

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. September 2014

1035. Ausführungsverordnungen zur neuen «Swissness»- Gesetzgebung (Vernehmlassung)

1. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 26. Juni 2014 eröffneten das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) das Vernehmlassungsverfahren zu den Ausführungsverordnungen zur neuen «Swissness»-Gesetzgebung.

Diese neue, von der Bundesversammlung am 21. Juni 2013 verabschiedete Gesetzgebung umfasst eine Teilrevision des Bundesgesetzes über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben vom 28. August 1992 (Markenschutzgesetz, MSchG; SR 232.11) sowie eine Totalrevision des Bundesgesetzes zum Schutz öffentlicher Wappen und anderer öffentlicher Zeichen vom 5. Juni 1931 (SR 232.21; neu: Bundesgesetz über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen [Wappenschutzgesetz, WSchG]).

Die «Swissness»-Gesetzgebung bezweckt, den Schutz der Herkunftsbezeichnung «Schweiz» und des Schweizerkreuzes zu verstärken und die Kriterien für deren (freiwilligen) Gebrauch zu klären. Das Schweizerkreuz darf zudem neu auch für Schweizer Waren und nicht nur (wie bisher) für Schweizer Dienstleistungen verwendet werden.

Bei *Waren* gelten zur Bestimmung des Herkunftsorts unterschiedliche Kriterien für Naturprodukte, Lebensmittel und andere (insbesondere industrielle) Produkte, wobei im Interesse der Praxisnähe gewisse Ausnahmen vorgesehen wurden. Im Wesentlichen gilt was folgt:

- Bei *Naturprodukten* bestimmt sich die Herkunft je nach der Art des Produkts unterschiedlich. So ist beispielsweise für pflanzliche Erzeugnisse der Ort der Ernte massgebend, für Fleisch hingegen der Ort, an dem die Tiere den überwiegenden Teil ihres Lebens verbracht haben.
- Bei *Lebensmitteln* müssen mindestens 80% des Gewichts der Rohstoffe vom angegebenen Herkunftsland kommen, bei Milch und Milchprodukten zudem 100% des Rohstoffs Milch. Von dieser Berechnung ausgeschlossen sind Naturprodukte, die wegen natürlichen Gegebenheiten nicht am Herkunftsland produziert werden können oder dort temporär nicht in genügender Menge verfügbar sind. Die Rohstoffe, für die der Selbstversorgungsgrad der Schweiz mindestens 50% beträgt (z. B. Rindfleisch, Karotten oder Äpfel [2009–2011 (prov.)]), sind

voll anzurechnen, die Rohstoffe mit einem Selbstversorgungsgrad von 20–49,9% (z. B. Schafffleisch, Tomaten oder Erdbeeren [2009–2011 (prov.)]) zur Hälfte. Rohstoffe mit einem Selbstversorgungsgrad von weniger als 20% (z. B. Pferdefleisch, Spargeln oder Heidelbeeren [2009–2011 (prov.)]) können von der Berechnung ausgenommen werden. Ausserdem muss am angegebenen Herkunftsor die Verarbeitung stattgefunden haben, die dem Lebensmittel seine wesentlichen Eigenschaften verliehen hat.

- Bei *anderen (insbesondere industriellen) Produkten* müssen mindestens 60% der Herstellungskosten am angegebenen Herkunftsor anfallen. Berücksichtigt werden dabei die Kosten für die Fabrikation und Zusammensetzung, für Forschung und Entwicklung sowie für eine gesetzlich vorgeschriebene oder branchenweit einheitlich geregelte Qualitätssicherung und Zertifizierung, nicht jedoch beispielsweise die Kosten für den Vertrieb. Ausserdem muss am angegebenen Herkunftsor die Tätigkeit vorgenommen worden sein, die dem Produkt seine wesentlichen Eigenschaften verliehen hat; in jedem Fall muss ein wichtiger Fabrikationsschritt an diesem Ort stattgefunden haben.

