Dabei hat mehr als die Hälfte der teilnehmenden Unternehmen in erster Linie Geschäftskunden (54 %), eine Minderheit Konsumentinnen und Konsumenten als Kunden (17 %), die restlichen Unternehmen tätigen Geschäfte mit beiden Gruppen. 8 von 10 Unternehmen, die an der Umfrage teilgenommen haben, erwirtschaften nahezu ihren gesamten Umsatz in der Schweiz (Umsatzanteil Schweiz: 80 % und mehr). Für 1 von 10 Unternehmen ist der Schweizer Markt weitgehend unbedeutend (Umsatzanteil Schweiz: kleiner als 10 %).²² Auch hinsichtlich der Beschäftigtenzahl stellt die Stichprobe insgesamt ein Abbild der Schweizer Wirtschaft dar. Kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) bilden die grosse Mehrheit der teilnehmenden Unternehmen.

²² Im Folgenden wird zwischen eher exportierenden Unternehmen (Schweizer Umsatz kleiner als 50 %) und eher lokalen Unternehmen (Schweizer Umsatz 50 % und mehr) unterschieden.

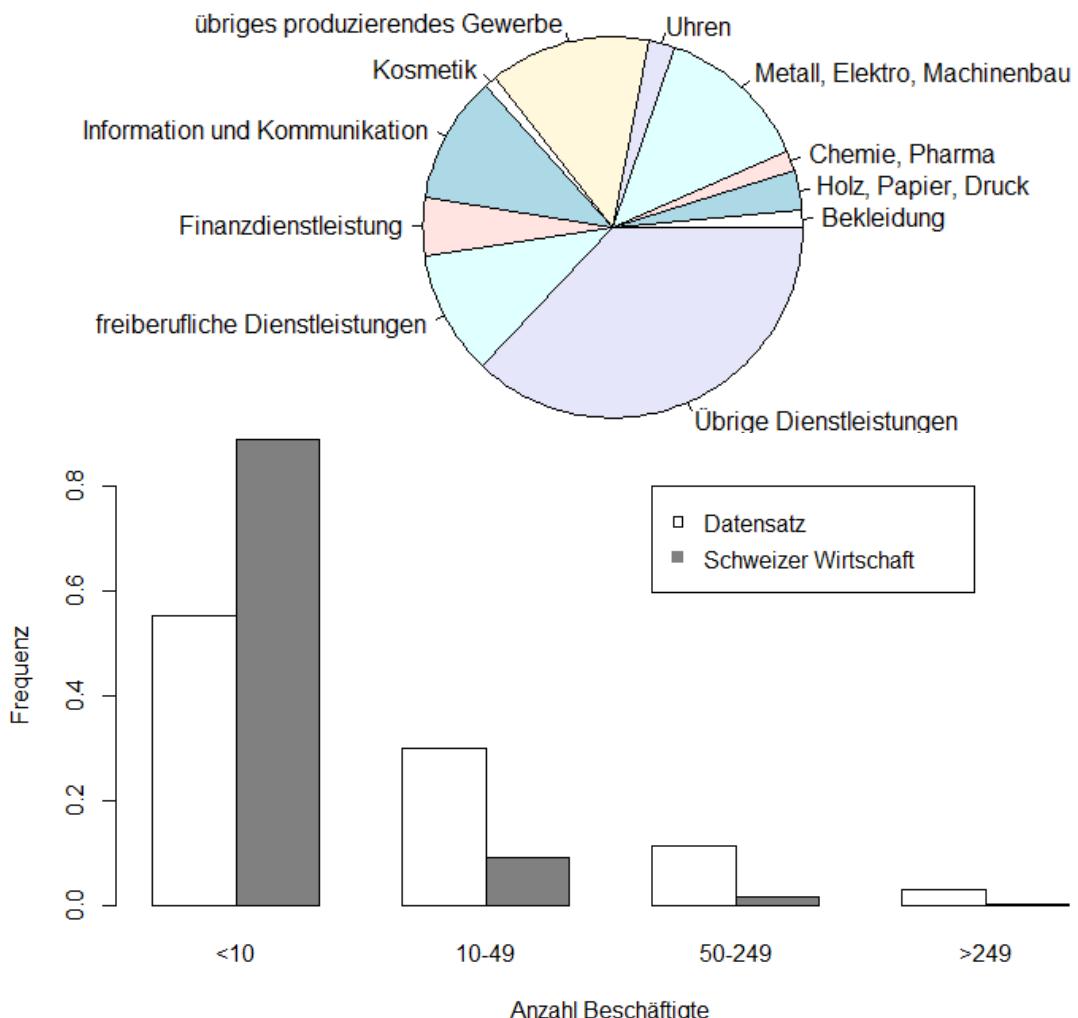


Abbildung 2: Branchenzugehörigkeit / Anzahl Beschäftigte der Unternehmen im Datensatz; Quelle: FHGR/BAK

Vergleicht man die Zusammensetzung der Stichprobe in Detail mit derjenigen der Schweizer Wirtschaft gemäss Bundesamt für Statistik²³, sind einige leichte Verzerrung auszumachen. So ist z. B. der Metall- und Maschinenbau in der Stichprobe übervertreten. Im Hinblick auf die Beschäftigtenzahl ist eine Verzerrung Richtung grösserer Unternehmen festzustellen. Mithilfe von geeigneten statistischen Verfahren (multiple Regressionsanalysen) werden diese geringfügigen Verzerrungen in der Stichprobe nach Möglichkeit gemindert oder behoben.

5.2.2 Einsatz von Swissness

Die Unternehmensbefragung legt nahe, dass die Verwendung von Swissness unter den teilnehmenden Unternehmen relativ weit verbreitet ist. Wie in Abbildung 3 ersichtlich, verwendet mehr als jedes fünfte Unternehmen, das auf die Umfrage geantwortet hat, Swissness nach wie vor entweder für einzelne Produkte oder für das gesamte Unternehmensimage. Lediglich 5 % der befragten Unternehmen haben angegeben, dass die neue Swissness-Gesetzgebung sie dazu bewegt hat, ihr Verhalten hinsichtlich dem Einsatz von Swissness zu ändern (3.5 % setzen neu auf Swissness; 1.3 % verzichten seither darauf). Zwar entspricht dies in der Summe einer Zunahme der Nutzerinnen und Nutzer um

²³ Bundesamt für Statistik BFS (2018a). Statistik der Unternehmensstruktur STATENT
Bundesamt für Statistik BFS (2018b) Statistik der Unternehmensgruppen STAGRE

rund 10 %, aber über alle Unternehmen hinweg betrachtet zeigt sich nur eine geringe Änderung der Nutzung. Die Vermutung aus den Fallstudien, dass die neue Swissness-Gesetzgebung zu einem regeren Einsatz der «Marke Schweiz» führt, konnte somit nur bedingt belegt werden.

Interessant erscheint die Feststellung, dass die Hälfte derjenigen Unternehmen, die auf Swissness im Rahmen ihres Marktauftritts verzichten, sich nach eigenen Angaben bisher keine Gedanken über einen möglichen Einsatz gemacht hat. Lediglich ein Drittel gibt an, keinen Nutzen in der Verwendung zu sehen.

