



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

# Rechtlicher Schutz und staatliche Absatzförderung für Agrarprodukte und Lebensmittel auf dem Prüfstand

TILMAN BECKER

## Legal Protection and Public Sales Promotion of Agricultural Products Put to Test

Governmental sales promotion for agricultural products and food is of substantial importance in Germany. The origin in the respective federal state is emphasized as a quality attribute in sales promotion financed by the federal states and the origin in Germany is emphasized in sales promotion on the national level, as undertaken in Germany by the Central Marketing Agency (CMA). Public sales promotion for quality marks granted from federal authorities or the CMA establishes a connection between origin and quality. The European Commission regards this type of governmental sales promotion as an inadmissible intervention into single market actions because products of other European countries get discriminated and consumers get deceived. Based on this standpoint the European Commission put forward a claim against the CMA quality mark at the European Court. The paper presented here deals with the conflict of the legitimacy of governmentally run sales promotion and the underlying conflict between the German and the European legal system. The conflict between those two legal systems is reconstructed and analyzed by referring to the difference between a qualified and a combined geographical designation of origin. The traditional German law system does not differ between both designations and protects both in the same way. On the European level the qualified geographical designation is exclusively protected by the regulation (EWG) Nr. 2081/92. The combined geographical designation is regarded as inadmissible by the European Commission and therefore does not need a specific legal protection and therefore definitely no governmental sales promotion. Three aspects of geographical designations of origin will be presented as the geographical designation of origin will be discussed as a standard of communication, as a collective brand and as a quality signal. A designation of origin can establish itself as a standard of communication on the market only if a third party controls the credibility of the geographical claim. This is taken care of in the protection of the consumer against deception. Such a legal protection is needed for establishing the geographical designations of origin on the market as evolutionary stable standards of communication. If some additional quality claims are linked to the geographical designations of origin, a legal protection as a brand seems appropriate. The regulation (EWG) Nr. 2081/92 excludes combined designations of origin from the legal protection in Community law. This regulation regards the producers in the respective geographical region as responsible for formulating quality standards which are documented by submitting these quality specifications to a kind of register. It is positive that the quality standards are not set by the legal system but by the producers themselves. But on the other side, the regulation (EWG) Nr. 2081/92 has the other very important shortcoming that the degree of protection is much higher than demanded by the aim to prevent consumer deception. It is the stated goal of this regulation to support agricultural producers by establishing a much higher degree of legal protection for the designations of origin than for other designations and brand names. In this article is recommended to reduce the exceptional high legal protection of agricultural and food products with geographical designations to a „normal“ level as valid for other brand names. Furthermore, it is suggested not to make a distinction between the qualified and the combined designation of origin in legal protection.

Key words: public sales promotion; designation of origin; quality mark; protected designation of origin; protected geographical indication; communication standard; collective brand; quality signal; credence good; food register

## Zusammenfassung

In der Bundesrepublik Deutschland hat die staatliche Absatzförderung für Agrarprodukte und Lebensmittel erhebliche Bedeutung. Bei einer staatlichen Absatzförderung durch die Bundesländer wird wie selbstverständlich die Herkunft aus dem jeweiligen Bundesland und bei einer staatlichen Absatzförderung durch die Centrale Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft (CMA) die nationale Herkunft als besondere Qualitätseigenschaft herausgestellt. Die Herkunfts- und Qualitätszeichen der Bundesländer und das CMA-Gütezeichen sind ein Instrument der staatlichen Absatzförderung und verbinden Aussagen über die Herkunft mit Qualitätsaussagen. Die Europäische Kommission betrachtet diese Form der staatlichen Absatzförderung als unzulässigen Eingriff in den innergemeinschaftlichen Handel, da hierdurch die Erzeugnisse anderer Länder diskriminiert und der Verbraucher getäuscht würde. In dem vorliegenden Beitrag wird dieser Konflikt um die Zulässigkeit der staatlichen Absatzförderung für regionale Herkunfts- und Qualitätszeichen und das CMA-Gütezeichen dargestellt und der Zusammenhang mit dem dahinter liegenden Konflikt zwischen dem Rechtssystem der Europäischen Gemeinschaft und dem Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland hergestellt. Der Konflikt zwischen den beiden Rechtssystemen wird durch die Unterscheidung zwischen der qualifizierten und der kombinierten geographischen Herkunftsangabe rekonstruiert und offengelegt. Das traditionelle deutsche Rechtssystem kennt diese Unterscheidung zwischen der qualifizierten und der kombinierten geographischen Herkunftsangabe nicht und schützt beide Angaben in gleicher Weise. Auf der Ebene der Gemeinschaft hingegen ist durch die Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 ausdrücklich nur die qualifizierte Herkunftsangabe geschützt. Um eine ökonomisch fundierte Position in diesem Konflikt beziehen zu können, ist eine detaillierte Analyse der ökonomischen Funktion und Bedeutung der geographischen Herkunftsangabe notwendig. Die geographische Herkunftsangabe wird in ihrer Bedeutung als Verständigungsnorm, als Kollektivmarke und als Qualitätssignal diskutiert. Die geographische Herkunftsangabe kann sich nur dann als Verständigungsnorm zwischen Anbieter und Nachfrager etablieren, wenn durch unabhängige dritte Parteien die Glaubwürdigkeit dieser Verständigungsnorm sichergestellt wird. Dies entspricht dem Schutz gegen Irreführung der Verbraucher. Ein solcher gesetzlicher Schutz ist notwendig, damit sich die geographische Herkunftsangabe als eine evolutionär stabile Verständigungsnorm für die geographische Herkunft etablieren kann. Wenn darüber hinaus mit der geographischen Herkunftsangabe noch ein Qualitätsversprechen signalisiert werden soll, so erscheint ein markenrechtlicher Schutz dieser Kollektivmarke angebracht. Der Ausschluss der kombinierten Herkunftsangabe von diesem Schutzsystem ist jedoch nicht zu rechtfertigen. Die Qualität wird durch das betroffene Kollektiv in der jeweiligen Region festgelegt, durch die Eintragung in ein Register dokumentiert und ist damit für alle Verbraucher und Mitbewerber zugänglich. Neben dem Ausschluss der kombinierten Herkunftsangabe aus dem gemeinschaftsrechtlichen Schutzsystem ist besonders der herausgehobene Grad des Schutzes nach Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 zu kritisieren. Es wird für Agrarprodukte und Lebensmittel eine Ausnahme aus dem gesetzlichen Rahmen des Kollektivmarkenschutzes geschaffen. Es wird aufgezeigt, dass diese Ausnahmeregelung nicht den Interessen der Verbraucher dient. Hier werden mit den Ausnahmeregelungen aus dem Rahmen des Markenrechts strukturpolitische Ziele verfolgt. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass der Grad des Schutzes für die geographische Herkunftsangabe auf ein im Rahmen des sonstigen Markenschutzes normales Maß reduziert wird und für jede Form der geographischen Herkunftsangabe mit Qualitätsspezifikation offen steht.

Schlüsselwörter: Staatliche Absatzförderung; geographische Herkunftsangaben; Gütezeichen; geschützte geographische Angabe; geschützte Ursprungsbezeichnung; Verständigungsnorm; Kollektivmarke; Qualitätssignal; Vertrauenseigenschaft; Lebensmittelbuch; Lebensmittelregister

## 1 Einleitung

Der Ausgangspunkt für diesen Beitrag ist der bereits seit einigen Jahren schwelende Konflikt zwischen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und der Bundesrepublik Deutschland um das Gütezeichen der Centralen Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft (CMA) und die Herkunfts- und Qualitätszeichen einzelner Bundesländer. Dieser Konflikt ist nur die Spitze eines viel tiefer liegenden Konflikts zwischen unterschiedlichen Rechtsauffassungen und wird zur Zeit auch juristisch zwischen dem Rechtssystem der Europäischen Gemeinschaft und dem Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland ausgetragen. Es deutet sich an, dass diese unterschiedlichen Rechtsauffassungen in den Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) erneut zu Auseinandersetzungen führen werden. Eine wissenschaftliche Aufarbeitung dieses Konflikts erscheint dringend notwendig.

Zur Rekonstruktion und zum besseren Verständnis dieses rechtlichen Konflikts sollen drei Kategorien von Herkunftsangaben unterschieden werden: einfache Herkunftsangaben, kombinierte Herkunfts- und Qualitätsangaben und qualifizierte Herkunftsangaben<sup>1)</sup>.

- Die **einfache geographische Herkunftsangabe** gibt Auskunft über die Herkunft. Es besteht darüber hinaus kein Anspruch auf eine besondere Produktqualität.
- Bei einer **kombinierten geographischen Herkunftsangabe** hingegen stammt das Produkt aus einer bestimmten Region und weist darüber hinaus bestimmte qualitätsbestimmende Produkteigenschaften auf. Diese qualitätsbestimmenden Produkteigenschaften können jedoch auch bei Produkten anderer geographischer Herkunft vorhanden sein. Bei der kombinierten Herkunfts- und Qualitätsangabe kann nicht aufgrund der Produkteigenschaften eindeutig auf die geographische Herkunft geschlossen werden. Beispiele für solche kombinierten Herkunftsangaben sind die Herkunfts- und Qualitätszeichen der Bundesländer, wie „Herkunft und Qualität aus Baden-Württemberg“, „Qualität aus Bayern“, „Gutes aus Hessen“, „Original Thüringer Qualität“ oder auch das CMA-Gütezeichen „Markenqualität aus deutschen Landen“.
- Bei einer **qualifizierten geographischen Herkunftsangabe** zeichnet sich das Produkt durch eine bestimmte Herkunft verbunden mit besonderen qualitätsbestimmenden Produkteigenschaften aus. Diese qualitätsbestimmenden

Produkteigenschaften können, im Gegensatz zur kombinierten Herkunftsangabe, jedoch ursächlich auf den geographischen Ursprung zurückgeführt werden. Beispiel für Lebensmittel, bei denen die Qualitätseigenschaften ziemlich eindeutig von der geographischen Lage des Produktions- bzw. Herstellungsortes abhängen, ist Mineralwasser oder auch Wein. Hier kann ein ganz enger Zusammenhang zwischen geographischer Herkunft und Produktqualität gegeben sein: aus der Qualität und den Eigenschaften des Produktes kann in bestimmten Fällen auf den Produktions- bzw. Herstellungsort geschlossen werden. Bei der qualifizierten geographischen Herkunftsangabe ist die geographische Lage des Produktions- bzw. Herstellungsortes eine notwendige (jedoch nicht unbedingt hinreichende) Bedingung für die qualitätsbestimmenden Produkteigenschaften.

Der Konflikt zwischen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und der Bundesrepublik Deutschland dreht sich um die Zulässigkeit der staatlichen Finanzierung von herkunftsbezogenen Absatzförderungsmaßnahmen für das CMA-Gütezeichen und die Herkunfts- und Qualitätszeichen der Bundesländer. Hinter diesem Konflikt stehen letztendlich unterschiedliche Auffassungen über den rechtlichen Schutz der geographischen Herkunftsangaben. Der traditionelle Schutz der geographischen Herkunftsangabe im deutschen Rechtssystem kennt keine Unterscheidung zwischen der kombinierten und der qualifizierten Herkunftsangabe. Beide werden, neben der einfachen geographischen Herkunftsangabe, als schützenswert betrachtet.

