

Schutz der „Marke Schweiz“: Zur Swissness-Vorlage des Bundesrats

Der Bundesrat beabsichtigt, den Schutz der Bezeichnung „Schweiz“ zu verstärken. Ziel ist die Schaffung von mehr Klarheit, Transparenz und Rechtssicherheit. Dazu hat er die Vorentwürfe für eine Revision des Markenschutz- und des Wappenschutzgesetzes in die Vernehmlassung geschickt.

Position economiessuisse

Die Vorlage wird grundsätzlich begrüsst. Insbesondere die Verstärkung des Instrumentariums zur Bekämpfung von Missbräuchen im Ausland entspricht einem Bedürfnis der Unternehmen. Bei der Präzisierung der Kriterien für die Bezeichnung „Schweiz“ müssen allerdings branchenspezifische Besonderheiten berücksichtigt und Flexibilitäten gewahrt werden. Die Liberalisierung des Wappenschutzgesetzes ist sachgerecht und zu begrüßen.

26. März 2008

Nummer 5

dossierpolitik

Das „Swissness-Projekt“ des Bundesrats

Bedeutung der „Swissness“
für Schweizer Unternehmen

1. Allgemeines

Der Zusatz „Schweiz“ als Co-Brand vermittelt heute weltweit den Eindruck von Qualität, Sicherheit und Zuverlässigkeit. Das zieht auch Trittbrettfahrer an, die Produkte und Dienstleistungen ohne wirklichen Bezug zur Schweiz auf dem Markt anbieten. Solche Missbrauchsfälle und Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Herkunftsbezeichnungen wie „Schweiz“, „Swiss“, „Made in Switzerland“ usw. können zu Imageschaden mit langfristigen negativen Auswirkungen auf den Produktionsstandort Schweiz führen. Der Schutz der Bezeichnung Schweiz und des Schweizerkreuzes liegt aber nicht nur im Interesse unseres Produktionsstandorts, sondern auch des schweizerischen Dienstleistungssektors. So hat beispielsweise auch die Schweizer Hotellerie ein starkes Interesse daran, dass die Bezeichnung Schweiz weiterhin als Zeichen für Qualität steht, ihren guten Ruf behält und nicht verwässert wird.

Swissness und Globalisierung

Der Schutz von Herkunftsbezeichnungen ist nicht gleichzusetzen mit einer Abschottung des heimischen Gewerbes vor ausländischer Konkurrenz. Vielmehr stehen der Schutz des geistigen Eigentums, die Lauterkeit des Wettbewerbs und Schaffung von Rechtssicherheit im Zentrum. Die Schweizer Wirtschaft ist an einem starken und glaubwürdigen Schutz der „Swissness“ interessiert. Gleichzeitig darf die Hürde für die Berechtigung des Gebrauchs der Bezeichnung Schweiz aber auch nicht zu hoch angesetzt werden. Der Wirtschaftsstandort Schweiz hat in den letzten beiden Jahrzehnten einen enormen Wandel vollzogen. Angesichts der zunehmenden internationalen Konkurrenz haben viele Schweizer Unternehmen Teile ihrer Produktion ins Ausland verlagert, ihre Wertschöpfungskette im internationalen Umfeld optimiert und so ihre Präsenz in der Schweiz gesichert und verstärkt. Dieser Realität der heutigen globalisierten Wirtschaft mit internationaler Arbeitsteilung ist Rechnung zu tragen. Darüber hinaus muss ein praxistauglicher Schutz von Herkunftsangaben Flexibilität wahren für Lösungen, die den Besonderheiten verschiedener Branchen und Produktgruppen Rechnung tragen.

2. Die „Swissness-Vorlage“ des Bundesrats

Ende November 2007 hat der Bundesrat die Vorentwürfe für ein revidiertes Markenschutzgesetz und für ein revidiertes Wappenschutzgesetz in die Vernehmlassung geschickt¹. Die beiden Vorentwürfe verfolgen zwei Hauptziele:

- Präzisierung der Kriterien für die Bezeichnung „Schweiz“ und der Regelung rund um das Schweizerkreuz;
- Verstärkung des Schutzes der Bezeichnung „Schweiz“ und des Schweizerkreuzes im In- und Ausland.

