

Evaluierung der Übergangsregelung des Herkunftsschutzes bei Agrarprodukten und Lebensmitteln in Europa gemäß Verordnung (EG) Nr. 510/06 und Verbesserungsvorschläge für die anstehende Modifikation

Evaluation of the temporary regulation of protection of origin for agricultural products and foods in Europe according to the Regulation (EC) Nr. 510/06 and recommendations for the forthcoming modification

Adriano Profeta

Technische Universität München

Richard Balling

Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, München

Zusammenfassung

Mit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 510/06 des Rates vom 20. März 2006, welche die bis zu diesem Zeitpunkt geltende Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 ersetzte, und dem Erlass der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1898/06 wurde der gemeinschaftsweite Schutz von Herkunftsangaben für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel auf eine neue rechtliche Basis gestellt. Mit dieser Neuregelung wurden einige wichtige Änderungen vorgenommen, die sowohl die Stellung von Schutzanträgen wie auch die Kommunikationspolitik der Hersteller geschützter Bezeichnungen betreffen. In diesem Beitrag werden die für diese Bereiche wichtigsten Modifikationen vorgestellt und bewertet. Darüber hinaus erfolgt eine Erörterung aktuell diskutierter Vorschläge, die Bestandteil einer weiteren Neufassung der Verordnung sein könnten, welche seitens der Kommission für das Jahr 2008 geplant ist.

Schlüsselwörter

Herkunftsschutz; geschützte Ursprungsbezeichnung; geschützte geographische Angabe; Verordnung (EG) Nr. 510/06; Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1898/06

Abstract

With the coming-into-effect of regulation (EC) Nr. 510/06 from the 20th March 2006 and the executive regulation (EG) Nr. 1898/06 the community-wide protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foods received a new legal basis. The new regulation replaces the old regulation (EG) Nr. 2081/92. Because some of the changes have great significance for new applications of producer groups and for their communication policy in this paper the most important modifications will be presented and evaluated. Furthermore proposals for possible future modifications are discussed.

Key words

protection of origin; protected designation of origin; protected geographical indication; regulation (EC) Nr. 510/06, executive regulation (EG) Nr. 1898/06

1. Anpassung der Geo-Verordnung an den WTO-Schiedsspruch

Mit Inkrafttreten der VERORDNUNG (EG) NR. 510/06 des Rates vom 20. März 2006, welche die bis zu diesem Zeit-

punkt geltende VERORDNUNG (EWG) NR. 2081/92 ersetzte, und dem Erlass der DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EG) NR. 1898/06 wurde der gemeinschaftsweite Schutz von Herkunftsangaben für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel auf eine neue rechtliche Basis gestellt.

Die alte VERORDNUNG (EWG) NR. 2081/92 war dem französischen AOC-Weinrecht entlehnt und wurde vor allem in den romanischen Ländern Frankreich, Italien, Portugal, Spanien und dort insbesondere im Käsebereich intensiv genutzt (THIEDIG, 2004: 101ff.; PROFETA et al., 2006: 354).

Die VERORDNUNG (EG) NR. 510/06 stellt eine Übergangslösung dar, welche als kurzfristige Anpassung auf den Schiedsspruch der World Trade Organisation (WTO) in Genf verabschiedet werden musste. Im Rahmen der Verhandlungen der WTO versucht die Europäische Union (EU), die eingetragenen geschützten geographischen Angaben (g.g.A.) und geschützten Ursprungsbezeichnungen (g.U.) weltweit zu schützen (EU-KOMMISSION, 2005a; LZ, 2002: 32). In einem ersten Schritt hat die EU-Kommission mit Hilfe einer Reihe bilateraler Abkommen das Schutzsystem in verschiedenen Ländern stärker verankert (z.B. Schweiz, Südafrika). Bisher besteht nach dem so genannten „AGREEMENT ON TRADE RELATED ASPECTS OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS“ (TRIPS) ein Schutz von Herkunftsangaben in den WTO-Mitgliedsstaaten nur für Weine und Spirituosen (siehe Artikel 23 TRIPS). Die EU möchte diesen Schutz weiter ausdehnen auf Agrarprodukte und Lebensmittel, welche unter das europäische Herkunftsschutzsystem fallen. Hierbei ist sie aber bisher insbesondere auf Widerstand der USA gestoßen.¹

¹ Vgl. hierzu das WTO-DOKUMENT IP/C/W/107/REV.1 mit dem Titel „Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – Implementation of Article 23.4 of the TRIPS Agreement Relating to the Establishment of a Multilateral System of Notification and Registration of Geographical Indications – Communication from the European Communities and their Member States – Revision“ und WTO-DOKUMENT TN/IP/W/5 mit dem Titel „Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights - Special Session - Proposal for a Multilateral System for Notification and Registration of

Diese brachten zusammen mit Kanada bei der WTO die Beschwerde vor, dass der europäische Herkunftsschutz für Agrarprodukte und Lebensmittel wettbewerbsverzerrend sei. Am 20. April 2005 entschied jedoch das für Handelsstreitigkeiten zuständige WTO-Panel, dass die bis zu diesem Zeitpunkt geltende VERORDNUNG (EWG) NR. 2081/92 nicht gegen die Regeln des freien Handels verstößt.² Hierdurch wurde die Position der EU im Rahmen der aktuellen WTO-Verhandlungen gestärkt, wobei sie im Gegenzug eine Öffnung des Registers für Drittlandprodukte und eine Mitwirkung von Drittstaaten beim Eintragungsverfahren akzeptieren musste. Daher können nach der Neuregelung nun auch Nicht-EU-Mitgliedsländer Anträge stellen, wie auch Einsprüche gegen solche einlegen. Der erste und bisher einzige Antrag, der entsprechend dieser Regelung gestellt wurde, stammt aus Kolumbien für die Bezeichnung „Café de Colombia“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2006c).³

Zu der Zeit des Schiedsspruches wurde bereits an einer Modifizierung der VERORDNUNG (EWG) NR. 2081/92 gearbeitet und aus den praktischen Erfahrungen, welche die Mitgliedsländer in den letzten vierzehn Jahren mit diesem Schutzsystem gesammelt hatten, ergab sich ein nicht unerheblicher Änderungsbedarf. So stand z.B. in der Diskussion, ob nicht eine bessere Regelung zwischen bereits eingetragenen Marken und geschützten Herkunftsangaben gefunden werden kann. Des Weiteren forderten einige Wirtschaftsverbände eine Auflistung von Gattungsbezeichnungen, welche nicht als Herkunftsangabe geschützt werden können. Ein anderer Aspekt war die Beschleunigung der Antragsstellung, welche sich oftmals über mehr als fünf Jahre hinzieht.

Auch erfolgte mit der Neufassung eine Anpassung an den in wichtigen Punkten geänderten Rechtsrahmen (u.a. LEBENSMITTEL-BASIS-VERORDNUNG (EWG) NR. 178/02 und weitere Verordnungen in diesem Kontext). Die Generaldirektion Agri, Abteilung Qualitätspolitik, hat unmittelbar nach Erlass der VERORDNUNG (EG) NR. 510/06 ein zunächst offenes und informelles Interkonsultationsverfahren eröffnet, um auf möglichst breiter Ebene die Erfahrungen und Meinungen aus den Mitgliedsstaaten zu sammeln. Ende 2007 soll ein neuer Verordnungsentwurf zunächst zurückgestellte Änderungen beinhalten.⁴ Zum Zeitpunkt des WTO-Schiedsspruches zur EU-Geo-Verordnung (15. März 2005), welcher im Kern die Frage behandelte, ob diese wettbewerbsverzerrend ist oder nicht, war die Diskussion zu den oben genannten und weiteren Punkten noch nicht abgeschlossen. Die VERORDNUNG (EG) NR. 510/06 stellt

daher, wie bereits oben erwähnt, nur eine Übergangslösung dar, bei welcher vorerst die Umsetzung der Empfehlungen des Schiedsspruches (z.B. Öffnung des Systems für Drittländer) im Fokus stand.

Nach detaillierter Betrachtung der Neufassung ist jedoch festzustellen, dass bereits wichtige Änderungen vorgenommen wurden, die Abhilfe bei den bereits im Ansatz erwähnten Praxisproblemen bringen sollen. Da einige der Regelungen eine große Bedeutung für die Antragsstellung von Schutzgemeinschaften, wie auch für deren Kommunikationspolitik haben, sollen die aus unserer Sicht für diesen Bereich wichtigsten Modifikationen in diesem Beitrag vorgestellt werden. Darüber hinaus werden aktuell diskutierte Vorschläge für weitere mögliche Änderungen der Verordnung erörtert.

2. Wesentliche Neuheiten der Verordnung (EG) 510/06

Bedeutende Unterschiede im materiellen Recht zwischen der alten VERORDNUNG (EWG) NR. 2081/92 und der neuen VERORDNUNG (EG) NR. 510/06, abgesehen von den notwendigen Änderungen aufgrund des Schiedsspruches, haben sich insbesondere in den folgenden Bereichen ergeben:

- a) Schutz nicht-geographischer Angaben als g.g.A.
- b) Obligatorische Markierung mit EU-Logos
- c) Rohstoffbezug bei g.U.
- d) Keine Liste der Gattungsbezeichnungen
- e) Grenzüberschreitende Eintragung
- f) Ein-Jahres-Frist für die Bearbeitung der Anträge bei der EU
- g) Öffentliches Register der geschützten Herkunftsangaben
- h) Änderung von Spezifikationen

a) Schutz nicht-geographischer Angaben als g.g.A.

Eine wesentliche Neuheit ist, dass nun auch traditionelle nicht-geographische Angaben als g.g.A. eingetragen werden können (siehe Artikel 2, Absatz 2 der neuen VO). Dieses war bisher nur für g.U. möglich. Hierdurch kommt es zu einer Angleichung des Schutzzumfangs dieser beiden Subsysteme der Geo-Verordnung.

Nicht-geographische Angaben sind Bezeichnungen, wie z.B. Feta. Diese Begriffe benennen explizit keine Region, werden vom Verbraucher aber mit einer bestimmten Herkunft assoziiert. Diese gerechtfertigte Verbindung des Produktes Feta mit der Herkunft Griechenland war wesentliche Voraussetzung für die Eintragung.

Da es sicherlich auch viele nicht-geographische Angaben gibt, die vom Verbraucher mit einer bestimmten Region verbunden werden (z.B. Obazda)⁵, welche zwar nicht den Anspruch einer g.U., wohl dem einer g.g.A. jedoch genügen, ist eine Lücke der alten Verordnung geschlossen worden. Mit der neuen Verordnung kam es somit zu einer Gleichstellung beider Subsysteme des Herkunftsschutzes.

Geographical Indications for Wines and Spirits Based on Article 23.4 of the TRIPS Agreement – Communication from Argentina, Australia, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Japan, Namibia, New Zealand, Philippines, Chinese Taipei, and the United States”.

² Vgl. hierzu das WTO-Dokument WT/DS174/R mit dem Titel „European Communities Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Foodstuffs – Complaint by the United States – Report of the Panel” und die dazugehörigen Anhänge Add.1, Add.2 und Add.3.

³ Vgl. hierzu die Übersicht der neu veröffentlichten Anträge unter http://ec.europa.eu/agriculture/foodqual/protec/firstpub/index_de.htm. Abrufdatum 15.05.2007.

⁴ Mündliche Auskunft der EU-Kommission vom 02.06.06.

⁵ Der Obazda ist ein Käsezubereitung (siehe http://www.food-from-bavaria.de/de/reg_spez/einzelprodukt.php?an=65), welche sich z.Zt. im Anmeldeprozess zur g.g.A. befindet (ursprünglich war ein Antrag auf g.U. gestellt).

b) Obligatorische Markierung mit EU-Logos

Ab dem 1. Mai 2009 besteht die Verpflichtung, bei der Vermarktung geschützter Produkte, die Bezeichnungen „geschützte geographische Angabe“ bzw. „geschützte Ursprungsbezeichnung“ oder das entsprechende Gemeinschaftslogo zu verwenden (Art. 8, Abs. 2).⁶ Bisher war die Nutzung der genannten Begriffe bzw. Logos fakultativ. Die obligatorische Markierung soll das EU-System beim Verbraucher stärker bekannt machen und zu einer klaren Produktkennzeichnung beitragen.

Aus dem Etikettierungszwang können sich aber auch Nachteile ergeben. So passen die Bezeichnungen und Logos nicht immer zum Produkt- bzw. Etikettendesign jedes Herstellers. Diese müssen ohnehin schon eine Reihe lebensmittelrechtlicher Angaben – neben den differenzierenden Angaben zu Marketingzwecken – angeben. Darüber hinaus besteht zurzeit noch keine Vorgabe, in welcher Größe die Logos auf dem Etikett mindestens zu erscheinen haben. Auch die Durchführungsverordnung gibt hierüber keine nähere Auskunft.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die EU beabsichtigt, die bisherigen Logos zu modifizieren, da von vielen Seiten der Vorwurf kam, dass sich die Kennzeichnungen der verschiedenen Qualitätssysteme (g.U., g.g.A., g.t.S., Öko) nur geringfügig unterscheiden.⁷ Bei einer Neugestaltung der Zeichen müsste der Verbraucher hierüber wieder neu informiert werden. Dadurch wird die bisherige Informationsarbeit – je nach Neugestaltung der Zeichen – zumindest teilweise entwertet.

c) Rohstoffbezug bei g.U.

Bei g.U. müssen die Rohstoffe i.d.R. zu 100 % aus der Region stammen, wenn diese maßgeblich für die Qualität der Produkte sind. Eine Ausnahme besteht für Rohstoffe, welche schon traditionell aus bestimmten, geographisch exakt definierten Gebieten stammen, die außerhalb des eigentlichen Produktionsgebietes liegen. So ist beim Parma-Schinken das Bezugsgebiet, aus welchem die Schweinehälften kommen dürfen, größer, als das Gebiet, in dem der Parma-Schinken hergestellt werden darf.⁸ Diese Ausnahmeregelung blieb auch in der VERORDNUNG (EG) NR. 510/2006 weiter bestehen, wurde aber durch einen Zusatz stark eingeschränkt. So ist es nun notwendig, den Nachweis zu erbringen, dass die als g.U. gemeldeten Erzeugnisse bei denen die Rohstoffe traditionell aus anderen Gebieten stammen, bereits vor dem 1. Mai 2004 im Ursprungsland als Ursprungsbezeichnungen anerkannt waren (Art. 3, Abs. 2: 2).

Damit kommt es zu einer Schlechterstellung der Antragsteller, die erst jetzt anmelden. Dazu gehören insbesondere die neuen EU-Mitgliedsstaaten. Gerade für diese ist nicht davon auszugehen, dass sie vor Beitritt zur EU über ein rechtlich verankertes Herkunftsschutzsystem verfügt haben. Ähnliches gilt auch für die nordeuropäischen Staaten, in denen das System der europäischen Geo-Verordnung erst

in den letzten Jahren stärker genutzt wird (PROFETA et al., 2006).

d) Keine Liste der Gattungsbezeichnungen

Vor Inkrafttreten der VERORDNUNG (EWG) NR. 2081/92 sollte der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit ein nicht erschöpfendes, informatives Verzeichnis der Bezeichnungen erstellen, die als Gattungsbezeichnung anzusehen und somit nicht eintragungsfähig sind. Diese Liste ist jedoch bisher nicht erstellt worden, da hierüber keine Einigung zwischen den Mitgliedsstaaten erzielt werden konnte.

Es ist herauszustellen, dass von einer Reihe von Wirtschaftsverbänden eine Liste von Gattungsbezeichnungen gewünscht war. Allerdings ist die Aufgabe, solch eine Liste zu erstellen, eine sehr schwierige. In vielen Fällen ist es eine komplizierte Frage, ob eine Herkunftsangabe bereits zur Gattungsbezeichnung „degeneriert“ ist oder nicht (THIEDIG, 2004; NOELLE-NEUMANN und SCHRAMM, 1961). Oftmals sind zu deren Klärung teure demoskopische Gutachten notwendig. Im Nachhinein ist deshalb zu konstatieren, dass der Rat aufgrund der genannten Hindernisse diese Aufgabe offensichtlich als Pakettlösung gar nicht bewältigen konnte.

Somit ist nun im Bedarfsfall für jede Bezeichnung einzeln zu überprüfen, ob eine Gattungsbezeichnung vorliegt. Im Rahmen der VERORDNUNG (EG) NR. 510/2006 muss hierfür aber nur die Situation im Mitgliedsstaat und in den Verbrauchsgebieten berücksichtigt werden und nicht mehr, wie in der alten VERORDNUNG (EWG) NR. 2081/92 vorgeschrieben, auch die Situation in den anderen Mitgliedsstaaten in denen eventuell der Konsum nur im geringem Umfang oder gar nicht stattfindet (Art. 3, Abs. 1).

Darüber hinaus müssen Anträge, die aufgrund des Vorliegens einer Gattungsbezeichnung abgelehnt worden sind, nicht mehr von der Kommission im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht werden.

e) Grenzüberschreitende Eintragung

Bei Namen, die sich auf ein grenzübergreifendes geographisches Gebiet beziehen oder bei traditionellen Bezeichnungen, die mit einem grenzübergreifenden geographischen Gebiet zusammenhängen, können nun mehrere Vereinigungen aus den betreffenden, verschiedenen Mitgliedsstaaten einen gemeinsamen Antrag stellen (Art. 5, Abs. 1). Hiermit wird man der Tatsache gerecht, dass sich traditionell naturräumlich zusammenhängende Gebiete auch über mehrere Länder hinweg ausdehnen können. Eine solche Situation hätte ggf. bei „Steirischem Kürbiskernöl“ vorgelegen, bei dem ein Teil der traditionell bedeutsamen Ursprungsregion auf dem Gebiet des heutigen Sloweniens liegt (vergleichbar dem der Wein-Verordnung unterliegenden Tokajer in Ungarn/Slowakei).

f) Ein-Jahres-Frist für die Bearbeitung der Anträge bei der EU

Laut Artikel 6, Absatz 1 der VERORDNUNG (EG) NR. 510/2006 soll die Prüfung von Anträgen durch die Kommission eine Frist von 12 Monaten nicht überschreiten. Dieses Ansinnen ist sehr wünschenswert, da es nachweisbar Anträge gibt, bei denen die Prüfung auch nach mehreren Jahren noch nicht abgeschlossen ist. Der Bayerische Meer-

⁶ Zur Ansicht der Gütezeichen siehe http://ec.europa.eu/agriculture/foodqual/quali1_de.htm.

⁷ Mündliche Auskunft der EU-Kommission vom 02.06.06.

⁸ <http://www.prosciuttodiparma.com/ger/herstellung/>, Abrufdatum 21.09.06

retlich sei hier exemplarisch als solch ein Negativbeispiel genannt. Der Antrag war zum 07.07.01 beim Deutschen Patent und Markenamt (DPMA) gestellt worden und liegt der EU-Kommission seit März 2003 vor. Seitdem kam es von dort zu mehreren Rückfragen an die Schutzgemeinschaft, woraufhin diese die Spezifikation mehrfach modifizierte. Problematisch war hierbei, dass durch mehrere Mitarbeiterwechsel jedes Mal neue Fragen und Forderungen hinsichtlich der Produkteigenschaften und des Herstellungsprozesses zur Diskussion standen. Es wäre wünschenswert gewesen, wenn der Antragssteller einmalig eine komplette und abschließende Liste mit den Änderungswünschen der Kommission erhalten hätte. Erst im November 2006 wurde der Antrag zum ersten Mal im Europäischen Amtsblatt veröffentlicht (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2006a).

Eventuell sollte aufgrund der dargestellten Probleme in Erwägung gezogen werden, Anmeldern einen Konsultationstermin in Brüssel zu gewähren, bei welchen Fragen und Probleme, falls diese keine größeren Abstimmung innerhalb der Schutzgemeinschaft bedürfen, sofort beantwortet werden können.

Mitte 2006 lagen bei der EU insgesamt etwa 200 Schutzanträge⁹ vor, so dass bei Beibehaltung des bisherigen Prozedere die Vorgabe bis auf weiteres nicht einzuhalten sein dürfte. Somit bleibt abzuwarten, inwieweit die Kommission dieser nachkommt, da es sich hier nur um eine Soll- und nicht um eine Muss-Bestimmung handelt.

g) Öffentliches Register der geschützten Herkunftsangaben

Mit den Neuregelungen ist beabsichtigt, die Verfahren zur Eintragung, Änderung und Löschung von g.g.A. bzw. g.U. hinsichtlich der von den Mitgliedsstaaten bzw. der Kommission durchzuführenden Prüfungsschritte klarer zu strukturieren. Hiermit und durch die vorgeschriebene elektronische Veröffentlichung der Antragsmaterialien auf nationaler Ebene¹⁰ sollen die Transparenz und Gleichbehandlung verstärkt werden.

Die Kommission verpflichtet sich, wie bisher ein Register der geschützten Ursprungsbezeichnungen und der geschützten geographischen Angaben zu führen und es auf dem neuesten Stand zu halten (Art. 7, Abs. 6). Darüber hinaus soll dieses in Zukunft auch die Spezifikationen zu jedem der geschützten Produkte umfassen. Wann dieses vollständige Register online gehen wird, ist aber noch nicht geklärt. Mit der Errichtung einer über das Internet abzurufenden Datenbank wird Transparenz für den Verbraucher wie auch für die Behörden der Lebensmittelüberwachung geschaffen, die diese Produkte im Handel kontrollieren. Insbesondere auch im Sinne der Selbstkontrolle der Wirtschaft ermöglicht ein öffentliches und leicht zugängliches Register einen effizienten Informationszugang und ist damit eine wesentliche Voraussetzung für die Beobachtung nicht befugter Hersteller. Die Wirtschaftspraxis zeigt, dass gerade die nutzungsberechtigten Hersteller bzw. der entsprechende

Schutzverband treibende Kraft für die Abwehr von Missbrauchstatbeständen und somit wesentliches Element eines funktionierenden Kennzeichnungs- und Überwachungssystems sind. Dementsprechend wäre es sinnvoll, für jedes Produkt eine aktuelle Liste der Hersteller, welche sich dem Kontrollverfahren unterziehen, online zu führen bzw. verfügbar zu machen. Hiermit wird parallel zur Mitwirkung der Wirtschaft auch die Arbeit der Lebensmittelüberwachung vereinfacht.

Neben der elektronischen Bereitstellung aller genehmigten Anträge wird die Kommission in Zukunft das Verzeichnis der Namen, für die ein Antrag gestellt wurde, sowie die Zeitpunkte, zu denen diese bei ihr eingereicht wurden, öffentlich zugänglich machen und monatlich aktualisieren (Artikel 6, Absatz 1).

Somit wird die Spezifikation im Rahmen des Anmeldeprozesses drei Mal publiziert. Das erste Mal geschieht dies auf nationaler Ebene beim Deutschen Patent- und Markenblatt. Ein zweites Mal, wenn der Antrag die Kommission erreicht und ein drittes Mal, wenn die Anmeldung erfolgreich war, im Europäischen Amtsblatt. Durch die letzten beiden Publikationen wird es möglich zu überprüfen, ob die Kommission die eigene Frist bei der Bearbeitung von Anträgen einhält, welche nicht mehr als 12 Monate überschreiten soll.

h) Änderung von Spezifikationen

Geringfügige Änderungen der Spezifikationen müssen nun nicht mehr von einer staatlichen Institution des Mitgliedsstaates übermittelt werden (in Deutschland dem Bundesministerium für Justiz). Hierzu sind nun die Antragssteller sowie die Erzeuger, welche die Bedingungen der Spezifikation einhalten und sich kontrollieren lassen, selbst berechtigt. Werden die Änderungen von der Kommission als geringfügig erachtet, so findet deren Publikation ohne weitere Prüfung statt. Als geringfügig gelten Modifikation, die nicht die wesentlichen Merkmale des Erzeugnisses betreffen, den Zusammenhang der Produkte verändern, den Namen oder einen Teil des Namens eines Erzeugnisses ändern, die nicht Auswirkungen auf die geographische Abgrenzung des Gebietes haben und die nicht zu einer Zunahme der Beschränkungen des Handels mit dem Erzeugnis oder seinen Rohstoffen führen.

Zu betonen ist, dass nicht nur der oder die Antragssteller, sondern auch Erzeuger, welche vielleicht erst später angefangen haben, dass zu schützende Produkt zu produzieren oder die sich nicht von Beginn an dem Kontrollsystem unterworfen haben, explizit Änderungen der Spezifikation beantragen können. Hiermit wird von Seiten der Kommission unterstrichen, dass der Herkunftsschutz allen Erzeugern einer Region, die sich an die Spezifikation halten, offen stehen muss und somit nicht das ausschließliche Recht eines Erzeugerverbandes ist, dem ggf. aber nicht alle Produzenten der Region angehören. In der Praxis ist für Deutschland zu beobachten, dass der Herkunftsschutz von den Anmeldern subjektiv oftmals als personen- bzw. gruppengebundenes Recht wahrgenommen wird.

3. Weiterer Modifikationsbedarf

Aus Sicht der Verfasser gehen einige der neuen Regelungen des Herkunftsschutzes nicht weit genug bzw. besteht bei mehreren wichtigen Punkten noch Änderungsbedarf.

⁹ Siehe Liste der Produkte, die noch kein erstes Mal im Europäischen Amtsblatt veröffentlicht worden sind, unter http://ec.europa.eu/agriculture/foodqual/protec/applications/pdopgi_list110906.pdf.

¹⁰ Die deutschen Anträge, welche sich im nationalen Antragsverfahren befinden, lassen sich elektronisch unter <http://www.dpma.de> abrufen.

a) Verkürzung der Antragsdauer

Insbesondere der langwierige Anmeldeprozess, der in der Praxis durchaus fünf bis sechs Jahre in Anspruch nimmt, kann zu erheblichen Akzeptanzproblemen bezüglich der Verordnung führen. Ein Hauptgrund für die außergewöhnliche Dauer stellt das sequentielle Prüfverfahren dar, welches durch das nationale Einspruchsverfahren und durch die Möglichkeiten von Einsprüchen aus Drittländern sogar nochmals tendenziell verlängert wurde. Die Verordnung schreibt vor, dass auf nationaler Ebene wie auch auf Ebene der Kommission überprüft werden muss, ob die Anträge den Anforderungen der Verordnung entsprechen. Wenn in Deutschland keine Einsprüche gegen einen Antrag eingelegt werden, so muss zurzeit auf Basis von Erfahrungswerten damit gerechnet werden, dass ca. eineinhalb bis zwei Jahre benötigt werden, bis ein positiv beschiedener Antrag an das Bundesministerium der Justiz weitergereicht wird. Dieses leitet das Verfahren dann, formal beschränkt auf die Weiterleitungsfunktion, der Kommission zu. Auf Ebene der Kommission ist ebenfalls mit einem Zeitraum von bis zu drei Jahren und länger zu rechnen, bis ein Antrag publiziert wird. Aufgrund des häufigen Personalwechsels, welchen es bei den Sachbearbeitern für die deutschen Anträge gegeben hat, sind diese offensichtlich längere Zeit unbearbeitet geblieben. Zudem war die Ressourcenausstattung für den Bereich der g.g.A.- und g.U.-Produkte bei der Kommission insgesamt zu schwach, was die Anzahl von derzeit etwa 200 nicht abgeschlossenen Verfahren belegt. Darüber hinaus wurde mit der EU-Erweiterung auch eine Vielzahl von Anmeldungen aus den neuen Mitgliedsstaaten gestellt, so dass die Überlastung tendenziell weiter zugenommen hat.

Zur Abhilfe werden derzeit folgende Optionen diskutiert:

1. Die Beibehaltung der bisherigen Verfahrensweise mit erheblich umfangreicherer Personalausstattung der EU-Kommission. Unter der aktuellen Maßgabe von Verwaltungsvereinfachung und -verschlinkung ist diese Option aktuell als wenig wahrscheinlich anzusehen.
2. Eine Reduzierung der inhaltlichen Prüfung des Antrages auf nur noch eine Stufe (national oder europaweit). Dadurch könnte die Dauer des Verfahrens verkürzt und mit einer Verlagerung auf die nationale Ebene die EU-Kommission entlastet werden. Durch eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung und Handhabung dürften sich hier jedoch sehr große Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten ergeben. Zu heterogen ist derzeit die Herangehensweise und Behandlung des Schutzrahmens bzw. der herkunftsgeschützten Produkte. Entsprechend dem Charakter eines europaweiten Verzeichnisses sollten hier möglichst einheitliche Maßstäbe für Produkte mit gleichen Schutzstatus und Privilegien gelten. Die Verfasser dieses Beitrages plädieren deshalb für eine Prüfinstanz auf europäischer Ebene.
3. Als dritte Option wurde von der Kommission die Schaffung bzw. Beauftragung einer externen Agentur vorgeschlagen.

Es ist zu betonen, dass die Anforderungen, welche an eine g.g.A. bzw. g.U. gemäß der Verordnung gestellt werden, einen breiten Interpretationsspielraum zulassen. Hier schafft auch der Leitfadens, welcher von Seiten der Kommission für Anmelder und somit auch für die Prüfer in den Mitgliedsstaaten elektronisch verfügbar ist, nur bedingt Abhilfe.

Daher ist es denkbar, dass ein Antrag in einem Land akzeptiert wird und daran anschließend von der Kommission auch positiv beschiedener wird, während in einem anderen Land ein solcher Antrag auf nationaler Ebene abgelehnt wird und somit bereits vorab keine Chance auf eine Eintragung hat.

Aus eigenen Diskussionen mit deutschen Antragsstellern ist bekannt, dass das DPMA das menschliche Know-how (oder auch Produktionskompetenz) eher stark nachgeordnet berücksichtigt. Dabei kann dieses beim Nachweis des Zusammenhanges zwischen Produkt und Region als „savoir-faire“ – entsprechend dem der Verordnung zugrunde liegenden französischen Konzept – als wesentliche Dimension angeführt werden.

Des Weiteren werden auch die Verwendung mittelbarer Herkunftsangaben (z.B. ein weiß-blauer Rautendeckel bei Gewürz Gurken) nicht als Beleg bzw. indirekter Nachweis für deren Nutzung akzeptiert. Dabei geht aus dem für Herkunftsangaben geltenden Schutzzumfang hervor, dass es außerhalb des festgelegten Erzeugungsgebietes liegenden Produzenten untersagt ist, mittelbare Angaben zu verwenden, die auf diese im Antrag abgegrenzte Region hinweisen.

Die genannten Beispiele zeigen exemplarisch, dass eine nationale Überprüfung zur Ungleichbehandlung von Anträgen führen kann. Daher ist bei Reduzierung auf eine inhaltliche Prüfung eine europaweit einheitliche Handhabung als die bessere Lösung anzusehen. Sicherlich kann es auch hierbei vorkommen, dass die Prüfer unterschiedliche Maßstäbe anlegen, jedoch lässt sich in einer Institution eine homogenere Beurteilung erwarten.

b) Nähere Erläuterung der Kriterien für eine g.U. bzw. g.g.A.

Eine einheitlichere Bewertung der Anträge im Sinne der Gleichbehandlung würde auch eine nähere Erläuterung der Anforderungen bringen, welche an eine g.g.A. bzw. g.U. gestellt werden. Dieses könnte z.B. im Leitfadens für Antragssteller geschehen.

Eine g.g.A. kann beispielsweise allein schon aufgrund ihres hohen Ansehens, welche diese beim Verbraucher genießt, eingetragen werden. Es stellt sich allerdings die Frage, wann ein Produkt hohes Ansehen genießt. Gemäß des Arbeitspapiers „*Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen sowie Bescheinigung besonderer Merkmale für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel – Leitfaden zu den Gemeinschaftsvorschriften*“ der Kommissionsdienststellen (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2006b) wird auf Seite 14, der Ratschlag erteilt, dass es bei Anträgen zur g.g.A., welche grundsätzlich auf dem Ansehen eines Erzeugnisses aufbauen, empfehlenswert ist, relevante Literatur und Konsumentenbefragungen beizufügen, die dieses Ansehen dokumentieren. Die Verwendung von Verbraucherbefragungen wird also explizit erwähnt.

In der Folge stellt sich dann jedoch die Frage, bei welchen Befragungsergebnissen von einem hohen Ansehen gesprochen werden kann. Zudem ist bei Umfragen die Formulierung der Fragen und oftmals auch die Zielgruppe sehr wichtig, die betrachtet wird (NOELLE-NEUMANN und SCHRAMM, 1961). Gegebenenfalls besteht von Seiten der Kommission die Möglichkeit, zum Punkt Ansehen vier bis fünf maßgebliche Fragen an die Hand zu geben, vergleichbar mit der

Abfrage der Verkehrsauffassung in Deutschland, die oftmals bei Marken durchgeführt wird. Diese könnten als valide Orientierung von Antragsstellern für Konsumentenbefragungen verwendet werden. In Tabelle 1 findet sich ein erster Vorschlag der Verfasser, wie ein Fragenkatalog zur Ermittlung des Ansehens einer Herkunftsangabe ggf. gefasst werden könnte.¹¹

Tabelle 1. Vorschlag Fragenkatalog zur Ermittlung des Ansehens einer Herkunftsangabe

1. Haben Sie die von der Bezeichnung XV schon einmal gehört oder gelesen?
 ja nein
2. Wenn Sie ein Produkt X kaufen, welche Herkunft bevorzugen Sie dann?
 Herkunft XY Herkunft 1 Herkunft 2
 Herkunft 3 keine Herkunft
3. Wie wichtig ist Ihnen die Herkunft XY, wenn Sie Produkt X einkaufen?
 (fünf-polige Skala von sehr wichtig bis völlig unwichtig)
4. Wie häufig kaufen Sie Produkt X ein?
 [...]

Quelle: eigene Darstellung

Neben dem Ansehen muss bei der Antragsstellung vor allem der Zusammenhang zwischen dem Produkt und einer Region nachgewiesen werden. Der Zusammenhang zwischen Herkunft und Qualität liegt vor allem darin begründet, dass das Produkt seine Güte oftmals der Gegend verdankt, aus der es stammt. So bilden das Klima und der Boden einer Region die maßgeblichen Einflussfaktoren auf die Qualität eines Weines. Aber auch das Know-how der vor Ort ansässigen Hersteller spielt bei vielen Produkten eine wichtige Rolle für die Besonderheit und Einzigartigkeit dieser regional hergestellten Erzeugnisse (LOSCHELDER und LOSCHELDER, 2002: 1).

Die auf den Besonderheiten einer Region beruhende Spezifität der Produkte ist in der Regel nur schwer anhand von Inhaltsstoffen quantifizierbar. Selbst bei Wein, der als Vorbild bei der Schaffung der VERORDNUNG (EWG) NR. 2081/92 diente, sind die feststellbaren Unterschiede chemisch-analytisch gesehen bezogen auf verschiedene Herkünfte im Vergleich zu anderen Qualitätsparametern als stark nachgeordnet einzustufen. Ähnliches gilt auch für die Produktkategorie Käse. So kann beispielsweise ein Emmentaler aus dem Allgäu in Bezug auf die bedeutsamen Qualitätsparameter chemisch-analytisch nicht von einem Emmentaler, der in Norddeutschland aus silofreier roher Kuhmilch hergestellt wurde, unterschieden werden. Dennoch bestehen geschmackliche Unterschiede zwischen diesen beiden Erzeugnissen. Im Register der EU-Bezeichnungen befinden sich viele Produkte, welche als g.U. eingetragen sind, für welche chemisch-analytische Unterschiede zu vergleichbaren Erzeugnissen aus anderen Regionen aber nicht vorhanden bzw. mit derzeitigen Nachweismethoden nicht feststellbar sind.

¹¹ Der Vorschlag basiert auf den Fragestellungen bereits durchgeführter Abfragen zur Verkehrsauffassung, welche den Verfassern bekannt sind (z.B. Nürnberger Rostbratwürste, Münchener Weißwurst). Auf dieser Grundlage kann eine weitere Validierung des Instrumentariums zur Ermittlung der Verkehrsauffassung erfolgen.

Abhilfe können teilweise organoleptische Prüfungen, d.h. sensorische Tests schaffen. Da jeder Verarbeiter oftmals jedoch sein eigenes traditionelles und geheimes Rezept hat, unterscheiden sich die Endprodukte der Hersteller einer geschützten Herkunftsangabe meist geschmacklich voneinander. Eine einheitliche Vorgehensweise bzw. Bewertung einzelner geschmacklicher Kriterien der organoleptischen Prüfung ist daher vielfach nicht möglich, da jeder Verarbeiter seine eigenen Vorstellungen bezüglich des besten Geschmacks für sein Endprodukt hat. Die Freiheit der Geschmacksvielfalt sollte aber im Rahmen einer Anmeldung zur g.U. weiterhin gegeben sein. Dieses wurde bisher auch von der Kommission berücksichtigt, sonst hätten Erzeugnisse wie z.B. der Feta-Käse, den es in einer Vielzahl geschmacklicher Varianten gibt, keinen Eintrag gefunden. Und so gibt es auch beim Allgäuer Emmentaler oder Allgäuer Bergkäse eine große Vielfalt an geschmacklichen Ausprägungen, so dass sich solch ein Käse sensorisch betrachtet von einer Sennerei zur nächsten stark unterscheiden kann.

Es ist zu konstatieren, dass die Herstellung eines Zusammenhanges zwischen der besonderen Güte eines Produktes (im Sinne der chemisch-analytischen Parameter) und dessen Herkunft mit Problemen behaftet ist. Während bei einer g.g.A. im Zweifelsfall noch auf das Ansehen zur Erfüllung der Antragsforderungen ausgewichen werden kann, ist der Nachweis der Kausalität bei einer g.U. obligatorisch. Dasselbe gilt für eine g.g.A., für welche kein besonderes Ansehen besteht. Auch für diese ist solch ein eindeutiger Beleg anzuführen.

Der Nachweis des Zusammenhangs eines Produktes mit seiner Region wird auch von anderen Autoren als zentrales Problem angesehen. TILLMANN (1993: 615) hat sogar ernsthafte Zweifel an der naturwissenschaftlichen Nachweisbarkeit des „lien au terroir“. Auch GLAUS (1996: 137) kommt zu dem Schluss, dass der Bezug zu einer geographischen Region nichts „als eine schutzlegitimierende, aber nicht nachweisbare Behauptung“ sei. Da auch von Seiten der EU-Kommission zur Nachweisbarkeit des Zusammenhangs zwischen Herkunft und Spezifität regionaler Produkte noch wesentlicher Forschungsbedarf besteht, unterstützte sie im 5. Rahmenprogramm (Forschungsförderung) auch ein Projekt mit dem Namen TYPIC, um zur Verringerung des Informationsdefizits in diesem Themenfeld beizutragen (siehe <http://www.typic.org>).

Aus den Betrachtungen wird klar, dass ein objektiver Nachweis des Zusammenhangs eines Produktes mit der Region nur schwer erbracht werden kann. Es soll an dieser Stelle betont werden, dass solch ein Zusammenhang für die meisten geschützten Produkte sicherlich besteht, nur dass dessen wissenschaftliche Untermauerung mit den derzeitigen Mess- und Prüfmethoden in vielen Fällen nur unbefriedigend erfolgen kann. Vielmehr können nur Indizien angeführt werden, die auf einen Zusammenhang hinweisen. Nicht immer können hierfür aber Mehrpreisbereitschaften oder Präferenzen angeführt werden. So gibt es auch einige Erzeugnisse (z.B. Donau-Moos-Kartoffel, Murnau-Werdenfeler Rind), welche aufgrund ihrer Herkunft eine gewisse Eigenschaft aufweisen (z.B. moosiger Geschmack der Donau-Moos-Kartoffel), die aber vom Verbraucher nicht immer bzw. nur von einem kleinen Segment von Verbrauchern am stärksten präferiert wird.

Auf nationaler wie auch auf EU-Ebene ist deshalb eine zu technisch-naturwissenschaftliche Prüfung problematisch, da sich ein besonderes Know-how, Bodenbedingungen und ein spezielles Klima und deren Wirkung auf ein Erzeugnis nicht immer in exakt zu messende Eigenschaften des Produktes widerspiegeln, obwohl sie das Erzeugnis aber gleichwohl vielfältig beeinflussen. Genau dieses nur schwer zu messende Zusammenwirken einer Vielzahl von harten und weichen Faktoren bestimmt jedoch das Wesen der Spezifität entsprechend dem Kerngedanken der Verordnung.

Aus Sicht der Verfasser sollte für die Erbringung des Nachweises des Zusammenhanges eines Produktes zur Region viel stärker auf nachweisbare traditionelle Herstellungs- und/oder Anbauprozesse rekurriert werden. Dieses Vorgehen wäre analog zu den Verfahrensweisen bzw. der besonderen Qualität gemäß der EU-Öko-Verordnung: hier geht es ausschließlich um das Produktions- und Herstellungsverfahren und nicht um chemisch-physikalisch messbare Unterschiede des Endproduktes gegenüber konventioneller Ware.

Spezifische, traditionelle Verfahren können bezüglich ihres Nachweises z.B. in Archiven recherchiert werden. Aus Büchern, alten Zeitungsberichten etc. lässt sich meist gut erkennen, ob es sich beim fraglichen Verfahren um etwas Typisches für eine Region handelt oder nicht. Zudem sollte auch berücksichtigt werden, inwieweit das Erzeugnis und dessen Produktion bzw. Ernte das Leben in einer Region bestimmen. Man kann hierbei von der so genannten kulturellen Dimension eines Lebensmittels sprechen (THIEDIG, 2004). So bestimmen beispielsweise im europaweit größten Anbaugebiet für Einlegegurken in Niederbayern zur Zeit der Gurkenernte die „Gurkenflieger“ (Erntegeräte, die wie Flugzeuge aussehen) das Bild der Landschaft. Zudem gibt es Feste, wie z.B. das Wallerfinger Volksfest, bei dem die Gurke im Mittelpunkt steht und auch eine „Bayerische Gurkenkönigin“ gewählt wird.

Eine auf Basis einer deutschlandweiten, repräsentativen Umfrage der CMA und ZMP durchgeführte Faktorenanalyse zeigt, dass auch deutsche Verbraucher regionale Spezialitäten vor allem als traditionelle wie auch authentische Produkte sehen (PROFETA et al., 2007). Der Faktor, welcher diese beiden Aspekte beinhaltet, war der zweitwichtigste und erklärte ca. 12 % der Varianz. An erster Stelle stand in der Studie der Faktor Qualität mit ca. 31 % erklärter Varianz. Die Statements hierzu betreffen wichtige Qualitätsdimensionen der Produkte, wie z.B. die sensorische Qualität (besserer Geschmack regionaler Spezialitäten), wobei hier aber auch die Ursachen für die bessere Qualität, das Know-how der Menschen in der Region („savoir-faire“) und die besonderen natürlichen Bedingungen in der Region („terroir“) subsumiert werden.

Diese beiden Faktoren reflektieren somit idealtypisch das französische (und europäische) Konzept zu den Besonderheiten regionaler Spezialitäten und deren europäische „Schutzphilosophie“, die in der VERORDNUNG (EG) NR. 510/06 (ex VERORDNUNG (EWG) NR. 2081/92) ihren Niederschlag gefunden hat. Somit wird deutlich, dass auch bei den deutschen Verbrauchern dieses romanische Verständnis in vergleichbarer Form gegeben ist.

Die Relevanz dieses Bewertungsmaßstabes für die höchste europäische richterliche Instanz dem EUGH, wird am Urteil vom 25. Oktober, 2005 zu den verbundenen Rechtssachen

C-465/02 und C-466/02 deutlich (siehe auch Pressemitteilung Nr. 92/05 des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften). Bei den Gründen für die Anerkennung der Bezeichnung Feta als g.U. wird unter anderem angegeben, dass das Zusammenwirken zwischen den besonderen natürlichen und den besonderen menschlichen Faktoren diesem Käse einen hervorragenden internationalen Ruf verliehen haben.

Diesem letztgenannten weichen Faktor, dem „savoir-faire“, der die Summe und die Interaktion menschlicher Einflüsse, wie z.B. das handwerkliche Know-how beim Umgang mit den Produkten reflektiert, sollte bei der Prüfung von Anträgen seitens des DPMA zukünftig mehr Gewicht zugesprochen werden. Hiermit würde man direkt an das romanische Gedankengebäude anknüpfen, welches Grundlage des europäischen Herkunftsschutzsystems ist und somit auch zu einer einheitlicheren Handhabung des Systems beitragen. Daher ist dieser Vorschlag im Sinne der Verordnung nachvollziehbar, steht aber zugleich im Konflikt mit dem stark naturwissenschaftlich ausgeprägten nordeuropäischen Verständnis einer Herkunftsangabe. Diese unterschiedliche Perspektive ist aus Sicht der Verfasser mit ursächlich für zeitliche Verzögerungen und grundsätzliche Schwierigkeiten der Antragssteller und ist wenig förderlich für die stärkere Nutzung dieses Systems unter anderem auch in Deutschland.

Neben Angaben zum „terroir“ und „savoir-faire“ können auch ökonomische Daten auf eine schützenswerte Spezialität hindeuten. Wenn in der zu schützenden Region ein Großteil der nationalen bzw. europäischen oder sogar weltweiten Produktion stattfindet, dann deutet dies darauf hin, dass dieses auf menschlichen wie auch natürlichen Faktoren beruht. Beispiel hierfür ist die Kiwi Latina aus der Region Latium in Italien. Seit den 80er Jahren entwickelte sich dort aufgrund der besonders guten Anbaubedingungen ein sehr großes Anbaugebiet, in welchem heute der Großteil der in Europa konsumierten Kiwis produziert werden. Ähnliches gilt für den Freistaat Bayern, in welchem sich beispielsweise das europaweit größte Anbaugebiet für Einlegegurken befindet.

Die Vorschläge sind auch vor dem Hintergrund zu betrachten, dass eine Vielzahl von Produkten (486) im Schnellverfahren nach Artikel 17 der VERORDNUNG (EWG) NR. 2081/92 von Anfang bis Mitte der 90er Jahre eingetragen wurde (THIEDIG, 2004: 309). D.h., bei diesen wurde von den Mitgliedsstaaten nur der zu schützende Name gemeldet, aber nicht eine Spezifikation. Die Eintragung erfolgte in der Regel ohne Prüfung der Anforderungen, wie sie nach der VERORDNUNG (EG) NR. 510/2006 gelten. Unter den im Schnellverfahren eingetragenen Produkten findet sich eine Vielzahl von Erzeugnissen, bei welchen sich die wissenschaftliche Erbringung eines Nachweises zwischen Herkunft und Region schwierig gestaltet und somit deren Eintragung unter Maßgabe der derzeitigen Bewertung wohl nicht möglich wäre. Dementsprechend findet aktuell eine Schlechterstellung von Erzeugnissen statt, die sich im Antragsverfahren befinden. Für diese wird insbesondere in Deutschland eine eher technische Sichtweise der Verordnung angewandt, bei welcher der Zusammenhang zwischen einem Produkt und seiner Region vorrangig am Endprodukt chemisch-analytisch belegt sein muss.

c) Selbstverpflichtender Rohstoffbezug im System der g.g.A.

Ein weiterer Punkt bei dem Modifikationsbedarf besteht, ist die zurzeit fehlende Option freiwillig einen selbstverpflichtenden Rohstoffbezug für eine g.g.A. festzulegen. In diesem Subsystem muss der regionale Rohstoffbezug derzeit begründet werden. D.h., es ist darzulegen, was die Besonderheit dieser Rohstoffe im Gegensatz zu Rohstoffen aus anderen Regionen ist. Das Argument, welches hierfür im Raum steht, ist, dass es ansonsten zu Wettbewerbsverzerrungen kommen könnte.

Es stellt sich aber die Frage, was gegen eine freiwillige Festlegung der Produzenten spricht, wenn sich diese einig sind. Hierdurch könnte der Zielerfüllungsgrad der Verordnung erhöht werden. Die Produzenten der Region werden im Zuge einer gemeinsamen und koordinierten Antragsstellung ohnehin einen prozentualen Rohstoffbezug festlegen, der über den Bezugsmöglichkeiten liegt bzw. werden sich nur zu einem prozentual festgelegten Rohstoffbezug aus der Region verpflichten, wenn dieser auch realisierbar ist. D.h., die vor Ort ansässigen Produzenten werden ihre Interessen selbst nicht unangemessen beeinträchtigen. Daher ist der Vorschlag der Autoren dahingehend, dass grundsätzlich ein regionaler Rohstoffbezug in jeder prozentualen Abstufung möglich sein sollte, sobald sich die Produzenten einer Region hierüber einig sind. Der Konsens sollte als Kriterium ausreichen. Falls einer der regionalen Hersteller eine Festlegung ablehnt, muss diesem aber Rechnung getragen werden.

Ein Problem, welches sich beim selbstverpflichtenden Rohstoffbezug im System der g.g.A. ergeben könnte, ist die Benachteiligung von Produzenten, die neu anfangen, im Schutzgebiet zu produzieren (vgl. THIEDIG und SYLVANDER, 2000: 432). Falls die Rohstoffbasis begrenzt ist, werden eventuell nicht überwindbare Markteintrittsbarrieren geschaffen. Dem kann entgegengehalten werden, dass die alteingesessenen Erzeuger meist über Jahrzehnte hinweg eine „Unique Local Proposition“ (ULP) geschaffen, d.h. eine Reputation für das Produkt aufgebaut haben. Neu hinzukommende Unternehmer profitieren hiervon und sind somit zumindest teilweise als Trittbrettfahrer zu bezeichnen. Insofern ist eine relative Benachteiligung berechtigt. Gleichwohl dürfen entsprechende Regelungen den Rohstoffzugang für Neuproduzenten nicht verhindern.

Als weiteres, aus Sicht der Verfasser wesentliches Argument für einen selbstverpflichtenden Rohstoffbezug kann bei einer g.g.A. auch die Verkehrsauffassung angeführt werden. So kann z.B. die Hypothese aufgestellt werden, dass viele Verbraucher bei der Münchener Weißwurst davon ausgehen, dass ein Großteil der Rohstoffe hierfür aus Bayern stammt. Die Verfasser plädieren dafür, dass in Zukunft insbesondere die Verkehrsauffassung der Konsumenten eine größere Berücksichtigung bei der Entscheidung findet, ob bei einer g.g.A. ein (prozentualer) regionaler Rohstoffbezug festgelegt werden kann oder nicht. Hiermit kann auch der Kritik seitens der Verbraucherzentralen begegnet werden, welche das System der g.g.A. aufgrund des fehlenden obligatorischen regionalen Rohstoffbezugs als irreführend für den Verbraucher bezeichnen (LZ, 2007: 26). Darüber hinaus ist anzunehmen, dass bei einigen Erzeugnissen ein nicht unerheblicher Teil der Verbraucher davon ausgeht, dass die Rohstoffe hierfür ganz oder zu einem prozentualen Anteil aus der Region stammen. In dieser Situation wäre der Tatbestand der Irreführung erfüllt.

Aus Sicht der Verfasser sollte daher die Auffassung der Verbraucher über die Herkunft der Rohstoffe, welche für eine geschützte Angabe benötigt werden, Berücksichtigung bei der Erstellung der Spezifikation bzw. Prüfung der jeweiligen Eintragungsvoraussetzungen und -bedingungen finden.

Diesbezüglich ist auch zu berücksichtigen, dass in die VERORDNUNG (EG) NR. 510/2006 die Verkehrsauffassung als Kriterium für einen verpflichtenden Rohstoffbezug im System der g.g.A. grundsätzlich aufgenommen wurde. In Artikel 5, Absatz 2 der DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EG) NR. 1898/06 wird darauf hingewiesen, dass Beschränkungen hinsichtlich des Ursprungs der Rohstoffe für eine geographische Angabe in Bezug auf den Zusammenhang gemäß Artikel 4, Absatz 2, Buchstabe f), Ziffer ii), der VERORDNUNG (EG) NR. 510/06 zu rechtfertigen sind. In letztgenannter Fundstelle wird auch das Ansehen explizit genannt. Da dieses mittels der Verkehrsauffassung bestimmt werden kann, ist eine hierzu durchgeführte Erhebung zur Klärung der Frage eines (selbst-)verpflichtenden Rohstoffbezuges möglich und aus Sicht der Verfasser auch sinnvoll.

Welche Auswirkungen eine Rohstoffbindung im System der g.g.A. auf die Produzenten- wie auch Konsumentenrente hat, bedarf näherer Untersuchung. Da bisherige wohlfahrtstheoretische Betrachtungen, wie sie z.B. von LIPPERT und THIEDIG (2001) und von ZAGO und PICK (2002) vorgenommen wurden, keine Differenzierung zwischen den Subsystemen g.U. und g.g.A. getroffen haben, besteht hier noch Forschungsbedarf. Gleichwohl ist tendenziell zu erwarten, dass insbesondere bei Produkten mit Rohstoffbindung die Erzeuger stärker am Wertschöpfungssystem der Herkunftsbezeichnung partizipieren. So erhalten beispielsweise die Traubenerzeuger in der Champagne das Mehrfache des sonst üblichen Marktpreises für die Rohware (KLÄSGEN, 2005: 33).

d) Gleichsetzung unmittelbarer mit mittelbaren Herkunftsangaben im Rahmen der Antragsstellung

Wie bereits in diesem Abschnitt erwähnt, sollte auch den mittelbaren Angaben eine höhere Bedeutung zugemessen werden. Im Rahmen der Antragsstellung sollte die nachweisliche Nutzung von z.B. weiß-blauen Rauten beim Bayerischen Meerrettich oder der Bayerischen Gurke Anerkennung bei der Antragsstellung finden. Laut der aktuellen DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EG) NR. 1898/06, Artikel 3, Abs. 1 können jedoch nur solche Begriffe eingetragen werden, die im Handel oder im allgemeinen Sprachgebrauch zur Bezeichnung des betreffenden Agrarerzeugnisses verwendet werden. Die Nichtberücksichtigung mittelbarer Angaben innerhalb der Durchführungsverordnung stellt nach Meinung der Verfasser einen Mangel dar. Aus dem für bereits eingetragene Herkunftsangaben geltenden Schutzzumfang geht jedoch hervor, dass es außerhalb des festgelegten Erzeugungsgebietes liegenden Produzenten untersagt ist, mittelbare Angaben zu verwenden, die auf diese im Antrag abgegrenzte Region hinweisen. Somit wird in der Verordnung selbst der mittelbare Herkunftshinweis als relevante Herkunftsangabe gewertet.

Als mittelbare Angaben sind auch die Namen kleinerer Regionen zu verstehen, die vom Verbraucher oftmals als Hinweis für ein größeres Gebiet verstanden werden. So

weiß der heimische Verbraucher, dass ein Produkt, welches aus München, Nürnberg oder Niederbayern stammt, ein bayerisches Erzeugnis ist. Dieser Sachverhalt wird auch in der VERORDNUNG (EG) NR. 510/2006 berücksichtigt. So können Produzenten, die außerhalb Bayerns liegen, den Schutz für Bayerischen Meerrettich nicht aushebeln, indem sie auf das Produkt einfach fränkischer oder oberbayerischer Meerrettich schreiben. De facto kann also eine geographische Bezeichnung, die ein kleinräumiges Gebiet umfasst, nicht verwendet werden, wenn diese in der großräumigeren Schutzzone einer anderen Herkunftsangabe liegt. Der spezifischere/kleinräumigere Herkunftsbezug wird dem übergeordneten/großräumigeren Herkunftsbezug in vollem Umfang gleichgesetzt.

Im Umkehrschluss ergibt sich zwingend, dass bei einer Antragsstellung für eine geographische Angabe, welche ein größeres Gebiet umfasst, als Verwendungsnachweis für die zu schützende Bezeichnung auch Herkunftsangaben zu berücksichtigen sind, die Regionen innerhalb dieses Gebietes umfassen.

4. Vorschläge für zukünftige Änderungen im deutschen Markenrecht

Laut Artikel 5, Absatz 6 der VERORDNUNG (EG) NR. 510/06 kann ein Mitgliedsstaat eine Herkunftsangabe bereits unter einen vorläufigen Schutz stellen, wenn die nationale Prüfung positiv verlaufen ist und keine Einsprüche eingelegt bzw. diese abgelehnt worden sind. Hieraus ergibt sich für die Antragssteller die Möglichkeit, einen Schutz relativ schnell (innerhalb von zwei Jahren) zu erlangen. In Deutschland wurde diese Option, welche die Verordnung bietet, vom Gesetzgeber bisher noch nicht wahrgenommen. In den beiden aus Sicht dieser Verordnung wichtigen Ländern Frankreich und Italien gibt es dem gegenüber entsprechende Regelungen. Aus Sicht der Verfasser ist die Erteilung eines vorläufigen Schutzes zu befürworten. Mittelfristig besteht ansonsten die Gefahr, wie bereits im vorherigen Abschnitt angeführt, dass durch eine lange Antragsdauer viele potentielle Anmelder abgeschreckt werden bzw. dass Anmelder im Laufe des Anmeldeprozesses aufgeben. Dieser Vorschlag wäre allerdings hinfällig, wenn eine abschließliche Prüfung auf EU-Ebene stattfinden würde.

5. Zusammenfassung

Neben der Einbeziehung und Öffnung des Herkunftsschutzes für Drittstaaten, dem eigentlichen Hauptanliegen der Neuregelung, brachte die VERORDNUNG (EG) NR. 510/2006 bereits einige weitere elementare Änderungen mit sich. Durch den nun möglichen Schutz nicht-geographischer Angaben (z.B. Obazda) als g.g.A., der Option der grenzüberschreitenden Eintragung und durch die Schaffung eines öffentlichen Registers der geschützten Herkunftsangaben wurde der Schutzzumfang für Antragssteller erweitert und die Transparenz gegenüber dem Verbraucher verbessert. Des Weiteren wurde die Rechtssicherheit des Systems gestärkt, indem nun auch Einspruchsmöglichkeiten für nicht-antragstellende Vereinigungen bestehen. Ebenfalls positiv zu bewerten ist die eigene Vorgabe der Einhaltung einer Ein-Jahres-Frist für die Bearbeitung von Anträgen bei der

EU. Da es sich hierbei aber nur um eine Soll- und keine Muss-Vorschrift handelt, bleibt hier abzuwarten, ob es zu einer Beschleunigung des Antragsverfahrens kommt.

Das Nichtzustandekommen einer Liste der Gattungsbezeichnungen, für welche kein Herkunftsschutz beantragt werden kann, ist im Nachhinein als verständlich zu bewerten. Bereits bei einzelnen Produkten treten im Rahmen eines Eintragsverfahrens erhebliche Auffassungsunterschiede zwischen Mitgliedsstaaten auf, die bezogen auf den Einzelfall erst mühsam zu klären sind (z.B. Feta, Bayerisches Bier, Parmesan). Die angestrebte Liste stellt quasi eine Bündelung aller möglichen Streitfälle dar. Entsprechend konnte nicht erwartet werden, dass die Mitgliedsstaaten sich hierüber ex ante und "ohne Not" einig werden.