Das Recht der Europäischen Gemeinschaft hingegen zielt vom Ansatz her auf einen ausschließlichen Schutz von qualifizierten geographischen Herkunftsangaben ab. Dementsprechend wird von der Kommission der Standpunkt vertreten, dass eine staatliche Finanzierung von Informations- und Werbemaßnahmen ausschließlich für die nach Gemeinschaftsrecht geschützte qualifizierte Herkunftsangabe zulässig ist, jedoch nicht für kombinierte Herkunfts- und Qualitätszeichen der Bundesländer und der CMA.

Eine geographische Herkunftsangabe ist nach Gemeinschaftsrecht schützenswert, wenn ein Zusammenhang zwischen geographischem Ursprung und den qualitätsbestimmenden Produkteigenschaften besteht. Wenn ein Agrarerzeugnis oder Lebensmittel „seine Güte oder Eigenschaften überwiegend oder ausschließlich den geographischen Verhältnissen einschließlich der natürlichen und menschlichen Einflüsse verdankt“, so kann die geographische Herkunftsangabe für dieses Produkt als „geschützte Ursprungsbezeichnung“ nach der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 des Rates vom 14.07.1992 zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (Abl. Nr. L 208, v. 24.07.1992) eingetragen und geschützt werden. Wenn es sich hingegen um ein Produkt handelt, „bei dem sich eine bestimmte Qualität, das Ansehen oder eine andere Eigenschaft aus dem geographischen Ursprung ergibt“, so kann die geographische Herkunftsangabe als „geschützte geographische Angabe“ nach Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 eingetragen und geschützt werden. Damit werden in dem Gemeinschaftsrecht die qualifizierte geographische Herkunftsangabe als „Ursprungsbezeichnung“ und eine abgeschwächte Form als „geographische Angabe“ geschützt.

<sup>1)</sup> Eine etwas andere Einteilung ist in dem Beitrag von THIEDIG und SYLVANDER (2000) zu finden. Dort werden vier Typen unterschieden: generische Herkunftsbezeichnungen, Herkunftsangaben mit umfangreichen gesetzlichen Schutz, Herkunftsangaben, die über das Wettbewerbsrecht geschützt werden und individualisierte Herkunftsangaben. Die generischen Herkunftsangaben werden in dem hier vorliegenden Beitrag als Gattungsbezeichnungen und die individualisierten Herkunftsbezeichnungen als Markenbezeichnungen angesprochen. Im Gegensatz zu THIEDIG und SYLVANDER (2000) wird jedoch das Ausmaß des gesetzlichen Schutzes nicht als exogen betrachtet, sondern steht im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags. Daher bietet es sich an, die Herkunftsbezeichnungen nicht nach dem Grad des gesetzlichen Schutzes einzuteilen, sondern nach der Art der Beziehung zwischen Herkunft und Qualität. E. BENNER (2000b) unterscheidet in seinem Beitrag zwischen zusammenhangsbedingten und zusammenhangslosen Herkunftsangaben. Die zusammenhangsbedingte Herkunftsangabe entspricht der qualifizierten Herkunftsangabe. In dem vorliegenden Beitrag wird jedoch bei der zusammenhangslosen Herkunftsangabe noch zwischen der kombinierten und der einfachen Herkunftsangabe unterschieden, um den rechtlichen Konflikt angemessen rekonstruieren zu können.

Der Konflikt um die staatliche Absatzförderung und der rechtliche Konflikt sind miteinander verwoben. Nur wenn eine geographische Herkunftsangabe im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 vorliegt, dürfen nach Ansicht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Werbe- und Informationsmaßnahmen finanziell unterstützt werden. In der Bundesrepublik Deutschland hingegen werden Werbe- und Informationsmaßnahmen auch für die kombinierte Herkunftsangabe von öffentlicher Seite finanziell unterstützt. Das Gemeinschaftsrecht betrachtet nur die qualifizierte Herkunftsangabe nach Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 als schützenswert, das deutsche Recht hingegen schützt neben der qualifizierten Herkunftsangabe auch die einfache und die kombinierte Herkunftsangabe.

Der rechtliche Konflikt dreht sich jedoch nicht nur um die Grenzen des rechtlichen Schutzes, sondern auch um den Grad des Schutzes. In dem traditionellen deutschen Recht wird die geographische Herkunftsangabe vor allem gegen Irreführungsgefahr geschützt. Hingegen wird nach der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 die geographische Herkunftsangabe<sup>2)</sup> gegenüber jeder Art der Anlehnung geschützt, selbst wenn der wahre Ursprung des Erzeugnisses angegeben wird oder aber die geschützte Bezeichnung zusammen mit Ausdrücken wie „Art“, „Typ“, „Nachahmung“ etc. verwendet wird.

Nicht nur die Grenzen und der Grad des Schutzes der geographischen Herkunftsangabe werden unterschiedlich gesehen, sondern auch die Form der Strafverfolgung. Die nach der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 geschützten geographischen Herkunftsangaben, und nur diese, werden von den nach Recht der Bundesländer zuständigen Stellen kontrolliert und überwacht. Demgegenüber findet im deutschen Recht traditionell die Überwachung und Kontrolle der geographischen Herkunftsangaben nur durch die Mitbewerber statt. In Deutschland überwiegt die Unterlassungsklage zur Inanspruchnahme des zivilrechtlichen Rechtsschutzes, wohingegen im Gemeinschaftsrecht der strafrechtliche Schutz mit Schadensersatzansprüchen im Vordergrund steht (OBERGFELL, 1997).

Bisher ist der angesprochene Konflikt noch weitgehend auf eine Auseinandersetzung zwischen Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft beschränkt, wobei sich der gemeinschaftsrechtliche Schutz eng an das französische System zum Schutz der Herkunftsangaben anlehnt<sup>3)</sup>. Es ist zu erwarten, dass der Konflikt weiter an Bedeutung gewinnen wird. Für das insbesondere von Frankreich propagierte „europäische Ernährungsmodell“ spielt der Schutz der geographischen Angaben eine große Rolle<sup>4)</sup>. Die französische

Regierung will ihr Modell der kontrollierten Herkunftsbezeichnungen weiter ausdehnen (Agra-Europe Nr. 33, vom 14.08.2000, Europa Nachrichten, S. 1). Im Rahmen der WTO-Verhandlungsrunde soll nach Ansicht der französischen Regierung der Schutz der geographischen Herkunftsangabe für Wein auch international auf andere Agrarprodukte und Lebensmittel ausgedehnt werden, ganz im Sinn der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92. Diese Position ist auch in dem Kommissionsvorschlag für die Verhandlungsposition in den WTO-Agrarverhandlungen wiederzufinden. Nach Ansicht der Kommission setzt ein verbesserter Marktzugang für Drittländer als Gegenleistung „faire Wettbewerbschancen“ für die Erzeugnisse voraus, deren Ruf mit dem geographischen Ursprung zusammenhängt (Agra-Europe Nr. 44, vom 30.10.2000, Sonderbeilage). Hierbei wird direkt auf das seit der Uruguay-Runde bestehende Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) aufgebaut. Mit dem TRIPS ist die geographische Herkunftsangabe gegen Irreführung der Verbraucher und unlautere Wettbewerbshandlungen geschützt, wenn eine bestimmte Qualität, der Ruf oder eine sonstige Eigenschaft der Ware im wesentlichen auf ihrer geographischen Herkunft beruht<sup>5)</sup>. Dieser Schutz entspricht in etwa dem Schutz im deutschen Rechtssystem. Darüber hinaus besteht auch international bereits ein zusätzlicher Schutz gegen jede Form der Anlehnung für geographische Herkunftsangaben bei Wein und Spirituosen. Eine geschützte geographische Angabe darf für Weine und Spirituosen selbst dann nicht verwendet werden, wenn der wahre Ursprung der Waren angegeben oder die geographische Angabe in Übersetzung oder zusammen mit Ausdrücken wie „Art“, „Typ“, „Stil“, „Imitation“ oder dergleichen benutzt wird. Dieser hohe Grad des Schutzes soll nach französischer Ansicht auch auf internationaler Ebene für andere Agrarprodukte und Lebensmittel offen stehen.

In diesem Beitrag soll zuerst auf den Konflikt zwischen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und der Bundesrepublik Deutschland eingegangen werden. Anschließend wird das Spektrum der geographischen Herkunftsangabe vorgestellt mit allen Problemen der Einordnung in die jeweiligen Kategorien. Nach dieser empirischen Bestandsaufnahme folgt die theoretische Analyse. Es werden die wichtigsten Aspekte beleuchtet, indem die Rolle der geographischen Herkunftsangabe als Verständigungsnorm, als Kollektivmarke und als Qualitätssignal untersucht wird. Abschließend werden die Schlussfolgerungen für eine rechtliche Lösung des Konfliktes gezogen<sup>6)</sup>.

## 2 Der Konflikt

Der Schutz der geographischen Herkunftsangaben ist eng verwandt mit dem Schutz von Marken und fällt damit im deutschen Recht unter das Markenrecht als Teil des Wettbewerbsrechts. Auf der Ebene der europäischen Ge-

2) Dies gilt für die „geschützte Ursprungsbezeichnung“ und die „geschützte geographische Angabe“ gleichermaßen.

3) Hier sei daran erinnert, dass insbesondere in Frankreich, jedoch auch in Italien und Portugal bereits vor der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 ein derartiges Schutzsystem auf nationaler Ebene etabliert war (BECKER und BENNER, 2000b, S. 50). Einen Überblick über die nationalen Regelungen in Italien und Spanien gibt GRIENBERGER (2000).

4) Eine rechtliche Gegenüberstellung und ein Vergleich der deutschen und der französischen Regelungen in Bezug auf die geographischen Herkunftsangaben ist in einem Beitrag von OBERGFELL (1997) zu finden. Der Beitrag hat den Untertitel: „Warum ein Parfüm nicht 'Champagne' heißen darf“ und reflektiert damit die unterschiedliche Auffassung über den rechtlichen Schutzzumfang der geographischen Herkunftsangabe im französischen bzw. gemeinschaftlichen Recht und im deutschen Recht. Nicht nur ein Parfüm darf nicht „Champagne“ heißen, sondern auch solche Aussagen wie „ein Champagner unter den Mineralwässern“ (LZ Nr. 49 vom 10.12.1999, S. 22) sind verboten.

5) Das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) sowie das WTO-Übereinkommen sind zu finden in dem Beck-Text: Welthandelsorganisation, von dem die erste Auflage 2000 im Deutschen Taschenbuch Verlag erschienen ist.

6) In dem vorliegenden Beitrag wird vornehmlich auf den rechtlichen Aspekt der Auseinandersetzung zwischen Deutschland und der Europäischen Union eingegangen. Auf die Auseinandersetzung um die staatliche Absatzförderung ist bereits an anderer Stelle ausführlich eingegangen worden (Vgl. hierzu BECKER, 2000a; BECKER und E. BENNER, 2000a und 2000b).

meinschaft hingegen fällt der Schutz der geographischen Herkunftsangaben in den Aufgabenbereich der Generaldirektion für Landwirtschaft und ist ausdrücklich agrarpolitisch motiviert. Der Vorschlag einer Verordnung zum Schutz geographischer Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, der am 21.12.1990 von der Kommission vorgelegt wurde, ist „in den interessierten Kreisen des gewerblichen Rechtsschutzes auf massiven Protest gestoßen“ (BEIER und KNAAK, 1993, S. 605). Kritisiert wurde vor allem, dass nur solche Bezeichnungen als schutzfähig angesehen werden, die geographisch bedingte Qualitätsmerkmale verkörpern, d.h. dass nur die im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 qualifizierte geographische Herkunftsangabe geschützt werden soll. Abgelehnt wurde vor allem die Konzeption als ausschließliche Regelung sowohl des Rechts zur Benutzung als auch des Schutzes, wobei andere Schutzformen des nationalen Rechts nicht toleriert wurden. Die Verordnung wurde dann vom Rat der Landwirtschaftsminister mit qualifizierter Mehrheit als Bestandteil des Agrarpakets der EG verabschiedet, ohne dass diesen Kritikpunkten Rechnung getragen wurde.

In einem von Mitte Oktober 1995 datierten Schreiben der EU-Kommission an die Bundesregierung wird ein Konflikt des CMA-Gütezeichens mit der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 moniert (LZ Nr. 47, vom 24.11.1995, S.28). Bereits damals betonte die Kommission, dass ein Gütezeichen, wie das der CMA, nicht hinzunehmen sei, da die Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 Exklusivcharakter habe.

Die CMA ist Eigentümerin des Gütezeichens, legt das Qualitätsniveau fest und macht Werbung und Verkaufsförderung für das nationale Herkunfts- und Qualitätszeichen. Die Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft (DLG) erarbeitet die Qualitätsnormen und die Prüfungsmethoden, darüber hinaus bildet sie die Prüfer aus und fort. Zu den jährlichen DLG-Qualitätsprüfungen müssen alle Produkte vorgestellt werden, die das Herkunfts- und Qualitätszeichen der CMA erwerben oder weiterhin tragen wollen.

Das CMA-Zeichen ist beim RAL (Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e.V.) als Gütezeichen eingetragen. Die regionalen Herkunfts- und Qualitätszeichen von Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg sind bei dem RAL als RAL-Herkunftsbezeichnungen mit genauer Qualitätsfestlegung eingetragen<sup>7)</sup>.

Im Dezember 1998 legte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften einen Entwurf der Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Absatzförderung vor (Agra-Europe Nr. 24, vom 14.6.1999, Europa-Nachrichten, S. 10). Demgemäß ist die Herausstellung eines Zusammenhangs zwischen Herkunft und Qualität in der staatlichen Absatzförderung nach Ansicht der Europäischen Kommission nur für die auf Gemeinschaftsebene geschützten geographischen Herkunftsangaben zulässig. Wenn hingegen ein solcher Zusammenhang bei einfachen oder kombinierten Herkunftsangaben in der staatlichen Absatzförderung werblich herausgestellt wird, wie bei den deutschen Herkunfts- und Qualitätszeichen, so handelt es sich um eine

Beihilfe, die gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt. Eine solche Beihilfe stellt ein unzulässiges Handelshemmnis dar und führt zu einer Irreführung der Verbraucher.

Die Europäische Kommission ist in dem Entwurf jedoch ausdrücklich positiv eingestellt gegenüber Beihilfemaßnahmen zur Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Produkte. Beihilfen zur Einführung von Qualitätssicherungssystemen (wie die Reihen ISO 9000 und 14000 oder HACCP-Konzepte) sollen genehmigt werden. Damit richtet sich die Kommission nicht gegen die einzelstaatliche Förderung der Qualitätsproduktion, sondern nur gegen die werbliche Herausstellung eines Zusammenhangs zwischen regionaler Herkunft und Qualität für Produkte, die nicht nach der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 anerkannt und eingetragen sind.

Dieser Entwurf wird von der Bundesregierung scharf kritisiert. Bisher seien sich die Kommission und die Bundesregierung einig gewesen, ihre unterschiedlichen Rechtsauffassungen durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in einem Vertragsverletzungsverfahren klären zu lassen. Es wird nun befürchtet, dass die Kommission mit den Gemeinschaftsleitlinien einen neuen und enger definierten Rahmen zur Beurteilung von Absatzförderungsmaßnahmen unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten erhält. Sie könnte dann ein Beihilfeverfahren eröffnen, das schnellere und härtere Konsequenzen für das CMA-Gütezeichen hätte als ein Vertragsverletzungsverfahren.

Da nicht nur das CMA-Gütezeichen, sondern gleichermaßen auch die Herkunfts- und Qualitätszeichen der Bundesländer von der Gemeinschaftsleitlinie betroffen wären, befasste sich der Bundesrat im Dezember 1999 mit der Angelegenheit. Der Bundesrat unterstützt die Bundesregierung darin, den Entwurf der Gemeinschaftsleitlinien abzulehnen. Die Möglichkeiten der Bundesregierung sind sehr begrenzt, da die Kommission aufgrund des EG-Vertrages ermächtigt ist, die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen zu überprüfen. Der Entwurf der Kommission kann eigenmächtig von der Kommission selbst in Verwaltungspraxis überführt werden, ohne dass eine Zustimmung der Mitgliedsländer eingeholt werden muss. Über den Entwurf ist bisher noch nicht entschieden worden. Wie ein Kommissionsprecher Ende November 1999 hierzu mitteilte, werden die Konsultationen mit den Mitgliedsstaaten über die neuen Gemeinschaftsleitlinien fortgeführt. Eine Entscheidung sollte im Frühjahr 2000 fallen (Agra-Europe Nr. 48, vom 29.11.1999, Europa-Nachrichten, S. 2), ist jedoch auf den Herbst 2000 verschoben worden (LZ Nr. 36, vom 8.9.2000, S. 34).

Im Sommer 2000 hat die Kommission die Bundesregierung Deutschland wegen der Herausstellung des Zusammenhangs von Herkunft und Qualität bei dem CMA-Gütezeichen vor dem EuGH angeklagt. Die EU-Kommission führt gegen das CMA-Gütezeichen zwei Argumente an: Zum einen würden durch die positive Kennzeichnung der deutschen Waren Erzeugnisse aus anderen Mitgliedsstaaten diskriminiert; sie fordert deshalb, die Qualitätsbezeichnungen auch für andere Länder zu öffnen. Zum anderen sei es unzulässig, Qualitäts- und Herkunftsangaben zu verknüpfen; die Herkunft darf angegeben werden, aber nicht in einen Zusammenhang mit der Qualität gestellt werden.

Es wurden von der Kommission Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, nicht nur gegen Deutschland, sondern auch gegen Frankreich und Spanien wegen der Bevorzugung von Erzeugnissen der Mitgliedstaaten bzw. der betref-

7) Vgl. hierzu die Liste der RAL Gütezeichen (<http://www.ral.de/RALg63.htm>, 17.08.00). Eine vollständig Liste aller RAL-Herkunftsbezeichnungen mit genauer Qualitätsfestlegung war nicht erhältlich, jedoch werden die beiden genannten Herkunfts- und Qualitätsbezeichnungen als Beispiele für diese Zeichen aufgeführt (<http://www.ral.de/RALg3a.htm>, 17.08.00).

fenden Regionen durch „Gütezeichen bzw. Qualitätsbezeichnungen“. Im Falle Frankreichs bezog sich das eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren auf regionale Gütezeichen, wie: „Normandie“, „Limousin“, „Midi-Pyrénées“ sowie „Qualité France“. Die französischen Behörden sind mittlerweile bereit, die Rechtsstellung der Gütezeichen zu ändern. In Spanien wurden Qualitätsbezeichnungen wie „El Valles Occidental“, „Alimentos de Extremadura“ sowie „Calidad Cantabria“ bemängelt. Die zuständigen Regionalbehörden haben die strittigen Bezeichnungen abgeschafft (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2000, S. 102).

Die Auseinandersetzung um die Zulässigkeit einer staatlichen Absatzförderung für das CMA-Gütezeichen und die Herkunfts- und Qualitätszeichen der Bundesländer ist nur die Spitze eines sehr viel tiefer liegenden rechtlichen Konflikts. In dem deutschen Markengesetz bildet der Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 zwar einen eigenen Abschnitt und ist damit, wenn auch nicht inhaltlich abgestimmt mit anderen Teilen des Markengesetzes und des Wettbewerbsrechts, so jedoch zumindest in den Text des Markengesetzes integriert. Eine Integration in das deutsche Markenrecht ist bisher jedoch noch nicht erfolgt, wie die beiden folgenden Auseinandersetzungen zwischen deutscher und gemeinschaftlicher Rechtsprechung zeigen.

Aus Entscheidungen des Bundesgerichtshofs (BGH) zur Verwendung der Marke „Warsteiner“ geht hervor, dass bei geographischen Herkunftsbezeichnungen in der Verwendung als Marken, eine Herstellung in dem Gebiet, welches die geographische Herkunft bezeichnet, nicht unbedingt Voraussetzung ist (LZ Nr. 28, vom 10. Juli 1998, S. 22). Im gemeinschaftlichen Lebensmittelrecht kann die qualifizierte Herkunftsangabe als geschützte Ursprungsbezeichnung für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel nach Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 des Rates geschützt werden, wenn das Produkt seine Güte oder Eigenschaften überwiegend oder ausschließlich den geographischen Verhältnissen einschließlich seiner natürlichen und menschlichen Einflüsse verdankt; und, dies ist hier in diesem Zusammenhang von Bedeutung, wenn es in dem begrenzten geographischen Gebiet erzeugt, verarbeitet *und* hergestellt wurde. Eine geographische Herkunftsangabe für ein Produkt kann dann als geographische Angabe geschützt werden, wenn sich eine bestimmte Qualität, das Ansehen oder eine andere Eigenschaft aus diesem geographischen Ursprung ergibt; und wenn es in dem begrenzten geographischen Gebiet erzeugt *und/oder* verarbeitet *und/oder* hergestellt wurde. Damit steht das deutsche Recht auch mit dem territorialen Ausschließlichkeitsprinzip der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 in Konflikt.

Nach Ansicht des BGH ist offen, ob der Schutz von einfachen geographischen Herkunftsangaben unter europäisches Recht oder nationales Recht fällt. Sollte der Schutz von geographischen Herkunftsbezeichnungen allein nach der EU-Verordnung bestimmt werden, müsste laut BGH, der im Streitfall vorgebrachte, weiterreichende nationale Schutz der einfachen Herkunftsangabe nach dem neuen deutschen Markenrecht an höherrangigem Gemeinschaftsrecht scheitern. Diese Auffassung hatte laut Bundesgerichtshof die Europäische Kommission 1995 in einem Schreiben an die Bundesregierung vertreten. Der Bundesgerichtshof hat den Fall an den Europäischen Gerichtshof

weitergeleitet, der die Frage der Zuständigkeit klären soll (Deutscher Juristischer Nachrichtendienst, 2000).

Erst kürzlich hat der EU-Generalanwalt Jacobs hierzu Stellung genommen (Handelsblatt Nr. 137, vom 19.7.2000). Nach seiner Ansicht ist die in § 127 Markengesetz liegende Beschränkung des freien Warenverkehrs nach Artikel 30 EG-Vertrag<sup>8)</sup> nur dann gerechtfertigt, wenn dieses Verbot der Verwendung der geographischen Herkunftsangabe aus Verbraucherschutzgründen gerechtfertigt ist. Damit wird klar, dass „Warsteiner“ nach deutschem Recht als eine Marke einzustufen ist und damit hat das territoriale Ausschließlichkeitsprinzip keine Geltung mehr. Dies geht auch aus der Entscheidung des EUGH hervor, nach der das deutsche Markengesetz als mit Gemeinschaftsrecht vereinbar anzusehen ist (Handelsblatt, vom 8.11.2000).

Nicht nur die Grenzen des gesetzlichen Schutzes werden unterschiedlich gesehen, wie es in der Auseinandersetzung um die Zulässigkeit der staatliche Absatzförderung für kombinierte Herkunftsangaben deutlich wird, sondern auch der Grad des Schutzes. Dies tritt besonders deutlich in dem Fall „Cambozola“ zu Tage. Das Oberlandesgericht Frankfurt am Main hat in einem Urteil vom 5. Juni 1997 entschieden, dass die Bezeichnung „Cambozola“ keine unzulässige Anspielung auf „Gorgonzola“ darstellt. „Gorgonzola“ ist seit 1996 eine auf Gemeinschaftsebene geschützte Ursprungsbezeichnung. Der EuGH hingegen betont in seinem Urteil Ende 1999 zu diesem Fall, dass eine Anspielung auf eine geschützte Bezeichnung auch dann vorliegen kann, wenn keinerlei Gefahr der Verwechslung zwischen den betroffenen Erzeugnissen besteht. Nach Ansicht des EuGH stellt „Cambozola“ wegen der phonetischen Ähnlichkeit eine Anspielung auf eine geschützte Bezeichnung (Verbraucherdienst 1999, S. 323). Eine Angabe des wahren Ursprungs des Erzeugnisses auf der Verpackung oder auf andere Art und Weise wird demgegenüber als unerheblich angesehen. Der Schutz richtet sich damit nicht nur gegen jede Form der Verwendung des Begriffs einer geschützten geographischen Herkunftsangabe, auch wenn die tatsächliche geographische Herkunft angegeben wird, sondern auch alle nur entfernt ähnlich klingenden Namen dürfen nicht verwendet werden.

### 3 Das Spektrum der geographischen Herkunftsangaben

Das Spektrum der geographischen Herkunftsbezeichnungen reicht von der qualifizierten geographischen Herkunftsangabe mit einem eindeutig ursächlichen Zusammenhang zwischen der Herkunft und der Qualität bis hin zu der einfachen Herkunftsangabe. Die qualifizierte Herkunftsangabe kann als geschützte geographische Ursprungsbezeichnung nach Gemeinschaftsrecht geschützt werden. Beispiele hierfür sind „Bad Pyrmont“ und „Ensinger Mineralwasser“<sup>9)</sup>. Jedoch auch solche Produkte, bei denen der Zusammenhang zwischen Herkunft und Qualität sehr viel weniger eindeutig ist, werden ebenfalls als geographische Ursprungsangabe nach Gemeinschaftsrecht geschützt. Beispiele sind: „Allgäuer Bergkäse“, „Altenburger Ziegen-

8) Entspricht Artikel 28 der „Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community“ nach dem „Quantitative restrictions on imports and all measures having equivalent effect shall be prohibited between Member States“.

9) Die geographischen Herkunftsangaben bei Wein sind gesondert geregelt und fallen nicht unter die Verordnung (EWG) Nr. 2081/92.

käse“, „Odenwalder Frühstückskäse“ oder auch „Diepholzer Moorschnucke“ und „Lüneburger Heidschnucke“. Bei der nach Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 geschützten geographischen Angabe ist der Zusammenhang zwischen Herkunft und Qualität noch lockerer. Beispiele für die nach Gemeinschaftsrecht geschützte geographische Angabe sind: „Schwarzwälder Schinken“, „Grübener Salami“, „Spreewälder Gurken“, „Dortmunder Bier“, „Münchner Bier“ oder „Kölsch“<sup>10</sup>).

Insbesondere die Abgrenzung der geographischen Herkunftsangabe von der Gattungsbezeichnung fällt sehr schwer und ist oft recht willkürlich<sup>11</sup>). Dies zeigen die Beispiele „Feta“<sup>12</sup>), „Pilsener“<sup>13</sup>), „Aachener Printen“<sup>14</sup>), „Lübecker Marzipan“<sup>15</sup>), „Dresdner Stollen“<sup>16</sup>) oder „Nürnberger Rostbratwürste“<sup>17</sup>). Hier ist die Herstellung nicht an einen Ort gebunden, entstammt herkömmlich aber einer gewissen Tradition eines engeren oder weiteren geographischen Bezirks. Die EU-Kommission hat die Käsebezeichnungen „Brie“, „Camembert“, „Cheddar“, „Edamer“, „Emmentaler“, „Gouda“ und auch „Feta“ (nicht aber „Appenzeller“ oder „Gruyere“) als mittlerweile degenerierte,

10) Ein Verzeichnis der eingetragenen und damit geschützten geographischen Angaben (g.g.A.) und Ursprungsbezeichnungen (g.U.) sind auf dem Server der Generaldirektion VI zu finden: [http://europa.eu.int/comm/dg6/qual/en/proa\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dg6/qual/en/proa_en.htm). Dort wird nicht zwischen g.g.A. und g.U. unterschieden. Genauere Angaben der Klassifikation als g.g.A. oder g.U. sind auf dem Server des britischen Landwirtschaftsministeriums zu finden: <http://www.maff.gov.uk/food/foodname/germany.htm>.

11) Das Problem der Abgrenzung wird ausführlich bei HARTE-BAVENDAMM (1996) diskutiert.

12) Feta bezeichnet keine Region Griechenlands, sondern hat sich in Griechenland als Bezeichnung für den Käse einer bestimmten Region durchgesetzt. In einem bilateralen Abkommen zwischen Griechenland und Österreich ist der Schutz von „Feta“ auf Österreich ausgedehnt worden. Die EG-Kommission hatte auf Antrag Griechenlands die Bezeichnung „Feta“ als geschützte Herkunftsangabe eingetragen. In Dänemark, den Niederlanden und Deutschland ist „Feta“ ausdrücklich als Gattungsbezeichnung zugelassen. Der Europäische Gerichtshof hat die Entscheidung der Kommission als rechtsfehlerhaft bezeichnet, weil sie der rechtmäßigen Vermarktung von Erzeugnissen unter der Bezeichnung „Feta“ in einigen Mitgliedstaaten keine Bedeutung beigemessen habe (Verbraucherdienst 12/99, S. 322 und KNAAK, 2000).

13) Tschechien wird in den WTO-Verhandlungen fordern, Bier-Regionen denselben Herkunftsschutz wie Wein-Anbaugebieten zukommen zu lassen. Dies würde die tschechischen geographischen Herkunftsbezeichnungen „Pilsener“ und „Budweiser“ betreffen (LZ Nr. 47 vom 26.11.1999, S. 32).

14) „Aachener Printen“ ist als geschützte geographische Angabe eingetragen.

15) „Lübecker Marzipan“ wurde seit Jahrhunderten für Marzipan verwandt, das in Lübeck hergestellt wurde. In den zwanziger Jahren traten Nachahmer auf, die die Bezeichnung auch dann verwendeten, wenn das Marzipan außerhalb Lübecks hergestellt war. Die Lübecker Marzipanhersteller unternahmen nichts, um diesen Wandel zur Gattungsmarke zu unterbinden. Zu Beginn der siebziger Jahre wurden fast 90% des unter der Bezeichnung „Lübecker Marzipan“ verkauften Marzipans nicht in Lübeck hergestellt. In den siebziger und achtziger Jahren wurden dann um die Bezeichnung zahlreiche Prozesse geführt (vgl. hierzu LOSCHELDER und SCHNEPP, 1992, S. 2. und HARTE-BAVENDAMM, 1996, S. 717). Mittlerweile ist „Lübecker Marzipan“ als geschützte geographische Angabe eingetragen.

16) Auch „Dresdner Stollen“ ist mittlerweile als geschützte geographische Angabe eingetragen.

17) Der „Schutzverband Nürnberger Bratwürste e.V.“ hat beim Deutschen Patent- und Markenamt beantragt, die Bezeichnung „Nürnberger Rostbratwürste“ als geographische Angabe (entsprechend der Verordnung (EWG) Nr. 2081/22) zu schützen (LZ Nr. 21 vom 26.5.2000, S. 28). Seit 1893 steht das Nürnberger Bratwurst Glöckl in München und jeder Wies'n Besucher kennt die „Nürnberger Bratwürste“ des Münchner Wirts Michael Beck. Der „Schutzverband Nürnberger Bratwurst“ will mittlerweile wegen des Schutzes der geographischen Herkunftsbezeichnung gegen Beck vorgehen (Allgemeine Fleischerzeitung, Nr. 33, vom 16.8.2000, S. 1).

nicht mehr ortsbezogene Beschaffenheitsangaben qualifiziert (HARTE-BAVENDAMM, 1996).

Die Abgrenzung von geographischen Herkunftsangaben zu privaten Marken ist ebenfalls nicht eindeutig. Dies zeigt das Beispiel „Rügenwalder Teewurst“<sup>18</sup>) oder „Warsteiner“<sup>19</sup>).

Der Übergang von der einfachen geographischen Herkunftsangabe, z.B. „Fleisch aus Baden-Württemberg“ oder auch „Hergestellt in Deutschland“ zu der kombinierten geographischen Herkunftsangabe, z.B. „Qualitätsfleisch aus Bayern“ ist genauso fließend, wie dann der Übergang zu der geschützten geographischen Angabe und weiter zu der geschützten geographischen Ursprungsbezeichnung.

Besonders problematisch ist auch die Abgrenzung der geschützten Ursprungsbezeichnung von der geschützten geographischen Angabe. Beispielsweise ist „North Hollandse Gouda“ und anderer Käse als geschützte Ursprungsbezeichnung eingetragen, unterscheidet sich jedoch in den qualitätsbestimmenden Produkteigenschaften nicht von dem Gouda anderer Herkunft (BARJOLLE und SYLVANDER, 1999).

Auf der anderen Seite sind die Fleischwaren in der Regel als geschützte geographische Angabe eingetragen. Da beide Formen der geographischen Herkunftsangabe denselben rechtlichen Schutz genießen, ist die Unterscheidung weniger von juristischem, denn von wissenschaftlichem Interesse.

Leichter fällt die Abgrenzung zu der geographischen Herkunftsangabe als Phantasiebezeichnung, z.B. „Ford Capri“ oder auch „Capri“ als Bezeichnung für ein Fruchtsaftgetränk oder „Montblanc“ als Marke für einen Füllfederhalter.

Bei geographischen Herkunftsangaben kann der Zusammenhang zwischen Herkunft und Qualität sehr unterschiedlich sein. Es können ursächlich nachweisbare Zusammenhänge zwischen geographischem Ursprung und Produktqualität vorhanden sein. Wenn von den qualitätsbestimmenden Produkteigenschaften auf den geographischen Ursprung geschlossen werden kann, handelt es sich ganz eindeutig um eine qualifizierte geographische Herkunftsangabe. Viele der nach Gemeinschaftsrecht geschützten Agrarerzeugnisse und Lebensmittel jedoch weisen einen wesentlich schwächeren Zusammenhang auf. Dies zeigen die rechtlichen Auseinandersetzungen um geographische Herkunftsangaben als Gattungsbegriff. Damit wird auch die Grenzziehung zu der kombinierten geographischen Herkunftsangabe relativ willkürlich.

18) Fleischwarenbetriebe, die nicht dem Verband Rügenwalder Wurstfabriken e.V. angehörten, haben die Bezeichnung „Rügenwalder Teewurst“ verwendet. Diese Bezeichnung ist seit 1976 durch den RAL anerkannt und registriert. Das Oberlandesgericht Hamburg untersagte den Betrieben die Verwendung der Bezeichnung, da „Rügenwalder Teewurst“ nicht eine als Kollektivmarke eingetragene geographische Herkunftsbezeichnung sei, sondern ein markenschutzfähiges Zeichen, weil es geeignet ist, die Mitglieder des Inhabers der Kollektivmarke von denjenigen anderer Unternehmen zu unterscheiden (LZ Nr. 10 vom 12.3.1999, S. 30).

19) „Warsteiner“ wurde ursprünglich in Warstein gebraut. Wie die gerichtlichen Auseinandersetzungen hierzu zeigen, ist wohl davon auszugehen, dass es sich um eine Marke handelt und nicht um eine geographische Bezeichnung.

#### 4 Die einfache geographische Herkunftsangabe als Verständigungsnorm

Die geographische Herkunftsangabe ist eine Angabe, die ein Anbieter gebraucht, um den Nachfrager über die Herkunft des Produktes zu informieren. Damit handelt es sich noch um eine einfache geographischen Herkunftsangabe. Erst wenn darüber hinaus mit der geographischen Angabe ein Qualitätsversprechen verbunden ist, handelt es sich um eine kombinierte oder qualifizierte geographische Herkunftsangabe. Qualitätsgesichtspunkte werden erst in den beiden nächsten Kapiteln behandelt, wenn es darum geht, sich mit der Rolle der geographischen Herkunftsangabe als Kollektivmarke und als Qualitätssignal auseinander zusetzen. In diesem Kapitel konzentriert sich die Analyse auf die einfache geographische Herkunftsangabe als Verständigungsnorm.

Da die geographische Herkunft von dem Verbraucher selbst in der Regel nicht überprüft werden kann, ist die Glaubwürdigkeit der Angabe keine Selbstverständlichkeit, insbesondere dann, wenn der Verbraucher eine erhöhte Zahlungsbereitschaft für die geographische Herkunft hat. Hier dürfte der Verbraucher zu Recht davon ausgehen, dass für die Anbieter des Produktes ein Anreiz besteht, den Verbraucher über die geographische Herkunft zu täuschen. Aus diesen Gründen ist der Anbieter des Produktes nicht unbedingt die vertrauenswürdigste Informationsquelle. Das Vertrauen der Verbraucher in die jeweilige Informationsquelle kann durch einen Grad der Glaubwürdigkeit, der der jeweiligen Informationsquelle zugeordnet wird, repräsentiert werden. Ein gesetzlicher Schutz des Verbrauchers vor Täuschung führt dazu, dass der Grad der Glaubwürdigkeit einer Angabe des Anbieters über die geographische Herkunft steigt.

Neben dem Grad der Glaubwürdigkeit der Information über die geographische Herkunft ist weiterhin der Inhalt dieses Begriffs, wie dieser von dem Verbraucher verstanden wird, von Bedeutung. Da der Inhalt des Begriffs ebenfalls nicht von dem Verbraucher selbst verifiziert werden kann, besteht hier die Gefahr der Verbrauchertäuschung. Was ist mit „Schwarzwälder Schinken“ gemeint? Müssen die Schweine für den Schinken im Schwarzwald geboren, aufgezogen oder nur geschlachtet worden sein? Reicht es gar aus, den Schinken nur im Schwarzwald zu räuchern, um ihn dann als „Schwarzwälder Schinken“ zu verkaufen? Oder muss vielleicht nur das Holz aus dem Schwarzwald stammen? Reicht es aus, wenn die Rezeptur bestimmten Anforderungen genügt? Oder muss der Firmensitz im Schwarzwald sein? Müssen vielleicht sogar mehrere dieser Bedingungen erfüllt sein<sup>20)</sup>?

Um eine Verbrauchertäuschung bei geographischen Angaben zu verhindern, muss eine Verständigungsnorm der geographischen Herkunftsangabe festgelegt werden. Nur wenn genau definiert ist, was unter „Schwarzwälder Schinken“ zu verstehen ist, kann eine Täuschung der Verbraucher und das hiermit verbundene Marktversagen verhindert werden. Die Definition der Norm braucht nicht schriftlich fixiert zu sein, sondern kann auch nur der Verkehrsauffassung entsprechen. Es dürfte kaum Probleme bereiten, die

Verkehrsauffassung demoskopisch zu ermitteln. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Herkunftsangabe durch Zusätze wie „erzeugt“ oder „produziert“, „verarbeitet“ oder „hergestellt“ genauer zu definieren.

Für eine theoretische Auseinandersetzung mit der geographischen Herkunftsangabe als Verständigungsnorm ist eine klare Definition der Verständigungsnorm eine Voraussetzung. Eine Verständigungsnorm soll hier definiert werden, als eine Regularität  $R$  in dem Verständnis eines Begriffs  $Z$  durch die Mitglieder einer Population  $P$  wobei fast jeder in  $P$  den Begriff  $Z$  mit den Inhalten  $Y$  verbindet, und fast jeder in  $P$  weiß, dass fast jeder in  $P$  mit dem Begriff  $Z$  die Inhalte  $Y$  verbindet. Eine Regularität kann für eine besondere Personengruppe  $P$ , wie die betroffenen Verkehrskreise definiert werden. Auch das „fast jeder“ kann bei Bedarf näher spezifiziert werden als z.B. ein gewisser Prozentsatz oder die Mehrheit der Population.

Nun soll die Frage beantwortet werden, ob und in welcher Form staatliches Eingreifen notwendig ist. Hierfür muss zuerst geklärt werden, wann sich eine Verständigungsnorm ohne Eingriffe etablieren kann. Eine Verständigungsnorm etabliert sich ohne staatliche Eingriffe allein durch die evolutionären Kräfte des Marktgeschehens, wenn

- fast jeder in  $P$  es vorzieht, den Begriff  $Z$  mit den Inhalten  $Y$  und nicht mit anderen Inhalten  $X$  zu verbinden, wenn auch fast alle anderen dies tun (Bedingung 1. Ordnung), und wenn

- fast jeder in  $P$  es vorzieht, den Begriff  $Z$  mit den Inhalten  $Y$  und nicht mit einem anderen Inhalt  $X$  zu verbinden, in dem Fall, wenn fast alle anderen in  $P$  den Begriff  $Z$  mit dem Inhalt  $X$  verbinden (Bedingung 2. Ordnung).

Diese Bedingung erster Ordnung entspricht den Bedingungen an ein Nash-Gleichgewicht und mit beiden Bedingungen ist ein evolutionär stabiles Gleichgewicht definiert. Wenn es zu keinem evolutionär stabilen Gleichgewicht kommt, so ist dies gleichbedeutend damit, dass sich keine Verständigungsnorm  $Y$  des Begriffs  $Z$  marktendogen, d.h. ohne staatliche oder sonstige marktexogene Eingriffe etablieren kann.

Bei einer erhöhten Zahlungsbereitschaft der Verbraucher für die einfache geographische Herkunftsangabe besteht ein ökonomischer Anreiz der Anbieter, den Verbraucher über die geographische Herkunft zu täuschen. Dies ist den Verbrauchern bekannt. Die geographische Herkunftsangabe wird zum „cheap talk“ oder „billigem Geschwätz“. „Billiges Geschwätz“ bedeutet, dass die Aussagen nicht glaubwürdig zu sein brauchen. Wenn es keinen rechtlichen oder andersartigen Schutz vor Täuschung gibt, so ist für die Nachfrager jede Aussage der Anbieter a priori nicht glaubwürdig und kann nur dann zur Verständigungsnorm werden, wenn die Interessen der Kommunikationspartner gleichgerichtet sind. Oder anders ausgedrückt, „billigem Geschwätz“ der Anbieter ist von Seiten der Verbraucher nur dann zu glauben, wenn es darum geht, bei mehreren Nash-Gleichgewichten auf ein besonderes zu koordinieren, welches für beide Spieler, Anbieter und Verbraucher, eine höhere Auszahlung bringt als die anderen Nash-Gleichgewichte<sup>21)</sup>. „Billiges Geschwätz“ braucht nicht in jedem Fall

20) Hierauf geht E. BENNER (2000a und b) ausführlich ein. In seinem Beitrag fordert E. BENNER (2000b), dass auf Gemeinschaftsebene ein gesetzlicher Rahmen für jede beliebige Angabe der Herkunft zur Verfügung gestellt werden sollte.

21) Ein Nash-Gleichgewicht fordert nur wechselseitig beste Antworten und stellt damit geringere Anforderungen an die Gleichgewichtsstrategien als ein evolutionär stabiles Gleichgewicht. Es kann höchstens ein evolutionä-



nutzlos zu sein (D. BENNER, 2000). Wenn es mehrere Nash-Gleichgewichte gibt, so kann mit „billigem Geschwätz“ auf das Pareto-effiziente Nash-Gleichgewicht koordiniert werden. Bei einer erhöhten Zahlungsbereitschaft der Verbraucher (und eventuell höheren Produktionskosten) für eine bestimmte geographische Herkunft bekommt das Spiel jedoch einen Konkurrenzcharakter und es handelt sich nicht mehr nur um ein reines Koordinationsproblem oder noch anders ausgedrückt, um eine reine Win-win-Situation. Nur in einer reinen Win-win-Situation kann sich eine Verständigungsnorm mit dem Inhalt Y marktendogen entwickeln.

Bei einer erhöhten Zahlungsbereitschaft der Verbraucher für die einfache geographische Herkunftsangabe dürfte davon auszugehen sein, dass diese sich nicht als evolutionär stabiler Inhalt Y des Begriffs Z aufgrund des Marktgeschehens etablieren wird. Die geographische Herkunftsangabe kann sich als evolutionär stabile Verständigungsnorm nur dann marktendogen etablieren, wenn es eine glaubwürdige externe Kontrolle der einfachen geographischen Herkunftsangabe gibt. Der Staat kann die Auszahlungen bei den jeweiligen Strategien durch Strafen bzw. deren Androhung und finanzielle Anreize dahingehend verändern, dass auch bisher nicht evolutionär stabile Verständigungsnormen sich als solche etablieren. So kann durch den gesetzlichen Schutz des Verbrauchers vor Irreführung sichergestellt werden, dass die geographische Herkunftsangabe glaubwürdig wird und es zu keinem Marktversagen mehr kommt.

Wenn ein rechtlicher Rahmen besteht, der eine Irreführung oder Täuschung des Verbrauchers sanktioniert, so kann sich die geographische Herkunftsangabe als Verständigungsnormen d.h. als evolutionär stabile Strategie etablieren. Für die relevanten Inhalte des Begriffs Z kann die Verkehrsauffassung maßgeblich herangezogen werden, und die betroffenen Verkehrskreise können hierüber befragt werden. In der Bundesrepublik existiert darüber hinaus mit dem Lebensmittelbuch sogar eine schriftliche Festlegung der Verkehrsauffassung für eine Reihe von Produkten. Im Fall der Europäischen Gemeinschaft gibt es kein Lebensmittelbuch und die Verkehrsauffassung dürfte sich in den Mitgliedsländern unterscheiden<sup>22</sup>). Auch Zusätze wie „erzeugt und verarbeitet in“ bieten eine Möglichkeit, die Verständigungsnorm genauer zu definieren und damit einer Irreführung der Verbraucher entgegenzuwirken.

Mit der bisherigen Diskussion wurde theoretisch begründet, dass der Staat die ökonomische Effizienz von Märkten durch die Kontrolle und Überwachung von Werbeaussagen, wie die geographische Herkunftsangabe, verbessern kann. Ein Schutz der Verbraucher vor Irreführung und den Mitbewerber vor unlauterem Wettbewerb ist hierfür nötig. Der gemeinschaftsrechtliche Schutz der geographischen Herkunftsangabe geht jedoch weit darüber hinaus. Die Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 beschränkt sich leider nicht auf die Schaffung von Verständigungsnormen, sondern schafft

ein Monopol für die Verständigungsnorm. Mit dem Schutz gegen jede Form der Anlehnung, d.h. gegen fast jede Benutzung der geographischen Herkunftsangabe in welchem Zusammenhang auch immer, wird durch den gemeinschaftsrechtlichen Schutz praktisch ein „Verständigungsmonopol“ oder „Begriffsmonopol“ geschaffen. Der gehobene Grad des Schutzes nach der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 führt zu einer ineffizienten Einengung der möglichen Verwendungszusammenhänge des Begriffs der geographischen Herkunftsangabe. Mitbewerber werden in dem Gebrauch der geographischen Herkunftsangabe in einer Art und Weise eingeschränkt, die nur als unlauter zu bezeichnen ist.

## 5 Die geographische Herkunftsangabe als Kollektivmarke

Eine geographische Herkunftsangabe ist primär eine Verständigungsnorm über den Ursprung bzw. die Herkunft eines Produktes. Darüber hinaus kann diese Angabe auch den Charakter einer Marke bekommen, wenn mit der geographischen Herkunft für die Verbraucher bestimmte qualitätsbestimmende Produkteigenschaften verbunden sind. Eine Marke ist in diesem Zusammenhang nichts anderes als ein Begriff oder eine Verständigungsnorm für qualitätsbestimmende Produkteigenschaften in der Kommunikation zwischen Anbieter und Nachfrager.

Diese qualitätsbestimmenden Eigenschaften können sich ursächlich aus dem geographischen Ursprung ergeben und können nur dort produziert werden oder können weitgehend unabhängig von der geographischen Herkunft produziert werden. Diesen Unterschied zwischen der qualifizierten geographischen Herkunftsangabe und der kombinierten geographischen Herkunftsangabe kennt das deutsche Markengesetz nicht. In diesem wird unterschieden zwischen dem Schutz von Kollektivmarken, dem Schutz geographischer Herkunftsangaben und dem Schutz geographischer Herkunftsangaben nach Verordnung (EWG) Nr. 2081/92.

Das Markengesetz sieht ausdrücklich vor, dass geographische Herkunftsangaben nicht für Waren benutzt werden dürfen, die nicht aus dem jeweiligen geographischen Gebiet kommen, wenn bei der Benutzung eine Gefahr der Irreführung über die geographische Herkunft besteht. Generell sind solche schutzfähigen Zeichen von der Eintragung als Marke ausgeschlossen, die im Verkehr zur Bezeichnung der geographischen Herkunft dienen können. Hiervon können Kollektivmarken abweichen. Besteht die Kollektivmarke aus einer geographischen Herkunftsangabe, so muss die Markensatzung, die der Anmeldung zur Kollektivmarke beizufügen ist, vorsehen, dass jede Person, deren Waren aus dem entsprechenden geographischen Gebiet stammen und die den in der Markensatzung enthaltenen Bedingungen für die Benutzung der Kollektivmarke entsprechen, in den Kreis der zur Benutzung der Kollektivmarke befugten Personen aufzunehmen ist. Haben die durch eine geographische Herkunftsangabe gekennzeichneten Waren besondere Eigenschaften oder eine besondere Qualität, so darf die geographische Herkunftsangabe im geschäftlichen Verkehr nur benutzt werden, wenn die Ware diese Eigenschaften oder diese Qualität aufweist. Dieses Kollektiv entspricht dem Konsortium nach der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92.

Bei der geographischen Herkunftsangabe handelt es sich in der Regel um einen Begriff, der bereits eine gewisse Be-

när stabiles Gleichgewicht in einem Spiel geben, jedoch mehrere Nash-Gleichgewichte.

22) So war lange Zeit der flüchtige Verbraucher das Leitbild, von dem die deutsche Rechtsprechung ausging. Verbrauchertäuschung konnte bereits dann vorliegen, wenn der flüchtige Verbraucher getäuscht werden kann bzw. getäuscht wird. Mittlerweile beginnt auch die deutsche Rechtsprechung von einem Verbraucherleitbild eines Verbrauchers auszugehen, dem auch Informationspflichten auferlegt werden können. Das Gemeinschaftsrecht geht von einem informierten Verbraucher aus. Damit nähert sich das Leitbild des deutschen Rechts zunehmend dem des Gemeinschaftsrechts.

deutung im Sprachgebrauch hat. Dieser Begriff darf, wenn kein besonderer Schutz vorliegt, von jedem Produzenten in der Region benutzt werden und ist damit praktisch ein öffentliches Gut für die betreffende Region. Wenn dieser Begriff mit einer bestimmten Qualität verbunden werden soll, so sind sicherlich diejenigen Anbieter, die in der Region beheimatet sind, zur Definition dieser Qualität am besten geeignet. Eine Qualitätsdefinition durch nicht betroffene Parteien, wie durch den Gesetzgeber, verbietet sich wie selbstverständlich.

Wenn einige Unternehmen sich nach Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 zu einem Konsortium zusammengefunden, die Produktqualität definiert und beschrieben und eine Eintragung erlangt haben, ist jedem anderen Unternehmen in der Region, welches ein Lebensmittel anderer Qualität produziert, der Gebrauch der geschützten geographischen Bezeichnung untersagt und jede Anlehnung verboten, selbst wenn eine Irreführung der Verbraucher ausgeschlossen wird. Durch die Verbindung des Schutzes der geographischen Herkunft nach Gemeinschaftsrecht, die zu einem „Begriffsmonopol“ mit nur einer einzigen genau bestimmten Produktqualität führt, wird die mit der geographische Herkunftsbezeichnung definierte Qualität ebenfalls monopolisiert. Neben dem schon erwähnten „Begriffsmonopol“ wird ein „Qualitätsmonopol“ errichtet. Dies wird in der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 mit strukturpolitischen Gründen gerechtfertigt.

Der herausgehobene Grad des Schutzes nach Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 wird in dem ersten Erwägungsgrund strukturpolitisch begründet: „Die Förderung von Erzeugnissen mit bestimmten Merkmalen kann vor allem in den benachteiligten oder abgelegenen Gebieten von großem Vorteil für die ländliche Entwicklung sein, und zwar sowohl durch Steigerung des Einkommens der Landwirte als auch durch die Verhinderung der Abwanderung der ländlichen Bevölkerung aus diesen Gebieten.“ Als weiterer Grund wird die gestiegene Nachfrage nach Erzeugnissen mit besonderen Merkmalen angeführt. Hiermit wird der Schutz verbraucherpolitisch legitimiert. Es wird darauf hingewiesen, dass für die Etikettierung von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln die in der Gemeinschaft aufgestellten Vorschriften gelten und die Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 als Sonderbestimmung für die Agrarerzeugnisse und Lebensmittel aus einem begrenzten geographischen Gebiet erlassen wird. Weiterhin soll mit der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 eine Angleichung unterschiedlicher nationaler Bestimmungen erreicht werden.

Hier soll mit der Markenpolitik vor allem ein strukturpolitisches Ziel erreicht werden. Obwohl dies ganz im Sinne des Marktstrukturgesetzes sein dürfte, bedeutet dies jedoch eine weitere Ausnahmeregelung für den Agrar- und Lebensmittelsektor aus dem allgemeinen Rechtsrahmen. Die Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 bezieht sich nur auf Agrarprodukte und Lebensmittel. Einen ähnlichen Grad des Schutzes gibt es nicht für andere Produkte, weder auf Gemeinschaftsebene noch auf nationaler Ebene.

## 6 Die geographische Herkunftsangabe als Qualitätssignal

Bei der geographischen Herkunftsangabe handelt es sich um einen Begriff, der für den Verbraucher geläufig ist, im Gegensatz zu manchen Angaben des Zutatenverzeichnisses.

Es ist kein Expertenwissen notwendig, um zu verstehen, was mit „Fleisch deutscher Herkunft“, „Gemüse aus Holland“, „Französischer Käse“, oder „Spanisches Olivenöl“ gemeint ist.

Die Skandale im Lebensmittelbereich tragen Weiteres dazu bei, um diese Verbindung zwischen Herkunft und Qualität in der Wahrnehmung der Verbraucher zu verstärken. Mit jedem Lebensmittelskandal, der vor allem Produkte einer Region bzw. eines Landes betrifft (österreichischer Wein, spanisches Olivenöl, britisches Rindfleisch, belgische Hühnereier etc.), wird die Bedeutung der Herkunft herausgestellt und damit die Bedeutung dieses Qualitätssignals in der Wahrnehmung der Verbraucher verstärkt.

Insbesondere bei solchen Lebensmitteln, die unverpackt (wie frisches Fleisch) angeboten werden, stehen den Verbrauchern nur sehr wenige (andere) Qualitätssignale zur Produktbewertung zur Verfügung. Bei verpackten Lebensmitteln hingegen lassen sich mit der Verpackung auch andere Qualitätssignale, die dem Informationsbedürfnis der Verbraucher eher gerecht werden, transportieren.

Wenn nur wenige Qualitätssignale vorhanden sind und auf der anderen Seite ein großes Bedürfnis der Verbraucher an einer Bewertung der Produkte besteht, kann es zu einer subjektiven Überinterpretation von Qualitätssignalen kommen. Das Herkunftsland bzw. die Herkunftsregion ist nicht nur ein Kondensat bzw. ein „Summary Construct“, sondern kann auch ein Surrogat und damit möglicherweise ein „Halo“ (HAN, 1989) oder gar ein „Potemkinsches Dorf“ sein.

Verbraucherinnen und Verbraucher haben aus einer Reihe von Gründen Interesse an der regionalen Herkunft, wobei die sich aus dem geographischen Ursprung qualitätsbestimmenden Produkteigenschaften, falls diese überhaupt gegeben sind, nur ein Beweggrund für den Kauf regionaler Produkte sein dürften. Die objektiv vorhandenen und nachweisbaren Produkteigenschaften werden von den Verbrauchern subjektiv wahrgenommen und können zur Unterscheidung als Produktattribute bezeichnet werden. Die einfache geographische Herkunftsangabe als Produktattribut hat eine Reihe von Konsequenzen, wie kurze Transportwege, Unterstützung der regionalen Wirtschaft, bessere Kontrolle des Risikos, größeres Vertrauen, die zur Erfüllung bestimmter Werte beitragen (KLIEBISCH, 2000).

Die geographische Herkunftsangabe ist sowohl Verständigungsnorm über die Herkunft, als auch Signal für Erfahrungs- und Vertrauenseigenschaften. Dies kann an dem Beispiel Fleisch verdeutlicht werden. Hier ist das Herkunftsland eines der wichtigsten Signale für die Erfahrungs-, aber auch für Vertrauenseigenschaften. Dies zeigen empirische Untersuchungen (z.B. BECKER, 1999a).

Hier stellt sich die Frage, wann reicht der Schutz der geographischen Herkunftsangabe gegen Irreführung der Verbraucher und unlautere Wettbewerbspraktiken nicht aus, um sicherzustellen, dass die qualitätsbestimmenden Produkteigenschaften effizient vom Markt zur Verfügung gestellt werden? Mit anderen Worten: wann ist ein höherer Grad des Schutzes angebracht? Um diese Frage zu untersuchen, sollen drei Kategorien von Produkteigenschaften unterschieden werden: Such-, Erfahrungs- und Vertrauenseigenschaften<sup>23</sup>).

23) Eine ausführliche theoretische Behandlung dieser Produkt- bzw. Eigenschaftskategorien ist bei D. BENNER (2000) zu finden.

Der gemeinschaftsrechtliche Schutz bietet Anbietern in einer geographischen Region die Möglichkeit, den Namen der Region als Marke zu verwenden und mit dieser Marke eine bestimmte Qualität zu definieren. Die Qualitätsdefinition wird demjenigen Konsortium überlassen, welches sich zuerst in das Gemeinschaftsregister der geschützten geographischen Herkunftsangaben eintragen lässt. Hiermit erfolgt praktisch eine Standardisierung der Qualität<sup>24</sup>) und das mögliche Qualitätsspektrum der Produkte wird eingeeengt, welche mit dieser regionalen Herkunftsangabe auf dem Markt kommen können.

Die Standardisierung der Produkteigenschaften, die das jeweilige Produkt mit der geographischen Herkunftsangabe aufweist, erfolgt nicht über den Markt, sondern wird praktisch von einem Konsortium vorgenommen und durch den Staat geschützt. Damit wird ein verbindlicher Qualitätsstandard für die mit der geographischen Herkunftsangabe verbundenen qualitätsbestimmenden Produkteigenschaften eingeführt.

Qualitätsstandards für Sucheigenschaften sind überflüssig und verringern in der Regel die soziale Wohlfahrt, da das mögliche Qualitätsspektrum auf dem Markt hierdurch nur eingeschränkt wird. Daher lassen sich freiwillige oder verpflichtende Standards bei einem ansonsten funktionsfähigen Wettbewerbsmarkt ökonomisch nicht rechtfertigen (BECKER, 1999b).

Qualitätsstandards für Erfahrungseigenschaften sind ebenfalls weitestgehend überflüssig, wenn sich Reputationsmechanismen aufbauen können. Bei Erfahrungseigenschaften besteht das Problem der Qualitätserosion, jedoch können Marken, Kennzeichnungen und andere Reputationsmechanismen dafür sorgen, dass sich auch Erfahrungseigenschaften in einem, wenn nicht perfekten, so jedoch zumindest ausreichendem Umfang auf dem Markt etablieren können.

Als Vertrauenseigenschaften sollen solche qualitätsbestimmenden Produkteigenschaften verstanden werden, die von dem Verbraucher weder beim Kauf noch beim Konsum des Produktes erfahren werden können. Es gibt Vertrauenseigenschaften, die die Lebensmittelsicherheit betreffen. Hier finden vor allem verpflichtende und für alle verbindliche Mindeststandards für die qualitätsbestimmenden Produkteigenschaften in der Form von z.B. Höchstmengenbegrenzungen für Schwermetalle etc. ihre Anwendung. Aber auch Prozessstandards wie das HACCP-Konzept werden zunehmend von gesetzgeberischer Seite zur Kontrolle der Lebensmittelsicherheit eingesetzt.

Für die Verbraucher sind nicht nur solche Vertrauenseigenschaften, die die Lebensmittelsicherheit und Hygiene betreffen, von Bedeutung, sondern auch Vertrauenseigenschaften, die sich aus Eigenschaften des Produktionsprozesses ergeben. Beispiele sind die Haltungsfür Legehennen (Batterie-, Boden- oder Freilandhaltung) oder die umweltgerechte Produktionsweise und insbesondere auch die geographische Herkunft. Mit der Gesetzgebung in diesem Bereich wird versucht, Verständigungsnormen in der Form von freiwilligen Prozessstandards zu schaffen.

Die Festlegung von Qualitätsstandards durch die Gesetzgebung ist eine Möglichkeit. Die zweite Möglichkeit ist die Festlegung des Standards durch die betroffenen Anbieter. Dies ist bei einem Kollektivmarkenschutz der Fall. Eine

dritte Möglichkeit besteht darin, die Meinung der betroffenen Verkehrskreise den Qualitätsstandards zugrunde zu legen, wie bei dem deutschen Lebensmittelbuch. Etwas ähnliches fehlt auf Gemeinschaftsebene. Die Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 kann als ein Versuch betrachtet werden, ein Register für die mit geographischen Verständigungsnormen verbundenen Qualitätsspezifikationen zu erstellen. Ein solches Register ist sehr hilfreich, um Irreführung und Täuschung justitiabel zu machen und daher zu verhindern. Es ist jedoch nicht einzusehen, warum dieses Register nicht auch kombinierten Herkunfts- und Qualitätsangabe offen stehen sollte, insbesondere wenn der Grad des Schutzes nicht überzogen ist.

## 7 Schlussfolgerungen

Es ist die Rolle des Staates bzw. des Gesetzgebers, die Glaubwürdigkeit von Produktkennzeichnung und Werbebehauptungen sicherzustellen. Insbesondere ist der Verbraucher vor Irreführung zu schützen. Das Problem asymmetrischer Information gepaart mit opportunistischem Verhalten auf der Anbieterseite reicht bei Angaben, die von den Verbrauchern nicht überprüft werden können – so genannte Vertrauenseigenschaften – aus, um die Kontrolle durch eine dritte Partei ökonomisch zu begründen. Das Marktergebnis kann durch eine Überwachung des Wahrheitsgehalts von Aussagen über Vertrauenseigenschaften durch eine dritte Partei verbessert werden. Diese dritte Partei ihrerseits muss von einer unabhängigen Stelle kontrolliert werden, um ein „Gefangennehmen“ der dritten Partei oder eine „Kartellbildung“ zwischen Kontrolliertem und Kontrolleur vorzubeugen. Diese Rolle nimmt geeigneterweise der Staat ein.

Bei geographischen Angaben als Qualitätssignal handelt es sich primär um eine Vertrauenseigenschaft. Eine direkte oder indirekte staatliche Kontrolle des Wahrheitsgehalts der Aussage erscheint angebracht, wie auch die Diskussion der geographischen Herkunftsangabe als Verständigungsnorm gezeigt hat. Die Etablierung einer Verständigungsnorm erscheint daher gerechtfertigt, jedoch kein „Begriffsmonopol“. Das „Begriffsmonopol“ entsteht dadurch, dass die nach Gemeinschaftsrecht geschützte geographische Angabe für Agrarprodukte und Lebensmittel einen einmaligen Schutzzumfang gegen jede Form der Anlehnung genießen, der weit über den Schutz der Verbraucher hinausgeht. Hier soll mit einer Ausnahme aus dem Rahmen des Markenrechts Strukturpolitik betrieben werden. Damit wird auf Gemeinschaftsebene von gesetzgeberischer Seite eine Möglichkeit zur Ausschöpfung von Subventionen und Monopolrenten gegeben, die sich verbraucherpolitisch überhaupt nicht rechtfertigen lassen. Der Grad des Schutzes ist überzogen und sollte auf ein normales Maß reduziert werden.

Ein Qualitätsstandard für eine geschützte geographische Herkunftsangabe ist nur dann gerechtfertigt, wenn es die Verkehrsauffassung widerspiegelt. In der Regel, in allen Ländern außer Frankreich und Italien, besteht traditionell in der Verkehrsauffassung keine solche enge Verknüpfung zwischen Herkunft und Qualität, wie die Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 suggerieren möchte. Herkunftsbegriffe haben traditionell in Deutschland entweder Markencharakter, sind Gattungsbegriffe geworden oder einfache Herkunftsangaben bzw. Herkunftsangaben mit einem gewissen

24) Vgl. zur Theorie der Standardisierung BECKER (1999b).

Ruf. Insbesondere das traditionelle deutsche Rechtssystem kennt keine Unterscheidung zwischen der qualifizierten und der kombinierten geographischen Herkunftsangabe. Beide sind markenrechtlich in gleicher Weise gegen Irreführung der Verbraucher und unlauteren Wettbewerb geschützt. Das Gemeinschaftsrecht hingegen schließt den Schutz der kombinierten Herkunftsangabe aus. Dieser Ausschluss des Schutzes läuft nicht nur den Interessen der deutschen Verbraucher entgegen.

Neben den Grenzen der Schutzes ist besonders auch der Grad des Schutzes kritisch zu sehen. Mit dem überzogenen rechtlichem Schutzzumfang wird eine Ausnahmeregelung für landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel aus dem rechtlichen Rahmen des Markenrechts geschaffen, um damit Einkommens- und Strukturpolitik zu betreiben. Dies erscheint ein fragwürdiges Unterfangen und verdient weitere Beachtung. Insbesondere vor dem Hintergrund des politischen Konzeptes der „Multifunktionalität“ erscheint eine Auseinandersetzung mit diesen und anderen Formen von „Multifunktionalität“ dringend notwendig.

Aus verbraucherpolitischen Erwägungen erscheint der Ansatz des traditionellen deutschen Rechtssystems mit dem Schutz der einfachen Herkunftsangabe und der Herkunftsangabe mit einem bestimmten Ruf gegen Irreführung der Verbraucher im Schutzzumfang ausreichend und sachgerechter als der gemeinschaftsrechtliche Ansatz des abschließlichen Schutzes der qualifizierten Herkunftsangabe.

#### Literaturverzeichnis

Agra-Europe Nr. 24/99, vom 14.6.1999, Europa-Nachrichten, S. 10. – Agra-Europe Nr. 38/00, vom 18.9.2000, Dokumentation. – Agra-Europe Nr. 44/00, vom 30. 10.2000, Sonderbeilage. – Agra-Europe Nr. 48/99, vom 29.11.1999, Europa Nachrichten, S.1-2. – Agrar-Europe Nr. 33/00, vom 14.8.2000, Europa Nachrichten, S. 1. – Allgemeine Fleischerzeitung Nr. 33, vom 16.8.2000, S. 1. – Amtsblatt (ABl) Nr. L 208, vom 24.07.1992, S. 1-8. – BARJOLLE, D.; SYLVANDER, B. (1999): Some Factors of Success for Origin Labelled Products in Agri-Food Supply Chains in Europe: Market, Internal Resources and Institutions. 67<sup>th</sup> EAAE Seminar, Le Mans. – BECKER, T. (1999a): 'Country of Origin' as a Cue for Quality and Safety of Fresh Meat. Paper to be presented at the 67<sup>th</sup> EAAE Seminar „The socio-economics of origin labelled products in agrifood supply chains: spatial, institutional and co-ordination aspects“, October 28-30, Le Mans, France. – BECKER, T. (1999b): The Economics of Food Quality Standards. In: Proceedings of the Second Interdisciplinary Workshop on Standardization Research, University of the Federal Armed Forces

Hamburg, 24.-27. May 1999. – BECKER, T. (2000a): Gibt es für regionale Herkunfts- und Qualitätszeichen noch eine Zukunft? In: Landinfo Nr. 3/2000, S. 29-36. – BECKER, T.; BENNER, E. (2000a): Rechtliche Rahmenbedingungen des regionalen Marketings in Deutschland. Agrarspectrum Bd. 30, S. 179 - 191. – BECKER, T.; BENNER, E. (2000b): Zur Problematik der Herkunftsangabe im regionalen Marketing. Hohenheimer Agrarökonomische Arbeitsberichte Nr. 1. Stuttgart. – Beck-Text (2000): Welthandelsorganisation, München. – BEIER, F.-K.; KNAACK, R. (1993): Der Schutz der geographischen Herkunftsangabe in der Europäischen Gemeinschaft - Die neueste Entwicklung. Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht/Internationaler Teil Heft 8/9, S. 602-610. – BENNER, D. (2000): Qualitätsgewissheit bei Vertrauensgütern. Dissertation Universität Hohenheim. – BENNER, E. (2000a): Zur effizienten Herkunftsangabe im europäischen Binnenmarkt. Hohenheimer Agrarökonomische Arbeitsberichte Nr. 4, Stuttgart. – BENNER, E. (2000b): Herkunftsangabe und Irreführung. Agrarwirtschaft 49, H. 12, S. 438 ff. – Deutscher Juristischer Nachrichtendienst (2000): Nachrichten aus Rechtsprechung: BGH: Muss „Warsteiner“ in Warstein gebraut sein? ([http://www.djn.de/djn/nachrichten/recht\\_sprechung/r98223.shtml](http://www.djn.de/djn/nachrichten/recht_sprechung/r98223.shtml)). – GRIENBERGER, R. (2000): Die Herkunftsangabe als Marketinginstrument: Fallstudien aus Italien und Spanien. Mainz. – HAN, C. MIN (1989): Country Image: Halo or Summary Construct? Journal of Marketing Research, 26, S. 222-229. – Handelsblatt Nr. 137, vom 19.7.2000. – Handelsblatt, vom 8.11.2000. – HARTE-BAVENDAMM, H. (1996): Ende der geographischen Herkunftsbezeichnung? - „Brüsseler Spitzen“ gegen ergänzenden nationalen Rechtsschutz. Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht Heft 10, S. 717-729. – KLIEBISCH, C.: Motive zum Kaufverhalten von Lebensmitteln - Eine empirische Studie auf der Basis der Means-End-Chain-Theorie. Agrarwirtschaft 49, H. 12, S. 403 ff. – KNAACK, R. (2000): Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Schutz geographischer Angaben und Ursprungsbezeichnungen nach der EG-Verordnung Nr. 2081/92. Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht/Internationaler Teil Heft 5, S. 401-407. – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Siebzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1999). Brüssel. – Lebensmittelzeitung (LZ) Nr. 10, vom 12.3.1999, S. 30. – Lebensmittelzeitung (LZ) Nr. 21, vom 26.5.2000, S. 28. – Lebensmittelzeitung (LZ) Nr. 28, vom 10. Juli 1998, S. 22. – Lebensmittelzeitung (LZ) Nr. 36, vom 8.9.2000, S. 34. – Lebensmittelzeitung (LZ) Nr. 47, vom 24. 11.1999, S.28. – Lebensmittelzeitung (LZ) Nr. 47, vom 26.11.1999, S. 32. – Lebensmittelzeitung (LZ) Nr. 49, vom 10.12.1999, S. 22. – LOSCHELDER, M.; SCHNEPP, W. (1992): Deutsche geographische Herkunftsangaben. Köln. – OBERGFELL, R. (1997): Der Schutz geographischer Herkunftsangaben in Europa oder Warum ein Parfum nicht „Champagne“ heißen darf. Zeitschrift für europäisches Privatrecht Heft 3/1997. – THIEDIG, F.; SYLVANDER, B. (2000): Welcome to the Club? - An Economical Approach to Geographical Indications in the European Union. Agrarwirtschaft 49, H. 12, S. 438 ff. – Verbraucherdienst 44 (1999) Nr. 12, S. 322-323.

Verfasser: Prof. Dr. TILMAN BECKER, Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre, Universität Hohenheim, 70593 Stuttgart, Tel.: 0711-4593599, Fax.: 0711-4592601, Email: tbecker1@uni-hohenheim.de

## *Welcome to the Club?*

### *An Economical Approach to Geographical Indications in the European Union*

FRANK THIEDIG and BERTIL SYLVANDER

#### Abstract

The legal protection of geographical indications in form of the Council-Regulation (EEC) No. 2081/92 is one mainstay of the "new" European quality policy. This instrument is supposed to meet three objectives: answering the growing demand for products with identifiable geographical indication, securing higher incomes for producers and harmonizing the legal practises. The "Roman" (French and Italian) appellations of origin were used as a paradigm. In general four types of geographical names can be distinguished: generic indications, indications with full legal protection (like the appellation of origin), indications protected by competition law and individualized geographical indications. Geographical indications generally are collective name monopolies. Products with geographical indica-

tions dispose of an acquisitional potential. Thus, the price-sales curve will form a monopolistic gap. It is shown that monopolistic behaviour can be favourable and in some cases only monopolistic action might secure the supply. But the concept of firms forming one monopoly needs collective action. The club theory is a possibility to approach geographical indications by neo-classical economic theory. Producers form a club deriving benefits from sharing the geographical indication. They face costs in form of erection costs and exclusion costs. Especially the exclusion costs (control costs) raise questions on the ability of self-financing and indirect subsidies. Club theory can explain some of the empirical observations and factors of performance. To find explanations for the collective behaviour the theory of conventions is introduced. Conven-

tions help to decrease transaction costs. But they differ crucially within the European member states and will lead to unavoidable misunderstandings. The definitive exclusivity of the instrument of the European quality policy (Council-Regulation EEC No. 2081/92) proclaimed by the European Commission pushes "northern" countries in a "Roman" system. This jeopardizes the quality conventions in the "northern" countries and endangers the acquisitional potential of the traditional "Roman" system.

**Key words:** Geographical indication; monopoly; club; PDO; PGI; quality policy

### Willkommen im Klub? - Eine ökonomische Betrachtung von geographischen Herkunftsangaben in der Europäischen Union

Der Rechtsschutz geographischer Herkunftsangaben in Form der EWG-VO Nr. 2081/92 ist ein wesentlicher Bereich der „neuen“ europäischen Qualitätspolitik. Mit diesem Instrument sollen drei Ziele erreicht werden: Befriedigung des wachsenden Bedarfs an Produkten mit ausgewiesener Herkunft, Sicherung höherer Einkommen für Erzeuger und die Harmonisierung des Rechtsrahmens. Die „romantischen“ (französischen und italienischen) Ursprungsbezeichnungen dienen der Verordnung als Paradigma. Grundsätzlich existieren vier Typen von Herkunftsbezeichnungen: Generische Herkunftsbezeichnungen, Herkunftsangaben mit umfangreichem gesetzlichem Schutz, Herkunftsangaben, die über das Wettbewerbsrecht geschützt werden und individualisierte Herkunftsangaben. Herkunftsangaben sind im Normalfall kollektive Bezeichnungsmonopole. Damit ausgezeichnete Produkte verfügen über ein mehr oder minder ausgeprägtes akquisitorisches Potential. Die Preis-Absatzkurve bildet demnach einen monopolistischen Spielraum. Es wird gezeigt, dass monopolistisches Verhalten vorteilhaft sein kann und in besonderen Fällen sogar nur ein monopolistisches Verhalten zu einem Angebot führen wird. Notwendig für diese Form des Monopols ist das kollektive Handeln mehrerer Einzelunternehmen. Die Club-Theorie als neoklassischer Ansatz, ermöglicht eine Untersuchung von geographischen Herkunftsangaben. Erzeuger schließen sich in einem Club zusammen, um aus dem Vorteil einer gemeinsamen Herkunftsangabe zu profitieren. Dabei entstehen Kosten in Form von Erstleistungs- und Ausschchlusskosten. Insbesondere die Ausschchluss- bzw. Kontrollkosten lassen die Frage nach der Fähigkeit der Eigenfinanzierung bzw. indirekter Subventionen aufkommen. Die Club-Theorie kann einige Beobachtungen und Erfolgsfaktoren von geographischen Herkunftsangaben erklären. Um kollektives Verhalten zu verstehen, wird die Theorie der Konvention herangezogen. Konventionen verringern Transaktionskosten, aber sie unterscheiden sich stark nach den Mitgliedsländern. Dies führt zu unvermeidbaren Missverständnissen. Die von der EU-Kommission geforderte Exklusivität der EWG-VO Nr. 2081/92 zwingt die „nördlichen“ Länder in ein „romantisches“ System. Damit setzt sie nicht nur die Qualitätskonventionen in den „nördlichen“ Ländern aufs Spiel, sondern gefährdet auch das akquisitorische Potential des traditionellen „romantischen“ Systems.

**Schlüsselwörter:** Geographische Herkunftsangabe; Monopol; Klub; GGA; GUB; Qualitätspolitik

## 1 Introduction

The reform of the Common Agricultural Policy in 1992 led – among other modifications – to a paradigmatic change from a *quantity* to a *quality* oriented food policy. The European Communities wanted to transfer the observation, “that consumers are tending to attach greater importance to the quality of foodstuffs rather than to quantity” into new policy instruments (OJ, 1992). One mainstay of this initiative is the Council-Regulation (EEC) No. 2081/92 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs (cf. BUCHHOLZ,

1997; KRIMPHOVE, 1993). It is supposed to be an answer to the “growing demand for agricultural products or foodstuffs with an identifiable geographical origin” (OJ, 1992). Further objectives of the regulation are the harmonization of the national legal practises for the protection of geographical indications<sup>1)</sup> and the securing of higher incomes for producers with registered products, especially in less-favoured areas. Here, the preamble explicitly refers to the success in *certain* member states.

So far, the success in these *certain* countries<sup>2)</sup> is based on wine and – to a much smaller extent – on cheese (TILMANN, 1993; LAGRANGE et al. 2000; AGE, 19 Oct. 1992; AGE, 09 Jan. 1995; AGE, 15 Feb. 1993). Despite the fact that protected geographical indications exist likewise for industrial products<sup>3)</sup>, this instrument of property law was introduced solely for agricultural products and foodstuff; wine and spirits are excluded (HEINE, 1993).

The general idea is simple: the Council-Regulation (EEC) No. 2081/92 gives protection for a regional name monopoly (cf. PERRIER-CORNET, 1990; MORAN, 1993). Depending on the acquisitional potential of the monopoly, the producer will have positive income effects: e.g. the French AOC-wine<sup>4)</sup> has realized a price increase since the 1960's by 10 %, while non AOC-wine dropped by 30 % (cf. LAGRANGE et al., 2000; TORRE, 2000).

The economic research on the “curiosity” PDO/PGI<sup>5)</sup> has drawn attention – primarily in France and Italy (TORRE, 2000). But most of the economic research was published after the implementation of the EEC-Regulation and important work is still in progress<sup>6)</sup>. A great number of these publications are case studies, empirical evaluations or investigations on institutional, organizational and juridical aspects<sup>7)</sup>. Since the European Union has made the protection of geographical indications to one of its premises, several researchers analyze the economic and institutional conditions for developing PDO/PGI-products. BARJOLLE and SYLVANDER, after three years of investigation within a European Research group<sup>8)</sup>, could not identify one single factor that guarantees a product to be successful. They assume that a conjunction of the following factors is required: product specificity and relevant market (factors related to supply and demand) and operator motivation of the participants, coordination-cooperation in terms of product and marketing management, legitimacy and effectiveness of in-

1) The term *indication* is used in this paper in a general sense and subsumes the two categories *geographical designation* and *geographical indication*.

2) HEINE (1993), representative of the European Commission, refers explicitly to the experience of some *southern* member states.

3) Regional geographical indications for non-food products will not be considered in this paper, e.g. Brussels lace, Meissen porcelain, etc.

4) AOC means *Appellation d'Origine Contrôlée* and is a controlled designation of origin.

5) Protected Designation of Origin (PDO), Protected Geographical Indication (PGI), cf. footnote 1.

6) The final report of the FAIR-Project: *PDO-PGI products: market, supply chains and institutions* is announced to be published in 2000.

7) Refer to this incomplete list: MULTON, 1994; ALLAIRE et al., 1995; NICOLAS et al., 1995; ARFINI et al., 1998; BERANGER et al., 1999; LAGRANGE, 1999; DAPP, 2000 and in Germany: BECKER et al., 2000; BENNER, 2000; BESCH et al., 2000.

8) The FAIR-project (see footnote 6) had a participation of researchers from Italy, France, Great-Britain, Greece, the Netherlands and Switzerland.