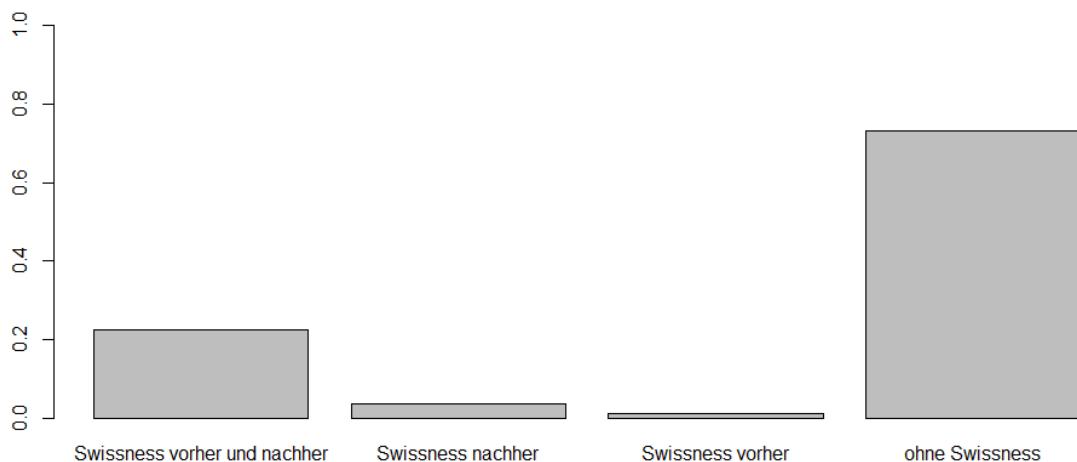


Abbildung 3: Die Verwendung von Swissness vor und nach dem Inkrafttreten der neuen Swissness-Gesetzgebung; Quelle: FHGR/BAK

Statistische Verfahren – multiple lineare Regressionsanalysen – ermöglichen es, den Einfluss der unterschiedlichen Faktoren auf die Verwendung von Swissness gleichzeitig zu untersuchen. Hierfür wurden die teilnehmenden Unternehmen anhand der erhobenen Informationen wie Umsatzhöhe, Kundensegment, Branche und Exportausrichtung in verschiedene Kategorien unterteilt. Demnach scheinen nach Umsatzzahlen grosse sowie mittlere Unternehmen Swissness signifikant häufiger zu verwenden als kleinere Unternehmen mit tieferen ausgewiesenen Umsätzen.²⁴ Auch Unternehmen in der Uhren- und Kosmetikbranche neigen dazu, ihre Produkte häufiger mit Swissness zu bewerben als in anderen Branchen. Überraschenderweise scheint die Exportorientierung (Schweizer Umsatz < 50 %; siehe auch Fussnote 24) keinen Einfluss auf den Einsatz von Swissness zu haben. Exportunternehmen unterscheiden sich also bei der Verwendung von Swissness nicht von binnenorientierten Unternehmen, vielmehr scheinen branchenspezifische Unterschiede zu bestehen.

5.2.3 Swissness-Prämien

Die Rückmeldungen aus der Unternehmensbefragung bestätigen Preisprämien und Mehrumsätze für Produkte mit schweizerischen Herkunftsbezeichnungen.²⁵

Abbildung 4 zeigt die durchschnittliche Einschätzung der Preisprämie in der Schweiz und im Ausland. Im heimischen Markt liegt diese bei durchschnittlich 9.5 % des Preises, für den deutschen Markt beträgt die Prämie 3.7 % und in Grossbritannien 4.4 %. Mit 26.7 % wurde

²⁴ «Grossunternehmen»: Umsatz grösser als CHF 20 Mio.; «Mittelunternehmen»: Umsatz zwischen CHF 1 Mio. und CHF 20 Mio.; «Kleinunternehmen»: Umsatz kleiner als CHF 1 Mio.

²⁵ Von den rund 200 Unternehmen, die Swissness verwenden, beantwortete beinahe die Hälfte diese Frage zum Schweizer Markt.

die höchste Prämie für China angegeben, allerdings ist dieser Wert aufgrund weniger Fallzahlen als wenig aussagekräftig anzusehen.

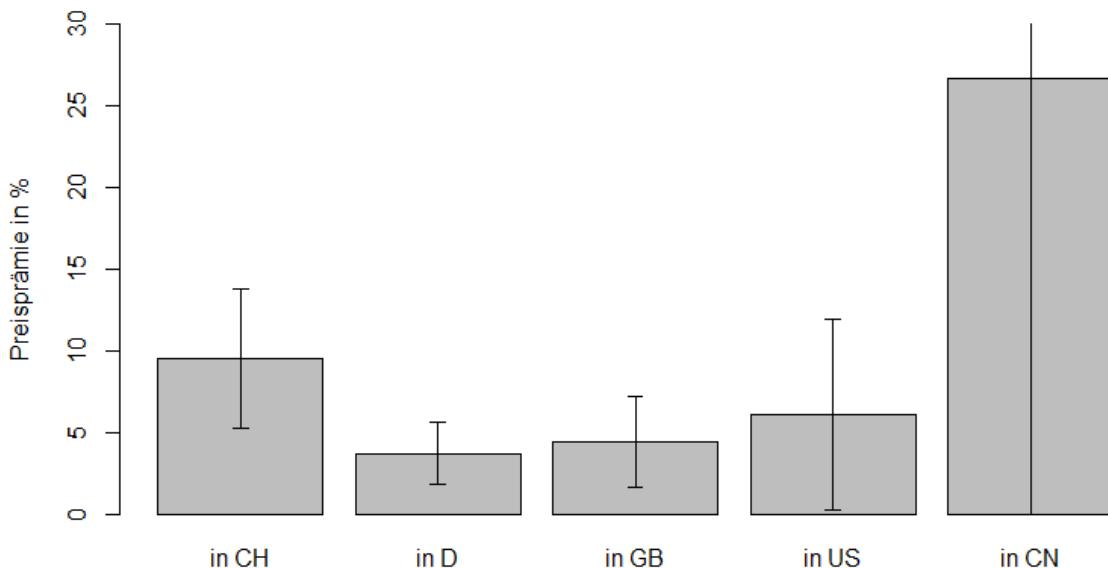


Abbildung 4: Swissness-Preisprämie (Antennen stellen 95 %-Konfidenzintervalle²⁶ dar); Quelle: FHGR/BAK

Hinsichtlich Mehrumsatz fällt das Urteil der befragten Unternehmen in einer ähnlichen Größenordnung aus. Die Unternehmen vermuten ebenfalls einen höheren Swissness-Effekt in der Schweiz als im Ausland. Der zusätzlich durch die Verwendung von Swissness generierte Umsatz beträgt durchschnittlich 8.9 % in der Schweiz und 6.3 % im Ausland.²⁷

Die in der Schweiz erzielten Prämien dank Swissness sind dabei relativ unabhängig von der Umsatzstärke, Branchenzugehörigkeit oder Exportausrichtung.²⁸ Wiederum mit Hilfe von Regressionsanalysen kann nämlich ermittelt werden, dass die genannten Faktoren die Höhe der Prämien nur bedingt erklären können.²⁹ Immerhin erzielen primär auf dem Heimatmarkt aktive mittlere Unternehmen und Unternehmen aus der Uhren und Kosmetik-Branche in der Schweiz eine grösse Preisprämie. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass die Höhe der Swissness-Prämien im Wesentlichen auf Unternehmensspezifika zurückzuführen sind.

5.2.4 Mutmasslicher Effekt der Swissness-Gesetzgebung auf Prämien

Um die Wirkung der neuen Swissness-Gesetzgebung auf die Prämien zu messen, wurden die Unternehmen gebeten, den etwaigen Wert der Prämien ohne die neue Gesetzgebung zu schätzen. Die Differenz zu den gegenwärtigen, im Kapitel 5.2.3 aufgeführten Prämien kann als der vermutete Effekt der Revision angesehen werden. Dieser Effekt beträgt im Schnitt 2.2 %-Punkte im Falle der Schweizer-Preisprämie. Statt wie heute durchschnittlich 9.5 % läge die Preisprämie ohne die neue Gesetzgebung bei 7.3 %, also um etwa einen Viertel tiefer als derzeit mit der neuen Gesetzgebung. Auch beim Mehrumsatz berichteten die

²⁶ Ein Konfidenzintervall (KI) gibt an, wie zuverlässig ein auf Grundlage einer Stichprobe errechneter Wert ist – z. B. der Mittelwert. Liegt die Null in einem KI, wird davon ausgegangen, dass der ausgewiesene Wert statistisch nicht von Null verschieden ist. Das 95 %-KI erlaubt dabei eine Fehlertoleranz von 5 %.

²⁷ In beiden Fällen liegt die Null ausserhalb der 95 %-Konfidenzintervalle, d.h. die Werte sind signifikant positiv.

²⁸ Aufgrund geringer Fallzahlen wird der Einfluss der verschiedenen Faktoren auf die Prämie im Ausland nicht untersucht.

