

Evaluation der «Swissness» im Lebensmittelbereich

Bericht zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW)

I Autorinnen und Autoren

Stephan Feige, Dr. (Projektleitung)

Stefan Rieder, Dr. (Stv. Projektleitung)

Raphael Annen, M.Sc. (Projektmitarbeit)

Zilla Roose, M.Sc. (Projektmitarbeit)

I htp St.Gallen Managementberatung AG

Zollikerstrasse 20

8008 Zürich

Tel +41 (0)44 542 49 97

www.htp-sg.ch

I INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung GmbH

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

www.interface-pol.ch

I Auftraggeber

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)

I Zitiervorschlag

Feige, Stephan; Rieder, Stefan; Annen, Raphael; Roose, Zilla (2020): Evaluation der «Swissness» im Lebensmittelbereich. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft. htp St.Gallen und Interface Politikstudien Forschung Beratung; Zürich/Luzern.

I Projektreferenz

Projektnummer: 17-73

1. Zusammenfassung, Schlussfolgerung und Empfehlung	4
1.1 Vorgehensweise	4
1.2 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	5
1.3 Schlussfolgerung	12
1.4 Empfehlungen	14
2. Einleitung	16
2.1 Ausgangslage	16
2.2 Zielsetzung und Fragestellung	16
2.3 Vorgehen	18
2.4 Berichtsaufbau	18
3. Ergebnisse aus den Umfragen	19
3.1 Methodik und Stichprobe	19
3.2 Bedeutung der Swissness für die Lebensmittelindustrie	19
3.3 Anpassungen aufgrund der Swissness-Gesetzgebung	21
3.4 Kosten aufgrund der Swissness-Gesetzgebung	22
3.5 Fazit	24
4. Erkenntnisse aus den Fallstudien	26
4.1 Fallstudie Fruchtsäfte	27
4.2 Fallstudie Guetsli	31
4.3 Fallstudie Wurstwaren	33
4.4 Synthese der Fallstudien	34
5. Erkenntnisse aus der vertieften Analyse ausgewählter Sektoren	36
5.1 Auswahl der Fälle	36
5.2 Fallstudie Raps	37
5.3 Fallstudie Hochproteinweizen	39
5.4 Fallstudie Molkeprodukte	43
5.5 Fallstudie Weisswein zur Fondueherstellung	44
5.6 Fazit	46
Literatur	49
Anhang	50

1. Zusammenfassung, Schlussfolgerung und Empfehlung

In diesem ersten Kapitel werden das Vorgehen erläutert (Abschnitt 1.1), eine Zusammenfassung der Ergebnisse präsentiert (Abschnitt 1.2), eine Gesamtbewertung abgegeben (Abschnitt 1.3) und Empfehlungen formuliert (Abschnitt 1.4). Die ausführliche Darstellung der Vorgehensweise findet sich in Abschnitt 2.3. Alle Detailresultate sind in den Kapiteln 3 bis 5 dargestellt.

Seit dem 1. Januar 2017 ist die neue Swissness-Gesetzgebung in Kraft. Eines der zentralen Ziele dieser Gesetzgebung ist der verstärkte Schutz der «Marke Schweiz», insbesondere aller Arten von verbalen und grafischen Herkunftsbezeichnungen wie «of Switzerland», «Suisse» sowie die Verwendung des Schweizerkreuzes. Zum Schutz der «Marke Schweiz» stellt die Swissness-Gesetzgebung bei Lebensmitteln primär auf den gewichtsmässigen Anteil der verarbeiteten Rohstoffe ab. Mindestens 80 Prozent des Gewichts der verwendeten Rohstoffe (soweit sie in der Schweiz existieren) müssen gemäss Gesetz aus der Schweiz stammen (100% bei Milchprodukten). Die Herkunftsangabe muss ferner dem Ort des Verarbeitungsschrittes entsprechen, der dem Lebensmittel seine wesentlichen Eigenschaften verliehen hat. Wer dies erfüllt, darf das Produkt mit dem Schweizer Kreuz oder mit der Herkunftsbezeichnung «Schweiz» auszeichnen und bewerben. Allerdings besteht eine Reihe von Ausnahmen; beispielsweise, wenn die Rohstoffe aufgrund natürlicher Voraussetzungen in der Schweiz nicht verfügbar sind oder die verfügbaren Schweizer Rohstoffe in Menge und Qualität nicht ausreichend sind.

Diese Evaluation untersucht die Auswirkungen der Swissness-Gesetzgebung im Bereich Lebensmittel auf den Schutz und Wert der «Marke Schweiz», die Auswirkungen auf die Landwirtschaft (Veränderung der Nachfrage nach inländischen Rohstoffen im Sinne einer Nebenwirkung), die verarbeitende Industrie sowie auf den Täuschungsschutz für die Konsumenten/-innen.

1.1 Vorgehensweise

In diesem Abschnitt werden die Ziele, Fragestellungen und Methoden der Evaluation erläutert.

I Ziele

Die Evaluation der Swissness-Gesetzgebung im Lebensmittelbereich verfolgte drei Ziele:

- Ziel 1: Es ist erstens zu erheben, ob die Swissness-Gesetzgebung dazu beiträgt, den Mehrwert der «Marke Schweiz» bei Lebensmitteln langfristig zu erhalten.
- Ziel 2: Zweitens soll ermittelt werden, welche Kosten und welcher Nutzen bei der Land- und Ernährungswirtschaft und den verarbeitenden Unternehmen der Lebensmittelindustrie aufgrund der neuen Gesetzgebung entstehen.
- Ziel 3: Drittens gilt es, Wirkungsmechanismen zu untersuchen, um die Plausibilität der Wirkung der Massnahmen der neuen Gesetzgebung beurteilen zu können.

I Gegenstände und Fragestellungen

Aus dieser Zielsetzung lassen sich folgende vier Gegenstände für die Evaluation definieren. Zu jedem der Gegenstände wird die zentrale Leitfrage aufgeführt:

- *Gegenstand 1: Umfang der Outputs der Verwaltung.* In welchem Umfang werden Massnahmen zur Umsetzung und Durchsetzung der Swissness-Gesetzgebung ergriffen?
- *Gegenstand 2: Reaktionen der Primärproduzenten der Landwirtschaft (Outcome I).* Welche direkten und indirekten Effekte (Nebenwirkungen) treten aufgrund der Swissness-Gesetzgebung für die Landwirtschaft auf? Ist namentlich die Nachfrage nach inländischen Rohstoffen gestiegen?
- *Gegenstand 3: Reaktionen der verarbeitenden Unternehmen (Outcome II).* Haben die verarbeitenden Unternehmen auf die Swissness-Vorgabe reagiert, indem sie zum Beispiel die verwendeten Rohstoffe verändert und die Auslobung der Swissness auf ihren Produkten modifiziert haben?
- *Gegenstand 4: Wirkungen bei Konsumenten/-innen (Outcome III).* Hat die Swissness-Verordnung eine Wirkung bei Konsumenten/-innen ausgelöst und wenn ja, wie ist diese Wirkung zu beurteilen?

In einem weiteren Schritt wird qualitativ untersucht, inwiefern die Wirkungen der Swissness-Gesetzgebung von weiteren Variablen beeinflusst werden (Störgrössen). Zusätzlich wird separat die Bewertung des Gesetzes durch die Betroffenen dargestellt.

I Methode

Um die einzelnen Fragen beantworten zu können, wurden drei empirische Untersuchungen durchgeführt:

- *Online-Befragung* der verarbeitenden Unternehmen.
- *Drei Fallstudien* bei drei ausgewählten Wertschöpfungsketten: Fruchtsäfte, Guetsli/Kleingebäck und Wurstwaren. Dafür wurden Dokumente ausgewertet sowie Interviews mit Vertretenden von Unternehmen und Branchenverbänden geführt.
- *Vertiefungsstudien* in vier ausgewählten Sektoren beziehungsweise Produktbereichen: Raps, Hochproteinweizen, Molkeprodukte und Weisswein. Dazu wurden Interviews mit Vertretenden von Unternehmen und Branchenverbänden geführt sowie Dokumente und Statistiken ausgewertet.

1.2 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Die Ergebnisse der Untersuchung werden geordnet nach den vier Gegenständen der Untersuchung dargestellt.

I Ergebnisse Gegenstand 1: Umfang der Outputs der Verwaltung

Es wurde erhoben, in welchem Umfang Massnahmen zur Umsetzung und Durchsetzung der Swissness-Gesetzgebung im Landwirtschaftsbereich ergriffen wurden, in welchem Umfang Verstösse zu beobachten sind und wie diese verfolgt wurden. Weiter wurde der Frage nachgegangen, ob Trittbrettfahrer identifiziert und Massnahmen gegen sie getroffen wurden. Basierend auf der Analyse von Dokumenten und Interviews kam die Untersuchung zu folgenden Schlüssen:

- Die Informationspolitik des Bundes war zwar umfassend, konnte aber dennoch nicht alle Zielgruppen, namentlich bei den Unternehmen, erreichen. Die Interviews zeigten, dass die Bewertungen der Swissness-Gesetzgebung zum Teil auf Hörensagen oder politischen Argumentationen beruht.

- Über alle Branchen hinweg hat das Eidgenössische Institut für geistiges Eigentum (IGE) 2018 in der Schweiz in 73 Fällen (Vorjahr: 86) interveniert¹, in denen gegen die Gesetzgebung verstossen wurde. Die Unternehmen zeigen sich nach Angaben des IGE in allen Fällen kooperativ. Wie viele Interventionen den Lebensmittelbereich betrafen, wertet das IGE nicht aus.
- Eine Dokumentation der im Lebensmittelbereich ergriffenen Vollzugsmassnahmen (festgestellte Verfehlungen, ergriffene Sanktionen durch die Behörden usw.) gibt es offenbar nicht. Entsprechend lagen der Evaluation dazu keine Informationen vor.
- Nach Angaben des IGE wurden auf internationaler Ebene bisher mit zehn Ländern bilaterale Verträge zum Schutz von geografischen Angaben und damit auch von Schweizer Qualitätsprodukten geschlossen. Im Ausland hat das IGE 2018 in 246 Fällen interveniert (IGE 2019c, Medienmitteilung).

Aus der Unternehmensbefragung lassen sich in Bezug auf die Outputs folgende Ergebnisse zusammenfassen:

- Schweizer Unternehmen respektieren die Gesetzgebung, auch wenn sie in Teilen nicht damit einverstanden sind (vgl. dazu Abschnitte 3.5 und 4.4).
- Gleichzeitig besteht aber auch ein Informationsdefizit bezüglich der Ziele und Regelungen des Swissness-Gesetzes. Nicht alle Unternehmen sind über die genauen Ziele und Inhalte im Bilde (vgl. dazu Abschnitt 4.4).
- Die Erhebungen zu den Ausnahmegewilligungen und der Verwendung des Selbstversorgungsgrads zeigten folgendes Bild:
 - Die Effekte der Swissness-Gesetzgebung werden von anderen, stärker einschneidenderen Massnahmen im Landwirtschaftsbereich überlagert (Zölle, Importkontingente).
 - Bestimmte Ausnahmeregelungen wurden ohne Kenntnis fundierter Marktdaten bewilligt (vgl. dazu Abschnitt 5.3 und 5.5).
 - In den Anträgen zu den Ausnahmeregelungen wird das Gesetz sehr stark zu Gunsten der betroffenen Unternehmen interpretiert. Teilweise wird eine Täuschung von Konsumenten/-innen in Kauf genommen; Produkte enthalten entgegen den Konsumentenerwartungen aufgrund der Ausnahmeregelungen nicht vorwiegend Schweizer Rohstoffe (vgl. dazu Abschnitt 5.3.3).

I Ergebnisse Gegenstand 2: Reaktionen der Primärproduzenten der Landwirtschaft

Die Swissness-Verordnung in der Landwirtschaft basiert unter anderem auf einer Rohstoffbasis. Damit kann eine Veränderung der Nachfrage nach Schweizer Rohstoffen eintreten. Diese potentielle Nebenwirkung der Swissness-Gesetzgebung wurde durch die Evaluation untersucht. Dazu werden Ergebnisse aus allen drei empirischen Untersuchungen zusammengefasst.

Anhand der *Unternehmensbefragung* kann indirekt auf einen Effekt auf die Nachfrage nach inländischen Rohstoffen geschlossen werden. Folgende Ergebnisse lassen sich festhalten (vgl. dazu Abschnitt 3.4):

- 9 von 48 der befragten Unternehmen haben Teile der Beschaffung von Rohstoffen aus dem Ausland in die Schweiz verlagert, um die Swissness weiterhin nutzen zu können.

¹ https://www.ige.ch/fileadmin/user_upload/schuetzen/herkunftsangaben/d/UEberblick_Rechtsdurchsetzung_Swissness_durch_das_IGE-Charts_2018_D.pdf, Zugriff am 10.12.2019.

- 2 der befragten Unternehmen gaben an, die Beschaffung und die Produktion von Rohstoffen von der Schweiz ins Ausland verlagert zu haben.
- Die Verschiebung von Produktion und Beschaffung von Rohstoffen vom Ausland in die Schweiz ist grösser als diejenige von der Schweiz ins Ausland. Die Verschiebungen sind insgesamt aber geringfügig.

Die *Fallstudien* ergaben, dass die Gesetzgebung nur im Ausnahmefall Nebeneffekte auf Stufe der Primärproduktion hatte. Zwar stieg in Einzelfällen die Nachfrage nach inländischen Rohstoffen an. In keiner der drei durchgeführten Fallstudien in den Bereichen Fruchtsäfte, Guetsli/Kleingebäck und Wurstwaren konnte aber eine substantielle Steigerung der Nachfrage nach inländischen Rohstoffen festgestellt werden.

Auch aus den *Vertiefungsstudien* in den Bereichen Raps, Hochproteinweizen, Molkeprodukte und Weisswein lässt sich folgern, dass die Nebeneffekte der Swissness-Gesetzgebung auf die Primärproduzenten in den vier genannten Bereichen der Landwirtschaft gering sind. Dies lässt sich aus Sicht der Evaluation wie folgt begründen (vgl. dazu Abschnitt 5.6):

- Das Angebot von und die Nachfrage nach Schweizer Rohstoffen hat sich nur im Ausnahmefall erhöht. Grund dafür sind fehlende Anreize für Unternehmen und die Landwirtschaft sowie die Handhabung der Ausnahmewilligungen. Die üblichen Ernteschwankungen sind wesentlich grösser als die von der Landwirtschaft beeinflussbaren Anbaumengen.
- Im Gegenzug wurde durch die Ausnahmeregelungen und Prozeduren der Verordnung über die Verwendung von schweizerischen Herkunftsangaben für Lebensmittel (HasLV) in Kauf genommen, dass bestimmte Produkte mit Schweizer Herkunftsbezeichnung verkauft werden dürfen, obwohl die Anforderungen an den Rohstoffgehalt von 80 Prozent nicht erfüllt wurde.
- Schliesslich werden die Auswirkungen der Swissness-Gesetzgebung durch stärkere Instrumente wie Zölle sowie Störgrössen wie Wechselkursschwankungen überlagert.

I Ergebnisse Gegenstand 3: Reaktionen der verarbeitenden Unternehmen

Es galt, bei den verarbeitenden Unternehmen (Lebensmittelindustrie) verschiedene mögliche Reaktionsweisen zu überprüfen:

- *Erstens* die Entwicklung des Gebrauchs, der Verbreitung und der Wichtigkeit der «Marke Schweiz» bei Lebensmitteln im In- und Ausland.
- *Zweitens* die aufgrund der Swissness-Gesetzgebung in der Produktion, den Rezepturen oder im Einkauf getätigten Umstellungen sowie die damit verbundenen Kosten.
- *Drittens* den Nutzen, der bei der Lebensmittelindustrie in Form der Zahlungsbereitschaft für die Schweizer Herkunft von Produkten im In- und Ausland anfällt.
- *Viertens* die Veränderung der Wertschöpfung in der Schweiz aufgrund der Swissness-Gesetzgebung per Saldo.

Eine Marktbeobachtung zeigt zunächst, dass ausgewählte Unternehmen über zwei Markenstrategien verfügen: eine mit und eine ohne Swissness. Sie lassen das Schweizerkreuz in der Marke oder auf einzelnen Produkten weg, wenn sie mit diesen die Anforderungen der Gesetzgebung nicht erfüllen können oder wollen. Aus der *Unternehmensbefragung* lassen sich darüber hinaus folgende Schlüsse ziehen:

- 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 sind unstrittig vorhanden. Im Ausland ist die Bedeutung der Swissness-Prämie

noch grösser als im Inland. Der Umfang der Wirkung der Swissness-Gesetzgebung auf die Höhe der Prämie kann allerdings nur schwer quantifiziert werden. Konsumenten/-innen haben in der Wahrnehmung der Unternehmen eine erhöhte Präferenz und Zahlungsbereitschaft für Swissness. Diese Zahlungsbereitschaft konnte durch die Swissness-Gesetzgebung bisher wohl erhalten, aber, wenn überhaupt, nur marginal verändert werden.

- Es konnten wenige Verhaltensänderungen in Bezug auf die *Nutzung* der Swissness beobachtet werden: 88 Prozent der befragten Unternehmen der verarbeitenden Industrie gaben an, keine Änderung vorgenommen zu haben. Das heisst, nur wenige Unternehmen verzichteten teilweise oder ganz auf die Nutzung der Swissness. In der Regel handelt es sich bei den beobachteten Fällen um eindeutige Sachverhalte; so zum Beispiel, wenn bei Orangensaft auf das Schweizerkreuz verzichtet werden muss (Rohstoff ist in der Schweiz nicht verfügbar).
- 55 Prozent der befragten Unternehmen gaben an, dass sie *Anpassungen* vornehmen mussten an den Rezepturen, der Werbung sowie der Verpackung. Die einmaligen Umstellungskosten sind mit einzelnen Ausnahmen niedrig. Es kann eine geringfügige Verlagerung bezüglich der Produktionsstandorte und der Beschaffung von Rohstoffen in die Schweiz beobachtet werden. Die Kosten der Swissness im Sinne von administrativem Aufwand oder Umstellungen können nicht valide quantifiziert werden, sind aber ebenfalls eher gering.
- Netto haben die befragten Unternehmen gut 28 Millionen Franken an Beschaffungsvolumen in die Schweiz *verlegt*. Hochgerechnet auf den Gesamtmarkt ergäbe dies etwa 47 Millionen Franken, was 1,6 Promille des Umsatzes der Lebensmittelindustrie entspricht.

Werden die Ergebnisse aus den Fallstudien betrachtet, lässt sich für das Verhalten der verarbeitenden Industrie in Folge der Swissness-Gesetzgebung folgendes festhalten:

- Insgesamt sind eher geringe Mehrkosten (z.T. einmalig) bei den Unternehmen entstanden.
- Von einem internationalen Nutzen der Swissness-Gesetzgebung wird nicht berichtet. Insbesondere an der Rechtsdurchsetzung bei fehlbaren ausländischen Unternehmen wird gezweifelt.
- Die Kosten der Swissness (z.B. administrativer Aufwand oder Umstellungen) können nicht valide quantifiziert werden, sind aber ebenfalls eher gering.
- Nebenwirkungen der Swissness-Gesetzgebung auf die Rohstoffproduktion können nur in Ausnahmen beobachtet werden.

Die *Vertiefungsstudie* zu Ausnahmegewilligungen und Selbstversorgungsgrad zeigt folgende Ergebnisse:

- Aus der Gesetzgebung entstehen keine positiven Nebeneffekte im Sinne, dass verstärkt Schweizer Rohstoffe nachgefragt würden.
- Höhere Kosten für Schweizer Rohstoffe werden von den Herstellern der Endprodukte mehrheitlich nicht akzeptiert. Das heisst, ein allfälliger Nutzen aus der Gesetzgebung bleibt primär bei den Herstellern der Konsumgüter für Endkunden, die Kosten entstehen bei den Herstellern von Halbfabrikaten und können von diesen in der Regel nicht abgewälzt werden.
- Es besteht die Tendenz zur grenzwertigen Auslegung der HasLV unter Inkaufnahme von Konsumententäuschung.

I Ergebnisse Gegenstand 4: Wirkungen bei Konsumenten/-innen

In früheren Studien² wurde bei Konsumenten/-innen untersucht, wie deren Wissensstand zur Swissness-Gesetzgebung ausfällt, welches Vertrauen sie in Schweizer Produkte haben, wie dieses die Zahlungsbereitschaft für die Swissness von Produkten im In- und Ausland beeinflusst und ob sich das Vertrauen in Schweizer Produkte in Folge der Swissness-Gesetzgebung verändert hat. Aus den Untersuchungen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ableiten:

- Die Swissness wird im In- und Ausland klar positiv beurteilt; es ist eine Präferenz für Swissness sowie eine erhöhte Zahlungsbereitschaft (Preispremium) vorhanden.
- Eine Veränderung des Wertes der «Marke Schweiz» bei den Konsumenten/-innen aufgrund der Gesetzgebung kann weder im Inland noch im Ausland nachgewiesen werden.
- Ob durch den Schutz Schäden an der «Marke Schweiz» verhindert wurden, kann heute noch nicht beurteilt werden.
- Die Konsumenten/-innen erwarten klar, dass Produkte mit der Herkunftsangabe «Schweiz» substantiell aus Schweizer Zutaten bestehen und in der Schweiz verarbeitet wurden.³

Werden die Ergebnisse aus der durchgeführten *Unternehmensbefragung* betrachtet, können folgende Schlüsse abgeleitet werden:

- Die Swissness ist für die Unternehmen wertvoll, im Ausland noch stärker als im Inland.
- Das Wissen über die Details der Swissness-Gesetzgebung bei der Kundschaft wird von den Unternehmen als eher gering eingeschätzt.
- Es existiert aus Sicht der befragten Unternehmen eine Präferenz für Schweizer Produkte sowie eine erhöhte Zahlungsbereitschaft.
- Ein erhöhter Wert der «Marke Schweiz» aufgrund der Gesetzgebung wird von den Unternehmen nicht beobachtet.

Die *Fallstudien* lassen in Bezug auf die Effekte der Swissness-Gesetzgebung bei Konsumenten/-innen folgende Schlüsse zu:

- Die interviewten Unternehmensvertretenden sind sich einig, dass eine Präferenz für Schweizer Produkte existiert, eine entsprechende Nachfrage besteht und auch eine erhöhte Zahlungsbereitschaft für Lebensmittel aus Schweizer Rohstoffen vorhanden ist.
- Die Zahlungsbereitschaft unterscheidet sich in den einzelnen Produktkategorien. Fleischverarbeiter geben an, für Schweizer Produkte deutlich höhere Preise erzielen zu können. Solch klare Aussagen wurden für Guetsli/Kleingebäck und Fruchtsäfte

² Zu nennen sind insbesondere die Untersuchung «Swissness Worldwide 2016» und die durch das BLW bei Demoscope in Auftrag gegebene Studie 2019. Für detaillierte Quellenangaben verweisen wir auf das Literaturverzeichnis.

³ Bei *gering* (z.B. Mehl oder Haferflocken) oder *mittelstark* (z.B. Joghurt oder Wurst) *verarbeiteten Produkten* erwarten die Befragten durchschnittlich, dass bei als schweizerisch gekennzeichneten Produkten 60 bis 80 Prozent der Rohstoffe aus der Schweiz kommen, bei hoch verarbeiteten Produkten (z.B. Fertigpizza) erwarten sie durchschnittlich 40 bis 60 Prozent Schweizer Rohstoffe. Egal wie stark verarbeitet, erwarten die Konsumenten/-innen durchschnittlich 40 bis 60 Prozent Verarbeitung in der Schweiz (Befragung Demoscope im Auftrag des BLW, n = 1'006 Befragte).

nicht gemacht. Eine gesteigerte Nachfrage nach Schweizer Lebensmitteln konnte in keiner der Fallstudien festgestellt werden.

Die *Vertiefungsstudie* zu Ausnahmegewilligungen und Selbstversorgungsgrad zeigt, dass die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten/-innen von Unternehmen der 2. Verarbeitungsstufe nicht an Lieferanten weitergegeben beziehungsweise diesen nicht zugestanden wird.

I Bewertung der Swissness-Vorlage durch die Vertretenden von Unternehmen und Verbänden

An dieser Stelle – auch wenn das nicht Kernbestandteil der Evaluation ist – soll noch kurz auf die Bewertung der Gesetzgebung durch die Vertretenden von Unternehmen und Verbänden eingegangen werden, für die die Swissness Gesetzgebung relevant ist:

- Die Intention und die Notwendigkeit des Schutzes der «Marke Schweiz» werden durchwegs positiv bewertet.
- Allerdings wird die Umsetzung vor allem von den Unternehmen aus folgenden Gründen sehr kritisch betrachtet:
 - Die Vorschriften der Swissness-Gesetzgebung sind nach Ansicht der von uns interviewten Unternehmensvertretenden zu detailliert ausgefallen. Allerdings wird dabei ausgeblendet, dass diese Genauigkeit von den Verbänden der Nahrungsmittelindustrie explizit gefordert wurde.
 - Die Verfahren bezüglich der Ausnahmegewilligungen werden als zu kompliziert beurteilt, die Entscheide würden zu kurzfristig gefällt (gem. Informationen des Bundesamts für Landwirtschaft [BLW] werden die Vorlaufzeiten in Zukunft erhöht).
 - Auch die Berechnungsmethode anhand der Rezeptur wird als zu kompliziert beurteilt. Es besteht aus Sicht der Unternehmensvertretenden eine zu hohe Regulierungsdichte.
 - Die Gesetzgebung stütze durch die Rohstoffanforderungen primär die Landwirtschaft. Der Produktionsstandort, die Innovationsaktivitäten und damit die Wertschöpfung in der Schweiz werden nach Ansicht der Unternehmen zu wenig berücksichtigt.

I Analyse von weiteren Nebeneffekten und Störgrössen

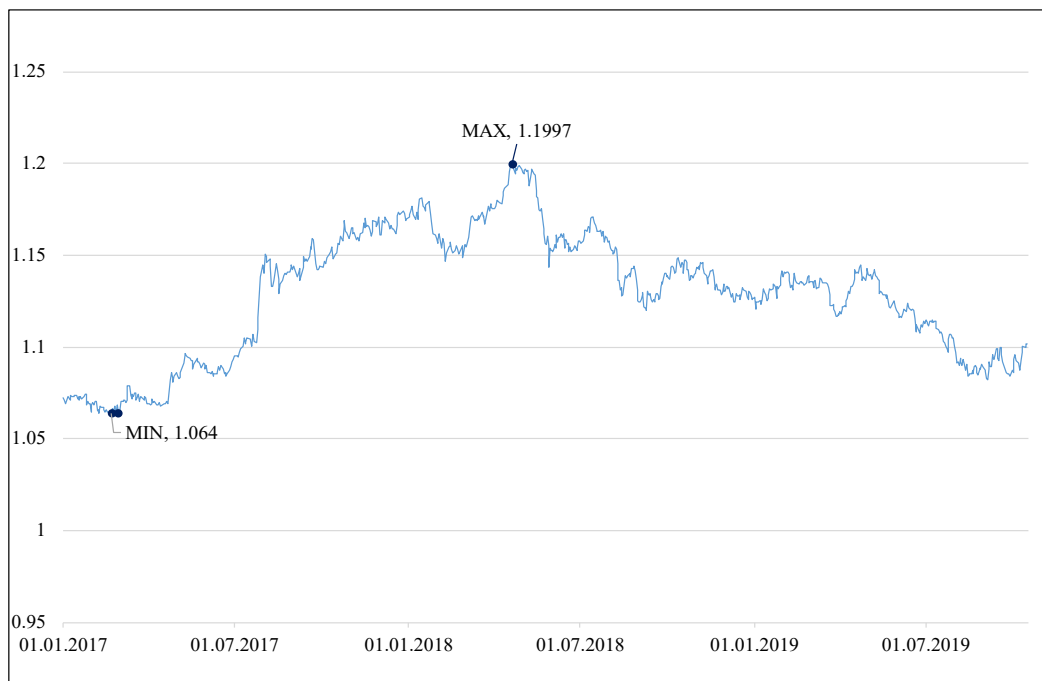
Für die vorliegende Studie wurde mittels Dokumenten und Statistiken, wie zum Beispiel die Entwicklungen von Wechselkursen und von Rohstoffpreisen in der Schweiz und im Ausland oder die Entwicklungen zum Einkaufstourismus, überprüft, wie stark die Effekte der Swissness-Gesetzgebung durch Nebeneffekte verstärkt oder abgeschwächt worden sind. Die Beantwortung dieser Frage ist allerdings aufgrund der zahlreichen Interdependenzen und der enorm hohen Komplexität sehr schwierig. An dieser Stelle soll dennoch auf einzelne, wichtige Störgrössen eingegangen und deren Einfluss auf die Gesetzgebung qualitativ diskutiert werden.

Eine der zentralen Störgrössen ist die Entwicklung der *Wechselkurse*, vor allem diejenige des Euros im Vergleich zum Schweizer Franken (vgl. Darstellung D 1.1). Den tiefsten Wert im betrachteten Zeitraum hatte der Euro mit 1.06 Franken kurz nach der Einführung der Swissness-Gesetzgebung. Den höchsten hatte er ungefähr ein Jahr später im April 2018 mit einem Wert von 1.20 Schweizer Franken. Je stärker der Euro im Vergleich zum Schweizer Franken ist, desto teurer und damit unattraktiver werden Beschaffung und Produktion im Ausland. Es kann also sein, dass Unternehmen aufgrund der Wechselkurse vermehrt auf Schweizer Rohstoffe zurückgreifen und ihre Beschaffung

und Produktion in die Schweiz verlagern und somit den Standort Schweiz stärken, ohne dass dies direkt mit der Swissness-Gesetzgebung zusammenhängt.

Dasselbe gilt auch für den Einkaufstourismus: Je stärker der Euro im Vergleich zum Schweizer Franken ist, desto unattraktiver wird es für Konsumenten/-innen, im grenznahen Ausland einzukaufen. Im Ausland werden dann, quasi als Nebeneffekt, mehr nicht-schweizerische Produkt gekauft als in der Schweiz. Ein starker Euro kann damit ebenfalls – unabhängig von der Gesetzgebung – zu einer gesteigerten Präferenz von Schweizer Produkten in diesem Zeitraum führen. Beide Zusammenhänge gelten auch umgekehrt. Je schwächer der Euro im Vergleich zum Schweizer Franken ist, desto attraktiver ist die Beschaffung und Produktion im Ausland für Unternehmen und desto attraktiver wird das Einkaufen im Ausland für Konsumenten/-innen.

D 1.1: Kursentwicklung Schweizer Franken–Euro im Zeitraum von Januar 2017 bis Oktober 2019



Quelle: finanzen.ch.

Ähnliches wie bei der Entwicklung der Wechselkurse gilt für *Rohstoff- und Produzentenpreise*. So sind beispielsweise gemäss BLW-Marktanalyse die Preise für Milch aus der Schweiz 2018 leicht angestiegen. In der EU ist der Preis im gleichen Zeitraum etwas weniger stark gestiegen, was die Differenz zwischen dem Milchpreis in der Schweiz und in der EU vergrössert hat. Je grösser die Differenz zwischen Schweizer- und EU-Preisen wird, desto attraktiver wird die Rohstoffbeschaffung im Ausland und umgekehrt.

Eine weitere Störgrösse ist die *Verfügbarkeit von Rohstoffen* im Zusammenhang mit der Nachfrage, die wiederum Auswirkungen auf die Rohstoffpreise haben kann. Zum einen unterliegen Rohstoffe saisonalen Einflüssen (Erntezeit) und zum anderen sind sie auch vor natürlichen Ereignissen und deren Einfluss auf Erntemengen (z.B. Hitzewellen, Insektenplagen) nicht geschützt. Ein Beispiel hierfür ist die saisonal schwankende Milchproduktion, die bestimmte Verarbeiter dazu zwingt, Milch aus dem Ausland zu importieren, um die Nachfrage abdecken zu können. Der Import von Milch ist allerdings ohnehin unattraktiv, da dieser nur für den Veredelungsverkehr zugelassen ist und die daraus hergestellten Produkte nicht in der Schweiz verkauft werden dürfen. Andere

Beispiele sind der auf dem Weltmarkt schwankende Preis für Zucker oder die stark schwankenden Erntemengen von Weizen oder Trauben in der Schweiz.

Neben den diskutierten bestehen *weitere potenzielle Störgrössen*, welche die Wirkung der Swissness-Gesetzgebung überlagern oder verzerren und es erschweren, deren Wirksamkeit zu erfassen:

- *Einzelne Entscheidungen von grossen Unternehmen*. Beispielsweise hat die Firma Zweifel Ende 2017 entschieden, komplett von importiertem Sonnenblumenöl auf schweizerisches Rapsöl umzusteigen.
- *Einzelne Vorfälle*, die sich generell positiv oder negativ auf das Gesamtimage der «Marke Schweiz» auswirken können. Der beabsichtigte Werterhalt der «Marke Schweiz» durch die Swissness-Gesetzgebung kann durch solche Vorfälle massgeblich überlagert werden. Beispielsweise stehen einzelne Unternehmen wie Nestlé, Schweizer Rohstoffhändler oder Grossbanken speziell im Ausland immer wieder in der Kritik für ihre Geschäftspolitik.
- *Generelle Präferenzänderungen der Konsumenten/-innen*, die sich auch auf die Präferenz für Schweizer Produkte auswirken. Aktuell ist das steigende Bewusstsein für Nachhaltigkeit zu nennen. Damit einhergehend steigen die Präferenz für Schweizer Produkte oder Regionalprodukte in der Schweiz und damit der allgemeine Wert der Swissness, unabhängig von der Gesetzgebung. Ein im Rahmen der Studie tangierter Bereich ist etwa die zunehmend kritische Betrachtung von Palmöl durch die Konsumenten/-innen, die sich aktuell positiv auf die Nachfrage von (schweizerischem) Rapsöl oder anderen Ölen auswirkt.
- *Massnahmen der Absatzförderung*, wie beispielsweise die Kampagne für Rapsöl durch den «Verein Schweizer Rapsöl».

In der Summe gibt es zahlreiche Störgrössen, die Einfluss auf die Präferenzen sowie das Kaufverhalten von Unternehmen und Konsumenten/-innen haben können. Diese können auch die Präferenz für und Nachfrage nach Schweizer Produkten und damit den Wert der «Marke Schweiz» beeinflussen. Allerdings ist dieser Einfluss auf die Gesetzgebung sehr schwierig bis unmöglich zu bestimmen. Es zeigt sich, dass die Markenschutzelemente der Swissness-Gesetzgebung eher langfristiger Art sind. Diese werden durch stärkere und sofort wirksame Anreize wie Zölle oder Wechselkurs mindestens kurzfristig dominiert sowie durch die genannten weiteren Störgrössen auch langfristig beeinflusst. Es ist jedoch plausibel, dass diese Nebeneffekte und Störgrössen die Wirksamkeit der Swissness-Gesetzgebung übertreffen.

1.3 Schlussfolgerung

Welche Bewertung lässt sich aus den dargestellten Ergebnissen ableiten? Zunächst gilt es festzuhalten, dass unsere Ergebnisse auf Befragungen von Unternehmensvertretenden der Lebensmittelindustrie, drei Fallstudien und Vertiefungen in vier Bereichen basieren. Nicht alle Aspekte und Akteure konnten befragt werden. Ferner sind die Zusammenhänge innerhalb der Branchen kompliziert und die Branchen weisen im Quervergleich grosse Unterschiede auf. Dies, die schlechte Datenlage bei den Ausnahmeregelungen und die diskutierten Störgrössen sowie der Fakt, dass die Gesetzgebung erst seit Januar 2017 in Kraft ist, erschweren eine abschliessende Beurteilung. Dennoch sind die Autoren/-innen der Meinung, dass die erhobenen Daten alle in eine ähnliche Richtung weisen. Greifen wir zunächst die in der Zielsetzung der Evaluation angesprochenen Aspekte auf.

I Das Ergebnis im Lichte der Ziele der Evaluation

Im Rahmen von *Ziel 1* der Evaluation galt es zu prüfen, ob die Swissness-Gesetzgebung dazu beiträgt, den Mehrwert der «Marke Schweiz» langfristig zu erhalten. Der Befund

lautet wie folgt: Die Swissness-Gesetzgebung wird vollzogen, die Rechtssicherheit ist gewährleistet. Ein Missbrauch der Marke wurde nicht beobachtet. Rezepturen wurden in gewissen Teilen an die neuen Vorgaben angepasst. Entsprechend können wir davon ausgehen, dass die Swissness-Gesetzgebung einen Beitrag zur Erhaltung der «Marke Schweiz» geleistet hat. Allerdings ist dieser Beitrag sowohl bei der Verwendung der «Marke Schweiz» wie auch in Bezug auf die Veränderung von Rezepturen klein. Somit ist die Wirkung des Gesetzes klein. Das Ziel der Erhaltung der «Marke Schweiz» wurde dennoch erreicht, weil die «Marke Schweiz» auch vor der Einführung der Gesetzgebung nicht stark gefährdet war.

Ziel 2 hatte die Effekte der Swissness-Gesetzgebung auf die Kosten und Nutzen der Land- und Ernährungswirtschaft und den verarbeitenden Unternehmen der Lebensmittelindustrie zum Inhalt. Das Ergebnis: Die Kosten und der Nutzen in Folge der Swissness-Gesetzgebung sind klein. Es fanden keine grossen Veränderungen statt – weder in die eine noch in die andere Richtung.

Ziel 3 bestand darin, die Wirkungsmechanismen der Swissness-Gesetzgebung auf ihre Plausibilität zu prüfen: Die vom Gesetzgeber angestrebten Wirkungsmechanismen (Schutz der «Marke Schweiz») sind nachgewiesen, aber in ihrem Umfang klein und nur für wenige Branchen oder Unternehmen absolut gesehen bedeutsam. Allerdings wurden in einigen untersuchten Fällen auch Nebeneffekte deutlich. Durch die Ausnahmeregelungen konnten Lebensmittel mit der Swissness ausgezeichnet werden, obwohl die verwendeten Rohstoffe nicht zu 80 Prozent aus der Schweiz stammten und die Rohstoffe in der Schweiz im Prinzip verfügbar gewesen wären. Eine gewisse Täuschung der Konsumenten/-innen wird damit in Kauf genommen.

I Die Gesamtbewertung: Bescheidene oder keine Wirkungen

Insgesamt ist der Wert der «Marke Schweiz» bei Lebensmitteln grundsätzlich hoch. Die Wirkung der Swissness-Gesetzgebung auf den Wert der «Marke Schweiz» ist aber bisher klein. Ob der Nutzen des Gesetzes seine Kosten übersteigt, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht valide abgeschätzt werden. Bei gleichbleibenden Bedingungen dürfte die langfristige Wirkung der Gesetzgebung ebenfalls bescheiden ausfallen. Dieses Gesamturteil lässt sich mit folgenden Befunden stützen:

1. Der intendierte Schutz der «Marke Schweiz» in der Schweiz und im Ausland ist grundsätzlich sichergestellt. Im Inland verhalten sich die Unternehmen soweit zu beurteilen gesetzestreu, wobei sie die Umsetzungsvorschriften der HasLV zum Teil stark zu ihren Gunsten interpretieren. Für das Ausland kann für den Lebensmittelbereich mangels Informationen keine Beurteilung abgegeben werden.
2. Die «Marke Schweiz» ist unverändert wertvoll. Es lassen sich allerdings keine Wirkungen der Swissness-Gesetzgebung auf den Wert der Marke nachweisen. Inwiefern der Wert der «Marke Schweiz» ceteris paribus ohne das Gesetz gelitten hätte, kann nicht gesagt werden. Weiterhin kann nicht differenziert werden, welchen Beitrag der Markenschutz des Gesetzes hatte und inwiefern die öffentliche Diskussion oder beispielsweise Informationen des Konsumentenschutzes eine Wirkung entfaltet haben.
3. Bezüglich des Verhaltens der Unternehmen zeigen sich nur geringfügige Veränderungen. Es gibt wenige Unternehmen, die auf die Swissness verzichten oder verzichten müssen. Die Produktion und Beschaffung von Rohstoffen haben sich netto marginal in die Schweiz verschoben. Es zeigen sich nur sehr geringe Nebeneffekte für die Landwirtschaft.
4. Es sind zwar keine hohen, aber für einzelne Unternehmen relevante Aufwendungen und Kosten entstanden. Dies gilt auch, wenn man erhöhte Beschaffungskosten für

Schweizer Rohstoffe der verarbeitenden Unternehmen abzieht, die ja gleichermassen positiv bei der Landwirtschaft anfallen.

5. Die Nebeneffekte der Gesetzgebung auf die Landwirtschaft sind gering. Dies lässt sich wie folgt begründen:
 - Konsumgüterhersteller profilieren sich generell gerne mit der Swissness und auch mit der Schweizer Herkunft ausgewählter Inhaltstoffe. Diese Unternehmen sind aber zumeist nicht bereit, einen Mehrpreis an ihre Vorlieferanten zu bezahlen. Sie beschaffen Schweizer Rohstoffe vor allem dann, wenn dies keine zusätzlichen Kosten verursacht. Von ihren Lieferanten (Unternehmen der 1. Verarbeitungsstufe) verlangen sie bisweilen pauschal eine «Swissness-Garantie», um ihre eigenen Betriebsabläufe, Berechnungen usw. zu vereinfachen. Rohstoffe werden von den Konsumgüterherstellern weitgehend als Commodity betrachtet, die so günstig wie möglich zu Weltmarktpreisen beschafft werden soll, soweit die Schweizer Gesetzgebung dies nicht durch Verbote, Kontingentierungen oder Zölle verhindert beziehungsweise finanziell unattraktiv macht.
 - Es gibt für Konsumgüterhersteller keine Anreize, Versorgungslücken zu schliessen, weil sie nicht oder nicht ausreichend vorhandene Rohstoffe importieren können. Die 80-Prozent-Anforderung der Swissness-Gesetzgebung wird durch die Logik des Selbstversorgungsgrades mit seinen Berechnungshürden von 20 und 50 Prozent und zum Teil auch durch die Ausnahmewilligungen von Art. 8 und 9 der HasLV und deren Umsetzung ausgehebelt.
6. Die potenziellen Auswirkungen der Swissness-Gesetzgebung werden durch andere Massnahmen des Staates (Zollregelungen) oder Störgrössen wie Wechselkurs- und Rohstoffpreisschwankungen überlagert.
7. Die Rechtssicherheit für Unternehmen wurde erhöht.
8. Die Auswirkungen auf die Konsumenten/-innen sind eher gering. In einzelnen Fällen muss aufgrund der Ausnahmeregelung davon ausgegangen werden, dass eine Täuschung der Konsumenten/-innen in Kauf genommen wird.

1.4 Empfehlungen

Der empirische Befund setzt ein grosses Fragezeichen hinter die Wirksamkeit der heutigen Regelung. Vor diesem Hintergrund würde es sich ohne weiteres rechtfertigen, auf die Formulierung von Empfehlungen zu verzichten, eine Abschaffung der Vorgaben zu empfehlen oder aber diese unverändert weiterzuführen, um weitere Verzerrungen am Markt zu verhindern.

Wenn dennoch der Versuch unternommen werden soll, trotz schwieriger Rahmenbedingung die Wirkung der Gesetzgebung zu erhöhen, so sind mindestens die folgenden zwei Empfehlungen zu prüfen, wobei Empfehlung 1 einen Strategiewechsel empfiehlt, Empfehlung 2 eine Optimierung der Ausnahmeregelungen.

I Empfehlung 1: Weiterentwicklung mit Interessensausgleich

Es wird eine Angleichung des Markenschutzgesetzes für Nahrungsmittel an die Regelung für Industrieprodukte vorgenommen. Gleichzeitig wäre eine Abschaffung der HasLV und die Einführung einer dichotomen Bewertung in Bezug auf die Verfügbarkeit von Rohstoffen zu prüfen. Diese würde in die zwei Kategorien «prinzipiell anbaubar» oder «prinzipiell nicht anbaubar» unterteilt. Diese Regelung würde sich wieder stärker am Wortlaut des Markenschutzgesetzes orientieren. Dies schützt die Erwartungen der Konsumenten/-innen in höherem Ausmass, reduziert den Aufwand für alle Beteiligten und stellt keine Partei schlechter.

I Empfehlung 2: Verordnung über die Verwendung von HasLV überprüfen

Sollte die Entwicklung gemäss Empfehlung 1 nicht weiterverfolgt werden, so wäre mindestens der Mechanismus der HasLV zu überprüfen. Sie sollte besser dazu beitragen, dass die heutige Rohstoffregel (80% der Rohstoffe stammen aus dem Inland) eingehalten wird. Anzupassen wären insbesondere folgende Aspekte:

- Ausnahmewilligungen nach Art. 8 und Art. 9 HasLV sollten 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.
- Der Prozess der Erteilung von Ausnahmewilligungen sollte 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. Konkret erfordert dies eine flexiblere Vorgehensweise auf Basis der realisierten Erntemengen eines jeden Jahres.

Die Erhöhung der Planungssicherheit der verarbeitenden Unternehmen bezüglich der Ausnahmewilligungen durch klarere Bewilligungsregeln und -prozesse sowie einer langfristigeren beziehungsweise früherer Bekanntgabe der Entscheide ist notwendig.

2. Einleitung

In diesem Kapitel werden die Ausgangslage, Zielsetzung, Fragestellung und Vorgehensweise vorgestellt.

2.1 Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 2017 ist die neue Swissness-Gesetzgebung in Kraft. Eines der zentralen Ziele dieser Gesetzgebung ist der verstärkte Schutz der «Marke Schweiz», insbesondere aller Arten von verbalen und grafischen Herkunftsbezeichnungen wie «of Switzerland», «Suisse» sowie die Verwendung des Schweizerkreuzes.

Ziel der neuen Gesetzgebung ist es, den Wert der Herkunftsbezeichnung «Schweiz» und des Schweizerkreuzes langfristig zu sichern und eine Grundlage für eine effiziente Missbrauchsbekämpfung zu schaffen. Neu erlaubt das Gesetz den berechtigten Unternehmen, das Schweizerkreuz auf Produkten zu verwenden. Es vollzieht damit die schon bisher häufig gängige Praxis nach, die aber gegen das bis zur Revision gültige Wappenschutzgesetz versties.

Die Swissness-Gesetzgebung betrifft auch landwirtschaftliche Produkte und Lebensmittel. Sie legt fest, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Art und Weise die Herkunftsangabe Schweiz für Lebensmittel verwendet werden darf. Im Unterschied zu industriellen Produkten und Dienstleistungen kommt bei Lebensmitteln ein rohstoffbasierter Ansatz zur Anwendung. Die Bestimmung der Swissness stellt auf der Herkunft der Rohstoffe ab. Für verarbeitete Lebensmittel gilt, dass der wesentliche Verarbeitungsschritt in der Schweiz erfolgen muss. Zudem müssen mindestens 80 Prozent des Gewichts (100% der Milch bei Milchprodukten) der Rohstoffe respektive der Zutaten der Produkte aus der Schweiz stammen, soweit sie in der Schweiz angebaut werden können und in ausreichender Menge verfügbar sind. Ausnahmen können bei temporären Engpässen, etwa wegen Ernteaussfällen, gewährt werden

2.2 Zielsetzung und Fragestellung

Im Zuge des Evaluationsdesigns wurden folgende drei übergeordnete Ziele definiert:

1. Das Wissen der Konsumenten/-innen bezüglich der Swissness-Gesetzgebung, die Veränderung der Preisprämie und deren Höhe werden ermittelt.
2. Die Effekte bei der Land- und Ernährungswirtschaft und den verarbeitenden Unternehmen wird erfasst.
3. Die Überprüfung der Plausibilität der Wirksamkeit.

Im Detail hat dies zu folgenden Fragestellungen geführt, gegliedert nach Evaluationsgegenstand:

D 2.1: Gegenstand und Fragestellungen

<i>Gegenstand</i>	<i>Fragestellung</i>
(1) Output der Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> - In welchem Umfang werden Massnahmen zur Umsetzung und Durchsetzung der Swissness-Gesetzgebung ergriffen? - In welchem Umfang sind Verstösse zu beobachten und wie wurden diese verfolgt? - Wurden Trittbrettfahrer identifiziert und Massnahmen gegen sie getroffen?
(2) Outcome: Produktion; Ebene Landwirtschaftsbetriebe	<ul style="list-style-type: none"> - Welche direkten und indirekten Effekte treten aufgrund der Swissness-Gesetzgebung für die Landwirtschaft auf? Ist die Nachfrage nach inländischen Rohstoffen gestiegen?
(3) Outcome: Kosten-Nutzen Lebensmittelindustrie	<ul style="list-style-type: none"> - Wie entwickeln sich Gebrauch, Verbreitung und Wichtigkeit der «Marke Schweiz» bei Lebensmitteln im In- und Ausland sowie nach Branchen-, Produkt- und Preisgruppen der Land- und Ernährungswirtschaft (insb. Verwendung oder Verzicht Schweizerkreuz)? Wie viele Unternehmen arbeiten neu mit der Swissness, wie viele verzichten aufgrund der neuen Gesetzgebung darauf? - Wie haben Unternehmen auf die Swissness-Gesetzgebung reagiert, insbesondere wie viele Unternehmen haben aufgrund der Swissness-Gesetzgebung in der Produktion, den Rezepturen oder im Einkauf umgestellt? - Welche direkten und indirekten Kosten treten aufgrund der Swissness-Gesetzgebung für die Lebensmittelbranche auf (dauerhaft höhere Herstellungskosten, einmalige Anpassungskosten)? - Welcher Nutzen tritt bei der Lebensmittelindustrie auf? Konkret: Wie hoch ist die Zahlungsbereitschaft für die Schweizer Herkunft von Produkten im In- und Ausland aus der Wahrnehmung der Unternehmen? Hat sich diese im Zeitverlauf geändert? - Wie viele Unternehmen haben die Wertschöpfung in der Schweiz aufgrund des Gesetzes erhöht und gesenkt? Wie hat sich die Wertschöpfung in der Schweiz aufgrund der Swissness-Gesetzgebung per Saldo verändert? - In welchem Umfang lässt sich empirische Evidenz mittels Fallstudien bei Unternehmen für die Wirkung der Swissness-Gesetzgebung ermitteln?
(4) Outcome: Swissness-Prämie; Konsumenten/-innen	<ul style="list-style-type: none"> - Wie hoch ist die Zahlungsbereitschaft (kaufkraftbereinigte Preisprämie) für die Schweizer Herkunft von Produkten im In- und Ausland und wovon hängt diese ab? - Hat sich die Zahlungsbereitschaft durch die Swissness-Gesetzgebung verändert? - Hat der Wissensstand der Konsumenten/-innen bezüglich der Swissness-Gesetzgebung einen Einfluss auf diese? - Ist die Transparenz und das Vertrauen in Schweizer Produkte durch die Gesetzgebung verändert worden? - In welchem Umfang lässt sich empirische Evidenz mittels Fallstudien für bestimmte Produkte für die Wirkung der Swissness-Gesetzgebung ermitteln?
(5) Outcome: Störgrössen	<ul style="list-style-type: none"> - Wie stark werden die Wirkungen der Swissness-Gesetzgebung durch Nebeneffekte verstärkt oder abgeschwächt?
(6) Optimierung	<ul style="list-style-type: none"> - Welche Veränderungen sind dem Bundesamt für Landwirtschaft zu empfehlen, um die Wirkungen der Swissness-Gesetzgebung zu optimieren?

Legende: Darstellung htp/Interface.

2.3 Vorgehen

Im Folgenden wird kurz auf die verwendete Methodik eingegangen. Zur Beantwortung der Fragen wurden folgende Methoden angewendet.

I Desk Research

Für die Beurteilung der Outputs und der Outcomes wurden die zugänglichen Daten ausgewertet. Das BLW hat Zugriff auf Daten zu Zahl und Umfang der Outputs. Es wurden darüber hinaus die Entwicklungen im internationalen Markenschutz der Schweiz ausgewertet, insbesondere wurde die durch das IGE und bei den aktiven Verbänden angestossenen oder bearbeiteten Fälle im Zeitverlauf – vor der Gesetzesrevision und nach Inkrafttreten der Swissness-Gesetzgebung – dokumentiert und ausgewertet. Weiter wurden vorhandene Studien zum Wert der Swissness berücksichtigt. In der jährlichen Konsumentenbefragung des BLW wurden zusätzliche Fragen eingebracht.

I Unternehmensbefragung

Es wurde eine Unternehmensbefragung unter den relevanten Akteuren der Lebensmittelindustrie durchgeführt. Sie beinhaltete Fragen zur Verwendung der Swissness, zum Wert der Swissness, zur Wertschöpfung in der Schweiz, zu den verursachten Kosten durch die Gesetzgebung und zur Beurteilung der Gesetzgebung durch die Unternehmen. Insgesamt haben 48 Unternehmen an der Befragung teilgenommen, welche insgesamt ungefähr 60 Prozent des Marktumsatzes der Lebensmittelindustrie abdecken.

I Fallstudien

In den Fallstudien wurden qualitative Ergebnisse gesammelt, welche die Wirkungsketten verdeutlichen und anhand von Beispielen illustrieren. Gleichzeitig können Fallstudien einen Beitrag leisten, um allfällige Artefakte in den Umfragen zu erkennen, und somit helfen, statistische Fehler oder Befragungsfehler auszumergen. Die Fallstudien beruhen auf der Analyse von Dokumenten und persönlichen Interviews. Es wurden in den drei ausgewählten Warengruppen Fruchtsäfte, Guetsli/Kleingebäck und Wurstwaren Interviews mit den verantwortlichen Akteuren der verschiedenen Verarbeitungsstufen geführt.

I Vertiefungsstudie

Im Zuge der Evaluation und aus den Erkenntnissen der Unternehmensbefragung wurde entschieden, zusätzlich noch eine Vertiefungsstudie durchzuführen. Hierfür wurden Cases aus Produktkategorien ausgewählt, in denen eine hohe Menge an Ausnahmegewilligungen erteilt wurde, deren Selbstversorgungsgrad sich nahe an einer Grenze (20% oder 50%) befindet und in denen substantielle Mengenveränderungen aufgetreten sind. Ausgewählt wurden die Produktgruppen Weichweizen, Molkenprodukte, Weisswein für die Fondueherstellung und Raps.

2.4 Berichtsaufbau

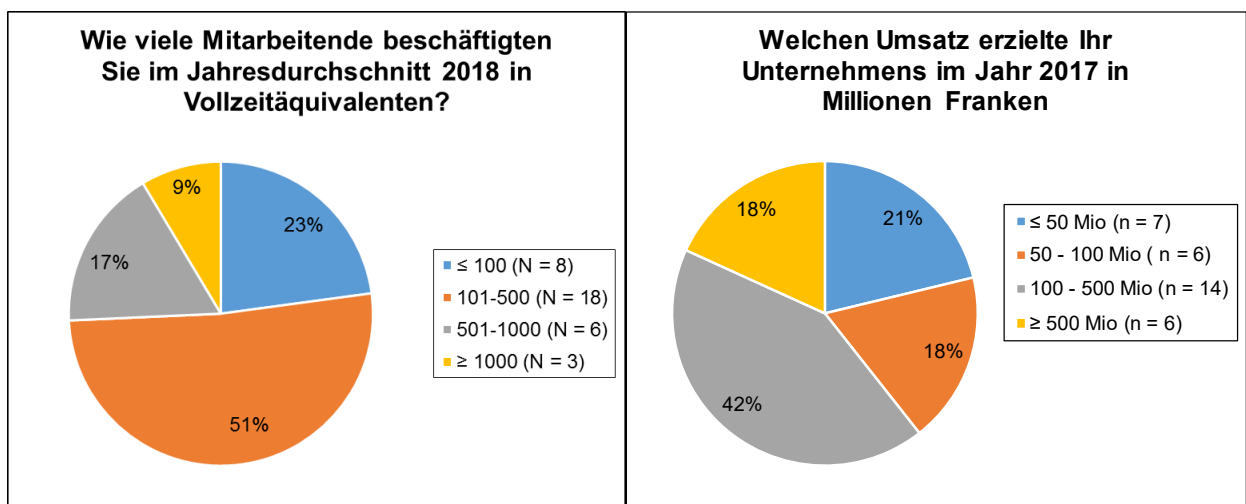
Der Bericht gliedert sich in fünf Teile. Im ersten Kapitel sind die Ergebnisse und Erkenntnisse aus den verwendeten Methoden für alle untersuchten Evaluationsgegenstände zusammengefasst. Zusätzlich sind dort die Gesamtbewertung und die daraus abgeleiteten Empfehlungen enthalten. Das zweite Kapitel schildert die Ausgangslage, die Zielsetzung, die Fragestellung und gibt einen Überblick über die angewendete Methodik. Im dritten (Unternehmensbefragung), vierten (Fallstudien) und fünften (Vertiefungsstudie) Kapitel werden die detaillierten Ergebnisse und Erkenntnisse aus den durchgeführten Untersuchungen abgebildet.

3. Ergebnisse aus den Umfragen

3.1 Methodik und Stichprobe

Zur Evaluation der Swissness-Gesetzgebung für den Lebensmittelbereich wurde im 4. Quartal 2018 eine Online-Befragung der Grundgesamtheit der Unternehmen der Lebensmittelindustrie durchgeführt. Insgesamt haben 48 von 99 angeschriebenen Unternehmen an der Befragung teilgenommen. Diese beschäftigen in der Summe etwa 30'000 Personen und stehen für 18 Milliarden Franken Umsatz pro Jahr, was ca. 60 Prozent des gesamten Marktumsatzes der Lebensmittelindustrie von 30 Milliarden Franken (Leinert, Brand, & Duma, 2016) abdeckt. Es ist ersichtlich, dass gut die Hälfte der Unternehmen zwischen 101 und 500 Mitarbeitende beschäftigt und rund 42 Prozent einen Umsatz zwischen 100 und 500 Millionen Franken erzielen. Die grosse Mehrheit der Unternehmen, rund 93 Prozent, stellt mehrheitlich Konsumgüter her, die restlichen 2 beziehungsweise 5 Prozent Rohstoffe oder Zwischenprodukte. Eine Liste der Umfrageteilnehmer sowie der Fragebogen befinden sich im Anhang.

D 3.1: Verteilung der Anzahl Mitarbeitenden und des Umsatzes der befragten Unternehmen



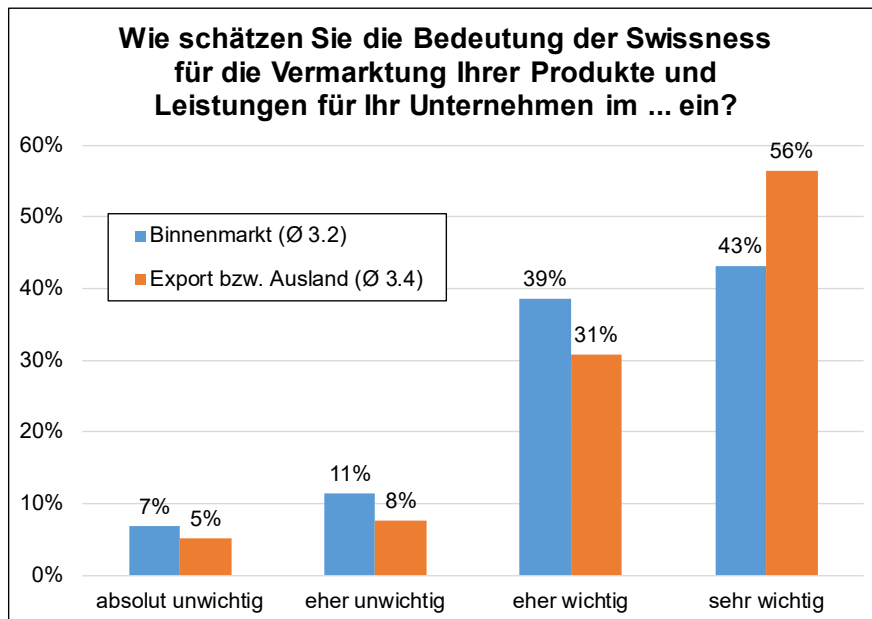
Quelle: Erhebungen htp/Interface.

Der Fokus der befragten Unternehmen liegt klar auf dem Schweizer Markt. Insgesamt erwirtschafteten 27 von 48 Unternehmen mehr als 60 Prozent ihres Umsatzes in der Schweiz. 7 Unternehmen erzielen zwischen 40 und 60 Prozent des Umsatzes in der Schweiz und lediglich 3 Unternehmen geben den Export als ihren Hauptfokus an. 11 Unternehmen haben hierzu auf Angaben verzichtet.

3.2 Bedeutung der Swissness für die Lebensmittelindustrie

Die Swissness hat für die Unternehmen und deren Produkte und Leistungen eine wichtige Bedeutung. Insgesamt stufen 85 Prozent der Unternehmen die Swissness als wichtig oder sehr wichtig für die Vermarktung von Produkten und Leistungen ein. Im Export beziehungsweise Ausland ist diese von noch höherer Wichtigkeit im Vergleich zum Schweizer Markt. 56 Prozent sehen die Swissness als sehr wichtig im Export an. Lediglich für 15 Prozent der Unternehmen ist die Swissness eher unwichtig oder hat keine Bedeutung.

D 3.2: Bedeutung der Swissness für Produkte und Leistungen im In- und Ausland

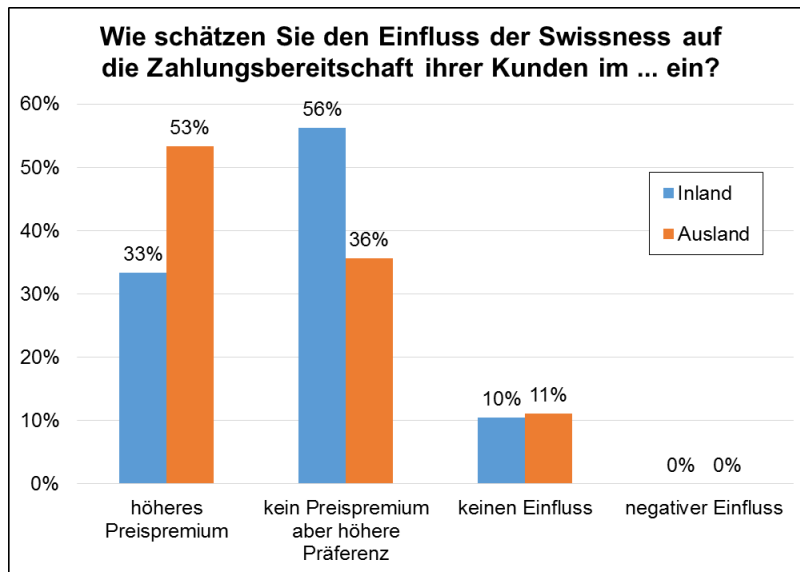


Quelle: Erhebungen htp/Interface.

Die hohe Bedeutung der Swissness im In- wie im Ausland widerspiegelt sich in der Zahlungsbereitschaft der Kunden. 90 Prozent der befragten Unternehmen geben an, dass die Swissness den Absatz in Form eines höheren Preispremium oder mindestens in einer verstärkten Präferenz für Schweizer Produkte unterstützt. Lediglich 10 Prozent der befragten Unternehmen sehen keinen Einfluss der Swissness auf die Zahlungsbereitschaft und keines der Unternehmen geht von einem negativen Einfluss aus. Auch hier zeigt sich, dass die Swissness für das Ausland aus Sicht der Unternehmen eine leicht höhere Bedeutung hat, denn 53 Prozent – im Vergleich zu 33 Prozent im Inland – geben an, für die Swissness tatsächlich ein Preispremium zu erzielen. Dieses Resultat ist konsistent mit den Angaben der Unternehmen zum spezifischen Preispremium in Prozent für ein durchschnittliches Produkt des eigenen Unternehmens mit Swissness im Vergleich zu einem ohne Swissness. Das durchschnittlich realisierte Preispremium im Ausland liegt nach Angaben der Unternehmen zwischen 6 und 10 Prozent und im Inland zwischen 0 und 5 Prozent. Wobei sieben Unternehmen angeben, im Ausland ein Preispremium von über 11 Prozent zu realisieren und deren sechs sogar eines von über 20 Prozent.

Die Resultate bestätigen die Ergebnisse der Studie «Swissness Worldwide 2016» (Feige, Annen, von Matt & Reinecke 2016). Diesen zufolge sind Konsumenten/-innen beispielsweise bereit, für Schweizer Käse mehr als 50 Prozent mehr zu bezahlen als für einen vergleichbaren Käse ohne Herkunftsangabe. Auch für Guetsli mit der Auszeichnung «Tradition Suisse» und Schweizerkreuz gegenüber Guetsli ohne Zusatzversprechen konnte bei Schweizer Konsumenten/-innen eine erhöhte Präferenz und Zahlungsbereitschaft nachgewiesen werden. Auch Feige et al. (2016, S. 80) zeigen, dass Unternehmen der Swissness im Ausland eine leicht höhere Bedeutung zukommen lassen als in der Schweiz. Generell gilt es allerdings zu beachten, dass die Zahlungsbereitschaft von Konsumenten/-innen für Swissness, neben sozio-demografischen Faktoren, einerseits stark vom ausgelobten Produkt selbst (z.B. Käse gegenüber Guetsli) und andererseits vom untersuchten Land und der Bedeutung der Swissness in diesem Land selbst abhängig ist. Sowohl die Swissness-Studie als auch die Unternehmens-Befragung zeigen über alle Daten gesehen allerdings einen positiven Einfluss der Swissness auf die Präferenz und Zahlungsbereitschaft der Konsumenten/-innen.

D 3.3: Einfluss der Swissness auf die Zahlungsbereitschaft der Kunden



Quelle: Erhebungen htp/Interface.

Der Nutzen von Swissness wird von den befragten Unternehmen in höchstem Masse anerkannt. Er zeigt sich neben den Befragungsergebnissen auch im Handeln der Unternehmen; konkret darin, dass mehr als 80 Prozent der befragten Unternehmen angeben, die Swissness auch selbst zu nutzen. Der Anteil der *Produkte, bei denen die Swissness verwendet wird*, machen ...

- bei 38 Prozent der Unternehmen 90 Prozent oder mehr des Gesamtumsatzes aus,
- bei 26 Prozent der Unternehmen zwischen 51 und 89 Prozent des Gesamtumsatzes aus,
- bei 24 Prozent der Unternehmen zwischen 11 und 50 Prozent des Gesamtumsatzes aus,
- bei 10 Prozent der Unternehmen 10 Prozent oder weniger des Gesamtumsatzes aus.

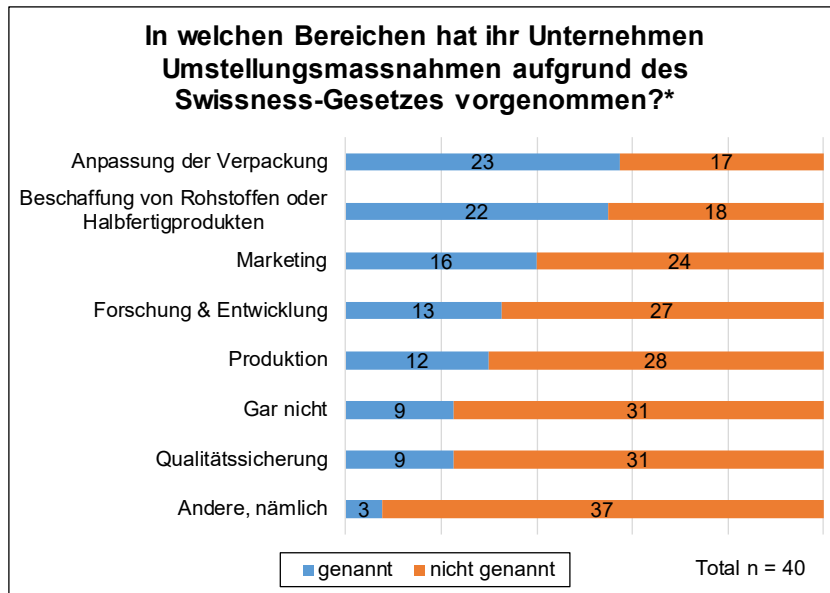
3.3 Anpassungen aufgrund der Swissness-Gesetzgebung

Die Swissness wird von 95 Prozent der Unternehmen, somit auch am häufigsten, auf Produkten beziehungsweise Verpackungen verwendet. Etwas weniger wird sie im persönlichen Verkaufsgespräch (75%), in der Kommunikation (75%), in der Marke beziehungsweise dem Logo des Unternehmens (68%) und in den Werten und dem Leitbild (58%) genutzt. Die Einführung der Swissness-Gesetzgebung hat bei insgesamt 88 Prozent der Unternehmen zu keiner Änderung der Nutzung geführt, das heisst 78 Prozent der Unternehmen nutzen sie trotz der Gesetzgebung weiterhin und 8 Prozent verzichten weiterhin auf Swissness. Bei 12 Prozent der Unternehmen hat die Einführung der Gesetzgebung zu Veränderungen der Nutzung geführt. Von diesen geben 8 Prozent an, die Swissness seit Inkrafttreten des Gesetzes nicht mehr zu nutzen und 4 Prozent, dass sie die Swissness erst seither nutzen. Als wichtigste Gründe für den Verzicht auf Swissness werden insbesondere Kosten-Nutzen-Argumente angegeben, wie beispielsweise der Aufwand für das stetige Nachführen der Rezepturen oder (zu hohe) Kosten für Anpassungen.

Um die Swissness-Anforderungen zu erfüllen, haben 55 Prozent der Unternehmen Anpassungen vorgenommen. Die am meisten genannten Umstellungsmassnahmen sind in den Bereichen Anpassung der Verpackung, Beschaffung von Rohstoffen oder Halbfer-

tigprodukten und Marketing erfolgt. Bei 75 Prozent der Unternehmen haben die Produkte, die von Anpassungen betroffen waren, weniger als 50 Prozent am Gesamtumsatz ausgemacht.

D 3.4: Bereiche, die von Umstellungsmassnahmen betroffen waren/sind



Quelle: Erhebungen htp/Interface.

3.4 Kosten aufgrund der Swissness-Gesetzgebung

Anpassungen aufgrund der Swissness-Gesetzgebung führen auch zu bestimmten Kosten. Wichtig zu unterscheiden ist hierbei zwischen einmaligen und dauerhaften Umstellungskosten. Insgesamt 20 von 29⁴ Unternehmen haben angegeben, einmalige Umstellungskosten aufgrund der Swissness-Gesetzgebung gehabt zu haben. Die meisten der einmaligen Umstellungsmassnahmen haben eher geringe Kosten verursacht. Nur in Einzelfällen werden hohe bis sehr hohen Kosten angegeben. Am häufigsten wurden Massnahmen verbunden mit einmaligen Kosten in den Bereichen der Schulungs- und Qualitätssicherung und dem Verpackungsmaterial umgesetzt. In geringer Zahl waren auch Kommunikation, Software und sogar Anlagen betroffen.

Von dauerhaftem und wiederkehrendem Mehraufwand sind 24 von 29 Unternehmen betroffen. Der administrative Mehraufwand (Belege, Rückverfolgbarkeit usw.) verursacht hierbei bei 6 Unternehmen hohe Kosten und bei den restlichen 18 geringe bis keine. Zum anderen zählen zum dauerhaften Mehraufwand auch die höheren Beschaffungs- und Produktionskosten, da Rohstoffe und Produktion in der Schweiz im Vergleich mit dem Ausland wesentlich teurer sind. Zur Erfüllung der Swissness-Gesetzgebung müssen die wesentlichen Verarbeitungsschritte in der Schweiz erfolgen sowie mindestens 80 Prozent des Gewichts der Rohstoffe und Zutaten der Produkte aus der Schweiz stammen. Um die Swissness also weiterhin nutzen zu können, wurde ein Teil der Beschaffung und Produktion vom Ausland in die Schweiz verlagert.⁵ Dies hat bei mehr als der Hälfte der Unternehmen keine oder eher geringe Kosten verursacht (15 von 24 bei

⁴ 8 der Unternehmen sind von der Gesetzgebung nicht betroffen, weil sie die Swissness nicht aktiv nutzen und 11 haben zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

⁵ Obwohl die Verlagerung der Beschaffung und Produktion aus dem Ausland in die Schweiz Mehrkosten bei Unternehmen verursacht, war dies dennoch die Intention des Gesetzes und muss deshalb positiv gewertet werden.

der Produktion; 13 von 24 bei der Beschaffung). 3 Unternehmen haben eher hohe Kosten aufgrund der Verlagerung der Produktion und 6 aufgrund der Verlagerung der Beschaffung. Bei der Beschaffung und der Produktion haben jeweils 2 Unternehmen angegeben, sehr hohe Kosten aufgrund der Swissness-Gesetzgebung zu haben.

Der finanzielle Wert der Verlagerung der Beschaffung vom Ausland in die Schweiz und in die entgegengesetzte Richtung aufgrund der Swissness-Gesetzgebung ist nachfolgend dargestellt. 10 Unternehmen haben Angaben zur Veränderung des Beschaffungsvolumens gemacht. 8 davon haben Beschaffungsvolumen in die Schweiz verlagert, 2 aus der Schweiz ins Ausland. Netto wurden damit gut 28 Millionen Franken Beschaffungsvolumen in die Schweiz verlegt. Hochgerechnet auf den Gesamtmarkt ergäbe dies etwa 47 Millionen Franken, was 1,6 Promille des Umsatzes der Lebensmittelindustrie entspricht.

D 3.5: Verlagerung des Beschaffungsvolumens aus dem Ausland in die Schweiz und umgekehrt

Unternehmen	% des Beschaffungsvolumens aus dem Ausland in die Schweiz verlegt	in Mio. Franken	% des Beschaffungsvolumens aus der Schweiz ins Ausland in die Schweiz verlegt	in Mio. Franken
Nahrungsmittelhersteller	2%	0.7	0%	-
Schokoladenhersteller	5%	8.1	0%	-
Schokoladenhersteller	0%	-	10%	3.5
Molkereiproduktehersteller	0.1%	2.2	0%	-
Fleischproduktehersteller	8%	3.6	0%	-
Süsswarenhersteller	5%	3.2	0%	-
Nahrungsmittelhersteller	0%	-	8%	12
Süsswarenhersteller	1%	0.6	0%	-
Süsswarenhersteller	5%	10.6	0%	-
Schokoladenhersteller	5%	3	0%	-
Genussmittelhersteller	10%	11.8	0%	-
ungewichteter Mittelwert	3.7%	-	1.6%	-
nach Umsatz gewichteter Mittelwert	1.4%	43.7	0.8%	15.5

Quelle: Erhebungen htp/Interface.

Der wesentliche Zweck der Swissness-Gesetzgebung ist der Schutz der «Marke Schweiz», denn diese generiert für Unternehmen einen signifikanten Mehrwert, ohne dass dafür selbst in das Image der Marke investiert werden muss. Dieser Umstand lockt Trittbrettfahrer an, die von der Swissness profitieren, ohne die damit verbundenen Voraussetzungen zu erfüllen. Auf langfristige Sicht wird durch solche Trittbrettfahrer der Wert der «Marke Schweiz» verwässert. Deswegen wurden Mindeststandards aufgestellt, die eingehalten werden müssen, wenn die «Marke Schweiz» für die eigenen Produkte verwendet werden will. Die an der Befragung teilnehmenden Unternehmen teilen diese Meinung mehrheitlich. 33 Prozent sehen den Grundgedanken «Schutz der Marke Schweiz» als sehr positiv und 54 Prozent als eher positiv. Damit einher geht, dass die Themen Herkunft und Authentizität von Lebensmitteln für die Konsumenten/-innen in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen haben. Dies wird beispielsweise durch das starke Wachstum von Regionalprodukten, aber auch von Produkten mit Bio-Suisse-Zertifizierung⁶ unterstrichen. Lediglich 8 Prozent stehen dem Grundgedanken «Schutz

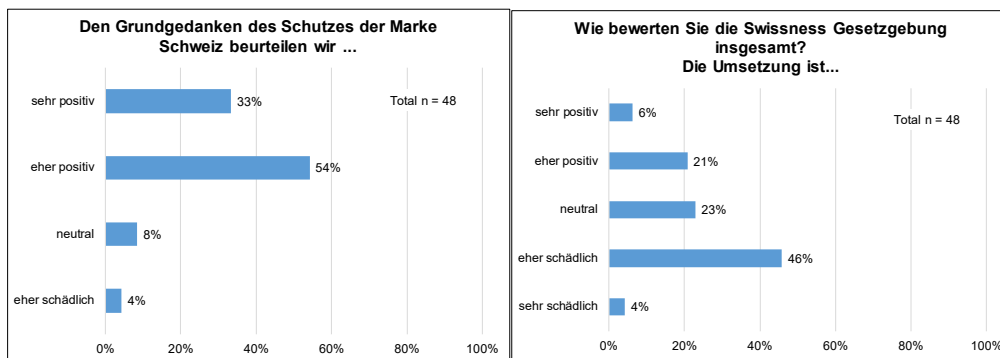
⁶ Bio-Suisse 2019, Medienmitteilung.

der Marke Schweiz» neutral gegenüber und nur 4 Prozent bewerten ihn als eher schädlich.

Kritischer stehen die Unternehmen jedoch der Umsetzung gegenüber. Nur 6 Prozent bewerten diese als sehr positiv beziehungsweise 21 Prozent als eher positiv. Die Hälfte der Befragten beurteilt die Umsetzung als eher oder sogar als sehr schädlich. Die restlichen 23 Prozent sehen die Umsetzung neutral. Dies liegt zum einen daran, dass der Fokus der Gesetzgebung aus Sicht der Unternehmen zu stark auf Rohstoffen und zu wenig auf der Wertschöpfung, dem Produktionsstandort, der Herstellung und dem Know-how liegt. Zum anderen übersteigt für einige Unternehmen der Aufwand, den die Gesetzgebung verursacht, den daraus gezogenen Nutzen. Einige Unternehmen erachten die Gesetzgebung als zu kompliziert und sehen zu viele Restriktionen darin. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Einschränkung der Rohstoffbeschaffung und die damit verbundene Abhängigkeit von einzelnen Lieferanten. Bisweilen wird auch die Durchsetzbarkeit des Gesetzes im Ausland angezweifelt.

Auch in Bezug zum langfristigen Nutzen der Gesetzgebung sind die Unternehmen eher skeptisch. Im qualitativen Teil der Befragung respektive in den offenen Antworten geben insgesamt 6 Unternehmen an, den langfristigen Nutzen der Swissness-Regelung eher positiv zu sehen. Einige dieser Unternehmen haben allerdings Vorbehalte, da sie die Gefahr sehen, dass der Preisunterschied zwischen der Schweiz und dem Ausland zu gross wird und dadurch die Produktion ins Ausland verlagert wird. 7 Unternehmen stehen neutral zum Nutzen der Swissness-Gesetzgebung und 5 haben eine gemischte Meinung. Der am häufigsten genannte Grund ist der wahrgenommene Rückgang des Werts von Swissness und die damit verringerte Bedeutung der Swissness für Unternehmen. Auch die Schwierigkeit einer generellen Einschätzung wurde als Grund genannt, da die verschiedenen Produktkategorien unterschiedliche Anforderungen haben und zwischen Inlandgeschäft und Export unterschieden werden sollte. 17 der Unternehmen sehen den langfristigen Nutzen eher negativ und betrachten die Swissness-Gesetzgebung als kontraproduktiv. Gründe hierfür sind der Verlust der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland, Abwanderung der Produktion ins Ausland (speziell bei Markenprodukten, die nicht auf die Swissness angewiesen sind) sowie der zusätzliche Mehraufwand.

D 3.6: Bewertung des Grundgedanken «Schutz der Marke Schweiz» und Umsetzung der Swissness-Gesetzgebung



Quelle: Erhebungen htp/Interface.

3.5 Fazit

Die Befragung der relevanten Akteure aus der Lebensmittelindustrie zeigt, dass die Swissness einen hohen Stellenwert bei den Unternehmen im In- und Ausland besitzt. Die Nutzung von Swissness führt zu einer gesteigerten Präferenz und einer erhöhten Zahlungsbereitschaft bei Konsumenten/-innen. Die Einführung der Swissness-Gesetzgebung hat bei den meisten Unternehmen zu keiner Änderung der Nutzung der

Swissness geführt. Nur ein kleiner Teil nutzt neu die Swissness beziehungsweise verzichtet auf diese. Insgesamt musste etwas mehr als die Hälfte der Unternehmen Anpassungen vornehmen, um die Swissness weiterhin nutzen zu können. Dies hat bei den meisten Unternehmen keine bis eher geringe Kosten verursacht. Das gilt sowohl für einmalige Investitionen wie auch für dauerhaft wiederkehrende Kosten. Nur in Einzelfällen sind hohe bis sehr hohe Kosten entstanden.

Die Unternehmen sehen die Notwendigkeit, die «Marke Schweiz» zu schützen. Allerdings ist die Hälfte der Befragten mit der Umsetzung unzufrieden und sieht diese als zu kompliziert und zu stark an den Rohstoffen orientiert an.

Es bleibt festzuhalten, dass der wesentliche Zweck der Swissness-Gesetzgebung, nämlich der Schutz der «Marke Schweiz», innerhalb der Schweiz erfüllt wird. Ein Grossteil der Unternehmen hat, wenn nötig, die erforderlichen Anpassungen vorgenommen oder verzichtet seither auf die Nutzung der Swissness. Weitere Wirkungen, wie die gesteigerte Nachfrage nach inländischen Rohstoffen oder ein verbesserter Ruf der «Marke Schweiz», können nicht beziehungsweise nur in einem sehr geringen Ausmass festgestellt werden. Zu Letzt sei noch erwähnt, dass auf Seiten der Konsumenten/-innen eine verstärkte Nachfrage nach Schweizer Produkten festgestellt werden kann. Diese kann aber nicht kausal auf die Swissness-Gesetzgebung zurückgeführt werden, da die Konsumenten/-innen die Einführung aus Sicht der befragten Unternehmen nicht wahrgenommen haben. Auch die direkte Befragung der Konsumenten/-innen zeigt, dass sich nur eine Minderheit von 5 Prozent mit dem Swissness-Gesetz genauer befasst hat, weitere knapp 50 Prozent haben immerhin schon einmal davon gehört, gut 45 Prozent ist das 2017 in Kraft getretene Gesetz unbekannt.⁷

⁷ Befragung Demoscope im Auftrag des BLW, n = 1'006 Befragte.

4. Erkenntnisse aus den Fallstudien

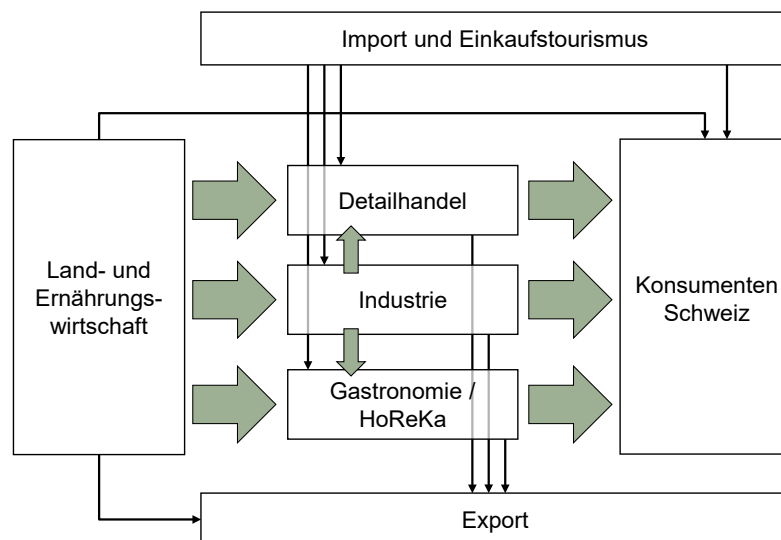
Um die Erkenntnisse aus den Online-Befragungen zu validieren und vertiefte Erkenntnisse zu einzelnen Bereichen zu erhalten, wurden drei Fallstudien durchgeführt. Deren Ziel war es, qualitative Ergebnisse zu sammeln, welche die Umfrageergebnisse ergänzen und die Wirkungsweise der Swissness-Gesetzgebung verdeutlichen. In Absprache mit dem Auftraggeber wurden Fallstudien in drei Produktkategorien durchgeführt:

- Fruchtsäfte
- Guetsli/Kleingebäck
- Wurstwaren

Ausschlaggebend für die Wahl dieser drei Produktkategorien waren Unterschiede in der Verarbeitungsintensität und den verwendeten Zutaten der Produkte. Ebenso ist die Verwendung der Swissness in den drei Produktkategorien unterschiedlich.

Die Ergebnisse der Fallstudien basieren auf 13 persönlichen Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden und Unternehmen der Produktkategorien. Die Auswahl der Interviewten orientierte sich an der folgenden Darstellung D 4.1. Diese stellt den Zusammenhang zwischen den Akteuren bei der Produktion von Lebensmitteln schematisch dar. Ausgangspunkt ist die Produktion der Rohstoffe durch die Landwirtschaftsbetriebe (Primärproduktion), die gefolgt wird durch die Verarbeitung der Rohstoffe durch die Lebensmittelindustrie (1. und 2. Verarbeitungsstufe), welche die Produkte direkt oder indirekt über Detailhandel und Gastronomie an Konsumenten/-innen liefert.

D 4.1: Schematische Darstellung der Produktion von Nahrungsmitteln



Quelle: Darstellung htp/Interface.

In den Fallstudien wurden folgende Interviews geführt.

- Im Rahmen der Fallstudie zu den Fruchtsäften wurden zwei Unternehmen befragt, die Fruchtsäfte produzieren (Industrie 1. und 2. Verarbeitungsstufe). Zudem wurde mit einem Branchenverband im Obstbereich gesprochen.
- Bei der Fallstudie Guetsli/Kleingebäck wurden zwei Unternehmen der 1. Verarbeitungsstufe befragt, die Mehl und Zucker herstellen. Weiter wurden zwei Unternehmen der 2. Verarbeitungsstufe, also Guetsli-Produzenten im engeren Sinn, interviewt. Schliesslich wurde mit dem Branchenverband der Milchproduzenten ein Gespräch geführt.
- Die Fallstudie Wurstwaren umfasst Gespräche mit drei Unternehmen der 1. und 2. Verarbeitungsstufe, die Wurstwaren herstellen, sowie einem Branchenverband der Unternehmen der 1. Verarbeitungsstufe.
- Schliesslich wurde eine Person aus dem Bereich Wirtschaftspolitik eines Detailhandelskonzerns befragt.

Die Ergebnisse der Gespräche werden in jeweils einem Abschnitt pro Fallstudie nach einer einheitlichen Struktur dargestellt: Es werden die heutige Situation beschrieben, die Veränderungen aufgrund der Swissness-Gesetzgebung dargestellt und ein Fazit formuliert. Das Kapitel schliesst mit einem Vergleich der Fallstudien. Die Liste der Interviewten befindet sich im Anhang A 3.

4.1 Fallstudie Fruchtsäfte

Interviewpartner/-innen und Auskunftspersonen		
Name	Organisation	Funktion
Clemens Rüttimann	Biotta	Managing Director
Marc Kunz	Ramseier	Leiter Qualitätsmanagement
Bruno Jud	Schweizer Obstverband	Präsident
Josiane Enggasser		Leiterin Marketing und Bildung

Diese Fallstudie beschäftigt sich mit Frucht- und Obstsaften (im Folgenden als Fruchtsäfte bezeichnet). Einer der beiden befragten Produzenten der 1. und 2. Verarbeitungsstufe produziert auch Gemüsesäfte. Entsprechende Aussagen wurden in die Auswertung einbezogen. Es zeigte sich, dass sich im Bereich der Fruchtsäfte drei Fälle identifizieren lassen, die in unterschiedlichem Ausmass von der Swissness-Gesetzgebung betroffen sind:

- *Fall 1:* Betroffen sind Produkte, die aus Rohstoffen hergestellt werden, die in der Schweiz in ausreichender Qualität und Quantität verfügbar sind (bspw. Äpfel, Birnen, Karotten).
- *Fall 2:* Betroffen sind Produkte, die aus Rohstoffen hergestellt werden, die in der Schweiz nicht verfügbar sind (bspw. Südfrüchte).
- *Fall 3:* Betroffen sind Produkte, die aus Rohstoffen hergestellt werden, die in der Schweiz nicht in ausreichender Qualität und/oder Quantität verfügbar sind (bspw. Erdbeeren).

4.1.1 Heutige Situation: Nutzung der Swissness

Entsprechend der unterschiedlichen Verfügbarkeit der Zutaten unterscheidet sich die Verwendung der Auslobung als Schweizer Produkte.

- *Fall 1:* Da alle Rohstoffe in der Schweiz in ausreichender Qualität und Quantität verfügbar sind, müssen mit Swissness ausgelobte Produkte aufgrund der nachfolgend aufgeführten Gründe ausschliesslich aus Schweizer Rohstoffen hergestellt werden. Dies trifft beispielsweise auf Apfel- und Traubensäfte zu. Zwar wird von den Produzenten angemerkt, dass die Schweizer Rohstoffe teilweise erheblich teurer seien als die ausländischen. Doch lohnt sich wegen der strengen Einfuhrzölle respektive den Einfuhrkontingenten der Import ausländischer Rohstoffe meist nicht oder ist gar nicht möglich. Die Herstellung von Fruchtsäften, die in Folge der Zollbelastung oder der Importkontingente primär auf Schweizer Früchten basiert, wurde von der Swissness-Gesetzgebung weitgehend nicht betroffen. Diese Fruchtsäfte wurden sowohl vor als auch nach der Gesetzgebungsanpassung als Schweizer Produkte ausgewiesen.
- *Fall 2:* Da die Rohstoffe nicht aus der Schweiz stammen, werden die Produkte nicht als Schweizer Produkte ausgelobt. Dies betrifft beispielsweise Ananas- und Orangensäfte. In diesen Fällen ist es zu Anpassungen der Herkunftsbezeichnungen und der Firmenlogos gekommen.
- *Fall 3:* Dies ist der komplizierteste Fall. Viele dieser Produkte setzen sich aus verschiedenen Rohstoffen zusammen, die aus dem Ausland importiert werden müssen. Dafür gibt es drei Gründe: *Erstens* kann es sein, dass die Qualität der Schweizer Rohstoffe ungenügend ist und von der Kundschaft nicht akzeptiert wird. Als Beispiel werden Erdbeeren angeführt, die in der Schweiz zwar in hinreichender Quantität verfügbar seien, hinsichtlich des Geschmacks und der Konsistenz aber nicht mit südeuropäischen Früchten mithalten könnten. *Zweitens* sind einige Rohstoffe im Inland zwar in hinreichender Qualität, nicht aber in genügender Quantität vorhanden, sodass stets ein Teil aus dem Ausland importiert werden muss. Und *drittens* sind Schweizer Produkte oftmals ein Mehrfaches teurer als ausländische Produkte, obwohl die Qualität der Schweizer Produkte geringer ist. Ob in solchen Fällen eine Ausnahmeregelung gewährt und der Import ermöglicht wird, hängt in der Wahrnehmung der befragten Unternehmen ausschliesslich von der mengenmässigen Verfügbarkeit in der Schweiz ab (dem sog. Selbstversorgungsgrad). Hierzu sollte angefügt werden, dass in der Gesetzgebung festgehalten ist, dass Ausnahmen ebenfalls gewährt werden können, wenn die Qualität der Schweizer Rohstoffe die Anforderungen der Lebensmittelindustrie nicht erfüllt. Jedoch ist der Begriff der Qualität nicht abschliessend definiert und wird von einzelnen Akteuren unterschiedlich ausgelegt (vgl. dazu auch Kapitel 5). Aus den genannten drei Gründen verzichten die betroffenen Unternehmen nach eigenen Angaben daher oft auf die Beantragung von Ausnahmen, da der Prozess aufwändig sei und oftmals nicht zum gewünschten Ergebnis führe. In solchen Fällen wird auf die Auslobung der Schweizer Herkunft verzichtet und die entsprechende Etikettierung wurde verändert.

4.1.2 Veränderungen aufgrund der neuen Swissness-Gesetzgebung

Die Veränderungen lassen sich wie folgt darstellen.

I Veränderungen bei der Produktion (1. und 2. Verarbeitungsstufe)

In der Produktion ist es in keinem der drei Fälle zu namhaften Veränderungen gekommen. Es werden weiterhin bei der überwiegenden Mehrheit der Produkte dieselben Zutaten verwendet wie vor der Einführung der Swissness-Gesetzgebung.

Während es beim Fall 1 zu keinen Veränderungen in der Etikettierung gekommen ist, wurden bei den Fällen 2 und 3 Veränderungen vorgenommen. So wurden die Firmenlogos auf einzelnen Produkten angepasst und enthalten heute kein Schweizerkreuz mehr. Auch wurde die Auslobung der Schweizer Herkunft von einzelnen Produkten entfernt und es steht heute nur noch «abgefüllt in der Schweiz» auf den Etiketten.

Als eher unglücklich erscheint den Interviewten die Regelung betreffend des Wassers, das Getränken zugefügt werden darf und der Unterscheidung, wann die Wasserzuführung wesensbestimmend ist und wann nicht.⁸ Die heutige Regelung hält fest, dass Wasser bei Bier nicht nur verdünnend wirkt, sondern wesensbestimmend ist, was aber bei diversen Fruchtsäften, denen Wasser zugefügt wird (bspw. Schorle), nicht der Fall ist. Somit wird das Wasser bei Bier als Rohstoff mitgerechnet und ist entscheidend für die Bilanz der Herkunft der Rohstoffe. Bei den Fruchtsäften hingegen darf Wasser nicht mitangerechnet werden. Diese Regelung wird als willkürlich wahrgenommen: Denn faktisch bedeutet dies, dass bei einem als «Schweizer Bier» ausgelobten Produkt Hopfen, Malz und Hefe von einem beliebigen Land stammen dürfen, solange bei der Herstellung Wasser aus der Schweiz verwendet wird. Bei einer Schweizer Schorle müssen die Äpfel zumindest zu 80 Prozent aus der Schweiz stammen, auch wenn Wasser aus der Schweiz verwendet wird.

I Nachfrage nach Rohstoffen

Die landwirtschaftlichen Produzenten (Primärproduktion) sind nicht glücklich mit der Qualitätsausnahmeregelung. Ausnahmeregelungen können erteilt werden, wenn «Naturprodukte, die in der Schweiz nicht so produziert werden können, dass sie die für einen bestimmten Verwendungszweck erforderlichen technischen Anforderungen erfüllen».⁹ Während die klimatische Begründung für Ausnahmeregelungen von den Befragten nicht in Frage gestellt wird, erachten die landwirtschaftlichen Produzenten die Ausnahmeregelung für fehlende Mengen wie auch die Logik des Selbstversorgungsgrades als ein Hindernis für die heimischen Produzenten. Die Begründungen: Ausnahmeregelungen gelten für eine gewisse Laufzeit. In dieser Zeit können die verarbeitenden Unternehmen Produkte importieren. Möchten nun die Produzenten der 1. Verarbeitungsstufe mit dem Aufbau einer inländischen Produktion beginnen, haben sie während der Laufzeit der Ausnahmeregelung wenig Aussicht auf einen Absatz. Sie können nur darauf hoffen, dass nach Ablauf der Ausnahmeregelung diese nicht mehr erneuert wird, weil die einheimische Produktion mittlerweile gesteigert werden konnte. Bei der Beurteilung der Ausnahmebegehren werden die entsprechenden Branchen gefragt, ob die angeforderte Menge und Qualität in der Schweiz erhältlich ist. Diese hat darum die Möglichkeit, sich zum Antrag zu äussern, muss aber am Ende die Entscheidung des WBF zur Kenntnis nehmen. Damit müssten sie das Risiko eingehen, allenfalls auf ihren Produkten sitzen zu bleiben. Gemäss den Primärproduzenten wäre zur Minderung des Risikos eine verbindliche Abnahmezusage der verarbeitenden Unternehmen nach Auslaufen der Ausnahmebewilligung notwendig. Die verarbeitenden Unternehmen haben aber oftmals kein Interesse daran, die Ausnahmeregelungen nicht zu erneuern und stattdessen teurere Schweizer Produkte zu verarbeiten. Bei der Steigerung des Selbstversorgungsgrades gäbe es eine vergleichbare Situation, da auch dieser erst – mit Verzögerung – nach Steigerung der Produktion beziehungsweise des Selbstversorgungsgrades angepasst werden würde.

In dieser Situation stellt eine Steigerung der Kapazitäten durch die landwirtschaftlichen Produzenten ein grosses unternehmerisches Risiko dar. Diese Problematik zeigt sich besonders im Bereich der biologischen Produktion.

I Nachfrage der Konsumenten/-innen

Die befragten Personen berichten, dass grundsätzlich ein Trend hin zu Produkten mit Schweizer Herkunft beobachtet werden kann. Die Konsumenten/-innen bekunden auch

8 Art. 3 Abs. 3 Gesetzgebung über die Verwendung von schweizerischen Herkunftsangaben für Lebensmittel (HasLV, vom 2. September 2015, Stand am 1. Januar 2018).

9 Art. 9 Gesetzgebung über die Verwendung von schweizerischen Herkunftsangaben für Lebensmittel (HasLV, vom 2. September 2015, Stand am 1. Januar 2018).

vermehrt die Absicht, lokale Lebensmittel kaufen zu wollen. Dies führe aber nicht zwingend zum vermehrten Kauf von Schweizer Lebensmitteln.¹⁰ Im Gegenteil stellen die Unternehmen der zweiten Produktionsstufe oftmals fest, dass der Preis und Qualitätsmerkmale wie die Farbe des Getränks und der Geschmack einzelner Zutaten entscheidend seien für das Kaufverhalten, und nicht der Wunsch nach lokalen Produkten. Die Intention und das Verhalten der Konsumenten/-innen decken sich offenbar nicht.

Im Export scheint die Bedeutung der Auslobung der Herkunft grösser zu sein. Dass einige Produkte derselben Marke Schweizer Produkte sind und andere nicht, stösst gemäss den Befragten im Ausland aber oftmals auf Unverständnis. Teilweise werde von Detailhändlern anderer Länder darum gebeten, die Schweizer Auslobung von allen Produkten zu entfernen. Die Produkte würden dann selber am Gestell mit einer Schweizer Fahne markiert.

I Finanzielle Folgen

Die Kosten für die Umsetzung sind grösstenteils überschaubar. In den meisten Fällen handelt es sich um einmalige Kosten für die Anpassung von Etiketten. Die Unternehmen sehen sich jedoch zum Teil mit Umsatzeinbussen im Ausland konfrontiert, die auf die fehlende Auslobung der Schweizer Herkunft zurückzuführen sei.

4.1.3 Fazit

Die gesamthafte Beurteilung der Swissness-Gesetzgebung im Bereich Fruchtsäfte fällt unterschiedlich aus. Insgesamt stimmen die Befragten dem Grundgedanken der Gesetzgebung zu. Bei der Beurteilung der Umsetzung der Gesetzgebung gehen die Meinungen auseinander:

- Unternehmen, deren Produkte und Produktionsprozesse weniger stark betroffen sind, beurteilen die Umsetzung positiver, sind sich aber durchaus bewusst, dass diese positive Beurteilung ihrer vergleichsweise geringen Betroffenheit entspringt.
- Die stärker betroffenen Unternehmen sind mit der Umsetzung nicht zufrieden (Fall 2 und 3). Diese erkennen in der neuen Regelung «einen typischen Schweizer Kompromiss», bei dem die landwirtschaftliche Produktion ihre Interessen weitgehend schützen konnte. Die Gesetzgebung verfehle das Ziel. Die Bedeutung der Rohstoffe erhalte ein viel zu grosses Gewicht, zumal es Rohstoffe im Ausland gäbe, die jenen in der Schweiz in Punkto Qualität weit überlegen seien. Aspekte wie Innovation, Entwicklung, Arbeitsplätze und Wertschöpfung würden hingegen zu wenig berücksichtigt. Die heutige Umsetzung führe nur zu Mehrkosten für die Unternehmen und einem Gewinneinbruch im Exportbereich. Der Schutz der «Marke Schweiz», der ja schliesslich Auslöser der Überarbeitung war, könne mit der heutigen Form der Gesetzgebung nicht erreicht werden.

¹⁰ In der Psychologie bekannt als der sogenannte Intention-Behaviour-Gap.

4.2 Fallstudie Guetsli

Interviewpartner/-innen und Auskunftspersonen

Name	Organisation	Funktion
Thomas Gisler	Hug	Leiter Supply Chain und Qualitätsbeauftragter
Mike de Bever		Leiter Consumer Marketing
Irene Ritz	Midor	Leiterin Abteilung Qualität
Stefan Nolte		Leiter Business Unit Biskuits und Snacks
Matthias Derungs		Leiter Lebensmittelsicherheit
Catherine Metthez	Schweizer Zucker	Leiterin Verkauf und Marketing
Matthias Staehelin	Swissmilk	Leiter Beschaffung und Behörden
Stephan Hagenbuch	Swissmilk	Direktor
Stefan Arnold		Marketingverantwortlicher

In der zweiten Fallstudie wurde die Produktion von Guetsli (Kleingebäck, Biskuits) analysiert.

4.2.1 Heutige Situation: Nutzung der Swissness

Die beiden befragten Unternehmen auf der 1. und 2. Verarbeitungsstufe verwenden die Herkunftsangabe Schweiz sehr unterschiedlich. Ähnlich wie beim ersten Fallbeispiel lassen sich folgende Fälle unterscheiden:

- *Fall 1:* Die Unternehmen legen sehr grossen Wert darauf, die Herkunft Schweiz auf dem überwiegenen Teil des Sortimentes ausloben zu können und weisen die Schweizer Herkunft in der Marke aus. Die Auslobung ist auf jeder Verpackung vermerkt, und zwar vor und nach Einführung der Swissness-Gesetzgebung.
- *Fall 2:* Die Unternehmen haben die Schweizer Herkunft nur auf einem kleinen Teil ihrer Produkte ausgelobt oder die Auslobung der Schweizer Herkunft nach der Einführung der Swissness-Gesetzgebung auf einen kleinen Teil des Sortimentes reduziert.

Die Unternehmen von Fall 1 begründen ihre Strategie wie folgt: Die Schweizer Herkunft stelle einen Wert an sich dar, den ihre Marke transportiere. Es gehe um Natürlichkeit und hohe Qualität. Diese Werte stellen insbesondere im Ausland ein gutes Verkaufsargument dar, würden aber auch in der Schweiz an Bedeutung gewinnen.

Die Unternehmen, für die Fall 2 gilt, nennen für ihr Verhalten folgende Gründe: Der Verzicht auf die Angabe der Schweizer Herkunft schaffe Flexibilität. Es kann bei knapper Verfügbarkeit eines Rohstoffs in der Schweiz schnell auf ein ausländisches Produkt ausgewichen werden, ohne dass die Verpackung angepasst werden muss. Ferner entstehen erhebliche Mehrkosten bei der Verwendung von Schweizer Rohstoffen. Schliesslich geben die Befragten an, dass die Herkunft nicht in allen Bereichen gleich wichtig sei für die Konsumenten/-innen.

4.2.2 Veränderungen aufgrund der neuen Swissness-Gesetzgebung

I Produktion

Auf der 2. Verarbeitungsstufe hat sich die Swissness-Gesetzgebung wie folgt ausgewirkt, je nachdem, ob für die Unternehmen Fall 1 oder 2 zutrifft.

- *Fall 1:* Das Unternehmen muss seit der Einführung der Gesetzgebung alle in der Schweiz verfügbaren Rohstoffe in der Schweiz beziehen. Da das Unternehmen aber bereits vor Inkrafttreten der neuen Swissness-Gesetzgebung die meisten Rohstoffe lokal bezogen hat, waren nur Anpassungen bei einzelnen Rohstoffen notwendig. Zu

grösserem Aufwand führten allerdings die Berechnungen der Swissness-Anteile im Detail. Unternehmen würden bis zu 300 Rohstoffe verarbeiten und müssen jedem einzelnen einen «Swissness-Anteil» zuweisen. Hierfür mussten neue Softwarelösungen angeschafft werden und es entstand personeller Mehraufwand. Erschwerend käme hinzu, dass die Entscheide bezüglich Qualitätsausnahmen erst sehr kurzfristig bekanntgegeben würden.

- *Fall 2:* Unternehmen passen das Markenlogo und damit die Verpackungsmaterialien bei einem grossen Teil der Produkte an. Bei den ausgewählten Produkten mit der Schweizer Herkunftsbezeichnung fallen die gleichen Aufwendungen an wie bei Fall 1.

I Nachfrage nach Rohstoffen

Die Unternehmen auf der 1. Verarbeitungsstufe geben an, dass die Nachfrage nach Schweizer Rohstoffen seit der Einführung der Swissness-Gesetzgebung gestiegen sei, wenn auch in unterschiedlichem Masse.

Diese grundsätzlich positive Entwicklung wird in zweierlei Hinsicht relativiert: Mit der Nachfragesteigerung gehe keine gesteigerte Zahlungsbereitschaft der Unternehmen der 2. Verarbeitungsstufe einher. Vielmehr gingen diese davon aus, dass sie die Rohstoffe zu denselben Preisen erhalten würden, die zuvor für ausländische Produkte bezahlt worden seien. Ferner würden die Unternehmen der 2. Verarbeitungsstufe darauf bestehen, dass die Rohstoffe, wie zum Beispiel Mehl, zu 100 Prozent aus Schweizer Produktion stammen würden.

I Nachfrage der Konsumenten/-innen

Verschiedene Befragte gaben an, dass die Nachfrage nach Produkten mit Schweizer Herkunft, insbesondere bei tierischen Produkten, zunehmend sei. Grund dafür sei die emotional positive Verbindung zwischen dem Tier (Kuh) und dem Produkt (Milch). Bei nicht-tierischen Produkten – zu denen Guetsli irrtümlicherweise gezählt werden – sei die Nachfrage jedoch nicht gestiegen. Die Verbindung zwischen den tierischen Rohstoffen (Butter, Milch, Eier) und dem Endprodukt (Guetsli) sei zu abstrakt und in der Werbung nur schwer darzustellen.

I Finanzielle Folgen

Für die interviewten Unternehmensvertretenden war die Einführung der Swissness-Gesetzgebung primär mit Kosten verbunden. Eines der Unternehmen gab an, von der Anpassung der Gesetzgebung auch profitiert zu haben.

4.2.3 Fazit

Die Auswirkungen der Swissness-Gesetzgebung im Bereich Guetsli sind aus Sicht der Befragten eher negativ. Zwar sind sich alle Befragten darin einig, dass der Grundgedanke der neuen Gesetzgebung positiv sei. Die «Marke Schweiz» vor Missbrauch zu schützen sei sinnvoll und erstrebenswert.

Die Umsetzung dieser Zielsetzung ist aus Sicht der Unternehmen der 1. und 2. Verarbeitungsstufe hingegen schlecht gelungen. Beim Vollzug würde die Bedeutung der Rohstoffe zu stark und andere Faktoren wie Innovation, Wertschöpfung und Arbeitsplätze zu schwach gewichtet. Die Kritik geht somit in die gleiche Richtung, wie sie bereits beim Fallbeispiel 1 geschildert worden ist. Die heutige Regelung stelle primär einen Schutz der landwirtschaftlichen Betriebe dar. Für die Industrie entstünden aus der Swissness-Gesetzgebung vornehmlich Mehrkosten. Diese Argumentation teilt erwartungsgemäss der Branchenverband der Milchproduzenten nicht: Aus seiner Sicht bildet

der Vollzug auf Basis von Vorgaben zum Gehalt inländischen Rohstoffe eine sinnvolle Regelung.

4.3 Fallstudie Wurstwaren

Interviewpartner/-innen und Auskunftspersonen		
<i>Name</i>	<i>Organisation</i>	<i>Funktion</i>
Christoph Schatzmann	Bell	Leiter Qualitätsmanagement und Nachhaltigkeit
Christian Brendel	Ernst Sutter	Leiter Qualitätsmanagement
Claudia Wolff		Verantwortliche Lebensmittelrecht
Glauco Martinetti	Rapelli	CEO
Ruedi Hadorn	Schweizer Fleischfachverband	Direktor

In der dritten Fallstudie wurden Wurstwaren (Charcuterie-Produkte) untersucht.

4.3.1 Heutige Situation: Nutzung der Swissness

Wie bei den anderen zwei Fallstudien lassen sich bei der heutigen Verwendung der Swissness bei den Wurstwaren zwei Fälle unterscheiden:

- *Fall 1:* Die Unternehmen richten sich nach den Wünschen der Kundschaft, sprich der Grossverteiler oder Detailhändler: Diese entscheiden, auf welchen Produkten sie einen Hinweis auf die Schweizer Herkunft wünschen und wo nicht. Je nachdem liefern die Unternehmen unterschiedliche Produkte. Wenn auf die Auslobung der Schweizer Herkunft durch die Kundschaft verzichtet wird, geschieht dies nach Einschätzung der Interviewten meist zur Erhöhung der Flexibilität: Bei knapper Verfügbarkeit von Rohstoffen im Inland kann ohne Veränderung der Verpackung auf ausländische Rohstoffe gewechselt werden.
- *Fall 2:* Die Unternehmen loben die Schweizer Herkunft auf fast allen Produkten aus. In diesem Fall war dies meist vor dem Inkrafttreten der Swissness-Gesetzgebung schon so und wurde nicht verändert. Grund dafür ist der Versuch, ein Alleinstellungsmerkmal zu erzielen, was allerdings mit höheren Kosten verbunden ist.

Im Gegensatz zu den beiden vorherigen Fallstudien basiert die Unterscheidung der beiden Fälle allerdings nicht auf der Verfügbarkeit von Rohstoffen oder unternehmensinternen Entscheidungen zur Verwendung der Swissness, sondern primär auf den Wünschen der Kundschaft. Die Unternehmen verzichten also auf die Verwendung der Swissness, weil dies von den Kunden so gewünscht wird und nicht, weil sie die Anforderungen nicht erfüllen würden oder sich aufgrund der Swissness-Gesetzgebung gegen eine Verwendung entschieden haben. In Bezug auf die direkte Wirkung der Swissness-Gesetzgebung auf die Unternehmen ergibt sich somit kein Unterschied zwischen den zwei Fällen, weshalb diese im Folgenden zusammengeführt wurden.

4.3.2 Veränderungen aufgrund der neuen Swissness-Gesetzgebung

I Produktion

Die interviewten Unternehmensvertretenden berichten über geringe Veränderungen in Folge der Einführung der Swissness-Gesetzgebung. Die Auslobung der Herkunft Schweiz hat sich wenig verändert: Vereinzelt musste die Auslobung entfernt oder Firmenlogos angepasst werden.

Eine Unsicherheit ergibt sich für die Unternehmen wegen der aus ihrer Sicht unklaren Regelung bei spezifischen Ortsangaben. Die Gesetzgebung halte nicht klar fest, unter

welchen Bedingungen ein Produkt den Namen einer Schweizer Region tragen dürfe oder nicht. Auch die Voraussetzungen für die Verwendung von Bildmaterial mit Lokalbezug auf Produkten seien nicht hinreichend geklärt.

I Nachfrage nach Rohstoffen

Die Umstellung von einem grossen ausländischen Rohstoff-Lieferanten zu mehreren schweizerischen Lieferanten stellte eine Herausforderung dar, weil mehr Koordination erforderlich ist. Dadurch entsteht ein grösserer administrativer Aufwand. Dieser bremsen in der Tendenz die Nachfrage nach inländischen Rohstoffen. Ansonsten sind wenige Veränderungen genannt worden.

I Nachfrage der Konsumenten/-innen

Die Befragten sind sich einig darin, dass die Schweizer Herkunft für sie bei der Kundschaft einen Vorteil darstelle. Die Verwendung von Schweizer Fleisch sei ein Abgrenzungsmerkmal gegenüber ausländischen Charcuterie-Produzenten (bzw. inländischen, die importierte Fleischwaren verwenden). Zudem sei eine klare Steigerung der Nachfrage nach Schweizer Produkten festzustellen. Die Befragten sind sich denn auch einig, dass die Schweizer Herkunft einen deutlich höheren Preis zu rechtfertigen vermag und die Konsumenten/-innen bereit sind, diesen zu bezahlen. Wie viel höher der Preis sein darf, darin sind sich die Befragten allerdings nicht ganz einig. Auch hier gibt es eine gewisse Differenz zwischen der Absicht der Konsumenten/-innen und dem effektiven Verhalten.

Diese positive Auswirkung der Swissness auf die Nachfrage zeigt sich nach Ansicht der Interviewten nicht im Bereich der Gastronomie. Diese sei weit stärker als der Detailhandel preisgetrieben. Ferner hat die Kundschaft beim Restaurantbesuch meist keine Wahl zwischen Fleisch aus der Schweiz und dem Ausland.

I Finanzielle Folgen

Einige Unternehmen hatten aufgrund der Einführung der Swissness-Gesetzgebung Mehrkosten zu tragen: Es mussten Verpackungen und Logos geändert sowie Rezepturen durchgerechnet werden. Weiter mussten interne Schulungen durchgeführt werden, um die korrekte Auszeichnung sicherzustellen.

4.3.3 Fazit

Die Unternehmen aus der Branche der Wurstwaren äussern sich unterschiedlich zur Swissness-Gesetzgebung. Den Grundgedanken finden alle Interviewten gut. Der Schutz der «Marke Schweiz» sei durchaus erstrebenswert.

Dennoch überwiegt die Zahl der kritischen Voten in den Interviews. Die Umsetzungsregelungen seien zu detailliert und somit sowohl für Unternehmen als auch für Konsumenten/-innen eher verwirrend. Es bestünden zu viele Ausnahmen und umgekehrt würden wichtige Aspekte (regionale Bezeichnungen) nicht ausreichend dargestellt. Im Ausland entfalte die Gesetzgebung keine Wirkung. Schliesslich wird wie in Fallbeispiel 1 und 2 der im Vollzug vorhandene Fokus auf die Rohstoffe kritisiert. Einzelne Unternehmen halten hier allerdings dagegen und fordern eine Erhöhung des Anteils Schweizer Rohstoffe auf 90 Prozent.

4.4 Synthese der Fallstudien

Werden die drei Fallstudien miteinander verglichen, so zeichnen sich zwei Muster ab. *Erstens* beurteilen die befragten Unternehmen und Verbände den Grundgedanken der Gesetzgebung positiv. Der Schutz der «Marke Schweiz» vor Missbrauch und damit

verbunden der Versuch, den Schweizer Unternehmen einen Marktvorteil zu verschaffen, wird anerkannt.

Zweitens wird bei aller Zustimmung zur Grundidee deren Umsetzung mehrheitlich kritisch beurteilt. Dies lässt sich an folgenden Punkten festmachen:

- Die Fokussierung auf das hohe Gewicht des Rohstoffanteils als *Swissness*-Anforderung und die Vernachlässigung anderer Aspekte wie Innovation und Wertschöpfung wird als Nachteil empfunden. Es wird vermutet, dass der Schutz der Landwirtschaft auf Kosten der Lebensmittelindustrie erfolgt ist.
- Die Umsetzungsregelungen werden als zu detailliert kritisiert und der dadurch entstehende Aufwand (z.B. Berechnung des Rohstoffanteils) als zu hoch beurteilt. Vor allem den Unternehmen der 2. Verarbeitungsstufe erwachsen offenbar Mehrkosten, die nicht durch Mehrerträge kompensiert werden.
- Die Wirkung im Ausland sei marginal, die entsprechenden Möglichkeiten im Vollzug zur Bekämpfung von Missbrauch offenbar sehr beschränkt. Die Konkurrenz im Ausland wundere sich teilweise sogar darüber, dass sich die Schweiz selber Zwänge auferlegen würde, welche die eigene Marktposition schwächen würden.

Neben der Kritik an der Umsetzung gibt es allerdings auch positive Rückmeldungen dazu: Die Rohstoffbasis sei für den Konsumenten und die Konsumentin vermutlich relevanter als der Fertigungsstandort. Weiter profitieren die Unternehmen, die Schweizer Rohstoffe erzeugen, durchaus von der heutigen Regelung.

Welche Wirkungen sind bei Konsumenten/-innen zu beobachten? Die Befragten sind sich einig, dass tatsächlich verstärkt inländische Produkte nachgefragt würden. Allerdings würden die berichteten und die tatsächlichen Kaufabsichten oftmals auseinanderklaffen. Die Wirkungen bei Konsumenten/-innen seien daher eher klein. Dies gelte insbesondere für den Bereich der Gastronomie.

5. Erkenntnisse aus der vertieften Analyse ausgewählter Sektoren

Aufgrund der Unternehmensbefragung und der erstellten Cases wurde entschieden, ausgewählte Sektoren nochmals mit Fallstudien zu vertiefen. Ziel ist es, zu verstehen und zu dokumentieren,

- wo die Swissness-Gesetzgebung Effekte hat und was für Effekte dies sind,
- was diese Effekte fördert respektive hemmt,
- ob und gegebenenfalls welche Rolle die Hürden von 20 und 50 Prozent im Selbstversorgungsgrad (SVG) spielen, an denen die Rohstoffe bei der Berechnung der Swissness zu einem anderen Prozentsatz berücksichtigt werden müssen,
- welche Rolle die Ausnahmegewilligungen spielen,
- inwiefern die Intention der Gesetzgebung erreicht wird (Erhalt des Wertes der «Marke Schweiz», Rechtssicherheit, Täuschungsschutz).

5.1 Auswahl der Fälle

Die Auswahl der Fallstudien erfolgte vor dem Hintergrund, verschiedene, mengenmässig relevante und auf den ersten Blick interessante Cases anzuschauen. Es wurden hierbei Sektoren angeschaut,

- in denen für substantiell hohe Rohstoffmengen Ausnahmegewilligungen erteilt wurden,
- deren Selbstversorgungsgrad sich nahe an einer der Grenzen von 20 oder 50 Prozent befindet oder deren Selbstversorgungsgrad eine solche Hürde in den letzten Jahren über- oder unterschritten hat,
- in denen in den letzten Jahren eine substantielle mengenmässige Veränderung auftrat.

Summarisch wurden per Januar 2019 67 Ausnahmen nach Art. 8 oder Art. 9 der Verordnung über die Verwendung von HasLV¹¹ bewilligt oder verlängert. Diese betreffen geschätzt¹² etwa 58'000 Tonnen Lebensmittel. Für die Studie ausgewählt wurden

- Hochproteinweizen (Weichweizen/Brotweizen mit einem hohen Anteil Protein und Feuchtkleber),
- Molkeprodukte für Spezialnahrungsmittel (v.a. Babynahrung),
- Weisswein für die Herstellung von Fertigfondue.

¹¹ Art. 8 betrifft temporär nicht verfügbare Naturprodukte, vor allem aufgrund von Ernteausschlag; Art. 9 regelt generell für bestimmte Verwendungszwecke in der Schweiz nicht verfügbare Naturprodukte. Für beide Fälle werden vom WBF in einer Departementsverordnung Ausnahmen für eine befristete Zeit festgelegt.

¹² Schätzung erforderlich, weil die Ausnahmen nicht für konkrete Mengen, sondern generell erteilt werden. Die Schätzung widerspiegelt die von den Antragstellern genannten ex ante-Schätzmengen, von welchen aber abgewichen werden kann. Konkret ex post erhobene Mengen sind nicht verfügbar.

Ergänzend wurde der Bereich Rapsöl angeschaut, weil dort eine substanzielle Mengenausweitung stattgefunden hat, die daraufhin geprüft werden soll, ob sie durch die Swissness-Gesetzgebung zu Stande gekommen ist.

D 5.1: Übersicht über die Bedeutung der Ausnahmegewilligungen

<i>Produktgruppe</i>	<i>geschätzte Menge</i>	<i>Selbstversorgungsgrad 2009–11/2019¹³</i>
Weichweizen	30'000-40'000 t	78%/61%
Molkenprodukte i. w. S. (inkl. Laktose)	9'976 t	n.a. ¹⁴
Weisswein (Trauben) für die Fondueherstellung	2,5 Mio. l	49%/65%

Quelle: Auskünfte BLW/HasLV.

5.2 Fallstudie Raps

Interviewpartner und Auskunftspersonen

<i>Name</i>	<i>Organisation</i>	<i>Funktion</i>
Christian Florin	Florin AG (Ölmühle, die Ölsaaten zu Öl verarbeitet)	CEO
Pierre-Yves Perrin	Schweizerischer Getreideproduzentenverband SGPV	Geschäftsführer
Stephan Scheuner	Swiss Granum (übergeordnete Branchenorganisation)	Direktor
Urs Reinhard	SwissOlio (Verband Schweizerischer Hersteller von Speiseölen usw.)	Präsident und Geschäftsführer
Roger Harlacher	Zweifel Pomy-Chips AG	CEO

5.2.1 Ausgangslage

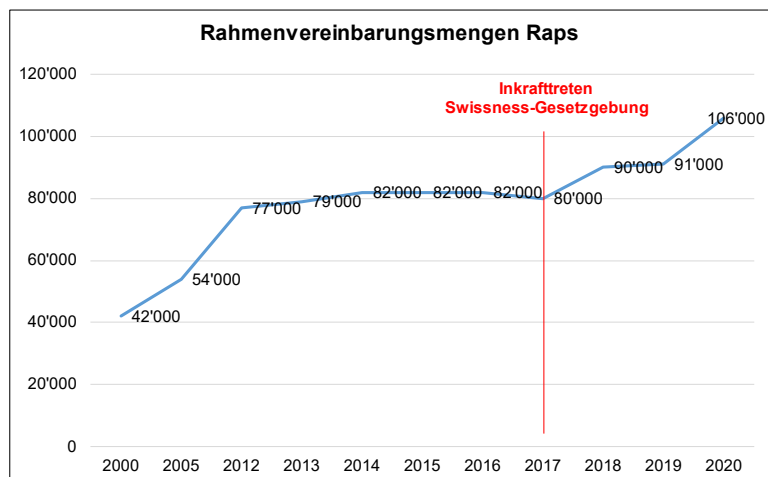
Der Anbau und die Verwendung von Schweizer Raps ist zwischen den Jahren 2000 und 2012 sehr stark gewachsen.¹⁵ Bis 2017 waren die Mengen relativ stabil. Seither sind sie bis 2020 wieder sehr stark gestiegen. Aus diesem Grund soll im Rahmen der Fallstudie geprüft werden, ob insbesondere das Wachstum ab 2018 seine Ursache in der Swissness-Gesetzgebung hat.

¹³ HasLV Fassung vom 01.01.2019.

¹⁴ Der Selbstversorgungsgrad für Kuh-, Ziegen-, Schaf- und Büffelmilch liegt bei 89 Prozent, ist für diesen Fall allerdings nicht relevant.

¹⁵ Es wurden die Rahmenvereinbarungsmengen ausgewertet. Die Rahmenvereinbarungsmengen werden jeweils im Vorjahr zwischen den Produzenten und der 1. Verarbeitungsstufe quasi als verbindliche Bestellungen vereinbart. Für die bestellten Mengen sucht der Getreideproduzentenverband Produzenten. Zuteilungsmengen, die die Schweizer Erzeuger mangels Interesse oder später aufgrund einer schlechten Ernte nicht liefern können, werden von den Ölmühlen importiert. Die tatsächlichen Produktionsmengen können daher von den Rahmenvereinbarungsmengen abweichen, sind aber die beste Messgrösse, da sie Ernteschwankungen ausgleichen.

D 5.2: Rahmenvereinbarungsmengen Raps, Branchenangaben des Vereins Schweizer Rapsöl



Quelle: Branchenangaben des Vereins Schweizer Rapsöl.

Der Selbstversorgungsgrad bei Rapsöl¹⁶ beträgt 84 Prozent. Es ist also bei der Berechnung des Swissness-Anteils von Produkten zu 100 Prozent anzurechnen. Der Selbstversorgungsgrad von Sonnenblumenöl beträgt 7,5 Prozent und wäre damit nicht anzurechnen. Palmöl ist in der Schweiz nicht verfügbar, muss also bei der Swissness ebenfalls nicht angerechnet werden.

5.2.2 Ergebnisse

Rapsöl wird nach Branchenangaben etwa zu je einem Drittel von der Industrie, dem Detailhandel und der Gastronomie verwendet. Das Wachstum der letzten zwei bis drei Jahre kam vor allem vom Frittieren in der Gastronomie sowie von der Lebensmittelindustrie. Zusätzlich wirbt der Verein Schweizer Rapsöl seit einigen Jahren im Rahmen der Absatzförderung intensiv bei den Konsumenten/-innen für Schweizer Rapsöl, wobei die Schweizer Herkunft eine der Botschaften der Kommunikation ist. Diese Kommunikation könnte auch Ausstrahlungseffekte auf die anderen Kundengruppen haben.

Für die Swissness-Gesetzgebung ist vor allem der Bereich der Industrie relevant. Es könnte also sein, dass die Gesetzgebung Anreize geschaffen hat, mehr Schweizer Rapsöl einzusetzen – als Substitutionsprodukt zu Lasten von importiertem Rapsöl oder anderen Ölen wie Sonnenblumenöl/High Oleic oder Palmöl und deren Fraktionen.

I 1. Verdrängung importiertes Rapsöl

Nach Aussagen der Branchenvertreter wird Raps nur im Ausnahmefall bei zu geringen inländischen Erntemengen importiert. Grund dafür ist der Umstand, dass die Kosten von Schweizer Produkten und Importprodukten aufgrund von Zöllen praktisch identisch sind. Die Unternehmen der 1. Verarbeitungsstufe haben somit kein finanzielles Interesse, Raps zu importieren.

I 2. Verdrängung anderer importierter Öle

Nach Aussagen der Branche beruht das Wachstum von Raps in den letzten Jahren vor allem auf einer Verdrängung von Sonnenblumenöl, in geringerem Masse auch von

¹⁶ Die Früchte Raps und Sonnenblumen sowie deren Öle werden der Einfachheit halber im Folgenden «Rapsöl» genannt. Importe der Saaten und der Öle werden beispielsweise durch die Zollverordnung äquivalent behandelt.

Palmöl. Es wäre also zu prüfen, ob dies durch die Swissness-Gesetzgebung gefördert wurde.

Wenn man davon ausgeht, dass Raps-, Sonnenblumen- und Palmöl von der HasLV als unterschiedliche Produkte behandelt werden und Sonnenblumen- und Palmöl durch den Selbstversorgungsgrad unter 20 Prozent bei der Swissness-Berechnung nicht berücksichtigt werden müssen, ist kein Anreiz ersichtlich, ausländisches Sonnenblumen- oder Palmöl durch schweizerisches Rapsöl zu substituieren.

Weiterhin unterliegt Sonnenblumenöl den gleichen Zollregelungen wie Rapsöl und kostet daher auch etwa gleich viel. Die Branche hat daher kein finanzielles Interesse, Sonnenblumenöl zu importieren, sondern würde dieses wie Rapsöl ebenfalls soweit möglich aus der Schweiz beschaffen. Die Substitution von Sonnenblumenöl durch Rapsöl wird aufgrund der unterschiedlichen Selbstversorgungsgrade summarisch positive Auswirkungen auf die Nachfrage nach Schweizer Produkte haben. Allerdings wird mindestens zu einem Teil auch ein Schweizer Produkt durch ein anderes Schweizer Produkt substituiert. Dies zeigt sich beispielsweise auch daran, dass mit zunehmendem Anbau von Raps der Anbau von Sonnenblumen in der Schweiz zurückgeht.

Die Swissness-Gesetzgebung könnte eine negative Anreizwirkung (zu Lasten Raps und zugunsten Sonnenblumen- und Palmöl) entfalten, da Rapsöl aufgrund des SVG von über 50 Prozent vollständig bei der Berechnung der Swissness-Anteile angerechnet werden muss, Sonnenblumen- und Palmöl hingegen aufgrund des SVG kleiner als 20 Prozent nicht. Ein Hersteller, der in seinen Produkte Rapsöl verwendet, könnte sich also aufgrund der Swissness-Anforderungen gezwungen sehen, schweizerisches Rapsöl zu verwenden, wohingegen er bei der Verwendung von Sonnenblumen- oder Palmöl frei wäre, importierte Produkte zu verwenden. Laut der Branche ist dies aber nicht zu beobachten. Auch die Firma Zweifel bestätigt, dass diese Überlegungen der Entscheidung, mehrheitlich importiertes Sonnenblumenöl durch schweizerisches Rapsöl zu ersetzen, nicht entgegengestanden sind. Dies gilt vor allem, weil Zweifel schweizerische Kartoffeln verwendet und so die Anforderungen nach 80 Prozent schweizerischen Rohstoffen so oder so erfüllt.

Ergänzend wird von der Branche noch angemerkt, dass die Verdrängung von Palmöl vor allem auf das schlechte Image von Palmöl bei Konsumenten/-innen zurückzuführen ist.

5.2.3 Bewertung und Fazit

Insgesamt zeigt sich am Beispiel des Raps, dass Anreizwirkungen insbesondere vom Zollschutz ausgehen. Die Swissness-Gesetzgebung hat hingegen keine nachweisbaren Effekte auf die inländische Produktion. Die Branche sieht Rapsöl durch die öffentliche Diskussion der Swissness in den letzten Jahren durchaus gefördert; die Entscheidungen von verarbeitenden Unternehmen, Rapsöl einzusetzen, wird jedoch als von dieser unabhängig bewertet.

5.3 Fallstudie Hochproteinweizen

Interviewpartner und Auskunftspersonen		
<i>Name</i>	<i>Organisation</i>	<i>Funktion</i>
Pierre-Yves Perrin	Schweizerischer Getreideproduzentenverband SGPV	Geschäftsführer
Lorenz Hirt	Dachverband Schweizerischer Müller DSM	Geschäftsführer
Stephan Scheuner	Swiss Granum (übergeordnete Branchenorganisation)	Direktor
Matthias Staehelin	Swissmill (Getreidemühle)	Leiter Beschaffung und Behörden

5.3.1 Vorgehen

Für die Untersuchung der Anreizstrukturen im Bereich Hochproteinweizen wurden neben Interviews mit den genannten Ansprechpartnern die Ausnahmeanträge inklusive Stellungnahmen vom 28. April 2016 (Erstgesuch) und aus 2018 (Folgegesuch), unter Einbezug der negativen Stellungnahme des Verbandes der Getreidesammelstellen der Schweiz (VGS) sowie deren Pressemitteilung vom 15. Oktober 2019 ausgewertet.

5.3.2 Ausgangslage

Weichweizen wird vor allem bei der Brotherstellung verwendet. Man spricht von Brotgetreide. Die Wertschöpfungskette ist mehrstufig und umfasst die Landwirtschaft als Produzenten, Getreidesammelstellen, Mühlen (1. Verarbeitungsstufe) sowie gewerbliche und industrielle Hersteller der 2. Verarbeitungsstufe (Bäckereien und industrielle Hersteller).

Bei Weizen ist der Selbstversorgungsgrad gemäss HasLV (Fassung vom 01.01.2019) von 70 Prozent in den Jahren 2009 bis 2011 auf 61 Prozent gefallen. Aus diesem Grund ist für die Berechnung des Swissness-Anteils Weizen auf jeden Fall zu 100 Prozent zu berücksichtigen.

Hochproteinweizen ist Weizen mit mindestens 14 Prozent Proteingehalt und 32 Prozent Feuchtkleber. Dieser wird insbesondere für die Herstellung von Fertigbackwaren, die meistens tiefgekühlt verkauft werden, benötigt. Für die Herstellung wird je nach Produkt individuell ein bestimmter Anteil von Protein und Feuchtkleber im Mehl benötigt. Je nach tatsächlichen Anteilen dieser Bestandteile in einer Charge Getreide wird durch die Mühle die individuelle Mischung der Getreide bestimmt. In diesem Sinne kann man folglich nicht von Hochproteinweizen und Nicht-Hochproteinweizen sprechen, sondern es kommt auf die summarische Zusammensetzung der verwendeten Getreide an. Der Begriff Hochproteinweizen ist in diesem Sinne eine Vereinfachung.

I Ausnahmegewilligung

Es gibt aktuell eine Ausnahmegewilligung nach Art. 8 der HasLV (temporär nicht verfügbare Rohstoffe) für Weichweizen mit hohem Proteingehalt. Der erste Antrag wurde nach Art. 9 der HasLV (für bestimmte Verwendungszwecke in der Schweiz nicht verfügbarer Naturprodukte) gestellt. Diese wurde für eine geschätzte Menge von 30'000 bis 40'000 Tonnen beantragt und bis zum 31.12.2019 bewilligt.¹⁷

In der Vernehmlassung der Branche hat Swiss Granum die Verlängerung der Ausnahmegewilligung unterstützt, jedoch haben IP Suisse und der Verband der Getreidesammelstellen VGS als Minderheit dieser Verlängerung nicht zugestimmt. Der VGS führt an, dass die Ausnahmegewilligung zu einer Täuschung der Konsumenten/-innen führt, dass die erforderlichen Rohstoffe verfügbar wären und der DSM eine mangelnde Verfügbarkeit nicht ausreichend nachweisen konnte und bezeichnet die Ausnahmegewilligung als «Bewilligung auf Vorrat». Die Gründe der IP Suisse liegen der Swiss Granum nicht in schriftlicher Form vor.

Der Hochproteinweizen wird im Rahmen des Zollkontingents «Weizen zur menschlichen Ernährung» importiert. Dieses umfasst standardmässig 70'000 Tonnen Weizen und soll summarisch die Importerfordernisse für Brotweizen der Mühlen abdecken. Neben Hochproteinweizen werden auch normaler Weizen sowie andere Spezialprodukte im

¹⁷ Die Entwicklungen nach Abgabe und Präsentation des vorläufigen Berichtes (November 2019) wurden nicht mehr in die Evaluation einbezogen.

Rahmen dieses Zollkontingentes importiert. Je nach Erntejahr kann dieses Kontingent erhöht oder auch nicht vollständig ausgeschöpft werden.

Der Import von Weizen im Rahmen dieses Zollkontingentes ist substantiell günstiger als Schweizer Weizen.

I Mengenbilanz

Importierter und schweizerischer Weizen sowie deren Verarbeitungsprodukte werden von den Mühlen nicht zwingend physisch getrennt geführt. Vielmehr kann nach Wahrnehmung des Verbandes Swiss Granum (durch ein eigenes Rechtsgutachten bestätigt) mit einer Massenbilanz auf Jahresbasis gearbeitet werden. Die Eingangs- und Ausgangsmenge an Schweizer und importiertem Weizen und deren Produkte werden summarisch und buchhalterisch verfolgt. Schweizer Weizen wird also mit Importweizen gemischt. Am Jahresende muss die als schweizerisch verkaufte Menge auch beschafft worden sein, sodass die Mengenbilanz zwischen Ein- und Verkauf aufgeht. Dies hat zur Folge, dass Produkte mit Schweizerkreuz nur statistisch im Durchschnitt den geforderten Anteil Schweizer Rohstoffe enthalten. Damit geht man bei der Herkunft der Rohstoffe anders vor als beispielsweise bei Bio- oder IP-Weizen, die getrennt geführt werden.

Nach Angaben der Mühlen werden ca. 50 Prozent des vermahlenden Hochproteinweizens im Sinne der Ausnahmereordnung verwendet. Weiterhin fällt die gleiche Menge an Kuppelprodukten¹⁸ an, die anderen Mehlen beigemischt werden. Über die Verwendung dieser Produkte und inwiefern diese auch in Swissness-Produkten verarbeitet werden, gibt es keine Informationen.

I Mengengerüste

Nach Aussagen der Mühlen verlangen deren Backwaren herstellende Kunden der 2. Verarbeitungsstufe relativ pauschal und generisch nach der Erfüllung eines gewissen Swissness-Anteils bei den Mehlen, ohne dafür einen höheren Preis bezahlen zu wollen. Inwieweit die Produkte dann am Ende tatsächlich mit Swissness ausgelobt werden, ist nicht bekannt. Eine Profilierung über die Swissness der Zutaten, wie man sie beispielsweise bei Pommes Chips beobachten kann, ist bei Backwaren weniger stark verbreitet.

In der Branche ist weder die konkrete Menge an benötigtem Hochproteinweizen bekannt noch die faktisch importierte Menge. Es gibt einzig eine Schätzung des DSM, wie viel Hochproteinweizen im Jahr 2017 importiert wurde.

Die Angaben der Interviewpartner sowie der beteiligten Verbände sowie Auswertungen der Statistiken von Swiss Granum und Angaben des Zolls sowie vor allem deren Interpretation sind nicht in allen Nuancen konsistent. Der tatsächliche Bedarf an Hochproteinweizen kann je nach Ernteumständen und dem dementsprechenden Proteingehalt des Weizens schwanken. Die folgende Schätzung für die Jahre 2016 bis 2018 kann daher nur als Indikation betrachtet werden und hat den Zweck, die Notwendigkeit validerer Daten als Basis für die Entscheidung über Ausnahmenbewilligungen zu verdeutlichen:

¹⁸ Mehle unterschiedlicher Körnung, die bei der Vermahlung automatisch anfallen und die nicht für den im Rahmen der Ausnahmerebilligung genannten Zweck verwendet werden.

D 5.3: Schätzung Ernte und Import von Brot- und Hochproteinweizen in der Schweiz

	2016	2017	2018	Durchschnitt
Ernte Brotweizen	292'937	411'975	384'394	363'102
Import Brotgetreide	70'000	99'630	56'707	
Import Brotweizen (im Zollkontingent)	59'000	85'000	47'600	63'867
Summe Brotweizen (Bedarf Schweiz)				426'969
Ernte Hochproteinweizen Schweiz *				43'572
Import Hochproteinweizen **	36'535	52'000	29'597	39'377
Bedarf Hochproteinweizen ***				82'950

* Annahme 12% in Schnitt

** 2017 Angabe DSM, 2016 und 2018 Hochrechnung mit gleicher Quote

*** Ernte plus Import

Quelle: Hochrechnung von htp/Interface, auf Basis von Angaben Swiss Granum und Eidgenössische Zollverwaltung.

Nimmt man die aufgeführten Daten als Basis, bedeutet dies, dass im Schnitt über die Jahre gegen 50 Prozent des Bedarfs an Hochproteinweizen aus der Schweiz gedeckt werden könnte, die anderen 50 Prozent importiert werden müssen. Man kann noch anmerken, dass die unterschiedlichen Betrachtungszeiträume von Kalenderjahren einerseits und Erntejahren andererseits die Transparenz nicht erhöhen beziehungsweise Hochrechnungen zusätzlich verkomplizieren.

Demgegenüber kommuniziert der VGS in einer Pressemitteilung vom 15. Oktober 2019, dass die Versorgung mit Hochproteinweizen aktuell im «dritten Jahr in Folge» sichergestellt sei. Ergänzende Zahlen hierzu werden nicht genannt. Swiss Granum kommentiert diese Meldung in der Form, dass es offensichtlich «unterschiedliche Sichtweisen und Interpretationen» sowohl in Hinsicht auf die Nachfrage nach Hochproteinweizen wie auch auf deren Erntemengen gäbe.

Festzuhalten bleibt, dass es im Markt offenbar keinen Konsens über den Bedarf an Hochproteinweizen sowie den Selbstversorgungsgrad für diese spezielle Ausprägung von Weizen gibt.

I Anreize und Wirkungsmechanismen

Da importierter Weizen deutlich günstiger ist als Schweizer Weizen, es den Unternehmen der 2. Verarbeitungsstufe vor allem um die Erfüllung der Swissness-Gesetzgebung als lästige Pflicht geht und im Markt daher ein hoher Preisdruck herrscht, gibt es für die 1. Verarbeitungsstufe grundsätzlich Anreize zum Import. Gleichzeitig schöpfen die Importeure die Zollkontingente nicht vollumfänglich aus, sondern sind um ein gutes Verhältnis innerhalb der Branche bemüht.

Inwiefern es attraktiv ist, das Zollkontingent für den Import von Hochproteinweizen oder anderen Brotweizen zu nutzen, ist unklar und hängt möglicherweise von wechselnden Marktbedingungen ab.

Es gibt Initiativen in der Branche, um den Engpass bei Hochproteinweizen zu beheben. Ein hoher Proteingehalt des Weizens wird durch eine «Qualitätsbezahlung» incentiviert. Diese regelt, dass höhere Weizenqualitäten mit einem höheren Proteingehalt auch einen höheren Preis Erlösen sollen. Dieses System ist zwischen Mühlen und Getreidesammelstellen verbindlich, zwischen Getreidesammelstellen und Landwirten wird es als freiwillig deklariert und seit 2019 «empfohlen». Damit ist es heute optional, den Erzeugern einen höheren Proteingehalt des Weizens besser zu bezahlen. Die Incentivierungswir-

kung der «Qualitätsbezahlung» im Sinne der Deckung des Bedarfs der erforderlichen Rohstoffe aus der Schweiz ist damit nicht so hoch, wie sie sein könnte.

5.3.3 Fazit

Der Swissness kommt in der Branche kein hoher Stellenwert zu. Es wird in Kauf genommen, die Konsumenten/-innen über die faktische Herkunft der Rohstoffe im Unklaren zu lassen beziehungsweise sie zu täuschen (vgl. dazu Abschnitt 1.2). Denn immerhin erwarten die Konsumenten/-innen klar, dass für Produkte mit der Herkunftsangabe Schweiz die Zutaten (zumindest teilweise) aus der Schweiz stammen.¹⁹

Die Informationslage über Bedarf und Import an Hochproteinweizen ist in wichtigen Punkten mangelhaft. Zwischen den Marktpartnern herrscht eine Informationsasymmetrie. Insbesondere der konkrete Umgang der Mühlen mit Schweizer Rohstoffen und Importrohstoffen ist unklar. Somit lässt sich nur eine vorläufige Schlussfolgerung ziehen. Diese lautet wie folgt:

In der Summe hat die Swissness-Gesetzgebung in Verbindung mit dem derzeitigen Arbeitsmodus der Branche und zusammen mit den Ausnahmegewilligungen keine für uns erkenntliche Wirkung.

Es gibt ein Anreizinstrument, das aber mutmasslich nur eine geringe Wirkung entfaltet.

5.4 Fallstudie Molkeprodukte

Interviewpartner/-innen und Auskunftspersonen

<i>Name</i>	<i>Organisation</i>	<i>Funktion</i>
Stefan Kohler	BO Milch	Geschäftsführer
Judith Greter	Emmi	Leiterin Industrieverkauf
Daniel Weilenmann	Emmi	Fachleiter Agrar- und Wirtschaftspolitik

5.4.1 Vorgehen

Für die Untersuchung der Anreizstrukturen im Bereich Molkeprodukte wurden neben Gesprächen beziehungsweise schriftlichen Auskünften der genannten Personen der Ausnahmeantrag der Swiss Association of Nutrition Industries (SANI) bezüglich «Laktose (Milchzucker aus Molke) zur Weiterverarbeitung in Speziallebensmitteln, insbesondere Säuglingsanfangs- und Folgenahrungen sowie diätetischen Lebensmitteln für besondere medizinische Zwecke (FSMP, bilanzierte Diäten)» inklusive Stellungnahmen vom 10. Juni 2016 und 28. Februar 2018 ausgewertet.

5.4.2 Ausgangslage

Bei den Molkeprodukten geht es um Laktose für Speziallebensmittel (8'000 t in 2020), Molkenproteinkonzentrat mit mindestens 43 Prozent Proteingehalt (3'400 t in 2020) und demineralisiertes und sprühgetrocknetes Molkenpulver (700 t in 2020). Diese Rohstoffe werden in den genannten Spezifikationen in allen Fällen für Baby- und Spezialnahrung benötigt. Die Bedarfsmengen sind in den letzten Jahren stetig gestiegen.

Alle Produkte sind nach den geforderten hohen Standards (deren Erfordernis ebenfalls unstrittig ist) derzeit in der Schweiz nicht verfügbar. Die Branche und potenzielle Lieferanten sind über die Rohstoffbedürfnisse informiert.

¹⁹ Befragung Demoscope im Auftrag des BLW, n = 1'006 Befragte, vgl. Abschnitt 1.2.

Eine Herstellung der benötigten Produkte in der Schweiz aus Schweizer Rohstoffen würde bei der Industrie Investitionen erfordern. Die Firma Hochdorf als Verwender und gleichzeitig potenzieller Lieferant unternimmt nach eigenen Aussagen gewisse Anstrengungen, die benötigten Produkte zukünftig in der Schweiz herzustellen und hat hierfür Entwicklungsstudien beziehungsweise -aufträge vergeben.

Bezüglich konkreten Anforderungen, Herstellverfahren, erforderlichen Investitionen usw. herrscht eine grosse Informationsasymmetrie zwischen landwirtschaftlichen Produzenten und Verarbeitern.

5.4.3 Fazit

Die Swissness-Gesetzgebung in Verbindung mit den Ausnahmegewilligungen hat auch im Bereich der Molkeprodukte keine erkennbare Wirkung.

Da über die Bedürfnisse Transparenz herrscht und die potenziellen Lieferanten diese kennen und sich gegen eine Investition entschieden haben, erscheint ein weiterer staatlicher Eingriff volkswirtschaftlich wenig sinnvoll und unverhältnismässig.

5.5 Fallstudie Weisswein zur Fondueherstellung

Interviewpartner und Auskunftspersonen

<i>Name</i>	<i>Organisation</i>	<i>Funktion</i>
Stefan Kohler	BO Milch	Geschäftsführer
Jürg Maurer	Kanton Bern	Rebbaukommissär

5.5.1 Vorgehen

Für die Untersuchung der Anreizstrukturen im Bereich Weisswein zur Herstellung von Fondue wurden neben Gesprächen beziehungsweise schriftlichen Auskünften der genannten Personen die Ausnahmeanträge nach Art. 8 (temporär nicht verfügbare Rohstoffe) der Fromarte vom 9. September 2016 und 26. Februar 2018 und dem Verband der Schweizerischen Schmelzkäseindustrie (SESK) vom 1. Februar 2018 sowie die Stellungnahmen der befragten Verbände hierzu studiert sowie weitere qualitative Informationen eingeholt.

5.5.2 Ausgangslage

Trauben für Weisswein weisen einen Selbstversorgungsgrad von 65 Prozent (HasLV, Fassung vom 01.01.2019) auf. Dieser ist im Vergleich zu den Jahren 2009 bis 2011 (49%) gestiegen und somit über die Berechnungsgrenze von 50 Prozent gekommen. Somit muss Weisswein im Fondue bei der Berechnung der Swissness zu 100 Prozent berücksichtigt werden.

Eine Fonduemischung oder ein Fertigfondue enthält gemäss Ausnahmeantrag des SESK und des Dachverbands der Schweizer Käsespezialisten Fromarte 30 bis 35 Prozent Weisswein.

Der Verband der Schweizerischen Schmelzkäseindustrie gibt an, es sei in der Schweiz kein «Industriewein» in der benötigten Gesamtmenge von 2,5 Millionen Liter vorhanden. Er hat im Zusammenhang mit dem Antrag 2015/16 sechs potenzielle Lieferanten auf 3 Millionen respektive 1,5 Millionen Liter Schweizer Weisswein angefragt. Er hat im Antrag für eine Ausnahmegewilligung darüber hinaus qualitative Anforderungen an den Wein hinsichtlich der Verfügbarkeit von Analysedaten und gleichbleibendem Säure-

anteil formuliert. Keines der angefragten Unternehmen konnte oder wollte diese Mengen zu diesem Zeitpunkt liefern.

Der Branchenverband Schweizer Reben und Weine hat für die Jahre 2016 und 2018 bestätigt, diese Mengen nicht liefern zu können. Dieser sowie die ebenfalls befragte Branchenorganisation Milch haben dem Antrag bis Ende 2019 zugestimmt.

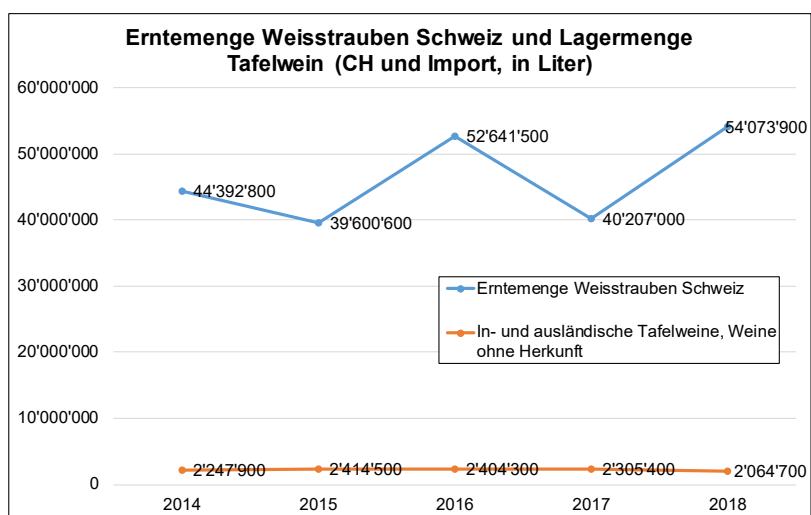
Die Ausnahmegewilligung wurde schliesslich bis 31.12.2020 ausgestellt.

Der beschränkte Realitätsbezug bezüglich der hohen Mengen auf einen Schlag und der geforderten identischen Qualität aus einer Quelle erweckt den Eindruck eines taktischen Vorgehens zu einem Zeitpunkt, zu dem die Weinernte schlecht war. Auch in anderen Industrien sind sich Lebensmittelhersteller gewohnt, mit unterschiedlichen Chargen von Rohstoffen umzugehen. Weiterhin benötigen insbesondere kleinere gewerbliche Hersteller wesentlich geringere Mengen.

Die Kategorie «Industriewein» existiert in der Terminologie der Schweizer Weinbranche nicht, sondern stellt die Bezeichnung für eine Zoll-Tarifnummer für Import dar. Es ist daher nicht unmittelbar möglich, einen Vergleich mit den entsprechenden Produkten in der Schweiz zu ziehen. In der Schweiz wird der einfachste Wein als «Tafelwein» bezeichnet, weshalb dies wohl die am ehesten zu vergleichende Produktkategorie sein dürfte.

Über die Ernte- beziehungsweise Herstellmengen von Tafelwein in der Schweiz gibt es nach Angaben des BLW keine Zahlen. Tafelwein und Landwein sind nach Branchenangaben die am wenigsten hergestellten Produkte, der Grossteil Schweizer Weins ist AOC. Das BLW veröffentlicht einzig die gesamte Erntemenge von Weissstrauben sowie die Lagermenge von (Schweizer und importiertem) Tafelwein:

D 5.4: Ernte- und Lagermenge Weisswein Schweiz



Quelle: BLW.

Die von der Industrie beantragte Menge Weisswein für Fondue beträgt 2,5 Millionen Liter und damit etwa 4,6 Prozent der Erntemenge von 2018.

Fertigfondue wird in den meisten Fällen mit der Swissness und Schweizerkreuz auf der Verpackung ausgelobt.

I Auswirkungen der Swissness-Gesetzgebung: Bewilligung von Ausnahmeanträgen

Die Datenlage bezüglich der Verfügbarkeit von Schweizer Tafelwein ist schlecht. Es kann jedoch angenommen werden, dass mindestens in guten Erntejahren genügend Weisswein für die Herstellung von Fondue vorhanden wäre. Hinzu kommt, dass auch in schlechten Jahren in der Schweiz Tafelwein erzeugt wird.

Um ein Fertigfondue aus 100 Prozent Schweizer Käse mit Swissness ausloben zu können, müsste bei einem Weinanteil von 30 Prozent ungefähr ein Drittel des enthaltenen Weins aus der Schweiz kommen.

Man muss annehmen, Schweizer Tafelwein wäre teurer als Importwein. Solange es keine Produktionsüberschüsse gibt, verkaufen die Erzeuger ihren Wein allerdings lieber in andere Kanäle, da sie dort höhere Preise erzielen können.

In der Branche werden zwei Lösungsmöglichkeiten diskutiert:

- In guten Erntejahren könnten Überschussmengen für die Fondueherstellung verwendet werden.
- Es wird speziell für die Herstellung von Fondue günstiger Weisswein angebaut.

Die Swissness-Gesetzgebung mit den Ausnahmenbewilligungen in der heutigen Form setzt derzeit keine Anreize, die Verfügbarkeit von Schweizer Wein für die Fondueherstellung sicher zu stellen:

Die Bewilligung wird losgelöst von der Erntemenge gegeben. Die tatsächliche Verfügbarkeit zum erforderlichen Zeitpunkt wird nicht geprüft. Damit hat die Industrie keinen Anreiz, sich um Schweizer Weisswein zu bemühen, da dieser mutmasslich teurer ist als Importwein. Die Hersteller haben keinen Anreiz, Weisswein für die Fondueherstellung anzubieten, da sie keinen gesicherten Absatz haben. Es kann vermutet werden, dass sowohl für die Hersteller als auch die Industrie der Preis das Schlüsselkriterium für den Vertrieb beziehungsweise die Beschaffung ist.

Der Markt und die Zusammenhänge können aufgrund der schlechten Datenlage nicht genau analysiert werden. Abstrahiert von Homogenität und Sammlungsstrukturen kann aber vermutet werden, dass mindestens Teilmengen des Bedarfs verfügbar sind. Im Grundsatz hat die Industrie kein Interesse an einer Erhöhung der Verfügbarkeit der Rohstoffe, solange sie quasi kostenlos die Freigabe zum Import erhält.

Gleichzeitig stellt sich im von grösseren Mengenschwankungen im Ernteertrag geprägten Weinmarkt in der Tat die Frage, ob man Fondue nur in Jahren mit hoher Ernte mit Schweizer Wein herstellt und hierfür flexiblere Instrumente geschaffen werden sollten, um die Verfügbarkeit der Rohstoffe nach Art. 8 zu prüfen, oder ob man Wein für die industrielle Verwendung separat anbaut. Diese Fragen wären von dem Hintergrund der Preishöhe, Preisschwankungen sowie der Konsumentenerwartungen zu diskutieren und zu entscheiden.

5.6 Fazit

Die Studie musste sich auf eine teilweise unzureichende Datenlage abstützen. Aus diesem Grund können die vorliegenden Ergebnisse nur als erste Hinweise gesehen werden und müssten punktuell vertieft werden. Trotzdem lassen sich die vorhandenen Indizien zu einer ersten Beurteilung der Effekte der Swissness-Gesetzgebung in den vier untersuchten Bereichen verdichten.

Generell zeigen sich in den vier Beispielen eine geringe oder gar keine Effekte der Swissness-Gesetzgebung. Aus der Distanz betrachtet ist diese wegen der Zölle (Raps) entweder gar nicht notwendig oder aber auf dem Markt von den Produzenten zumindest zeitweise in guten Erntejahren nicht einmal erwünscht (Wein). Bei anderen Produkten sind die verfügbaren Marktinformationen so dünn, dass kaum belastbare Folgerungen zu möglichen Effekten gezogen werden können. Weiterhin entsteht der Eindruck, die Organisationen der verarbeitenden Unternehmen hätten kein Interesse, die Komplexität ihrer Fertigung transparent zu machen. Betriebliche Gründe sind in der Gesetzgebung keine Gründe für Ausnahmen. Inwiefern solche Argumente dennoch berücksichtigt werden, ist nicht bekannt. In der Summe kann aus den gesammelten Informationen geschlossen werden, dass die Swissness-Gesetzgebung keinen nachweisbaren Effekt entfaltet.

Neben dieser generellen Schlussfolgerung lassen sich einige punktuelle Erkenntnisse aus den durchgeführten Recherchen ableiten:

- In den untersuchten Fällen gehen von der Swissness-Gesetzgebung in Kombination mit den Ausnahmereordnungen keine erkennbaren Anreize aus, Produkte anzubieten, die heute nicht oder in zu geringen Mengen verfügbar sind.
- Für die Abnehmer beziehungsweise Verarbeiter gibt es keine Notwendigkeit und keinen Anreiz, sich um Versorgungslösungen zu bemühen. Dies wird den Produzenten aufgebürdet.
- Die derzeitige Praxis verhindert eine Konsumententäuschung nur unzureichend. Es werden Produkte mit Swissness ausgezeichnet, bei denen der Konsument/die Konsumentin davon ausgeht, dass auch Schweizer Rohstoffe verwendet werden, dem aber nicht so ist. Ein Beispiel dafür sind etwa Fertigfondues, die mit Schweizerkreuz auf der Verpackung vermarktet werden, aber mindestens grossmehrheitlich importierten Weisswein enthalten. Diese enthalten damit nicht die angestrebten 80 Prozent schweizerischen Rohstoffe, sondern ungefähr 70 Prozent schweizerischen Käse und aufgrund der Ausnahmenbewilligung ungefähr 30 Prozent importierten Weisswein.
- Die Schweizer Herkunft von Rohstoffen wird in mindestens zwei der untersuchten Fälle nicht als Grund für höhere Preise akzeptiert.
- Für prinzipiell vorhandene Rohstoffe, deren Mengen aber nicht ausreichen, ist die Abgrenzung zwischen Ausnahmeanträgen nach Art. 8 (temporär nicht verfügbar) und Art. 9 (für die Verwendung gar nicht verfügbar) unklar. Bei Weizen wurde die erste Ausnahme nach Art. 9 beantragt und gewährt, der Folgeantrag wurde nach Art. 8 gewährt – ohne prinzipielle Änderung der Verfügbarkeiten. Weiterhin wurde beispielsweise der Ausnahmeantrag für Weisswein zur Fondueherstellung nach Art. 8 für einen deutlich längeren Zeitraum gewährt, als die Erntemengen und damit die tatsächlichen Verfügbarkeiten bekannt waren. Weiterhin werden die Ausnahmbewilligungen ohne Mengengrenzen und ohne ex post-Meldung der tatsächlich importierten Mengen gewährt. Dies führt in der Summe zu einer Bewilligung losgelöst von der tatsächlich erforderlichen (Differenz-)Menge. Die Bewilligungen werden nicht für die im Antrag geschätzten Bedarfsmengen, sondern ohne Obergrenze und damit quasi blanko erteilt. Dadurch wird für die Landwirtschaft kein Anreiz geschaffen, solche Produkte anzubieten, da die Verarbeiter die Produkte ja importieren dürfen. Allenfalls könnte dieses Verfahren die Produktion des Rohstoffes sogar unattraktiver machen, da sie durch die Ausnahmbewilligung ohne weitere Kosten auch in grösseren Mengen importiert werden könnten.
- Von den Berechnungshürden im Selbstversorgungsgrad von 20 Prozent und 50 Prozent geht kein erkennbarer Effekt aus. Insbesondere sind Ernteschwankungen wesentlich grösser als die durch die Landwirtschaft beeinflussbaren Mengen.
- Die Swissness-Gesetzgebung wird von anderen Anreizen wie Zöllen oder Preisunterschieden zwischen Schweizer und importierten Produkten dominiert.

- Von einigen Antragstellern werden Ausnahmegewilligungen auch mit Argumenten wie einer sehr hohen Komplexität (Kuppelprodukte bei der Vermahlung von Weizen) oder betrieblichen Gründen (Unmöglichkeit der Führung getrennter Warenlager) begründet. Allerdings stellen dies allesamt keine Gründe für eine Ausnahmegewilligung gemäss HasLV dar. Inwiefern sie dennoch beim Entscheid für eine Ausnahmegewilligung berücksichtigt werden, kann nicht beurteilt werden.

Literatur

Bundesamt für Landwirtschaft (2019): Demoscope-Umfrage 2019, unveröffentlichter Bericht, Luzern.

Feige, S.; Annen, R.; von Matt, D.; Reinecke, S.; Addor, F. (2016): Swissness Worldwide 2016 – Image und internationaler Mehrwert der Schweiz. Universität St. Gallen. Thesis.

Finanzen.ch (2019): Euro – Schweizer Franken (EUR-CHF) – Historische Kurse. unter: <https://www.finanzen.net/devisen/euro-schweizer-franken-kurs/historisch>. Zugriff am 25.10.2019.

IGE (2019a, 30. April): Die Massnahmen gegen Swissness-Missbrauch greifen (Medienmitteilung). <https://www.ige.ch/de/dienstleistungen/news/news-ansicht/news/3478-die-massnahmen-gegen-swissness-missbrauch-greifen.html>.

IGE (2019b, 2. September): Besserer internationaler Schutz für Schweizer Qualitätsprodukte (Medienmitteilung). https://www.ige.ch/fileadmin/user_upload/recht/bilateral/d/20190902_MM_GI-Abkommen_mit_Georgien_Inkrafttreten_DE.pdf

IGE (2019c): Überblick Rechtsdurchsetzung Swissness durch das IGE. https://www.ige.ch/fileadmin/user_upload/schuetzen/herkunftsangaben/d/UEberblick_Rechtsdurchsetzung_Swissness_durch_das_IGE-Charts_2018_D.pdf.

Leinert, L.; Brand, F. S.; Duma, F. (2016): Branchenstudie Food: Kennzahlen, Struktur, Veränderungstreiber, und Entwicklungspotenziale der Schweizer Lebensmittelindustrie. ZHAW School of Management and Law, Zürich.

Anhang

A 1 Liste der Teilnehmer der Online-Befragung

Aproz Sources Minérales SA	Hiestand International AG/Aryzta
Baer/Lactalis	HUG AG
bio-familia AG	Hügli Nahrungsmittel AG
Bischofszell Nahrungsmittel AG	Jakob's Basler Leckerly
Brauerei Baar	Kägi
Brauerei Locher	La Chinoise
Chocolat Frey AG	Läckerli Huus
Chocolats Camille Bloch SA	Lindt & Sprüngli (Schweiz) AG
Chocolats Halba	Maestrani Schweizer Schokoladen AG
Confiseur Läderach AG	Max Felchlin AG
Divisa Distillerie Willisau	Micarna SA
Emmi AG	Midor AG
Eptinger	Mibelle AG
Ernst Sutter AG	Mifroma SA
Estavayer Lait SA	Nestlé Corporate
F. Hunziker + Co AG	Pacovis AG
fenaco	Ramseier Suisse
Geiser AG	Ricola AG
Goba	Rivella AG
Haco	Rugenbräu
Halter Bonbons	Unilever Schweiz GmbH
Groupe Bel	Wander
Heineken	Zuckerfabriken Aarberg + Frauenfeld AG
Hero AG	Zweifel Pomy Chips AG

A 2 Fragebogen Online-Befragung

0. Statistische Fragen

0.1 Wie viele Mitarbeiter beschäftigten Sie im Jahresdurchschnitt 2018 in Vollzeitäquivalenten?

0.2 Stellt Ihr Unternehmen mehrheitlich Rohstoffe, Zwischenprodukte oder Konsumgüter her?

0.3 In welchem Kanton befindet sich der Hauptsitz Ihres Unternehmens?

0.4 Welchen Umsatz erzielte Ihr Unternehmen im Jahr 2017 in Millionen Franken

- im Inland: _____
- im Ausland: _____

Block 1: Verwendung der Swissness

1.1 Bitte geben Sie an, ob und wie Ihr Unternehmen heute Swissness, d.h. den Hinweis auf die Schweizer Herkunft des Unternehmens oder der Produkte in Marketing, Verkauf oder Kommunikation, einsetzt.

Nutzt Ihr Unternehmen aktuell oder nutzte es früher die Swissness? Bitte kreuzen Sie die entsprechende Antwort an.

- Ja, schon vor dem Inkrafttreten des Gesetzes (2017) und bis heute (Jahr angeben)
- Vorher nicht, aber seit dem Inkrafttreten des Swissness-Gesetzes ja
- Vor Inkrafttreten des Gesetzes ja, seither aber nicht mehr
- Nein, weder heute noch vor Inkrafttreten des Gesetzes

1.2 (Filter Verwendung Swissness – ja – erste beide Antworten in Frage 1.1). In welchen Bereichen setzen Sie heute die Swissness ein? (Mehrfachantworten)

Bitte kreuzen Sie alle genutzten Einsatzbereiche an. Mehrfachantworten möglich.

- In der Marke beziehungsweise dem Logo
- Auf Produkten beziehungsweise Verpackungen
- In der Kommunikation (z.B. Web, Broschüren und sonstiger Kommunikation)
- Im persönlichen Gespräch
- In den Werten und dem Leitbild des Unternehmens
- Sonstige _____

1.3a (Filter – Verwendung auf Produkten) Welchen Anteil machen die Produkte an Ihrem Gesamtsortiment in % des Umsatzes aus, auf denen Sie die Swissness auf dem Produkt selbst oder auf der Produktverpackung verwenden?

1.4a (Filter – Verwendung auf Produkten) Mussten Sie zur Erfüllung der Swissness Anforderungen Anpassungen vornehmen (z.B. in Rezepturen, Rohstoffen, Produktionsstandorte/-struktur, Lieferanten)?

- Ja
- Nein

1.4b (Filter – 1.4a Ja). Wie viele Produkte davon betroffen?

Wie hoch ist der Umsatzanteil der betroffenen Produkte am Gesamtumsatz?

1.5a (Filter: 1.1 Nein). Warum verzichten Sie auf die Verwendung der Swissness? (Mehrfachantworten)

Bitte kreuzen Sie alle entsprechenden Gründe an.

- Die Schweizer Herkunft ist für uns bzw. in unserem Markt nicht attraktiv / relevant.
- Wir erfüllen die Voraussetzungen für die Verwendung der Swissness nicht.
- Die Kosten für erforderliche Anpassungen sind uns zu hoch.
- Die (erforderlichen) Umstellungen sind uns zu aufwändig.
- Der Aufwand für die Prüfung, ob wir die Swissness nutzen können ist uns zu hoch.
- Der Aufwand für das stetige Nachführen der Anteile Schweizer Rohstoffe und Wertschöpfung ist zu hoch.
- Die Kosten für die Verwendung übersteigen aus unserer Sicht den Nutzen.
- Wir haben die Möglichkeit der Verwendung bisher noch nicht geprüft.
- Sonstige: _____

1.5b Welche der von Ihnen genannten Gründe ist der wichtigste? (wichtigster oder Rangreihung 3 wichtigste)

- Auswahl in Abhängigkeit der Nennungen

Block 2: Wert der Swissness

2.1a Wie schätzen Sie die Bedeutung der Swissness für die Vermarktung Ihrer Produkte und Leistungen für Ihr Unternehmen im **Binnenmarkt** ein?

- absolut unwichtig
- eher unwichtig
- eher wichtig
- sehr wichtig
- Binnenmarkt ist für uns nicht relevant

2.1b Wie schätzen Sie die Bedeutung der Swissness für die Vermarktung Ihrer Produkte und Leistungen für Ihr Unternehmen im **Export bzw. Ausland** ein?

- absolut unwichtig
- eher unwichtig
- eher wichtig
- sehr wichtig
- Export bzw. Ausland ist für uns nicht relevant

2.2a Ein wie grosser Anteil Ihres Umsatzes in % im Inland kam 2017 Ihrer Meinung nach durch die Swissness zustande?

2.2b Ein wie grosser Anteil Ihres Umsatzes in % im Ausland kam 2017 Ihrer Meinung nach durch die Swissness zustande?

2.3a Wie schätzen Sie den Einfluss der Swissness auf die Zahlungsbereitschaft ihrer Kunden **im Inland** ein?

- Die Swissness erlaubt es, ein Preiszuschlag für unsere Produkte zu verlangen.
- Bei gleichen Preisen bevorzugt der Kunde das Schweizer Produkt aber er ist nicht bereit einen Zuschlag zu bezahlen.

- Die Swissness hat keinen Einfluss auf die Kaufabsicht und die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten/-innen.
- Die Swissness beeinflusst die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten/-innen negativ

2.3b Wie schätzen Sie den Einfluss der Swissness auf die Zahlungsbereitschaft ihrer Kunden **im Ausland** ein?

- Die Swissness erlaubt es, ein Preiszuschlag für unsere Produkte zu verlangen.
- Bei gleichen Preisen bevorzugt der Kunde das Schweizer Produkt aber er ist nicht bereit einen Zuschlag zu bezahlen.
- Die Swissness hat keinen Einfluss auf die Kaufabsicht und die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten/-innen.
- Die Swissness beeinflusst die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten/-innen negativ

2.4a Wie hoch würden Sie den möglichen Mehrerlös (Swissness-Prämie) in Prozent **im Inland** bei einem durchschnittlichen Produkt mit Swissness Auslobung Ihres Unternehmens beziffern, im Vergleich zu einem vergleichbaren Produkt ohne Swissness?

2.4b Wie hoch würden Sie den möglichen Mehrerlös (Swissness-Prämie) in Prozent **im Ausland** bei einem durchschnittlichen Produkt mit Swissness Auslobung Ihres Unternehmens beziffern, im Vergleich zu einem vergleichbaren Produkt ohne Swissness?

2.5a. Hat aus Ihrer Sicht der durchschnittliche Konsument die Einführung des neuen Swissness-Gesetzes und die damit verbundenen Anforderungen wahrgenommen?

- Ja
- Nein
- Weiss nicht

2.6b Hat sich das neue Swissness-Gesetz nach ihrer Erfahrung auf die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten ausgewirkt?

- Ja, inwiefern (positiv, negativ, sonstiges – bitte spezifizieren)
- Nein
- Weiss nicht

Block 3: Wertschöpfung in der Schweiz

Wie hoch schätzen Sie die Vorleistungen (= Waren und Dienstleistungen, die das Unternehmen von Dritten bezieht) in Ihrem Unternehmen ein?

- Geschätzte gesamte Vorleistungen des Unternehmens im Jahr 2017 in Franken
- Anteil der in der CH bezogenen Vorleistungen an den Gesamtvorleistungen vor der Swissness-Gesetzgebung in Prozent
- Anteil der in der CH bezogenen Vorleistungen an den Gesamtvorleistungen nach der Swissness-Gesetzgebung in Prozent

Block 4: Kosten

4.1 In welchen Bereichen hat ihr Unternehmen **Umstellungsmassnahmen** aufgrund des Swissness-Gesetzes vorgenommen? (Filter – 1.4a Ja).

- Forschung & Entwicklung
- Beschaffung von Rohstoffen oder Halbfertigprodukten
- Produktion
- Qualitätssicherung

- Marketing
- Andere, nämlich...
- Gar nicht

4.2 (Filter – Beschaffung) Inwiefern haben Sie aufgrund der Swissness-Gesetzgebung Beschaffungsvolumen in die Schweiz oder ins Ausland verlagert (bitte schätzen Sie auf +/- 5%)? Aufgrund der Swissness-Gesetzgebung haben wir...

- ___% des Beschaffungsvolumens aus dem Ausland in die Schweiz verlagert
- ___% des Beschaffungsvolumens aus der Schweiz ins Ausland verlagert

4.3 (Filter – Produktion) Produktionskosten: Inwiefern haben Sie aufgrund der Swissness-Gesetzgebung Produktions- bzw. Wertschöpfungsschritte in die Schweiz oder ins Ausland verlagert? Aufgrund der Swissness-Gesetzgebung haben wir...

- ___% der Produktionskosten (ohne Rohstoffe) aus dem Ausland in die Schweiz verlegt
- ___% der Produktionskosten (ohne Rohstoffe) aus der Schweiz ins Ausland verlegt

4.4a (Filter – Umstellungsmassnahmen getroffen) Hatten Sie einmalige Umstellungskosten aufgrund der Swissness-Gesetzgebung? ja / nein

4.4b (Filter 4.1.a = ja) Welche **einmaligen Kosten** waren für die Umsetzung der Swissness-Gesetzgebung in Ihrem Unternehmen erforderlich? Bitte geben Sie die entsprechenden Kosten in Franken **oder** % des Umsatzes an.

Bereiche:

- Schulung und Qualitätssicherung
- Software
- Verpackungsmaterial
- Kommunikation
- Anlagen
- Andere

4.5a (Filter – Umstellungsmassnahmen getroffen) Haben Sie **dauerhaften und wiederkehrenden Mehraufwand** aufgrund der Swissness-Gesetzgebung? ja / nein

4.5b (Filter – Umstellungsmassnahmen getroffen, 4.1 = ja) In welchem Bereich haben Sie aufgrund der Swissness-Gesetzgebung einen **dauerhaften und wiederkehrenden Mehraufwand**? Bitte geben Sie die entsprechenden Kosten in Franken pro Jahr **oder** % des Umsatzes an.

Bereiche:

- Beschaffung, z.B. höhere Beschaffungskosten
- Produktion, z.B. Produktion in der Schweiz
- Administrativer Mehraufwand (Belege, Rückverfolgbarkeit usw.)
- Andere, nämlich

4.6 Schwierigkeiten: Gab es in Ihrem Unternehmen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Swissness-Gesetzgebung (z.B. Lieferengpässe ...)?

- Ja, welche?
- Nein

5. Wie bewerten Sie die Swissness-Gesetzgebung insgesamt?

a. Die **Umsetzung** (sehr schädlich / negativ, eher schädlich / negativ, neutral, eher positiv, sehr positiv)

b. Den **Grundgedanken** des Schutzes der «Marke Schweiz» beurteilen wir (sehr negativ, eher negativ, neutral, eher positiv, sehr positiv)

A 3 Interview- und Auskunftspersonen der Fall- und Vertiefungsstudien

Wurstwaren		
Christoph Schatzmann	Bell	Leiter Qualitätsmanagement und Nachhaltigkeit
Christian Brendel	Ernst Sutter	Leiter Qualitätsmanagement
Claudia Wolff		Verantwortliche Lebensmittelrecht
Glauco Martinetti	Rapelli	CEO
Ruedi Hadorn	Schweizer Fleischfachverband	Direktor
Fruchtsäfte		
Clemens Rüttimann	Biotta	Managing Director
Marc Kunz	Ramseier	Leiter Qualitätsmanagement
Bruno Jud, Josiane Enggasser	Schweizer Obstverband	Präsident, Leiterin Marketing und Bildung
Guetsli/Kleingebäck		
Thomas Gisler, Mike de Bever	Hug	Leiter Supply Chain und Qualitätsbeauftragter, Leiter Consumer Marketing
Irene Ritz	Midor	Leiterin Abteilung Qualität
Stefan Nolte		Leiter Business Unit Biskuits und Snacks
Matthias Derungs		Leiter Lebensmittelsicherheit
Catherine Metthez	Schweizer Zucker	Leiterin Verkauf und Marketing
Matthias Staehelin	Swissmill	Leiter Beschaffung und Behörden
Stephan Hagenbuch, Stefan Arnold	Swissmilk	Direktor, Marketingverantwortlicher
Weizen		
Pierre-Yves Perrin	Schweizerischer Getreideproduzentenverband SGPV	Geschäftsführer
Lorenz Hirt	Schweizer Müller DSM	Geschäftsführer
Stephan Scheuner	Swiss Granum	Direktor
Matthias Staehelin	Swissmill	Leiter Beschaffung und Behörden
Weisswein zur Fondueherstellung		
Stefan Kohler	BO Milch	Geschäftsführer
Jürg Maurer	Kanton Bern	Rebbaukommissär
Molke		
Stefan Kohler	BO Milch	Geschäftsführer
Judith Greter	Emmi	Leiterin Industrieverkauf
Daniel Weilenmann	Emmi	Fachleiter Agrar- und Wirtschaftspolitik
Raps		
Christian Florin	Florin AG	CEO
Pierre-Yves Perrin	Schweizerischen Getreideproduzentenverband SGPV	Geschäftsführer
Stephan Scheuner	Swiss Granum	Direktor
Urs Reinhard	SwissOlio	Präsident und Geschäftsführer
Roger Harlacher	Zweifel Pomy-Chips AG	CEO
Handel		
Jürg Maurer	Migros	Stellvertretender Leiter Wirtschaftspolitik

A 4 Zusätzliche Fragen in der jährlichen Konsumentenbefragung des BLW

Fragen, die aus Perspektive der Swissness-Evaluation in die Demoscope-Befragung des BLW eingebracht wurden:

Wie sehr treffen die nachfolgend aufgeführten Aussagen ganz allgemein zu, also nicht bezogen auf bestimmte Warengruppen?

Wenn immer möglich, kaufe ich Schweizer Produkte.

Wenn immer möglich, kaufe ich Schweizer Lebensmittel.

Wie wichtig ist Ihnen die Herkunftsangabe Schweiz (streichen) bei den nachfolgenden Arten von Nahrungsmitteln, dass Sie Schweizer Produkte kaufen?

- a) Rohprodukt/Naturprodukt (Bsp. Salat)
- b) Gering verarbeitetes Produkt (Bsp. Mehl, Haferflocken)
- c) Mittel verarbeitetes Produkt (Bsp. Joghurt, Wurst)
- d) Hoch verarbeitetes Produkt (Bsp. Fertigpizza)

Eine 200g Packung Biscuits, über die Sie keine weiteren Informationen haben, und ein vergleichbares Produkt mit der Zusatzinformation «Hergestellt in der Schweiz» kostet 3.50 Fr.

Welche Biscuits-Packung bevorzugen Sie? Gleiche Frage für eine Preisvariation (10%, 20%, 50% teurer oder günstiger.

Sind Ihrer Meinung nach die Anforderungen für die Nutzung der Swissness bei Lebensmitteln damit strenger geworden, geringer geworden oder gleich geblieben? («strenger geworden», «geringer geworden», «gleich geblieben», «weiss nicht»)

A 5 Selbstversorgungsgrad nach HasLV Fassung vom 01.01.2019**SVG Weichweizen**

Gruppe	Untergruppe	Naturprodukt	Nicht verfügbar (Art. 6)	Selbstver- sorgungsgrad in % (Art. 7)
Getreide		Dinkel		49,8
		Gerste		< 5
		Hafer		< 5
		Hartweizen		< 5
		Mais, ohne Gemüsemais		< 5
		Reis		< 5
		Roggen		85,2
		Weichweizen		61,2
		Getreide, andere wie Wildreis		14,8

SVG Kuh-, Ziegen-, Schaf- und Büffelmilch

Gruppe	Untergruppe	Naturprodukt	Nicht verfügbar (Art. 6)	Selbstversorgungsgrad in % (Art. 7)	
Stimulantien	Kaffee	Kaffee	x		
	Kakao	Kakao	x		
	Tee	Mate		x	
		Schwarztee		x	
		Teekräuter			< 5
	Stimulantien, andere	Stimulantien, andere		< 5	
Gewürze	Gewürze	Gewürze		< 5	
Tiere		Kalb		96,9	
		Pferd		9,4	
		Rind		71,0	
		Schaf		36,2	
		Schwein		79,9	
		Ziege		63,6	
	Geflügel	Mast- und Legehuhn			56,2
		Truthuhn			12,9
		Geflügel, andere wie Ente, Gans, Perlhuhn			< 5
	Kaninchen	Kaninchen			45,8
Wild	Wild			28,2	
	Tiere ohne Fisch, andere	Tiere ohne Fisch, andere		<5	
Eier		Hühnereier (Eier von <i>Gallus Domesticus</i>)		56,2	
		Eier, andere wie von Strauss, Wachtel, Ente		81,1	
Fische und Wassertiere		Süsswasserfische		17,4	
		Fische und Wassertiere, andere	x		
Milch		Kuh-, Ziegen-, Schaf- und Büffelmilch		88,8	

SVG Trauben für Weisswein

Gruppe	Untergruppe	Naturprodukt	Nicht verfügbar (Art. 6)	Selbstversorgungsgrad in % (Art. 7)	
	Andersartiges Gemüse	Gemüse, andere		< 5	
Früchte	Kernobst	Äpfel zu Brennzwecken		82,2	
		Äpfel zum Mosten		74,6	
		Äpfel, andere		84,0	
		Birnen zu Brennzwecken		100	
		Birnen zum Mosten		86,0	
		Birnen, andere		51,9	
	Steinobst	Quitten		49,4	
		Aprikosen		29,4	
		Tafelkirschen		42,5	
		Kirschen zu Brennzwecken		56,8	
		Kirschen, andere wie Kirschen in Konserven		30,9	
		Pfirsiche		< 5	
		Tafelpflaumen und Tafelzwetschgen		21,8	
		Pflaumen und Zwetschgen zu Brennzwecken		59,8	
		Beeren und Kiwis	Brombeeren		74,1
			Cassis		91,2
	Erdbeeren			31,1	
	Heidelbeeren			5,3	
	Himbeeren			43,3	
	Johannisbeeren			86,8	
	Stachelbeeren			87,6	
	Beeren, andere wie Holunderbeeren, Hagebutten, Loganbeeren, Maulbeeren, sowie Kiwi			< 5	
	Trauben	Tafeltrauben		< 5	
Trauben für Rotwein			45,2		
Trauben für Weisswein			64,9		
Trauben, andere			< 5		