3. Kriterien zur Feststellung der Rechtmässigkeit einer Herkunftsangabe

Die heutige Praxis der Herkunftsbezeichnung „Schweiz“

„St. Galler Praxis“

Gemäss geltendem Markenschutzgesetz bestimmt sich die Herkunft einer Ware grundsätzlich nach dem Ort der Herstellung oder nach der Herkunft der verwendeten Ausgangsstoffe und Bestandteile. Darauf gestützt kann der Bundesrat auf dem Verordnungsweg die Voraussetzungen präziser umschreiben, was er mit Erlass der Swiss-Made-Verordnung für die Uhrenindustrie getan hat. Im Übrigen gibt es keine weiteren, auf das Markenschutzgesetz gestützten Spezialbestimmungen. Die Praxis orientiert sich bis heute an einem Urteil des Handelsgerichts St. Gallen. Dieses hat im Jahr 1992 in einem Textilfall festgehalten, dass der Begriff „Schweizer Ware“ nur für Fabrikate verwendet werden darf, wenn der wertmässige Anteil an den Gesamtproduktionskosten für die Verarbeitung in der Schweiz mindestens 50 Prozent ausmacht. Weiter wurde festgestellt, dass die entscheidenden Produktionsvorgän-

¹ Vorentwürfe und Begleitbericht sind abrufbar über <http://www.ige.ch/d/jurinfo/j108.shtm>

ge in der Schweiz stattgefunden haben müssen. Was das im Detail heisst, wurde allerdings offengelassen.

Vorgeschlagene 60-Prozent-Schwelle für Waren

- Allgemeines Kriterium: 60 Prozent Der Bundesrat schlägt neu eine gesetzliche Regelung vor, wonach eine Herkunftsangabe für Waren zutreffend ist, wenn die angegebene Herkunft dem Ort entspricht, wo mindestens 60 Prozent der Herstellungskosten anfallen. Dabei werden die Kosten für Forschung und Entwicklung mitberücksichtigt, nicht aber jene für den Vertrieb der Ware wie für Marketing und Kundenservice.
- Spezifisches Kriterium: Über das allgemeine Kriterium des Mindestanteils von 60 Prozent der Herstellungskosten hinaus wird zusätzlich die Erfüllung eines spezifischen Kriteriums verlangt. Dieses richtet sich je danach, ob es sich um Naturprodukte, verarbeitete Naturprodukte oder um industrielle Produkte handelt. Bei Letzteren muss ein angegebener Herkunftsort dem Ort entsprechen, wo mit der vorgenommenen Tätigkeit die wesentlichen Eigenschaften des Produkts festgelegt werden. An diesem Ort muss zudem mindestens ein Fabrikationsschritt stattfinden.
- Beurteilung des bundesrätlichen Vorschlags Der Einbezug der Kosten für Forschung und Entwicklung bei der Berechnung der für die Abgrenzung massgeblichen Herstellungskosten ist zu begrüssen. Für einen Wirtschaftsstandort mit hoher Wertschöpfung wie die Schweiz ist es von grosser Wichtigkeit, dass Anreize für innovatives Schaffen und für Investitionen in Forschung und Entwicklung in der Schweiz erhalten bleiben. Für gewisse serviceintensive Produkte kann die Nichterfassung von After-Sales-Kosten hingegen durchaus in Frage gestellt werden.
- In der Schweiz nicht verfügbare Rohstoffe – Rohstoffe, die im Inland nicht verfügbar sind (zum Beispiel Edelsteine und Edelmetalle), sollen nicht in die Berechnung der für die Schwelle massgeblichen Herstellkosten einfließen. In diesem Zusammenhang gilt es auch zu berücksichtigen, dass Rohstoffpreise relativ starken Preisschwankungen unterliegen. Eine Hausse an den Rohstoffmärkten ändert nichts am Herkunft-Charakter eines Produkts.
- Flexibilität durch Branchenverordnung – Zum Teil wird befürchtet, dass mit der Erhöhung der Schwelle auf 60 Prozent insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen, die heute unter konsequenter Ausnutzung der internationalen Arbeitsteilung die „Swissness“ erfolgreich vermarkten, künftig Mühe bekunden könnten, die Kriterien zu erfüllen. Zudem gibt es Fälle, in denen teure Ursprungsmaterialien und Bauteile mangels geeignetem inländischem Angebot aus dem Ausland bezogen werden müssen, am schweizerischen Charakter der wesentlichen Eigenschaften des Gesamtprodukts aber nichts ändern. Zudem kann eine weitergehende Konkretisierung der Voraussetzungen gerade in Branchen mit Produkten verschiedener Produktionsstufen (z.B. in der Textilindustrie: Faserverarbeitung, Garnverarbeitung, Textilveredelung, Konfektion) wünschenswert sein. Deshalb müssen Konkretisierungen und sachgerechte, begründete Abweichungen vom Referenzwert von 60 Prozent (nach oben oder nach unten) in Branchenverordnungen geregelt werden können. In solchen Branchenverordnungen sollen, wo es aufgrund der Eigenheiten der entsprechenden Produkte angebracht ist, auch Kosten für gewisse Fabrikationsschritte von den Herstellkosten ausgeschlossen werden können.
- Vorbehalt für Lebensmittel – Für Lebensmittel ist die vom Bundesrat vorgeschlagene 60-Prozent-Regel nicht sachgerecht. In bestimmten Bereichen der Nahrungsmittelindustrie entfällt ein sehr hoher Anteil der Herstellungskosten auf Rohstoffe, die zum Teil in der Schweiz gar nicht vorkommen (z.B. Kakao). Zudem enthält das Lebensmittelrecht insbesondere in der Verordnung über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln bereits detaillierte Bestimmungen über die Deklaration des Produktionslandes und der Herkunft der Rohstoffe. Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten ist deshalb ein entsprechender Vorbehalt der lebensmittelrechtlichen Bestimmungen aufzunehmen.

Unterschiedliche Betrachtungsweise	<p>Abgrenzung des Markenrechts zu den zollrechtlichen Ursprungsregeln</p> <p>Zum Teil wird angeführt, dass die Schwelle für die Bestimmung der Rechtmässigkeit einer geografischen Herkunftsangabe sich an den Bestimmungen der zollrechtlichen Ursprungsregeln orientieren soll. Letztere seien schon heute verwirrend, weshalb es falsch sei, nochmals eine weitere, andere Schwelle festzusetzen. Stattdessen seien die geografischen Herkunftsangaben gemäss Markenschutzgesetz an die Werte der nicht präferenziellen Zoll-Ursprungs-Regeln anzupassen. Diese Meinung vertreten namentlich die kantonalen Industrie- und Handelskammern, zu deren Tätigkeitsgebiet auch die Beglaubigung des zollrechtlichen Schweizer Ursprungs von Waren gehört.</p>
Zollrechtliche Flexibilitäten	<p>Handelspolitische Massnahmen wie Kontingente, Präferenzzölle oder Antidumping machen es nötig, den Ursprung eines Produktes zollrechtlich einem einzigen Land zuschreiben zu können. Dies erfolgt mittels gesetzlich festgelegter Kriterien, den sogenannten Ursprungsregeln. Nach ihnen hat ein Erzeugnis zollrechtlich schweizerischen Ursprung, wenn es im Inland entweder vollständig gewonnen oder hergestellt bzw. wenn es ausreichend bearbeitet oder verarbeitet worden ist. Unproblematisch ist die Feststellung des Ursprungs demnach bei Waren, die vollständig in der Schweiz hergestellt oder gewonnen wurden. Durch die internationale Arbeitsteilung und den Welthandel werden aber auch die Ursprungsregeln komplexer, da bei der Herstellung von Industriegütern heute fast immer Vor- und Zwischenprodukte aus mehreren Ländern verarbeitet werden. Es braucht deshalb auch im Zollrecht Regeln, die eine „ausreichende“ Bearbeitung oder Verarbeitung definieren. Hierzu gibt es verschiedene Methoden (siehe Kasten Seite 4).</p> <p>Für die Schweizer Industrie ist eine einfache und liberale Ausgestaltung der Ursprungsregeln von grosser Bedeutung. Dazu gehören unter anderem die Fortführung der Wahlmöglichkeit zwischen Tarifsprung und Wertkriterium, möglichst unbürokratische Ursprungsbescheinigungen oder die Anwendung einer liberalen, modifizierten Direktversandregel in Freihandelsabkommen. Ebenfalls ist eine gewisse Flexibilität zugunsten spezifischer Waren oder Produktionsprozesse bei den Listenregeln nötig. Als wichtiges übergeordnetes Ziel muss zudem angestrebt werden, die Ursprungsregeln im Rahmen der WTO (autonome) und zwischen den einzelnen FHA (präferenzielle) besser zu koordinieren, zu vereinfachen und zu vereinheitlichen.</p>
Berücksichtigung von Usanzen	<p>Mit Blick auf das Markenrecht gilt es aber zu berücksichtigen, dass zollrechtliche Ursprungsregeln andere Zwecke verfolgen als geografische Herkunftsangaben. Sie werden auch nach anderen Gesichtspunkten bestimmt. So gilt zum Beispiel ein von einem unter schweizerischer Flagge fahrenden Hochseeschiff aus gefangener Meeresfisch nach Art. 7 lit. f der Verordnung über die Ursprungsregeln zollrechtlich als „vollständig in der Schweiz erzeugt“. Eine generelle Anbindung der Kriterien für geografische Herkunftsangaben an die zollrechtlichen Ursprungsregeln würde damit zu teilweise grotesken Ergebnissen führen.</p> <p>Eine generelle Orientierung der markenrechtlichen Bestimmungen an den zollrechtlichen Kriterien wäre nicht nur sachfremd, sondern auch mit der Gefahr der Unterminierung des Markenrechts verbunden. Sofern in einem bestimmten Bereich heute aber eine Usanz über ein gleichlautendes Verständnis einer geografischen Herkunftsangabe und einer zollrechtlichen Ursprungsregelung besteht, soll dies auch unter dem revidierten Markenschutzgesetz berücksichtigt werden. Diesfalls soll eine entsprechende Herkunftsangabe im Sinne des Verständnisses der massgebenden Verkehrskreise als zutreffend gelten.</p>

Methoden zur Feststellung des zollrechtlichen Ursprungs einer Ware

- Positions- oder Tarifsprung: Im internationalen Handel werden alle Waren im sogenannten Harmonisierten System (international harmonisierte Zollnomenklatur) durch die Weltzollorganisation erfasst und klassifiziert. Ein Produkt gilt dann als ausreichend bearbeitet oder verarbeitet, wenn es aufgrund der Bearbeitung oder Verarbeitung in eine andere Nummer des Harmonisierten Systems einzureihen ist als die zu seiner Herstellung verwendeten Erzeugnisse ausländischen Ursprungs.
- Wertkriterium: Der Warenursprung wird anhand der Festsetzung eines minimalen Prozentsatzes der Wertschöpfung bestimmt. Ein Produkt gilt dann als ausreichend bearbeitet oder verarbeitet, wenn der Wert aller zu seiner Herstellung verwendeten Vormaterialien ausländischen Ursprungs einen bestimmten Prozentsatz seines Ab-Werk-Preises nicht überschreitet.
- Spezifischer Verarbeitungsprozess: Ein Produkt erhält den Ursprung des Landes, in welchem spezifische Verarbeitungsschritte vollzogen werden.

Die ursprungsbegründenden Kriterien können sich je nachdem, ob es sich um präferenzielle oder um nicht präferenzielle (autonome) Ursprungsregeln handelt, unterscheiden.

Präferenzielle Ursprungsregeln

Ein Hauptpfeiler der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik ist der Abschluss von Freihandelsabkommen (FHA) mit wichtigen Wirtschaftspartnern, um Diskriminierungen von Schweizer Unternehmen gegenüber Konkurrenten aus Drittländern zu verhindern. Seit den 1990er Jahren hat die Schweiz als Mitglied der EFTA oder bilateral über 20 FHA ausgehandelt. Darin werden für Produkte, die ihren Ursprung in einem Vertragsstaat haben, präferenzielle Zollsätze (Zollsenkung oder -befreiung) vereinbart. Die ursprungsbegründenden Kriterien (präferenzielle Ursprungsregeln) werden jeweils bilateral zwischen den Freihandelspartnern ausgehandelt und in einem Protokoll festgehalten. Darüber hinaus gewährt die Schweiz Entwicklungsländern einseitig und ohne Gegenleistung Präferenzzölle. Weltweit resultiert daraus eine Vielzahl von Regeln, die sich von Abkommen zu Abkommen unterscheiden können. In Einzelfällen kann dies zur Folge haben, dass Unternehmen aufgrund der Komplexität darauf verzichten, die aus Freihandelsabkommen resultierenden Präferenzzölle zu nutzen.

Autonome Ursprungsregeln

Ausserhalb von Freihandelsabkommen kommen nicht präferenzielle oder autonome Ursprungsregeln zum Zug. Sie dienen zur Unterscheidung zwischen einheimischen und ausländischen Gütern, wenn zum Beispiel handelspolitische Massnahmen (verschiedene Zollansätze für WTO-Mitglieder oder Nichtmitglieder, Kontingente, Schutzmassnahmen) zur Anwendung kommen. Der autonome Ursprung ist zudem im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens oder der Akkreditivbestimmungen für die Exportfinanzierung relevant. Die schweizerischen Vorschriften finden sich in der Verordnung über die Ursprungsbeglaubigung (VUB): Generell gilt ein Wertkriterium, der Tarifsprung oder eine spezifische Bearbeitung oder Verarbeitung gemäss Liste. Diese Kriterien können alternativ verwendet werden. Das Wertkriterium sieht vor, dass eine Ware schweizerischen Ursprung hat, wenn sie in der Schweiz genügend bearbeitet oder verarbeitet wurde, indem der Wert aller zu ihrer Herstellung verwendeten Materialien ausländischen Ursprungs 50 Prozent ihres Ausfuhrpreises nicht übersteigt.

4. Stärkung der Durchsetzbarkeit und des Vollzugs

Register für geografische Angaben / Garantie- und Kollektivmarke

Register für geografische Angaben

Für landwirtschaftliche Erzeugnisse besteht bereits heute die Möglichkeit, geografische Herkunftsangaben mittels Eintrag in einem Register mit einem offiziellen Schutz zu versehen. Neu schlägt der Bundesrat vor, auch für nicht landwirtschaftliche Waren ein solches Register einzuführen. Damit soll der Schutz der geografischen Angaben für nicht landwirtschaftliche Produkte im Ausland verstärkt werden. Der fakultative Eintrag in das neue Register kann je nach Fall tatsächlich bereits für sich einen verbesserten und vereinfachten Schutz im Ausland bewirken. Die Unterstützung dieses neuen Registers ist allerdings mit der Erwartung verknüpft, dass es von den Schweizer Behörden in internationalen Verhandlungen offensiv genutzt wird, zum Beispiel hinsichtlich der Anerkennung von eingetragenen geografischen Herkunftsangaben.

Garantie- und Kollektivmarke

Der Vorschlag sieht weiter vor, dass sämtliche in einem Register eingetragenen Herkunftsbezeichnungen als Garantie- oder Kollektivmarke eingetragen werden können. Dadurch wird die Erlangung und Durchsetzung des Schutzes für den damit klar identifizierbaren Rechteinhaber im Ausland erheblich erleichtert. Die Anforderungen an geografische

Herkunftsangaben im Ausland variieren von Land zu Land. So ist beispielsweise das Niveau in den USA oder in Hongkong weit unter dem Schweizer Niveau. Mit einem Markenschutz wird nun das internationale Madrid-System mit einer Schweizer Basismarke genutzt werden können, womit geografischen Herkunftsbezeichnungen im Ausland der – stärkere – Markenschutz gewährt werden kann. Es wird in der Praxis allerdings von den betroffenen Branchen abhängen, ob und inwieweit diese Möglichkeiten auch genutzt werden.

Synergien bei Registerführung nutzen

Die Möglichkeit der Registrierbarkeit einer Garantie- oder Kollektivmarke über den Eintrag im Register wird begrüsst. Damit wird auch die Repräsentativität der die Registrierung beantragenden Gruppierung sichergestellt. Das ist wichtig, weil dies eine effektive und zentralisierte Kontrolle erlaubt und teuren späteren Streitfällen vorbeugt.

Bei der Registerführung sind aber Synergien zu nutzen. Mit dem Vorschlag des Bundesrats würde die Schweiz über mehrere Register verfügen, die von teils unterschiedlichen Behörden geführt würden. Vor diesem Hintergrund ist eine Konzentration der Kompetenzen anzustreben. So sollte das heute beim Bundesamt für Landwirtschaft angesiedelte Register für Landwirtschaftsprodukte künftig durch das IGE geführt werden, das damit als Kompetenzzentrum des Bundes für Kennzeichnungsrecht sämtliche Register führen würde. Das Ziel der Sicherstellung der Gewährleistung der Repräsentativität der eine Registrierung beantragenden Gruppierung muss mit einem möglichst zeit- und kosteneffizienten Eintragsverfahren erreicht werden.

Marke gestützt auf Verordnung

Garantie- und Kollektivmarke für eine durch Verordnung geregelte Herkunftsangabe

Neben der Möglichkeit der Eintragung einer Garantie- oder Kollektivmarke einer Herkunftsangabe gestützt auf einen Registereintrag, sieht der Vorschlag des Bundesrats diese Möglichkeit auch für geografische Herkunftsangaben vor, die in einer Verordnung des Bundesrats reglementiert sind. Auch diese Möglichkeit wird sehr begrüsst.

Neue Kompetenzen der Verwaltung

Strafanzeigen im Inland

Vorschlag des Bundesrats beinhaltet eine Kompetenz des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGE) zur Einreichung von Strafanzeigen in der Schweiz gegen die missbräuchliche Verwendung von Herkunftsangaben. Diese Bestimmung wirft zwar Fragen nach der Rolle des Staats in diesem Bereich auf. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass es nicht nur um private Rechte geht, sondern mit der Bezeichnung „Schweiz“ auch um ein kollektives Interesse. Deshalb ist der Vorschlag zu unterstützen. Der Vollständigkeit halber sollte aber auch das Antragsrecht der Branchenverbände gesetzlich festgehalten werden.

Verwendung des
Schweizerkreuzes auf Produkten

5. Wappenschutzgesetz

Mit der Revision des Wappenschutzgesetzes soll künftig klar zwischen dem Schutz des Wappens der Eidgenossenschaft (Schweizerkreuz in einem Wappenschild) einerseits und der Schweizer Fahne und des Schweizerkreuzes andererseits unterschieden werden. Während das Wappen der ausschliesslichen Benutzung durch die Eidgenossenschaft vorbehalten bleibt, sollen die Schweizer Fahne und das Schweizerkreuz künftig auch auf Produkten von Unternehmen angebracht werden dürfen, sofern die Voraussetzungen zur Verwendung der Bezeichnung „Schweiz“ erfüllt sind. Diese Liberalisierung wird begrüsst. Die heutige Ungleichbehandlung zwischen Waren und Dienstleistungen ist nicht gerechtfertigt. Mit Bezug auf den strikteren Schutz des Wappens der Eidgenossenschaft ist allerdings ein enger Schutzbereich vorzuziehen. So wird ein auf einer Uhr oder auf einem Taschenmesser angebrachtes Zeichen, das dem Schweizer Wappen ähnlich ist, wohl kaum mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft assoziiert. Dies gilt umso mehr, wenn sich solche Zeichen im Verkehr als Kennzeichen von Unternehmen durchgesetzt haben.

Rückfragen
urs.furrer@economiesuisse.ch