²⁹ Es gibt zwei Ausnahmen von dieser Beobachtung. So scheinen in erster Linie auf dem Schweizer Heimatmarkt aktive Unternehmen und Unternehmen aus der Uhren und Kosmetik-Branche eine überdurchschnittliche Preisprämie aufzuweisen. Beim Umsatz hingegen gilt dieser Zusammenhang nicht.

Unternehmen von einem positiven Effekt in der Schweiz im Umfang von 1.4 % des Umsatzes. Ohne die Swissness-Gesetzgebung betrüge der Mehrumsatz demnach ebenfalls ein Viertel weniger. Betreffend den Effekt im Ausland können aufgrund der Datenlage keine verlässlichen Aussagen gemacht werden.

Diese Ergebnisse unterstützen entsprechend den Eindruck aus den Fallstudien, dass die neue Swissness-Gesetzgebung zur Erhaltung des Wertes der «Marke Schweiz» beigetragen hat. Gewiss gilt es, bei der Interpretation der Befunde aus der Umfrage bezüglich der Entwicklung der Prämien Vorsicht walten zu lassen. Der Grund liegt darin, dass die Unternehmen die Preisprämie und den Mehrumsatz für den konstruierten Fall ohne neue Gesetzgebung einzuschätzen hatten. Nichtsdestotrotz liefern die Antworten der Unternehmen Evidenz für den Beitrag der neuen Gesetzgebung.

5.2.5 Kosten der Swissness-Gesetzgebung

Die Mehrheit der befragten Unternehmen hat keine Anpassung der Wertschöpfungsketten vorgenommen, noch ist eine solche für die Zukunft geplant. Es gibt jedoch einige Ausnahmen, welche Teile der Wertschöpfungskette mit einem beachtlichen Volumen in die Schweiz bzw. ins Ausland verlagert haben. Diese heterogene Verteilung schlägt sich in den ausgewiesenen Kosten nieder. Im Durchschnitt fallen zwar einmalige Umstellungskosten von rund CHF 200'000 an, der Median (die Kosten für die Hälfte der Unternehmen, die diese Frage beantwortet haben, liegt unter diesem Wert und für die andere Hälfte über diesem Wert) beträgt indes weniger als CHF 10'000.³⁰ Bei den wiederkehrenden Kosten liegt der Durchschnittswert bei rund CHF 100'000 und der Median wiederum unter CHF 10'000.

Die in den Fallstudien gewonnenen Erkenntnisse, wonach die neue Swissness-Gesetzgebung geringe Umstellungskosten verursacht und keinen massgeblichen Einfluss auf die Wertschöpfungsketten von Schweizer Unternehmen hat, können im Grossen und Ganzen bestätigt werden. Zwar hat die grosse Mehrheit der antwortenden Unternehmen keine Anpassungen vorgenommen, dennoch scheint es vereinzelt Unternehmen mit zum Teil erheblichen Verlagerungen ihrer Wertschöpfungsketten zu geben.

5.2.6 Beurteilung der Swissness-Gesetzgebung

Die allermeisten Unternehmen, die die Komplexität der Gesetzgebung bewerteten, finden diese nach der Revision klarer oder zumindest unverändert. Dies stimmt mit dem aus den Fallstudien gewonnenen Bild überein, dass die neue Swissness-Gesetzgebung zu klareren Regeln für die Unternehmen bezüglich der Verwendung der «Marke Schweiz» führt.

Die Teilnehmenden schätzen die Einhaltung der Swissness-Gesetzgebung im für sie relevanten Geschäftsbereich sowohl in der Schweiz als auch im Ausland sehr unterschiedlich ein. Eine klare Tendenz ist dabei nicht zu erkennen. Für die Schweiz sieht jedoch eine signifikante Anzahl der Unternehmen eine Verbesserung der Einhaltung der Swissness-Regeln durch die neue Gesetzgebung. Insgesamt sprechen die Indizien also für die in den Fallstudien geäusserte Wahrnehmung, dass die neue Swissness-Gesetzgebung den Schutz der «Marke Schweiz» zumindest im Inland verbessert. Im Gegensatz hierzu konnten die Unternehmen im Ausland bislang keine Verbesserung der Durchsetzung feststellen, was aufgrund des Territorialitätsprinzips nicht weiter überrascht.

Ferner bewerteten die angesprochenen Unternehmen die Revision der Swissness-Gesetzgebung in einem Kosten-Nutzen-Kalkül. Die überwiegende Mehrheit stuft sie

³⁰ Der Durchschnittswert reagiert relativ empfindlich gegen statistische Ausreisser. Vorliegend kommt bspw. der hohe Wert der einmaligen Umstellungskosten dadurch zustande, dass einige wenige Unternehmen enorm hohe Kosten angegeben haben.

entgegen der Vermutung, dass Schweizer Unternehmen den Nutzen durch die neue Swissness-Gesetzgebung grösser als die entstehenden Kosten einschätzen, als neutral ein. Ein möglicher Grund für diese Bewertung könnte der Zeitpunkt der Befragung sein. Das Inkrafttreten der neuen Swissness-Gesetzgebung im Jahr 2017 verursachte für die Unternehmen einmalige Anpassungskosten, die in den Folgejahren wegfielen. Die im Jahr 2019 durchgeführte Befragung erfasste die Situation der Jahre 2017 und 2018. Daher ist es naheliegend, dass die angefallenen einmaligen Kosten die erzielten Prämien in der untersuchten Periode aufwogen. Langfristig weisen die Berechnungen auf Grundlage der Befragung positive Effekte der Revision auf (vgl. Kapitel 7).

5.3 Konsumentenbefragung

Die Befragung der Nachfrageseite sollte überprüfen, inwiefern die durch die Angebotsseite angegebenen Preisprämien für Swissness-Produkte den Zahlungsbereitschaften der Konsumentinnen und Konsumenten entsprechen. Um möglichst unverzerrte Zahlungsbereitschaften zu erhalten, findet hierbei eine sogenannte «anreizkompatible» Methode Anwendung, indem Konsumgüter unter den Teilnehmenden versteigert werden. Der Vorteil des gewählten Verfahrens im Vergleich zu anderen Methoden liegt darin, dass der Wert der Swissness als monetäre Grösse aus konkreten Zahlungsbereitschaften abgeleitet wird. Dadurch ist zu erwarten, dass insgesamt zurückhaltendere Schätzungen resultieren als in den bisherigen Untersuchungen zu Zahlungsbereitschaften der Nachfragenden.

Den Teilnehmenden in der Schweiz, Deutschland, Grossbritannien, USA und China wurden dabei 16 Produkte angeboten. Bei diesen handelte es sich um acht Produkte mit Swissness und acht identische Produkte ohne Swissness. Die Swissness-Prämie entspricht dabei der relativen Differenz zwischen Wertschätzung für ein Produkt mit Swissness und der Wertschätzung für dasselbe Produkt ohne eine Schweizer Herkunftsbezeichnung. Abbildung 5 fasst die eruierten Swissness-Preisprämien zusammen. Diese Prämie bewegt sich mit einer Ausnahme im positiven Bereich zwischen 2.7 % (Laptoprucksäcke) und 17.5 % (Uhren). Dabei ist zu beobachten, dass Produkte, welche einen Bezug zu den Attributen «Berge» und «Präzision» aufweisen, überdurchschnittlich hohe Swissness-Prämien erzielen.