Bei *Dienstleistungen* muss der Geschäftssitz der erbringenden Person am angegebenen Herkunftsor liegen; zudem muss sich ein Ort der tatsächlichen Verwaltung dieser Person im gleichen Land befinden.

Ferner schafft die «Swissness»-Gesetzgebung die gesetzlichen Grundlagen für die *geografische Marke* (eine neue Markenkategorie), für das Verfahren zur *Lösung einer Marke wegen Nichtgebrauchs*, für ein *Register für geografische Angaben für Waren* (mit Ausnahme von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Wein sowie waldwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten) sowie für die Einführung von Vorschriften über die freiwillige *Kennzeichnung der Herkunft von waldwirtschaftlichen Erzeugnissen* und deren Verarbeitungsprodukten.

Die «Swissness»-Gesetzgebung soll mit vier Vorlagen auf Verordnungsstufe umgesetzt werden:

- *Teilrevision der Markenschutzverordnung (MSchV; SR 232.111)*: Diese Teilrevision umfasst Ausführungsbestimmungen zur Teilrevision des Markenschutzgesetzes, insbesondere zur Bestimmung des Herkunftsorts von industriellen Produkten und Dienstleistungen.
- *Verordnung über die Verwendung der Herkunftsangabe «Schweiz» für Lebensmittel (HASLV)*: Diese neue Verordnung regelt die näheren Voraussetzungen, unter denen die Herkunftsangabe «Schweiz» für Lebensmittel verwendet werden darf.
- *Verordnung über das Register für Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben für nicht landwirtschaftliche Erzeugnisse (GUB/GGA-Verordnung für nicht landwirtschaftliche Erzeugnisse)*: Diese neue

Verordnung regelt die Eintragung von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben für Waren mit Ausnahme von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Wein sowie waldwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten.

- *Verordnung über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen (Wappenschutzverordnung, WSchV)*: Diese neue Verordnung enthält Ausführungsbestimmungen zum totalrevidierten Wappenschutzgesetz.

Die neue «Swissness»-Gesetzgebung soll am 1. Januar 2017 in Kraft treten. Der Bundesrat wird voraussichtlich 2015 über die Inkraftsetzung entscheiden. Lebensmittel und andere Produkte, die vor dem Inkrafttreten hergestellt worden sind, sollen noch während zwei Jahren nach dem Inkrafttreten mit einer Herkunftsangabe in Verkehr gebracht werden dürfen, die dem bisherigen Recht entspricht.

2. Überblick über die Vernehmlassungsantwort

Die zur Stellungnahme unterbreiteten Ausführungsverordnungen zur «Swissness»-Gesetzgebung werden in der Vernehmlassungsantwort grundsätzlich begrüßt. Ausdrücklich begrüßt werden die zweijährige Übergangsfrist für den Abverkauf von bereits hergestellten Produkten, der Verzicht auf die Festlegung eines Rechnungslegungsstandards für die Berechnung der Herstellungskosten sowie die Möglichkeit, die geografische Herkunft der Rohstoffe in verarbeiteten Produkten auf dem durchschnittlichen jährlichen Warenfluss zu berechnen. Ergänzend wird sinngemäss angemerkt, dass der Vollzug so unbürokratisch wie möglich erfolgen sollte und dass weder einzelne Branchen bevorzugt noch eine Marktabschottung bewirkt werden sollte. Zu einigen Bestimmungen werden besondere Anmerkungen angebracht. Diese betreffen die fehlende Möglichkeit elektronischer Eingaben, die fehlende Definition des Begriffs «Rohstoff», ein unklares Kriterium, eine begrüssenswerte Präzisierung, eine Bestimmung mit Missbrauchspotenzial, eine Besonderheit im Wappenschutz sowie redaktionelle Versehen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Zustelladresse: Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum, Abteilung Recht & Internationales, Stauffacherstrasse 65/59g, 3003 Bern; auch per E-Mail an swissness@ipi.ch):

Mit Schreiben vom 26. Juni 2014 haben Sie uns die Entwürfe von vier Ausführungsverordnungen zur «Swissness»-Gesetzgebung zur Stellungnahme unterbreitet. Wir danken für diese Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir haben keine grundlegenden Einwendungen gegen die zur Stellungnahme unterbreiteten Ausführungsverordnungen zur «Swissness»-Gesetzgebung. Diese Verordnungen setzen die Gesetzgebung ihrem Zweck entsprechend um und tragen dadurch zum Schutz der Herkunftsbezeichnung «Schweiz» und des Schweizerkreuzes bei.