Die geforderte obligatorische Markierung mit den EU-Logos kann teils positiv, aber auch teils negativ gesehen werden. Auch über die beabsichtigte Modifikation der Zeichen sollte nochmals diskutiert werden, da dieses den Verbraucher eventuell mehr verwirren als helfen könnte.

Trotz der vorgenommenen Änderungen besteht weiterer Modifikations- wie auch Diskussionsbedarf, wie anhand des Themas der obligatorischen Markierung aufgezeigt wurde. Von elementarer Bedeutung für die zukünftige Akzeptanz des Systems des Herkunftsschutzes ist die Verkürzung der Anmeldedauer. Fünf Jahre und mehr für die Antragsstellung sind niemanden zuzumuten, aber unter Einbeziehung des nationalen Prüfverfahrens nach den vorliegenden Erfahrungen die Regel. Durch die doppelte inhaltliche Prüfung ist ein „Bürokratiemonster par excellence“ entstanden. Über dessen negative Wirkungen wurde im Rahmen dieses Aufsatzes nur im Ansatz gesprochen. So kann der Fall auftreten, dass ein Antrag, der nach zweijähriger nationaler Prüfung akzeptiert wurde, nach fünf Jahren in Brüssel abgelehnt wird. Solche Fälle könnten dem Ansehen der Verordnung sehr schaden. Daher sollte nur eine inhaltliche Prüfung und diese unter der Maßgabe der dargelegten Erwägungen auf EU-Ebene stattfinden.

Des Weiteren muss über einen Leitfaden der EU eine Präzisierung der Anforderungen vorgenommen werden, welche an eine g.g.A. bzw. g.U. gemäß der Verordnung gestellt werden. Der bisherige Interpretationsspielraum ist sehr breit und variiert stark von Land zu Land. Falls nur noch eine Prüfung auf EU-Ebene stattfinden sollte, kann dieser Leitfaden auch als Manual für die dort zuständigen Sachbearbeiter dienen.

Da oftmals das Ansehen für die Antragsstellung herangezogen wird, sollte insbesondere dieser Begriff näher definiert werden. Eventuell würde es sich auch anbieten für die Ermittlung des Ansehens den Antragstellern vier bis fünf Fragen an die Hand zu geben, mit denen sie in Verbrauchenumfragen arbeiten können.

Eine weitere wichtige Anforderung an ein zu schützendes Produkt ist der Sachverhalt, dass es einen Zusammenhang zur Region aufweisen soll, in der es erzeugt wird. Da dies objektiv nur schwer mittels chemisch-analytischer Verfahren nachgewiesen werden kann, stellt sich die Frage, inwieweit es hier nicht besser wäre, verstärkt den geforderten Nachweis über den Beleg des Produktionsprozesses einschließlich der Tradition und Historie eines Produktes zu führen. Dieses ist aus Sicht der Verfasser glaubwürdiger, als Kausalitäten herzuleiten, die nur hypothetischer Natur sind.

Im Rahmen der Antragsstellung sollte in Zukunft die nachweisliche Nutzung mittelbarer Herkunftsangaben in vollem Umfang Anerkennung bei der Antragsstellung finden. Eine Beschränkung der Anmeldungen auf unmittelbare Angaben würde verhindern, dass eine Reihe schützenswerter Angaben, welche aber eher mittelbar beworben werden, nicht gegen missbräuchliche Nutzung gefeit wären. Hierdurch ergäbe sich eine offene Flanke im Bereich der europäischen Herkunftsschutzes, welche dieses System schwächt.

Insbesondere im Bereich der g.g.A. könnte der EU-Herkunftsschutz durch eine freiwillig selbstverpflichtende Rohstoffbezug der Anmelder maßgeblich gestärkt und untermauert werden. Hierdurch wäre es möglich, dass den Zielen der VERORDNUNG (EG) NR. 510/06 gerade bei der in nord-europäischen Ländern zunehmend wichtigen g.g.A. besser Rechnung getragen werden.

Literatur und Quellen

- AGREEMENT ON TRADE RELATED ASPECTS OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS, ANNEX 1C of Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. 15th April 1994, Marrakesh.
- EUROPÄISCHER GERICHTSHOF (EUGH) (2005): Urteil vom 25. Oktober „Landwirtschaft – Geografische Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel – Bezeichnung ‚Feta‘ – Verordnung (EG) Nr. 1829/2002 – Gültigkeit“ in den verbundenen Rechtssachen C-465/02 und C-466/02.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006a): Veröffentlichung eines Antrags nach Artikel 6 Absatz 2 der VERORDNUNG (EG) NR. 510/2006 des Rates zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel. Europäisches Amtsblatt C 283/08.
- (2006b): Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen sowie Bescheinigung besonderer Merkmale für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel – Leitfaden zu den Gemeinschaftsvorschriften (Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen – 2. Ausgabe - 08/2004) http://ec.europa.eu/agriculture/publi/gi/broch_en.pdf.
- (2006c): Veröffentlichung eines Antrages nach Artikel 6, Absatz 2, der Verordnung (EG) Nr. 510/06 des Rates zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel. Europäisches Amtsblatt (320/09).
- (2005): WTO Panel upholds EU system of protection of “Geographical Indications”. Press release, IP/05/298. In: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/298&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- GLAUS, U. (1996): Die geographische Herkunftsangabe als Kennzeichen. Helbing & Lichtenhahn, Basel.
- KLÄSGEN, M. (2005): Ausverkauf in der Champagne. Süddeutsche Zeitung vom 31.12.2005: 33.
- LEBENSMITTEL-BASIS-VERORDNUNG (EG) NR. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit.
- LEBENSMITTELZEITUNG (LZ), (2002): Schutzbereich in WTO erweitern. Ausgabe 27: 32.
- (LZ), (2007): Front gegen Herkunftsangaben. Ausgabe 2: 26.
- LIPPERT, C. und F. THIEDIG (2001): Staatliche Förderung geographischer Herkunftsangaben für Lebensmittel und Agrarprodukte. In: Brockmeier, M., F. Isermeyer and S. Cramon-Taubadel (Hrsg.): Liberalisierung des Weltagrarhandels – Strategien und Konsequenzen. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. (37). Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup: 149-158.
- LOSCHELDER, C. und M. LOSCHELDER (2002): Geographische Angaben und Ursprungsbezeichnungen. 2. Auflage. Carl Heymanns Verlag, München.
- NOELLE-NEUMANN, E. und C. SCHRAMM (1961): Umfrageforschung in der Rechtspraxis. Chemie, Weinheim.
- PROFETA, A., R. BALLING und U. ENNEKING (2007): Wahrnehmung von regionalen Lebensmittelspezialitäten in Deutschland – Eine repräsentative Konsumentenbefragung. In: Berichte über Landwirtschaft (erscheint in Ausgabe 3).
- PROFETA, A., R. BALLING und U. ENNEKING (2006): Geschützte Herkunftsangaben – Status Quo und Entwicklung der Nutzung der Verordnung (EG) 510/06. In: Agrarwirtschaft 55 (8): 353-358.
- THIEDIG, F. (2004): Spezialitäten mit geographischer Herkunftsangabe. Marketing, Rechtlicher Rahmen und Fallstudien. Lang-Verlag, Frankfurt a. Main.
- THIEDIG, F. und B. SYLVANDER (2000): Welcome to the Club? An Economical Approach to Geographical Indications in the European Union. In: Agrarwirtschaft 49 (12): 428-437.
- TILLMANN, W. (1993): Grundlage und Reichweite des Schutzes geographischer Herkunftsangaben nach der VO/EWG 2081/92. In: Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht international 8/9: 610-617.
- VERORDNUNG (EWG) NR. 2081/92 des Rates vom 14. Juli 1992 zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel.
- VERORDNUNG (EG) NR. 510/06 des Rates vom 20. März 2006 zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel.
- VERORDNUNG (EG) NR. 1898/06 des Rates vom 14. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur VERORDNUNG (EG) NR. 510/06 des Rates zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel.
- ZAGO, A. und D. PICK (2002): The welfare effects of the public provision of information: labelling typical products in the European Union. Working Paper 24/02. Istituto Nazionale di Economia Agraria (<http://www.inea.it/prin/risultati/wp24.pdf>).

Kontaktautor:
DR. ADRIANO PROFETA
 Technische Universität München, Lehrstuhl für VWL – Umweltökonomie und Agrarpolitik
 Alte Akademie 14, 85350 Freising-Weihenstephan
 Tel.: 081 61-71 35 93, Fax: 081 61-71 45 36
 E-Mail: adriano.profeta@wzw.tum.de