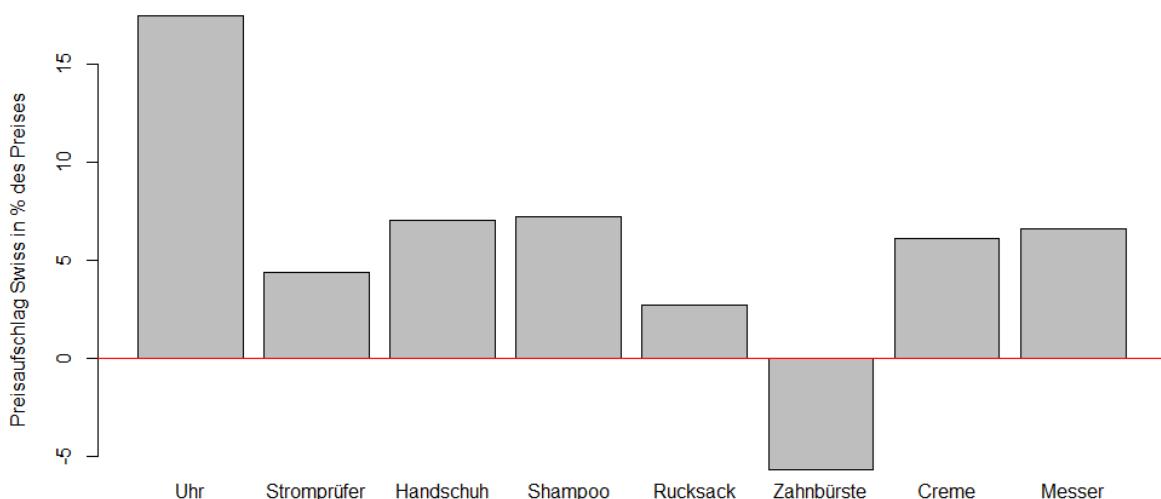


Abbildung 5: Swissness-Prämie über alle Länder; Quelle: FHGR/BAK

Die Ergebnisse der Konsumentenbefragung untermauern die Resultate der Unternehmensbefragung weitestgehend. So fallen die Prämien in der Schweiz gemäss der

Befragung der Angebots- und Nachfrageseite ähnlich hoch aus. Im Weiteren lassen die Befunde der Konsumentenbefragung das in der Unternehmensbefragung beschriebene Muster der Prämienbildung in Abhängigkeit der geografischen Lage ebenfalls vermuten. Mit einer Prämie von etwa 15% sind es die inländischen Konsumentinnen und Konsumenten, die die höchsten Prämien für die Swissness zu zahlen bereit wären. In den grenznahen Ländern sinken diese Prämien deutlich und nehmen mit zunehmender Entfernung zur Schweiz wieder zu. Verstärkt wird die Prämie, wenn die Produkte Schweizer Eigenschaften wie «Präzision» oder «Berge» repräsentieren.

6 Ergebnisse der Evaluation der Lebensmittelbranche

Die Studie zur Swissness-Gesetzgebung im Lebensmittelbereich verfolgte im Wesentlichen dieselben Ziele wie die Studie zum Industrie- und Dienstleistungssektor:

- Ziel 1: Erhebung des Beitrags der Swissness-Gesetzgebung zum Erhalt der Preisprämie bei Lebensmitteln;
- Ziel 2: Ermittlung der Kosten und der Nutzen bei der Land- und Ernährungswirtschaft und den verarbeitenden Unternehmen der Lebensmittelindustrie aufgrund der neuen Gesetzgebung;
- Ziel 3: Untersuchung der Wirkungsmechanismen, um die Plausibilität der Wirkung der Massnahmen der neuen Gesetzgebung zu beurteilen.

Dies erfolgte durch folgende Studienbestandteile:

- Befragung der verarbeitenden Unternehmen;
- Fallstudien in sieben ausgewählten Produktkategorien³¹ mit Interviews;
- Dokumentenauswertung.

Im Rahmen der Befragung wurden rund 100 Unternehmen aus der Lebensmittelbranche angeschrieben, die Hälfte nahm daran teil.³² Grundsätzlich offenbart die Befragung der relevanten Akteure, dass die Lebensmittelindustrie der Swissness eine grössere Bedeutung beimisst als andere Branchen. So stufen 4 von 5 befragten Unternehmen die Swissness als wichtig oder sehr wichtig für die Vermarktung von Nahrungsmitteln ein und setzen dementsprechend die Schweizer Herkunft ihrer Erzeugnisse sehr häufig in Szene.³³ Der Nutzen von Swissness wird von diesen Unternehmen in hohem Masse anerkannt, da nach deren Auffassung die Swissness eine höhere Kunden-Präferenz und -Zahlungsbereitschaft für Schweizer Produkte hervorruft.

Die weiteren Befunde aus der Befragung der Lebensmittelbranche decken sich in der Regel mit denjenigen der anderen Branchen. So bewegen sich die ermittelten Swissness-Prämien in einer ähnlichen Bandbreite (im Inland zwischen 0 und 5 % und im Ausland zwischen 6 und 10 %).³⁴ Auch hinsichtlich anfallender Kosten zwecks Einhaltung der neuen Swissness-Regeln stimmen die aus den beiden Umfragen gewonnenen Erkenntnisse weitestgehend überein. Zwar haben viele Lebensmittelproduzenten Anpassungen vorgenommen, um die

³¹ Fruchtsäfte, Kekse/Kleingebäck, Wurstwaren, Raps, Hochproteinweizen, Molkereiprodukte und Weisswein.

³² Die teilnehmenden Unternehmen haben rund 30'000 Beschäftigte und erzielen ca. 18 Milliarden Franken Umsatz pro Jahr, was mehr als einem Drittel des gesamten Marktumsatzes der Lebensmittelindustrie (inkl. Herstellung von Tabakerzeugnissen) von 46 Milliarden Franken (Bundesamt für Statistik, Produktions- und Wertschöpfungsstatistik) entspricht.

³³ Gemäss der Befragung sämtlicher Swissness-Branchen (siehe Kapitel 5.2.2) verwendet rund jedes fünfte Unternehmen Swissness und erzielt dadurch eine Prämie.

³⁴ Vgl. Feige, S., Rieder, S. (2020). Evaluation der Swissness im Lebensmittelbereich. htp St. Gallen und Interface. S. 23

neuen gesetzlichen Bestimmungen einzuhalten. Für die meisten hat dies eher geringe Kosten nach sich gezogen. In Einzelfällen sind den Unternehmen höheren Beschaffungs- und Produktionskosten entstanden. Ferner konnte analog zum Industrie- und Dienstleistungssektor die Einführung der Swissness-Gesetzgebung nur eine geringe Änderung des Einsatzes der Swissness herbeiführen. Allerdings ist, wie bereits zuvor erwähnt, die Nutzung von Swissness in der Lebensmittelbranche bereits auf einem sehr hohen Niveau.

Im Grunde unterstützen die an der Umfrage teilnehmenden Unternehmen den Grundgedanken des Schutzes der «Marke Schweiz». Der Umsetzung stehen sie jedoch kritischer gegenüber und bewerten diese teilweise als «schädlich». Die in den Fallstudien befragten Unternehmen und Verbände aus dem Lebensmittelbereich bemängeln, dass den Rohstoffen ein zu hohes Gewicht beigemessen werde, während Aspekte wie Wertschöpfung, Arbeitsplätze, Innovation und Entwicklung zu wenig berücksichtigt würden. Zudem wird kritisiert, dass die Umsetzungsregelungen, wie sie in der Verordnung über die Verwendung von schweizerischen Herkunftsangaben für Lebensmittel (HasLV) definiert sind, zu detailliert und zu kompliziert seien.

Der dadurch entstehende Aufwand (z. B. Berechnung des Rohstoffanteils) sei infolgedessen hoch. Demgegenüber wird aber auch anerkannt, dass für die Konsumentinnen und Konsumenten die Herkunft der Rohstoffe ein beim Kauf wichtiges Kriterium sei. Auch die fehlende Wirkung der Gesetzgebung im Ausland sehen einige als Schwachstelle des Schutzsystems.

7 Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Swissness-Gesetzgebung

Das Ziel der volkswirtschaftlichen Analyse der neuen Swissness-Gesetzgebung bestand darin, die Bedeutung der Swissness und der entsprechenden Gesetzgebung zu beziffern. Zum einen stand der aggregierte Wert der Swissness-Gesetzgebung für die direkt betroffenen Unternehmen der Swissness-Wirtschaft im Vordergrund. Dieser Wert entspricht dem Mehrumsatz, der dank Swissness von allen Unternehmen generiert wird.

Zum anderen sollten die gesamten volkswirtschaftlichen Effekte einschliesslich indirekter Effekte ermittelt werden. Diese kommen u.a. dadurch zustande, wenn ausgehend von der gestiegenen Nachfrage nach inländischen Vorleistungen aufgrund des Gesetzes zusätzliche Wertschöpfung in der Schweiz entsteht. Grundlage der Schätzung sind entsprechende Resultate der Unternehmensbefragungen.

Die entsprechenden Analysen beruhen auf Hochrechnungen der in den Unternehmensbefragungen erhobenen Daten auf die Gesamtwirtschaft. Bei der Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Effekte kommen zusätzlich statistische Simulationsmodelle zum Einsatz. Abbildung 6 stellt die Vorgehensweise schematisch dar.

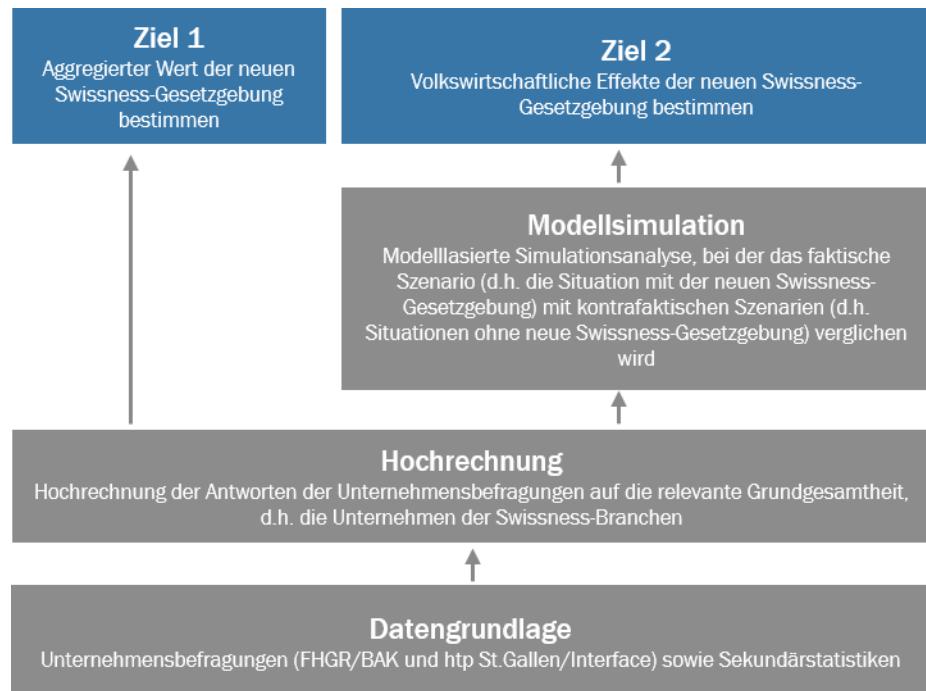


Abbildung 6: Ziele und Methodik der volkswirtschaftlichen Analyse; Quelle: FHGR/BAK

7.1 Aggregatorter Wert der Swissness-Gesetzgebung

Um den aggregierten Wert der Swissness-Gesetzgebung zu ermitteln, muss zunächst bestimmt werden, welche Bedeutung Swissness an sich hat. Hierfür wurden die aus den Befragungen des Industrie- und Dienstleistungssektors sowie der Lebensmittelbranche ermittelten Prämien auf die gesamte Volkswirtschaft der Schweiz hochgerechnet. Der jährliche Mehrumsatz aufgrund der Swissness ergibt so einen Wert von ca. CHF 7.7 Mrd.³⁵

Ohne die Swissness-Gesetzgebung würde dieser Mehrumsatz im Jahr 2017 um CHF 0.92 Mrd. und im Jahr 2018 um CHF 1.74 Mrd. tiefer liegen.³⁶ Demgegenüber fallen Kosten der Einhaltung der Gesetzgebung an. Die auf die Gesamtwirtschaft hochgerechneten Mehrkosten durch die Swissness-Gesetzgebung belaufen sich indes auf einmalige Kosten von CHF 0.99 Mrd. und auf wiederkehrende Kosten auf CHF 0.86 Mrd.

Der aggregierte Wert der Swissness-Gesetzgebung für die direkt betroffenen Unternehmen besteht aus der Differenz zwischen dem Mehrumsatz und den Mehrkosten, wie in Tabelle 2 zu sehen ist. Dieser «Netto-Mehrumsatz» war im Jahr der Umstellung (2017) negativ und betrug CHF -0.93 Mrd. Mit dem Wegfall der einmaligen Umstellungskosten in den Folgejahren resultierten ab dem Jahr 2018 positive Netto-Mehrumsätze. So betrug der aggregierte Wert der Swissness-Gesetzgebung nach dem Umstellungsjahr CHF 0.88 Mrd., was den Verlust bereits ein Jahr später beinahe kompensierte.

³⁵ Den Teilnehmenden wurde die Frage gestellt, wie hoch sie die durchschnittliche Preisprämie (Aufpreis) dank Swissness zum Zeitpunkt der Durchführung der Umfrage im Jahr 2019 einschätzen. Siehe hierzu den Anhang im FHGR/BAK-Bericht.

³⁶ Den Ergebnissen liegt eine Erosion des Mehrumsatzes von 12 % pro Jahr zugrunde, die stattgefunden hätte, wenn die Swissness-Gesetzgebung nicht revidiert worden wäre. Dies ist das Ergebnis aus der gewichteten Hochrechnung der Unternehmensbefragung auf die Gesamtwirtschaft.

Mia. CHF	2017	2018
Mehrumsatz mit neuer Swissness-Gesetzgebung	7.70	7.70
- Mehrumsatz ohne neue Swissness-Gesetzgebung	6.78	5.96
- Einmalige Kosten der neuen Swissness-Gesetzgebung	0.99	0.00
- Wiederkehrende Kosten der neuen Swissness-Gesetzgebung	0.86	0.86
= Netto-Mehrumsatz durch neue Swissness-Gesetzgebung	-0.93	0.88

Tabelle 2: Aggrierter Wert der neuen Swissness-Gesetzgebung; Quelle: FHGR/BAK

7.2 Gesamtwirtschaftlicher Effekt der Swissness-Gesetzgebung

Für die volkswirtschaftliche Analyse der Effekte der Swissness-Gesetzgebung wurden betreffend den weiteren Verlauf der empirisch ermittelten Prämien verschiedene Annahmen getroffen und entsprechend drei Alternativszenarien für Modellsimulationen definiert. Diese unterscheiden sich dahingehend, wie stark die Swissness-Prämie ohne griffige Gesetzgebung im Vergleich zur Basisszenario mit wirksamer Gesetzgebung erodiert wäre.³⁷

Abbildung 7 fasst die wesentlichen Ergebnisse der Modellsimulationen ausgehend vom Status quo mit Swissness-Gesetzgebung gegenüber Szenarien ohne Swissness-Gesetzgebung zusammen. Diese zeigen, dass die Effekte der Swissness-Gesetzgebung gesamtwirtschaftlich moderat positiv ausfallen. Gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt (BIP) – d.h. unabhängig von Veränderungen des Preisniveaus – ergeben sich eine untere Grenze des gesamtwirtschaftlichen Netto-Nutzens von 0.2 BIP-Prozentpunkte und eine obere Grenze von 1.1 BIP-Prozentpunkte im langfristigen Gleichgewicht des Simulationsmodells. Basierend auf Preisen des Jahres 2018 entspricht dies einem gesamtwirtschaftlichen Netto-Nutzen zwischen rund CHF 1.4 Milliarden bzw. CHF 163 pro Kopf und CHF 7.3 Milliarden bzw. CHF 855 pro Kopf.

³⁷ Alternativszenario 1 geht dabei von einem einmaligen Rückgang der Prämie und anschliessender Stabilisierung aus, während Alternativszenario 2 einen konstanten Verwässerungseffekt annimmt. Alternativszenario 3 trifft die Annahme, dass eine vollständige Erosion der Prämie bis zum Simulationshorizont eintritt.

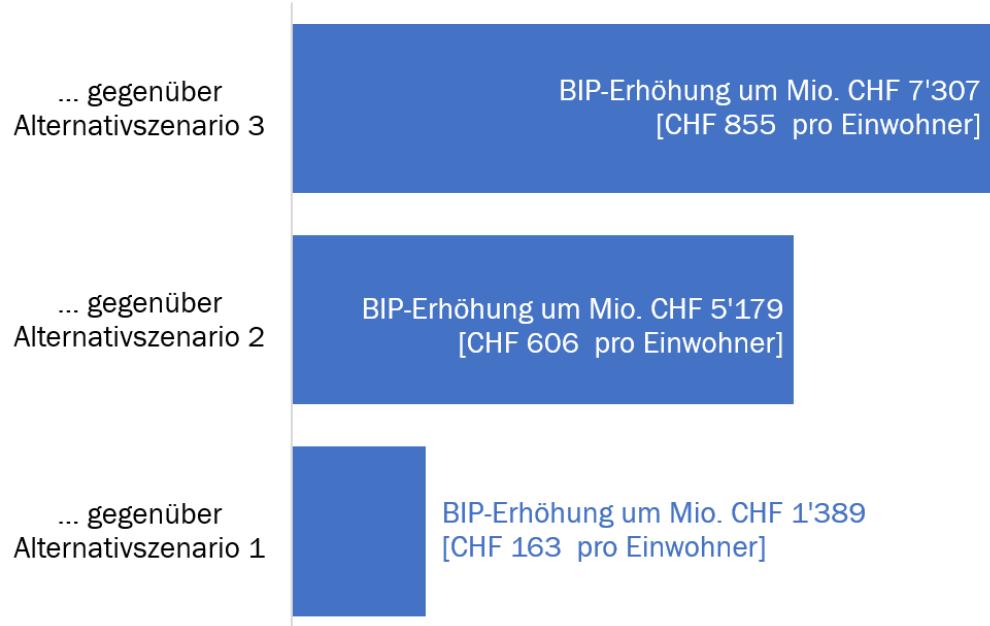


Abbildung 7: Gesamtwirtschaftlicher Netto-Nutzen (BIP-Differenz bzw. BIP pro Kopf-Differenz) der neuen Swissness-Gesetzgebung zu Preisen von 2018; Quelle: FHGR/BAK

8 Vertiefungsstudie zur Rechtsdurchsetzung

Die Auftragnehmer von *Swiss Brands Experts* haben im Rahmen der Durchsetzungsstudie insbesondere Tiefeninterviews durchgeführt. Zu Wort kommen Vertreter von Unternehmen, Wirtschafts- und Konsumentenverbänden sowie Anwälte und akademische Experten. Zusätzlich wurde eine Befragung erstellt, um dem allgemeinen Wissensstand zur Rechtsdurchsetzung bei Firmen sowie die Aktivitäten und dahinterstehenden Gründe zu analysieren.

Dabei wurden die genannten Stakeholder der Swissness-Rechtsdurchsetzung zu einer zwischenzeitlichen Beurteilung der neuen Mechanismen in diesem Bereich befragt. Im Unterschied zur Analyse der FHGR/BAK war eine quantitative Einordnung kein primäres Ziel dieser vertiefenden Studie, da die Studien nicht denselben Gegenstand hatten. Vielmehr ging es darum, eine Einschätzung von jenen Stakeholdern zu erhalten, die mit den Herausforderungen von besonders betroffenen Unternehmen und Branchen gut vertraut sind. Dabei wurden die Aussagen der Befragten nicht nur wiedergegeben, sondern im Lichte aller verfügbaren Informationen gewichtet und eingeordnet. Die Studienresultate zeigen insbesondere auf, dass bei der Swissness-Rechtsdurchsetzung klar zwischen der Situation in der Schweiz und im Ausland unterschieden werden muss.

Für das Inland berichteten die befragten Stakeholder insgesamt von sinkenden Swissness-Missbräuchen. Interessant ist dabei, dass sie diese Reduktion auf eine höhere Sensibilisierung und damit auf die selbstständigen Einhaltungsbemühungen der Unternehmen zurückführen. Daher habe es erfreulicherweise auch keine einschneidenden Interventionen vonseiten des IGE gebraucht, um Missbräuche zu bekämpfen. Das IGE werde von vielen Stakeholdern der Rechtsdurchsetzung denn auch als ein kompetenter und zuverlässiger Partner und nicht als eine Art Swissness-Polizei betrachtet. Der aktive und gleichzeitig deeskalierende Ansatz des IGE werde entsprechend geschätzt.

Im Ausland präsentiert sich die Situation dagegen komplizierter. Zwar lasse sich auch hier eine zunehmende Sensibilisierung bei vielen Schweizer Unternehmen sowie bei einzelnen

ausländischen Behörden feststellen. Bei ausländischen Konkurrenten treffe dies hingegen nicht unbedingt zu. Diese Sensibilisierung auf institutioneller Ebene ist gerade im Fall der chinesischen Behörden auch handlungswirksam geworden. Ausserdem seien einzelne Branchen und Unternehmen in der Bekämpfung von Swissness-Missbräuchen präsent. Die Studienautoren gehen aber insgesamt von einer eher hohen Dunkelziffer an Missbrauchsfällen im Ausland aus. Einerseits weil die grosse Mehrzahl der Schweizer Unternehmen weiterhin kaum Missbrauchsbekämpfung im Ausland unternehmen würde. Andererseits aber auch, weil ein flächendeckendes Monitoring kaum durchgeführt werde. Selbst dort wo Missbräuche teilweise verfolgt werden, dürfte die tatsächliche Anzahl weit höher liegen. Die befragten Stakeholder hatten für diese relative Passivität der Schweizer Wirtschaft grundsätzlich folgende Erklärungen: Erstens sei das Wissen über die Rechtsdurchsetzungsinstrumente im Ausland bei den Unternehmen noch weniger verbreitet als jenes bezüglich der inländischen Instrumente. Dadurch müsste Rechtsexpertise jeweils teuer bei externen Anwaltskanzleien eingekauft werden. Dies mache Rechtsdurchsetzung im Ausland für viele Unternehmen schlicht zu teuer. Dasselbe gelte auch für viele Branchenverbände, die – mit einigen Ausnahmen – nur sehr beschränkte Budgets für die Swissness-Missbrauchsbekämpfung haben.

Als zweiter Punkt kann festgehalten werden, dass Unternehmen sich hauptsächlich dann engagieren, wenn es sich bei der Herkunftstäuschung zugleich um einen Fall von Marken- oder Produktpiraterie handelt. Alle Fälle, in denen sich ein Unternehmen nicht direkt angegriffen fühlt, fallen damit durch die Maschen, sofern die entsprechenden Lücken nicht vom Branchenverband oder vom IGE abgedeckt werden. Als dritten Punkt wäre zudem die heterogene Mitgliederstruktur vieler Branchenverbände zu nennen.

Umso stärker betonen die Befragten daher auch die Wichtigkeit der Rolle des IGE bei der Rechtsdurchsetzung im Ausland. Seit einigen Jahren überwacht das IGE ausländische Markenregister und macht dann gegen eine Markenanmeldung Einsprache, wenn die Schweizer Herkunftsangabe missbräuchlich verwendet wird. Das IGE wird als wichtigste treibende Kraft angesehen, wenn es um die Förderung der Swissness-Durchsetzung geht. Dieses Engagement wird auf breiter Front erkannt und geschätzt. Um dem Missbrauch im Ausland effektiver zu begegnen, wurde ein besserer Informationsaustausch und eine koordinierte Bekämpfung von Trittbrettfahrern befürwortet.

9 Handlungsempfehlungen

Die drei Studien sind bei den von ihnen jeweils abgedeckten Bereichen der Swissness zu verschiedenen Handlungsempfehlungen gekommen.