Insbesondere begrüssen wir die zweijährige Übergangsfrist für den Abverkauf von bereits hergestellten Produkten. Diese Frist ist erforderlich, damit den Unternehmen ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um die Entwicklung und Herstellung ihrer Produkte der neuen Gesetzgebung anzupassen. Ausdrücklich begrüssen wir auch den Verzicht auf die Festlegung eines Rechnungslegungsstandards für die Berechnung der Herstellungskosten sowie die Möglichkeit, die geografische Herkunft der Rohstoffe in verarbeiteten Produkten auf dem durchschnittlichen jährlichen Warenfluss zu berechnen.

Die Verordnungen schaffen grundsätzlich klare und praxistaugliche Regeln für den Vollzug der «Swissness»-Gesetzgebung. Diese Gesetzgebung bürdet den kantonalen Vollzugsbehörden aber auch neue, anspruchsvolle Aufgaben auf, für die sie nur über beschränkte Mittel verfügen. Beim Vollzug der neuen «Swissness»-Gesetzgebung wird daher darauf zu achten sein, dass dieser so unbürokratisch wie möglich erfolgt. Im Übrigen sollen weder einzelne Branchen bevorzugt werden, noch soll es durch den Vollzug zu einer faktischen Marktabschottung kommen. Allerdings müssen die spezifischen Besonderheiten der einzelnen Branchen berücksichtigt werden, und die Umsetzung soll ihnen gerecht werden.

Zu einzelnen Bestimmungen haben wir folgende Bemerkungen:

Art. 24a und 24c MSchV

Art. 24a des Entwurfs einer Teilrevision der Markenschutzverordnung (MSchV) regelt Form und Inhalt eines Antrags auf Löschung einer Markeneintragung wegen Nichtgebrauchs der Marke. Art. 24c regelt den auf einen solchen Antrag folgenden Schriftenwechsel. Hier wäre zu prüfen, ob nicht die Möglichkeit geschaffen werden sollte, die entsprechenden Anträge sowie die Stellungnahmen im Schriftenwechsel in elektronischer Form einzureichen.

Art. 52a MSchV

Art. 52a des Entwurfs einer Teilrevision der MSchV enthält verschiedene Begriffsdefinitionen, unter anderem für den Begriff «Naturprodukt». Diese Bestimmung sollte um eine Definition des Begriffs «Rohstoff» ergänzt werden, der in der «Swissness»-Gesetzgebung ebenfalls von erheblicher Bedeutung ist. Die Definition des Begriffs «Rohstoff» sollte sich dabei möglichst nah an die Definition gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. j der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV; SR 817.02) anlehnen.

Art. 4 Abs. 5 HASLV

Nach der Bagatellklausel von Art. 4 Abs. 5 des Entwurfs der Verordnung über die Verwendung der Herkunftsangabe «Schweiz» für Lebensmittel (HASLV) können einzelne Naturprodukte und daraus hergestellte Rohstoffe sowie Mikroorganismen, Zusatzstoffe und Verarbeitungshilfsstoffe bei der Berechnung des erforderlichen Mindestanteils schweizerischer Rohstoffe vernachlässigt werden, wenn sie weder namensgebend noch relevant für die wesentlichen Produkteigenschaften des Lebensmittels sind und sie zudem «gewichtsmässig vernachlässigbar» sind. Der Begriff «gewichtsmässig vernachlässigbar» ist nicht klar definiert und schafft Rechtsunsicherheit. Er sollte durch einen eindeutigen prozentualen Grenzwert ersetzt werden, beispielsweise einen Grenzwert von einem Prozent des Gesamtgewichts der Rohstoffe. Ein Grenzwert in dieser Grössenordnung wurde stillschweigend auch in den Beispielen im Erläuternden Bericht zur HASLV (S. 10, 16 und 17) angenommen. Wir schlagen deshalb für Art. 4 Abs. 5 HASLV den folgenden Wortlaut vor:

Vorschlag:

Art. 4 Abs. 5 HASLV:

«⁵ Einzelne Naturprodukte und daraus hergestellte Rohstoffe sowie Mikroorganismen, Zusatzstoffe und Verarbeitungshilfsstoffe gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben k, l und n der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV) können bei der Berechnung vernachlässigt werden, wenn sie:

- a. weder namensgebend noch relevant für die wesentlichen Produkteigenschaften des Lebensmittels sind;
- b. weniger als 1 Prozent des Gewichts der Rohstoffe ausmachen, aus denen sich das Lebensmittel zusammensetzt.»

Art. 4 Abs. 6 HASLV

Nach Art. 4 Abs. 6 HASLV müssen Milch und Milchprodukte vollständig aus der Schweiz stammen, wenn sie «als Rohstoffe verwendet» werden. Damit wird die gesetzliche Regelung, wonach bei «Milch und

Milchprodukten» 100% des Rohstoffs Milch vom angegebenen Herkunftsort kommen müssen, in folgerichtiger und begrüssenswerter Weise präzisiert. Es wird damit sichergestellt, dass diese 100%-Vorgabe auch für die Milch in Produkten gilt, die keine reinen Milchprodukte sind, wie beispielsweise Biskuits mit Schokoladeüberzug.

Art. 5 Abs. 1 HASLV

Art. 5 Abs. 1 des Entwurfs der HASLV verweist bezüglich der von der Berechnung ausgeschlossenen Naturprodukte und Rohstoffe auf «Artikel 5 Absätze 2 und 3». Dabei handelt es sich um ein offensichtliches Versehen. Richtigerweise sollte dieser Verweis auf Artikel 4 Absätze 2 und 3 lauten.

Art. 6 Abs. 2 HASLV

Nach Art. 6 Abs. 2 des Entwurfs der HASLV darf die Herkunftsangabe «Schweiz» nicht für Lebensmittel verwendet werden, die ausschliesslich aus importierten Naturprodukten und daraus hergestellten Rohstoffen bestehen. Der Erläuternde Bericht zur HASLV (S. 6) nennt als (unzulässiges) Beispiel dafür «Schweizer Olivenöl». Im Umkehrschluss kann aus dieser Bestimmung abgeleitet werden, dass beispielsweise ein in der Schweiz verarbeitetes Gemisch aus importiertem Olivenöl, importiertem Rotweinessig und einigen Küchenkräutern aus der Schweiz als «Schweizer Salatsauce» bezeichnet werden dürfte. Für solche Produkte, bei denen der überwiegende Teil der Rohstoffe aus dem Ausland stammt, erscheint jedoch die Herkunftsangabe «Schweiz» als irreführend. Diese Herkunftsangabe sollte daher nicht für Produkte verwendet werden dürfen, die einen sehr hohen Anteil an ausländischen Rohstoffen (z. B. über 90%) aufweisen, und zwar unabhängig davon, ob die betreffenden Rohstoffe in der Schweiz produziert werden oder nicht. Dies wäre letztlich eine folgerichtige Ausführung des allgemeinen Missbrauchsverbots gemäss Art. 52b des Entwurfs einer Teilrevision der MSchV. Wir schlagen deshalb für Art. 6 Abs. 2 HASLV den folgenden Wortlaut vor:

Vorschlag:

Art. 6 Abs. 2 HASLV:

«Für Lebensmittel, die ausschliesslich aus importierten Naturprodukten und daraus hergestellten Rohstoffen bestehen oder bei denen importierte Naturprodukte und daraus hergestellte Rohstoffe mehr als 90 Prozent des Gewichts der Rohstoffe ausmachen, darf die Herkunftsangabe «Schweiz» nicht verwendet werden.»