9.1 Empfehlungen der Studienautoren

9.1.1 Industriegüter und Dienstleistungsbereich

Die Untersuchung zu den Industriegütern und Dienstleistungen kommt zum Schluss, dass die Swissness-Revision insgesamt moderat positive Auswirkungen zeigt und daher die Weiterführung der Swissness-Gesetzgebung aus unternehmerischer und volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll ist. Eine Änderung der Regeln hätte zudem neue Umstellungskosten bei den Unternehmen zur Folge. Daher lautet ihre *erste Empfehlung, die Swissness-Kriterien für Industriegüter und Dienstleistungen gegenwärtig nicht zu ändern.*

Drei weitere Empfehlungen zielen darauf ab, die Wirkung dieser neuen Regeln noch zu erhöhen:

- *Informationslage in Kooperation mit Branchen weiter verbessern, z. B. durch den Aufbau einer Anlaufstelle für Swissness:*
Das IGE soll in enger Kooperation mit Branchenverbänden eine nach aussen gut sichtbare Anlaufstelle für Swissness prüfen. Zudem empfehlen die Autoren eine Zusammenarbeit mit Switzerland Global Enterprise (S-GE). Diese Kooperationen sollen einen einfacheren Zugang zu kompetenter Beratung und damit eine Reduktion der Unsicherheit beim Umgang mit Swissness gewährleisten.
- *Durchsetzung verbessern durch gemeinsames Vorgehen von IGE und Verbänden:*
Die Autoren empfehlen, dass das IGE und die betroffenen Verbände ihre Kräfte bündeln und gemeinsam eine Durchsetzungsstrategie für das In- und Ausland erarbeiten. Ziel ist es zum einen, die Durchsetzung zu koordinieren und zum anderen durch eine inländische Gerichtspraxis die Rechtssicherheit zu fördern.
- *Das Netz bilateraler Verträge basierend auf dem Ursprungslandprinzip³⁸ ausbauen:*
Das IGE soll seine Strategie weiterführen, mittels bilateraler Abkommen den Schutz der Herkunftsangaben zu verbessern, beispielsweise in allen zukünftigen bzw. revidierten Freihandelsabkommen³⁹. Ziel dabei ist es, dass sich das Partnerland verpflichtet, auf seinem Territorium bei Markeneintragungen schweizerischer Herkunftsbezeichnungen Schweizer Recht anzuwenden.

Darüber hinaus empfehlen die Autoren, den Dialog mit den ausländischen Behörden auf- oder auszubauen, um nicht nur den Eintrag von Marken mit Verwendung des Schweizer Kreuzes oder «Swiss» in ausländische Register zu verhindern, sondern um auch sicher zu stellen, dass die ausländischen Behörden gegen die unzulässige Verwendung von Swissness im jeweiligen ausländischen Markt wirksam vorgehen.

9.1.2 Lebensmittelbereich

Aus der Evaluation der neuen Swissness-Regeln im Lebensmittelbereich haben sich zwei Empfehlungen ergeben. In der ersten Empfehlung schlagen die Studienautoren eine Angleichung der Regeln für Lebensmittel im MSchG an diejenigen für Industrieprodukte vor – unter gleichzeitiger Abschaffung der HasLV. Zudem soll die Verfügbarkeit von Rohstoffen neu mittels der zwei Kategorien «prinzipiell anbaubar» oder «prinzipiell nicht anbaubar» kategorisiert werden. Diese Lösung würde gemäss den Autoren die Erwartungen der Konsumentinnen und Konsumenten besser schützen, den Aufwand für alle Beteiligten reduzieren und keine Partei schlechter stellen.

Sollte die in der ersten Empfehlung aufgezeigte Lösung nicht weiterverfolgt werden, schlagen die Autoren vor, die HasLV zu überprüfen. Sie soll stärker dem Umstand Rechnung tragen, dass Rohstoffe nicht immer dichotom «verfügbar» oder «nicht verfügbar» sind, sondern vielmehr häufig die verfügbaren Mengen nur einen Teil des Bedarfs decken. Gemäss den Autoren soll zudem die Planungssicherheit der verarbeitenden Unternehmen bezüglich der Ausnahmebewilligungen durch klarere Regeln und Prozesse sowie einer langfristigeren beziehungsweise früherer Bekanntgabe der Entscheide erhöht werden. Gemäss den Autoren soll zudem der Prozess der Erteilung von Ausnahmebewilligungen

³⁸ Den bilateralen Abkommen, die die Schweiz im Bereich der geografischen Angaben abgeschlossen hat, liegt das Ursprungslandprinzip zugrunde. Dieses Prinzip besagt, dass in Abweichung zum Territorialitätsprinzip, nicht das Recht des Schutzzelndes, sondern das Recht des Ursprungslandes anzuwenden ist, was die Durchsetzbarkeit des Schutzes schweizerischer Herkunftsangaben im Ausland deutlich verbessert (vgl. Evaluationsbericht der Fachhochschule Graubünden, S. 20 mit weiteren Verweisen).

³⁹ Entspricht auch der vom Parlament verabschiedeten Motion 12.3642 «Regelung der Verwendung geografischer Herkunftsbezeichnungen in internationalen Verträgen». Die Motion ist auffindbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef/20123642>

stärker berücksichtigen, dass es erhebliche Schwankungen in den Erntemengen gibt. Dies sollte sich zum einen in der Bewilligung an sich, im Zeitpunkt und der Gültigkeit der Bewilligung sowie in der Bewilligungsmenge widerspiegeln.

9.1.3 Durchsetzung

Aus der eingehenden Analyse der Durchsetzung empfehlen die Autoren der entsprechenden Studie, die vom IGE geplante und in der Umsetzungsphase befindliche Public-Private-Partnership (PPP) im Bereich der Swissness-Rechtsdurchsetzungskoordination weiter zu verfolgen. Das IGE als Vertreter des öffentlichen Sektors soll dabei Kompetenzen und Informationen vermitteln. Private Akteure stattdessen sollen motiviert werden, aktiv gegen Missbräuche in der eigenen Branche vorzugehen und in den Aufbau der «Marke Schweiz» zu investieren. Damit die PPP nicht von Trittbrettfahrern missbraucht werden kann, sollten konkrete Kosten-Nutzen-Kalkulationen zur richtigen Anreizsetzung vorgenommen werden. Zudem wird die Wichtigkeit der Gewinnung einer breiten Masse an Mitgliedern unterstrichen.

9.2 Position des Bundesrates

Angesichts der Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Analyse ist der Bundesrat der Auffassung, dass die neue Swissness-Gesetzgebung ihr Ziel insgesamt erreicht hat. Dort, wo die Evaluationen noch Verbesserungspotential entdeckt haben, soll dieses entsprechend genutzt werden. Die qualitativen Studien weisen z. B. auf gewisse Schwächen des Systems im Lebensmittelbereich aus der Sicht der befragten Lebensmittelunternehmen hin. Daher schlägt der Bundesrat insbesondere die folgenden, zum Teil bereits angelaufenen Massnahmen vor.

9.2.1 Industriegüter und Dienstleistungsbereich

Das IGE hat – unabhängig von der Evaluation – 2020 zusammen mit Vertretern der Industrie und Verbänden eine Public Private Partnership (PPP) in Form eines Vereins gegründet, in dem sich alle Beteiligten gemeinsam für eine verbesserte Durchsetzung engagieren. Die PPP hat zum Ziel, den Missbrauch der Schweizer Herkunftsangabe im In- und Ausland nachhaltig zu bekämpfen und Interventionen der Mitglieder aus dem privaten und öffentlichen Sektor zu koordinieren. Im Rahmen dieser PPP lässt sich auch die gewünschte verbesserte Informationslage umsetzen, da die wichtigsten Interessengruppen darin vertreten sind. Entsprechende Anlässe und Kampagnen werden in die Aktivitäten aufgenommen und mit weiteren Stakeholdern koordiniert. Jedes Jahr findet zudem ein sogenanntes Netzwerktreffen statt, an welchem Verbände und Unternehmen über die neusten Entwicklungen der Rechtsdurchsetzung von Swissness im Ausland berichten.

Auch die Empfehlung, das Netz bilateraler Verträge weiter auszubauen, wird vom IGE bereits seit Inkrafttreten der revidierten Gesetzgebung aktiv umgesetzt. Einige der neuen Swissness-Regeln sind explizit darauf ausgelegt, die Voraussetzungen für die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Herkunftsregeln mit anderen Ländern zu ermöglichen. Zudem besteht nun für repräsentative Gruppierungen dank der neu eingeführten, sog. «geografischen Marke» die Möglichkeit, für hierzulande geschützte geografische Angaben auch in Ländern, die dem Schutz von Herkunftsangaben skeptisch gegenüberstehen (wie bspw. die USA), mittels eines Eintrags in das dortige Markenregister einen Schutz zu erlangen.

Der Bundesrat erachtet beide Massnahmen als wichtig und unbedingt weiterzuverfolgen. Entsprechend lässt sich der Bundesrat durch das IGE nach einer angemessenen Vorlaufzeit über deren Umsetzung informieren.

9.2.2 Lebensmittelbereich

Die Studie zur Lebensmittelbranche zeigt, dass der Nutzen der «Marke Schweiz» in Form einer Swissness-Prämie für die Produkte und eine Wirkung der Swissness-Gesetzgebung in Form eines Schutzes dieser Prämie vorhanden sind. Sie kommt zum Schluss, dass sowohl die Kosten als auch der Nutzen für die Lebensmittelindustrie als relativ klein einzustufen sind. Kritisiert wird der Detailierungsgrad und die Komplexität der Gesetzgebung. Nach Angaben der befragten Unternehmen ist in erster Linie das Verfahren für die Gewährung der Ausnahmen gemäss HasLV besonders aufwendig, komplex und wenig berechenbar. Es wird daher Verbesserungspotenzial geortet in Bezug auf die Vereinfachung der Prozesse für die Unternehmen und für die Verwaltung, welche derzeit für die Prüfung und Gewährung der Ausnahmen zuständig ist, sowie in Bezug auf die Rechtssicherheit insgesamt.

Eine Angleichung an die Regelung für Industrieprodukte und damit die Verwendung der inländischen Wertschöpfung anstelle des inländischen Rohstoffanteils bei Lebensmitteln, wie sie die erste Empfehlung nahelegt, wurde vom Bundesrat bereits im Vorentwurf vorgeschlagen, der in die Vernehmlassung geschickt wurde. Der Vorentwurf sah ein einheitliches Kriterium für Industrieprodukte und Lebensmittel vor, nämlich 60 % der Herstellungskosten. Der Vorschlag, bei Lebensmitteln auf die Herstellungskosten abzustellen, wurde jedoch von weiten Teilen der Vernehmlassungsteilnehmenden kritisiert. Sie verlangten, es müsse bei Lebensmitteln der Rohstoffanteil berücksichtigt werden. Der Bundesrat reagierte auf diese Kritik und nahm in der Botschaft zur Swissness-Vorlage Anpassungen vor: Er schuf für Lebensmittel eine eigene Kategorie und schlug vor, dass für Lebensmittel nicht auf die Herstellungskosten, sondern auf den Rohstoffanteil abgestellt werden sollen. Auch die Lebensmittelindustrie begrüsste den Grundsatzentscheid des Bundesrats, bei Lebensmitteln anstelle der in der Schweiz anfallenden Herstellungskosten auf den Gewichtsanteil der aus der Schweiz stammenden Rohstoffe abzustellen, um etwaigen Rohstoffpreisschwankungen entgegenzuwirken.⁴⁰

Die in der Studie vorgeschlagene Einführung einer dichotomen Bewertung in Bezug auf die Verfügbarkeit von Rohstoffen («prinzipiell anbaubar» oder «prinzipiell nicht anbaubar») hingegen ist im Gesetz (Art. 48b Abs. 3 und 4 MSchG) bereits vorgesehen. Da das Gesetz erst 2017 in Kraft getreten ist und den Unternehmen gewisse Anpassungskosten verursacht hat, befürwortet der Bundesrat zum jetzigen Zeitpunkt keine Gesetzesänderung.

Die Stossrichtung der zweiten Empfehlung zielt hingegen darauf ab, dass die Organisationen der Lebensmittelindustrie, der Landwirtschaft und der Konsumenten bei der Festlegung der Ausnahmeregelungen mehr Verantwortung übernehmen können. Zudem trägt sie dem Umstand Rechnung, dass der Prozess für die Formulierung von Eingaben und Begehren an das WBF für Ausnahmen nach Artikel 8 bzw. Artikel 9 HasLV von den Vertretern der Lebensmittelindustrie als wenig unternehmensfreundlich empfunden wird.

In Anbetracht der Ergebnisse der Studie und der Erfahrungen aus drei Jahren Umsetzung hält der Bundesrat eine Anpassung der Ausnahmenregelung für durchaus sinnvoll. Diese soll schlanker und praxisorientierter ausfallen. Ferner sollen die Organisationen der Lebensmittelindustrie, der Landwirtschaft und der Konsumenten bei der Festlegung der Ausnahmeregelungen eine aktive Rolle spielen. Die gesetzliche Grundlage für die konkrete Ausnahmeregelung bildet Artikel 48b Abs. 4 MSchG, welcher dem Bundesrat die Möglichkeit einräumt, die Einzelheiten bei der Berücksichtigung von Rohstoffen festzulegen. So basieren die bereits erwähnten Artikel 8 und 9 HasLV auf dieser Kompetenz des Bundesrats.

⁴⁰ Vgl. Medienmitteilung der Foederation Schweizerischer Nahrungsmittel-Industrien (fial) vom 25. März 2009.

Die Anpassung des Ausnahmeregelungssystems durch den Bundesrat sowie die Umsetzung durch gegebenenfalls weitere involvierte Akteure muss sich innerhalb der gesetzlichen Leitplanken des Artikels 48b MSchG bewegen: Bei ausnahmefähigen Rohstoffen handelt es sich um nicht oder kaum verarbeitete Naturprodukte. Bestandteile eines Lebensmittels, welche sich wiederum aus mehreren Naturprodukten zusammensetzen, sind keine Rohstoffe im Sinne des Artikels 48b MSchG. Für solche zusammengesetzten Bestandteile von Lebensmitteln sind somit auch in einem angepassten Ausnahmeregelungssystem keine Ausnahmen möglich. Nur jene Ausnahmen für zusammengesetzte Lebensmittelbestandteile, die durch das WBF übergangsrechtlich bereits beim Inkrafttreten der Swissness-Bestimmungen am 1. Januar 2017 gewährt wurden⁴¹, sollen auch weiter ihre Gültigkeit bewahren, solange dies erforderlich ist. Das überarbeitete System muss die Transparenz für die interessierten Kreise (Landwirtschaft, Industrie, Konsumentinnen und Konsumenten etc.) erhöhen sowie eine administrative Vereinfachung für die verschiedenen Akteure mit sich bringen. Die betroffenen Ämter werden beauftragt, eine solche Anpassung des Ausnahmeregelungssystems zu prüfen und bis spätestens Ende 2022 einen Vorschlag für das weitere Vorgehen auszuarbeiten.

9.2.3 Durchsetzung

Wie oben im Kapitel 9.2.1 auf die ähnlich lautende Empfehlung aus der Studie zu den Industriegütern und Dienstleistungen bereits erläutert, ist das IGE bereits dabei, eine PPP zusammen mit Partnern aus verschiedenen Branchen aufzubauen. Das Ziel ist es, so die Kräfte für die Durchsetzung der Swissness insbesondere im Ausland zu bündeln und dadurch die zur Verfügung stehenden Mittel effizienter einsetzen zu können. Entsprechend soll der Wettbewerbsvorteil, den die exklusive Nutzung der Swissness Schweizer Unternehmen weltweit bietet, weiter gestärkt werden. Wie ebenfalls oben bereits erwähnt, erachtet der Bundesrat diese Massnahmen als wichtig und unbedingt weiterzuverfolgen.

⁴¹ Glacierpulver Butter (für die Verwendung in Feingebäck); Glacierpulver Pflanzenfett (für die Verwendung in Feingebäck); Industriewaffeln für Speiseeis-Cornets; Karamellpulver (für die Verwendung in Schokolade); Knusprige Gebäckflocken (für die Verwendung in Schokoladenprodukten); Mandelkaramellplättchen, hauchdünn (für die Verwendung in Schokoladenprodukten)