Art. 11 Abs. 6 GUB/GGA-Verordnung für nicht landwirtschaftliche Erzeugnisse

Gemäss Art. 11 Abs. 6 des Entwurfs einer GUB/GGA-Verordnung für nicht landwirtschaftliche Erzeugnisse unterstehen «Gesuchsänderungen», die den Namen und die Kontaktangaben der Gruppierung betreffen, nicht dem Verfahren für die Eintragung. Der Wortlaut dieser Bestimmung ist missverständlich, geht es doch hier nicht um Änderungen an einem Gesuch, sondern um Änderungen an der Eintragung im Register. Die Wendung «Gesuchsänderungen, die den Namen und die Kontaktangaben der Gruppierung betreffen» sollte deshalb durch die Wendung «Anpassungen des Namens und der Kontaktangaben der Gruppierung» ersetzt werden. Zudem sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass entsprechende Anpassungsgesuche in elektronischer Form eingereicht werden können. Der Erläuternde Bericht zur Verordnung hält denn auch fest, Änderungen in Bezug auf den Namen und die Kontaktangaben der Gruppierung müssten einfach und kostengünstig vorgenommen werden können (S. 15).

Vorschlag:

Art. 11 Abs. 6 GUB/GGA-Verordnung für nicht landwirtschaftliche Erzeugnisse

«⁶ Anpassungen des Namens und der Kontaktangaben der Gruppierung unterstehen nicht dem Verfahren für die Eintragung. Entsprechende Anpassungsgesuche können beim IGE in elektronischer Form eingereicht werden.»

Art. 3 Abs. 1 Bst. a WSchV (Verzeichnis der öffentlichen Zeichen)

Gemäss Art. 18 Abs. 1 Bst. a des Wappenschutzgesetzes vom 21. Juni 2013 (WSchG) führt das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE) ein elektronisches Verzeichnis der öffentlichen Zeichen der Schweiz. Gemäss Art. 18 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 5 WSchG teilen die Kantone dem IGE die Wappen, Fahnen und anderen Hoheitszeichen der Kantone, Bezirke, Kreise und Gemeinden mit. Nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a des Entwurfs einer Wappenschutzverordnung (WSchV) enthält das Verzeichnis der öffentlichen Zeichen für jedes eingetragene Zeichen «die Wiedergabe des Zeichens, allenfalls ergänzt mit Angaben über die Grössenverhältnisse der Teile des geschützten Zeichens». Nach Art. 3 Abs. 2 Bst. a enthält das Verzeichnis zusätzlich zu diesen Angaben für jedes eingetragene Zeichen gegebenenfalls «die Angabe der Farben des Zeichens».

Diese Regelung lässt ausser Acht, dass Wappen in der Heraldik durch die Beschreibung in Worten, die sogenannte Blasonierung, festgelegt werden, weshalb nicht eine Darstellung einzig richtig ist, sondern Varianten möglich sind, solange sie der Blasonierung entsprechen. Insbesondere bei Gemeindewappen gibt es nicht nur eine richtige Darstellung des Wappens, sondern es sind mehrere Ausprägungen mit stilistischen Unterschieden möglich. Im Kanton Zürich besteht demgemäss kein staatliches Zentralregister der «offiziellen» Darstellungen der Gemeindewappen. Wir schlagen deshalb für Art. 3 Abs. 1 Bst. a WSchV den folgenden Wortlaut vor:

Vorschlag:

Art. 3 Abs. 1 Bst. a WSchV

«¹ Das Verzeichnis der öffentlichen Zeichen enthält für jedes eingetragene Zeichen:

- a. die Wiedergabe des Zeichens, allenfalls ergänzt mit Angaben über die Grössenverhältnisse der Teile des geschützten Zeichens, oder die Blasonierung mit beispielhafter Abbildung des Zeichens;»

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi