

DIE EU-ÜBERGANGSREGELUNG ZUM HERKUNFTSSCHUTZ BEI AGRARPRODUKTEN UND LEBENSMITTELN AUS DEM BLICKWINKEL DER TRANSAKTIONS- UND DER INFORMATIONSSÖKONOMIE

Eckhard Benner*, Adriano Profeta**, Alexander Wirsig***

*Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, Stuttgart

**Technische Universität München, München

***TerraFusca, Stuttgart

info@vz-bw.de



2008

*Vortrag anlässlich der 48. Jahrestagung der GEWISOLA
„Risiken in der Agrar- und Ernährungswirtschaft und ihre Bewältigung“
Bonn, 24. – 26. September 2008*

DIE EU-ÜBERGANGSREGELUNG ZUM HERKUNFTSSCHUTZ BEI AGRARPRODUKTEN UND LEBENSMITTELN AUS DEM BLICKWINKEL DER TRANSAKTIONS- UND DER INFORMATIONÖKONOMIE

Eckhard Benner^{}, Adriano Profeta^{**} und Alexander Wirsig^{***}*

Zusammenfassung

Seit mittlerweile 15 Jahren besteht mit der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 ein europaweites Schutzsystem für geografische Angaben bei Agrarprodukten und Lebensmitteln. Der Beitrag analysiert auf Grundlage Informationsökonomie und der Transaktionskostenansatzes diese Regelung. Die Analyse zeigt, dass trotz der Neuformulierung der Verordnung im Jahr 2006 weiterhin auf Seiten der Verbraucher die Gefahr der Irreführung besteht und die Regelung der deutschen Ernährungswirtschaft hohe Transaktionskosten verursacht. Ursächlich dafür verantwortlich ist der Kerngedanke der Verordnung, Namen solcher Produkte gegen missbräuchliche Verwendung im Wettbewerb zu schützen, die vom Wesen her als Original aufgrund eigener Geschichte, eigener Rezeptur bzw. besonderer Qualität anzusehen sind. Handlungsbedarf besteht daher sowohl für die durchführende Institution als auch für den Gesetzgeber.

Keywords

Geschützte Herkunftsangaben, Transaktionskosten, Informationsökonomie

1 Einleitung

Seit mittlerweile 15 Jahren besteht mit der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92, neuformuliert durch Verordnung (EG) Nr. 510/06 (Geo-Verordnung), ein europaweites Schutzsystem für geografische Angaben bei Agrarprodukten und Lebensmitteln. Ihr Kerngedanke ist, Namen solcher Produkte gegen missbräuchliche Verwendung im Wettbewerb zu schützen, die vom Wesen her als Original aufgrund eigener Geschichte, eigener Rezeptur bzw. besonderer Qualität anzusehen sind. Allerdings erfasst der derzeitige Rechtsrahmen nicht die Vielfalt und Spezifität der Erzeugnisse, so dass es zu einer systemimmanenten Irreführung der Verbraucher und zu hohen Kosten im Anmeldeverfahren für die Hersteller kommt.

Für Verbraucher sind geschützte Herkunftsangaben bei der Kaufentscheidung von Bedeutung (vgl. VAN ITTERSUM, et al. 2002; VAN ITTERSUM, et al. 2003; SKURAS, DIMARA, 2004; VAN ITTERSUM, et al. 2007). Hierbei sind sie aber einer Irreführungsgefahr ausgesetzt, da sie beim Einkauf nicht verifizieren können, ob es sich um eine EU-geschützte Herkunftsangabe handelt oder nicht (vgl. BENNER 2000). Erst die mit Artikel 8 der Geo-Verordnung eingeführte Kennzeichnungspflicht, welche ab Mai 2009 obligatorisch ist, wird den Verbrauchern eine Differenzierung in dieser Hinsicht ermöglichen (Seit 10. Juli 2008 ist zudem die farbliche Gestaltung der beiden zur Kennzeichnung zur Verfügung stehenden Zeichen unterschiedlich, vgl. ABl. EU vom 03.07.2008). Allerdings hat der europäische Gesetzgeber außer Acht gelassen, dass die gewählte Umsetzung des oben erwähnten Kerngedankens selbst die Gefahr

* Dr. Eckhard Benner, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, Paulinenstr. 47, 70178 Stuttgart; Email: benner@vz-bw.de

** Dr. Adriano Profeta, Technische Universität München, Arcisstrasse 21, 80333 München

*** Alexander Wirsig, TerraFusca, Wollgrasweg 27, 70599 Stuttgart

einer Irreführung für die Verbraucher birgt. Hierzu erfolgt daher in Kapitel 2 dieses Aufsatzes eine vertiefte Analyse aus informationsökonomischer Sichtweise.

Massive Probleme mit der konkreten Ausgestaltung der Geo-Verordnung bestehen außerdem auch auf der Anbieterseite. Zwar wird die geringe Akzeptanz des Schutzsystems bei deutschen Erzeugern und Lebensmittelverarbeitern häufig mit den unterschiedlichen Rechtstraditionen in Nord- und Süd-Europa erklärt (vgl. u.a. PAROTT et al. 2002), vielmehr scheinen aber hohe Transaktionskosten, die insbesondere im Zuge des Eintragungsverfahrens entstehen, hierfür verantwortlich zu sein (vgl. PROFETA, BALLING 2007; LIPPERT, THIEDIG 2001). In Kapitel 3 wird dieser Ansatz erweitert und ein Vergleich der Transaktionskosten zwischen den Mitgliedsstaaten vorgenommen (PROFETA, BALLING 2007).

Abschließend werden in Kapitel 4 auf Grundlage vorgenannter Betrachtungen die Probleme des Schutzsystems zusammengeführt, die sowohl die Verbraucher als auch die Ernährungswirtschaft betreffen und dringend beseitigt werden müssen. Der Beitrag liefert, somit Ansatz- und Diskussionspunkte für eine weitere Verbesserung der Geo-Verordnung, deren Neugestaltung derzeit im Rahmen eines inoffiziellen Interkonsultationsverfahrens zwischen den Mitgliedsstaaten verhandelt wird (PROFETA, BALLING 2007: 215).

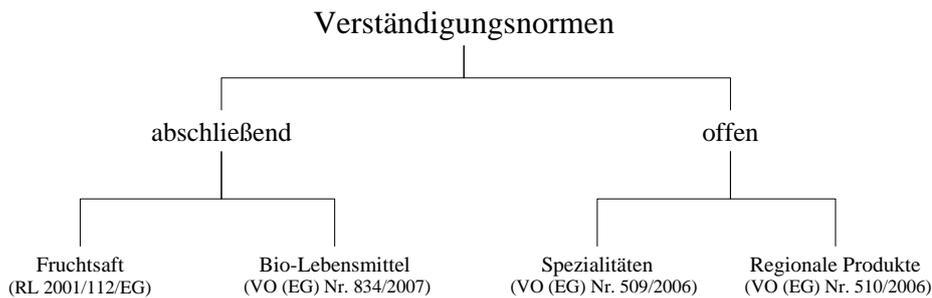
2 Informationsökonomische Betrachtung

Die informationsökonomische Eigenschaftstypologie unterscheidet drei Eigenschaftskategorien. Je nach Zeitpunkt der Verifikation einer Eigenschaft durch den Käufer grenzt sie Such-, Erfahrungs- und Vertrauenseigenschaften gegeneinander ab (vgl. NELSON 1970, 1974; DARBY, KARNI 1973). Sucheigenschaften sind Produkteigenschaften, die der Käufer vor dem Kauf durch bloße Inaugenscheinnahme verifizieren kann, Erfahrungseigenschaften sind Produkteigenschaften, die der Käufer zwar nicht vor aber doch nach dem Kauf während des Gebrauchs verifizieren kann. Vertrauenseigenschaften sind hingegen Produkteigenschaften, die der Käufer weder vor noch nach dem Kauf verifizieren kann.

Sucheigenschaften implizieren kein informationsökonomisches Problem für die Verbraucher. Erfahrungseigenschaften implizieren ein Informationsproblem, das zwar vor dem Kauf besteht, aber prinzipiell mit marktkonformen Lösungen überwunden werden kann (vgl. bspw. KAAS 1992). Vertrauenseigenschaften bringen ein Informationsproblem mit sich, das für die Verbraucher nicht zu lösen ist. Zur Lösung dieses Informationsproblems bedarf es prinzipiell der gesetzlichen Definition der Vertrauenseigenschaft durch eine so genannte Verständigungsnorm (vgl. BENNER 2003).

Eine Verständigungsnorm ist ein normativer Begriff, der der Kennzeichnung von Produkten dient (vgl. KRUSE, BERGER 1996). Verständigungsnormen können sowohl Produkt- als auch auf Prozesseigenschaften zum Inhalt haben. Zur Festlegung einer Verständigungsnorm kennt der Gesetzgeber prinzipiell zwei Möglichkeiten. Entweder legt er eine Verständigungsnorm „abschließend“ oder „offen“ fest (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1: Festlegung von Verständigungsnormen



Quelle: Eigene Darstellung

Bei der abschließenden Festlegung einer Verständigungsnorm definiert der Gesetzgeber alle relevanten Eigenschaften (Produkt bzw. Prozess) in einem Gesetz. Bei der offenen Festlegung einer Verständigungsnorm gibt der Gesetzgeber in einem Gesetz lediglich den Rahmen vor, innerhalb dessen Anbieter Eigenschaften gemäß ihrer Vorstellung spezifizieren können.

Für die Verbraucher ergibt sich mit der Festlegung einer Verständigungsnorm jedoch das Problem der „normativen Irreführung“ (vgl. WRAGE 1987). Prinzipiell liegt Irreführung dann vor, wenn das wirtschaftliche Verhalten der Verbraucher durch Marktinformationen im Allgemeinen und durch Kennzeichnung im Besonderen derart beeinflusst wird, dass die Kaufentscheidung nicht ihren Präferenzen entspricht (vgl. BENNER 2000). Die abschließende Festlegung einer Verständigungsnorm birgt die Gefahr der normativen Irreführung, wenn der Gesetzgeber bei der Definition der Produkt- bzw. Prozesseigenschaften nicht der Auffassung der Verbraucher folgt und Verbraucher sich deshalb für ein Produkt entscheiden, welches nicht ihren Präferenzen entspricht. Die offene Festlegung einer Verständigungsnorm birgt die Gefahr der normativen Irreführung, wenn der vom Gesetzgeber abgesteckte Rahmen den Anbietern Raum für Definitionen der Produkt- bzw. Prozesseigenschaften lässt, welche nicht der Auffassung der Verbraucher entsprechen.

Prinzipiell ließe sich das Problem der normativen Irreführung bei Vertrauenseigenschaften lösen, wenn der Gesetzgeber mit der Festlegung der Verständigungsnorm zugleich sicherstellen würde, dass die Verbraucher während der Kaufentscheidung tatsächlich Zugang zu den festgelegten Definitionen hätten. Eine Vertrauenseigenschaft ließe sich dann in eine Sucheigenschaft transformieren (vgl. CASWELL, MOJDUSZKA 1996).

2.1 Geo-Verordnung und Irreführung

Mit der Geo-Verordnung bedient sich der europäische Gesetzgeber der offenen Festlegung der Verständigungsnorm „Herkunft-Qualitäts-Beziehung“ (im Folgenden HQ-Beziehung) (vgl. BENNER 2000). Artikel 2 und Artikel 4 der Geo-Verordnung spannen den entsprechenden Rahmen auf.

Diesen Rahmen können Anbieter nutzen, um den Namen ihres Erzeugnisses vor Missbrauch durch Wettbewerber gesetzlich schützen zu lassen. Die derart geschützte HQ-Beziehung kann entweder alle drei oder weniger als drei Vermarktungsstufen umfassen. Sind alle drei Vermarktungsstufen in den Schutz eingebunden, kann der Namen prinzipiell als so genannte geschützte Ursprungsbezeichnung geschützt werden, sind weniger als drei Stufen eingebunden ist der Schutz einer so genannten geschützten geografischen Angabe möglich (vgl. ABl. EU vom 31.03.2006).

Die Erzeugnisnamen, die sich Anbieter auf Grundlage der Geo-Verordnung schützen lassen, haben in der Regel zwei Bestandteile. Sie besitzen einen Namensbestandteil, der die Herkunftskomponente der HQ-Beziehung, und einen Bestandteil, der deren

Qualitätskomponente ausdrückt (z.B. Altenburger Ziegenkäse, Meißner Fummel). Der Herkunftskomponente liegt die geografische Abgrenzung des Produktursprungs, der Produktherstellung bzw. -verarbeitung zugrunde. Sie beinhaltet jedoch nicht per se den Rohstoffbezug. Bei geschützten geografischen Angaben kann der Rohstoff auch von außerhalb der namensgebenden Region stammen. Für geschützte Ursprungsbezeichnungen ist dies bei Produkten möglich, deren Name vor dem 1. Mai 2004 geschützt wurde.

Der Qualitätskomponente liegen die Produkt- bzw. Prozesseigenschaften zugrunde, die Gegenstand der HQ-Beziehung sind. Eine geschützte Ursprungsbezeichnung umfasst sowohl Prozess- als auch Produkteigenschaften. Die Geo-Verordnung lässt in Artikel 4 offen, ob ein Produktionsverfahren auf einer eindeutig definierten Gesamtheit von Prozesseigenschaften beruhen muss, oder ob einzelne Prozesseigenschaften zwischen den Anbietern variieren werden können. Bei geschützten geografischen Angaben liegen der Qualitätskomponente lediglich entweder Produkteigenschaften, die von den Anbietern zu definierende Qualität oder das Ansehen des Produkts zugrunde.

Die HQ-Beziehung ist eine Vertrauenseigenschaft (vgl. BENNER 2000). Für die Verbraucher ergibt sich trotz gesetzlicher Regelung dieser Verständigungsnorm gleich mehrfach das Problem der Irreführung.

Die Herkunftskomponente birgt eine Irreführungsfahr, wenn die geografische Abgrenzung, nicht den Verbrauchererwartungen entspricht, d.h. wenn sie größer oder kleiner ist als von diesen erwartet. Bei geschützten geografischen Angaben können die Verbraucher zudem am Produkt selbst nicht erkennen auf welche Vermarktungsstufe/n sich die Herkunftskomponente des geschützten Namens bezieht. D.h. sie können nicht verifizieren, ob sich dieser Namensbestandteil auf die Region des Rohstoffbezugs oder auf die Region eines nachgelagerten Verarbeitungsschrittes, welcher etwa lediglich das Ansehen des Produkts bedingt, bezieht. Bezieht sich die Herkunftskomponente auf die Region des Rohstoffbezugs, ist für die Verbraucher zudem bei geografisch geschützten Angaben nicht erkennbar, ob der Rohstoff zu 100% aus dieser Region bezogen wird. Bei geschützten Ursprungsbezeichnungen besteht diese Irreführungsfahr bei allen Produkten, deren Namen vor Mai 2004 geschützt wurden.

Bei der Qualitätskomponente ergibt sich für die Verbraucher immer dann die Gefahr der Irreführung, wenn deren Festlegung nicht ihren Erwartungen entspricht. So besteht bei geschützten Ursprungsbezeichnungen die Gefahr der Irreführung, wenn beispielsweise einzelne Prozesseigenschaften zwischen Anbietern variieren können oder andere Prozesseigenschaften dem Schutz zugrunde liegen als von den Verbrauchern erwartet. Bei geschützten geografischen Angaben besteht die Gefahr der Irreführung, wenn beispielsweise die Verbraucher eine bestimmte Produkteigenschaft als wertgebend erwarten, der Schutz aber auf einer anderen Eigenschaft oder dem Ansehen des Produkts beruht.

Die Gefahr der Irreführung wird nicht mit der ab 2008 zur Verfügung stehenden Internetdatenbank aufgehoben. Zwar können dann Verbraucher die Spezifikationen einsehen, so dass die Vertrauenseigenschaft, sollte der Inhalt der Datenbank ausführlich genug sein, prinzipiell in eine Sucheigenschaft zu transformieren wäre. Allerdings regelt weder diese noch eine andere Verordnung den hierzu notwendige Internetzugang der Verbraucher. Erst mit der Gewährleistung des Internetzugangs für jeden Verbraucher würde der Gesetzgeber jedoch die Transformation tatsächlich ermöglichen.

Folgendes Beispiel verdeutlicht die Gefahr der Irreführung (zur Wahl des Beispiels siehe KOCH-WIDMANN 2008). Sei der Begriff „Streuobst“ für die Verbraucher mit einer spezifischen Erwartung an zugrundeliegende Produkt- und Prozesseigenschaften verbunden, welche zugleich ein wesentlicher Kaufgrund sei. Sei des weiteren „Schwäbischer Streuobstsft“ eine geschützte geografische Angabe. Das Absatzgebiet des Produkts sei Baden-Württemberg und damit der relevante Verbraucherkreis die baden-württembergischen

Verbraucher. So ergibt sich die Gefahr der Irreführung wie folgt. Die Anbieter legen der Herkunftskomponente „schwäbisch“ auch den baden-württembergischen Landesteil Baden und den bayrischen Landesteil Schwaben zugrunde. Die Verbraucher verstehen unter der Herkunftskomponente jedoch nur den schwäbischen Landesteil.

Der Qualitätskomponente „Streuobstsafte“ legen die Anbieter ein Verfahren zugrunde, welches den Einsatz von Pestiziden ermöglicht. Die Verbraucher erwarten den Verzicht auf Pestizideinsatz.

Die HQ-Beziehung umfasst zwar einen 100%en Bezug des Obstes aus der namengebenden Region, welches aber auch zu einem bestimmten Prozentsatz aus Plantagenproduktion stammen kann, ohne dass dies extra gekennzeichnet wird. Die Verbraucher erwarten hingegen als Rohstoff 100% Streuobst.

Zur Irreführung trägt dann zusätzlich bei, wenn es eine Vielzahl von weiteren Streuobstsäften gibt, deren Namen ebenfalls geschützt ist, deren Namensschutz sich aber auf eine jeweils andere HQ-Beziehung stützt. Denn prinzipiell können Streuobstsäfte mit unterschiedlichen geografischen Herkünften unterschiedliche Spezifikationen aufweisen.

Vollends irreführend wird es für die Verbraucher dann, wenn neben dem geschützten Produkt eine Vielzahl von Streuobstsäften auf dem Markt wären, deren Namen zwar nicht geschützt sind, deren Etiketten aber die Begriffe „Streuobstsafte“ oder „aus heimischen Streuobst“ tragen.

In diesem beispielhaften Szenario wären zwar die Namen einer Reihe von Streuobstsäften geschützt, für die Verbraucher wäre aber nicht erkennbar, ob in allen Fällen bzw. bei welchen Produkten Streuobstsafte gleich Streuobstsafte ist, sich die Verwendung des Begriffs „Streuobst“ jeweils mit ihren Erwartungen deckt und sich die Unterscheidung lediglich auf die Herkunft des Saftes bezieht.

2.2 Zwischenfazit

Die Geo-Verordnung birgt die Gefahr der normativen Irreführung (vgl. Übersicht 1). Ursächlich dafür verantwortlich ist der weite Rahmen, den die Geo-Verordnung aufgrund ihres Kerngedankens zur offenen Festlegung der Verständigungsnorm aufspannt. Dieser Rahmen ermöglicht den Anbietern zwar auf Grundlage verschiedenster Schutzgründe die Namen einer Vielzahl von Produkten gegen Missbrauch zu schützen, er bedingt damit aber zwangsläufig, dass es für die Verbraucher nicht nachvollziehbar ist, welcher Schutzgrund einem Namen jeweils zugrunde liegt. Die Kenntnis des tatsächlichen Schutzgrundes ist aber für eine Kaufentscheidung der Verbraucher, die deren Präferenzen entsprechen soll, d.h. die unter Vermeidung der Irreführung getroffen werden soll, von zentraler Bedeutung.

Übersicht 1: Quellen und Gründe der Irreführung

Namensbestandteil	Quelle der Irreführung	Grund
Herkunftskomponente	<ul style="list-style-type: none"> Rohstoffbezug Geografische Abgrenzung 	gar nicht Bestandteil oder nicht zu 100% größer oder kleiner als Verbrauchererwartung
Qualitätskomponente	<ul style="list-style-type: none"> Produkteigenschaft Prozesseigenschaft 	andere als Verbrauchererwartung andere oder variierende Prozesseigenschaften

Quelle: Eigene Darstellung

Für das gewählte Beispiel läge die Auflösung der Irreführungsgefahr durch die Qualitätskomponente daher darin, die Qualitätskomponente durch eine abschließende

Festlegung als Verständigungsnorm zu definieren, welche das Produktionsverfahren als Gesamtheit spezifischer Prozesseigenschaften definiert.

3 Die Bedeutung von Transaktionskosten im System der Geo-Verordnung

Die Möglichkeit, Herkunftsbezeichnungen gemäß Geo-Verordnung schützen zu lassen, wird vor allem in Südeuropa genutzt. So stammen von den insgesamt 769 geschützten g.g.A. bzw. g.U. 564, d.h. 79%, aus den fünf südeuropäischen Mitgliedstaaten Italien (153), Frankreich (143), Portugal (94), Spanien (91) und Griechenland (83). In Deutschland sind derzeit 69 Herkunftsangaben geschützt, darunter 31 Mineralwässer. Da letztere aber mit dem 31.12.2013 aus dem Geltungsbereich der Geo-Verordnung herausfallen (vgl. ABl. EU vom 17.4.2003), sind derzeit in Deutschland lediglich 38 Herkunftsbezeichnungen geschützt.

Diese geringe Nutzung der Schutzmöglichkeiten wirft die Frage nach deren Ursachen auf. Im Folgenden wird auf Grundlage des Transaktionskostenansatzes dargelegt, dass diese Kosten als eine Ursache anzusehen sind.

3.1 Transaktionskostenarten

Transaktionskosten sind Such-, Anbahnungs-, Informations-, Zurechnungs- Verhandlungs-, Entscheidungs-, Vereinbarungs-, Abwicklungs-, Absicherungs-, Durchsetzungs-, Kontroll-, Anpassungs- und Beendigungskosten. Sie entstehen z. B., wenn zwischen den an einer Transaktion beteiligten Personen bzw. Institutionen Kommunikationsbedarf, Verständigungsprobleme, Missverständnisse oder Konflikte auftreten (WILLIAMSON 1975; COASE 1937; NORTH 1992).

Im Rahmen des Schutzes von Herkunftsbezeichnungen gemäß Geo-Verordnung fallen für die Antragsteller vor allem als Transaktionskosten **(a)** Kosten für Erstinformation, rechtliche Beratung, Anmeldung und Prüfung beim und Verhandlungen mit dem Deutschen Patent- und Markenamt, **(b)** Verhandlungs- und Beratungskosten für die endgültige Eintragung der Anmeldung auf EU-Ebene **(c)** Kontrollen innerhalb des Betriebes bzw. der Schutzgemeinschaft, **(d)** Verhinderung von Missbrauch außerhalb des Betriebes an. Entsprechend der kollektiven Natur der geografischen Herkunftsangabe ergeben sich darüber hinaus weitere Transaktionskosten, die abhängig von der Anzahl und der Kooperationsbereitschaft der Ortsansässigen sind, hierzu zählen **(e)** Kosten für die pluralistische Willensbildung, die geografische Herkunftsangabe überhaupt schützen zu lassen sowie **(f)** Kosten für die darüber hinausgehende Absprache mit allen ortsansässigen Produzenten (vgl. LIPPERT, THIEDIG 2001).

Im Folgenden wird unterstellt, dass die Transaktionskostenarten **(e)** und **(f)** in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten vergleichbar hoch ausfallen. Für Kostenart **(d)** ist im deutschen Markenrecht eine Regelung geschaffen worden, die die Antragsteller weitestgehend von den Kosten der Missbrauchskontrolle befreit. Die Betrachtung wird sich daher auf die Transaktionskosten **(a)**, **(b)** und **(c)** beschränken.

3.2 Transaktionskosten im Geo-Schutz

a) Kosten für Erstinformation, rechtliche Beratung, Anmeldung, Prüfung und Verhandlungen mit dem DPMA

Erstinformation: Die Möglichkeit, Herkunftsbezeichnungen europaweit schützen zu lassen, ist in Deutschland trotz mehrerer Informationskampagnen (vgl. CMA 2008) wenig bekannt. Dies gilt insbesondere für Erzeuger/Verarbeiter von Nischenprodukten (z.B. regionale Rohwarenproduzenten), von welchen anzunehmen wäre, dass sie an dieser Schutzmöglichkeit ein besonders Interesse haben dürften. Als Grund für die geringen Kenntnis kann unterstellt werden, dass diese Schutzmöglichkeit aufgrund ihres römischen Ursprungs auf ein

prinzipiell anderes Verständnis des Schutzes und der Verwendung von Herkunftsbezeichnungen bei der deutschen Lebensmittelindustrie trifft.

Rechtliche Beratung: Derzeit gibt es in Deutschland für potentielle Antragsteller nur wenig Möglichkeiten, sich rechtlichen Beistands zu bedienen. So weisen nur sehr wenige Anwälte die notwendige Kenntnis dieses Rechtsgebietes auf, um für die Rechtsberatung in Frage zu kommen. Darüber hinaus erschwerte bis Juli 2008 das Rechtsberatungsgesetz (RBerG) Personen ohne juristische Ausbildung etwa Experten aus den Bereichen Marketing, Landwirtschaft und Mitarbeiter der landwirtschaftlichen Dienste die rechtliche Beratung von Schutzgemeinschaften. Diese Hürde kann im Ansatz mit Inkrafttreten des neuen Rechtsdienstleistungsgesetzes zum Juli 2008 beseitigt sein.¹

Anmeldung: Das Schutzverfahren ist in Deutschland tendenziell aufwendiger als in südeuropäischen Mitgliedstaaten. So ko-finanziert die CMA zwar Projekte, welche potentielle Antragsteller unterstützen. Diese Unterstützung steht aber in keinem Vergleich zu der Unterstützung, die potentielle Antragsteller in Italien oder Frankreich erhalten. In Frankreich bspw. existiert mit dem L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) eine öffentliche Verwaltungseinrichtung, die dem Landwirtschaftsministerium unterstellt ist und umfassend mit dem Schutz geografischer Angaben befasst ist. Diese Institution ist zu 75 % staatlich finanziert, umfasst 25 Dependancen. Der überwiegende Teil seiner derzeit ca. 250 Mitarbeiter sind dem Aufgabengebiet der geschützten Herkunftsangaben betraut (INAO 2008). Diese Mitarbeiter erstellen zusammen mit Antragstellern die erforderlichen Spezifikationen sind für die nationale Anerkennung der Anträge zuständig. Die Bündelung der Aufgaben Beratung und Prüfung in einer Hand vermeidet Komplikationen und verringert die Verfahrensdauer.

Für deutsche potentielle Antragsteller kommt die Verteilung der Transaktionskosten zu Lasten der antragstellenden Vereinigung und die Mitnahmeeffekte von potentiellen Nutznießern im geografischen Gebiet hinzu. die Kosten der Antragstellung bis zur Eintragung allein die antragstellenden Vereinigung getragen (DPMA 2007). Aber jeder Erzeuger, der in dem abgegrenzten geografischen Gebiet niedergelassen ist, ist berechtigt, den eingetragenen Namen zu verwenden, wenn sein Produkt die Bedingungen der Produktspezifikation und der Kontrolle erfüllt (Erwägungsgrund 3 ABl. EU vom 23.12.2006). In südeuropäischen Ländern (z.B. Italien) treten Neueinsteiger einem Konsortium bei und zahlen eine Beitrittsgebühr, Diese Vorgehensweise reduziert Trittbrettfahereffekte (ARFINI 2008).

Prüfung: In Deutschland wird die Prüfung der Anträge vom Deutschen Paten- und Markenamt durchgeführt. Dort sind lediglich zwei Mitarbeiter mit der Aufgabe betraut (PROFETA, BALLING 2007). Die geringe personelle Kapazität hat zu Folge, dass die nationale Prüfung eine Dauer von bis zu drei Jahre aufweist (vgl. Übersicht 3 und 4). Unter Berücksichtigung der Dauer der Spezifikationserstellung und der zeitaufwändigen pluralistische Willensbildung im Antragsvorfeld, ist in Deutschland eine Verfahrensdauer von bis zu sechs Jahren eher Regel als Ausnahme.

Verhandlungen mit der nationalen Prüfstelle: Das DPMA legt im Anerkennungsverfahren zur g.U. eine naturwissenschaftliche Bewertung des Zusammenhangs zwischen Produkt und Region zugrunde.² Diese Form der Bewertung verhindert in der Regel die Anerkennung einer g.U. Zugleich verweigert das DPMA die Anerkennung einer g.g.A., wenn die Antragsteller

¹ Das Rechtsdienstleistungsgesetz (Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen, RDG) wird mit seinem Inkrafttreten am 1. Juli 2008 das geltende Rechtsberatungsgesetz (RBerG) ablösen. Ziel des Gesetzes ist es, Rechtsdienstleistungen durch Nicht-Anwälte zuzulassen, wenn sie als Nebenleistung zum Berufs- oder Tätigkeitsbild gehören.

² Die Eintragung der fünf deutschen geschützten Ursprungsbezeichnungen (g.U.) Allgäuer Bergkäse/ Allgäuer Emmentaler, Altenburger Ziegenkäse, Diepholzer Moorschnucke, Lüneburger Heidschnucke und Odenwälder Frühstückskäse erfolgt ausserhalb des DPMA im Schnellverfahren.

ihrem Produkt einen 100%-igen Rohstoffbezug zugrunde legen, mit der Begründung, dies würde den freien Wettbewerb behindern.

In anderen Mitgliedstaaten werden hingegen nur geringe Anforderungen an den Nachweis des Zusammenhanges zwischen der Region und dem Produkt gefordert, so dokumentiert in z.B. der Spezifikation der italienischen g.U. „Prosciutto di Parma“³ (ABl. EG vom 20.04.2007). In den romanischen Ländern liegt der g.U.-Anteil bei ca. 50%. Derzeit dürften aber auch 25 bis 50% der deutschen beantragten g.g.A. (z.B. Schrobenhausener Spargel, Abensberger Spargel, Obazda, Bayerischer Honig) die Kriterien einer g.U. erfüllen.

b) Verhandlungs- und Beratungskosten für die endgültige Eintragung der Anmeldung auf EU-Ebene

Auf europäischer Ebene des Antragsverfahrens bestehen geringe personelle Kapazitäten, um Anträge deutscher Antragsteller zu bearbeiten. Derzeit werden deren Anträge von nur einer Mitarbeiterin bearbeitet. In der Vergangenheit gab es lange Zeit keine deutschsprachige Bearbeiterin. Diese geringen Kapazitäten dürften für weitere Verzögerungen im Antragsverfahren und damit für hohe Transaktionskosten verantwortlich sein (siehe Übersicht 3).

c) Kontrollen innerhalb des Betriebes bzw. der Schutzgemeinschaft

Die Belastung mit Kontrollkosten ist unabhängig von der Größe des Betriebs bzw. des Produktumsatzes. Dies führt für Kleinerzeugern und handwerkliche Betriebe im Vergleich zu für Großbetrieben (industrielle Verarbeitungsbetriebe) zu tendenziell höheren Kontrollkosten pro Produkt.

3.3 Zwischenfazit

Die derzeitige Umsetzung der Geo-Verordnung führt sowohl auf nationaler wie auch auf EU-Ebene für Antragsteller aus Deutschland im Vergleich zu Antragstellern aus anderen Mitgliedstaaten zu höheren Transaktionskosten (vgl. Übersicht 2). Dies betrifft insbesondere (a) die Kosten für Erstinformation, rechtliche Beratung, Anmeldung und Prüfung beim und Verhandlungen mit dem Deutschen Patent- und Markenamt, (b) Verhandlungs- und Beratungskosten für die endgültige Eintragung der Anmeldung auf EU-Ebene und (c) Kontrollen innerhalb des Betriebes bzw. der Schutzgemeinschaft.

Die Transaktionskosten könnten prinzipiell sinken, wenn wie von der EU-Kommission vorgesehen, Schutzanträge verbindlich innerhalb eines Jahres zu bearbeiten wären. Die Erhöhung der personelle Kapazitäten des DPMA dürften ebenfalls zur Senkung der Transaktionskosten beitragen. Eine vorläufige Schutzerteilung nach erfolgreicher nationaler Prüfung könnte die Akzeptanz der GEO-Verordnung erhöhen. Differenzierte Kontrollsysteme könnten schließlich der asymmetrische Verteilung der Kontrollkosten vorbeugen.

³ „[...] Charakteristisch für die Gegend um Parma ist die Luft, die vom Meer der Versilia herüberweht, den Duft der Oliven- und Pinienhaine des Val di Magra aufnimmt und milder und trockener wird, wenn sie die Gipfel des Apennin erreicht. Sie streicht durch duftende Kastanienwälder und fällt ab in die Hügel bei Parma, wo sie die Schinkenkeulen trocknet und dem Parmaschinken seine einzigartige Würze und Milde verleiht[...]“ (ABl. EG vom 20.04.2007, S. C86/10)

Übersicht 2: Quellen und Gründe der überhöhten Transaktionskosten

Transaktionskostenart	Quelle der Kostenüberhöhung	Grund
<ul style="list-style-type: none"> • Kosten für Erstinformation und rechtliche Beratung • Anmeldung und Prüfung beim DPMA • Verhandlungen mit dem Deutschen Patent- und Markenamt 	<ul style="list-style-type: none"> • Erstinformation • Rechtliche Beratung • Anmeldung • Antragsdauer • Anmeldekosten • Rohstoffbezug 	<p>Informationsasymmetrien, unterschiedliche Rechtstradition Bislang auf Anwälte beschränkt</p> <p>Institutionelle Barrieren</p> <p>Unzureichende Bearbeiterkapazitäten</p> <p>Asymmetrien bei der Verteilung der Transaktionskosten für g.U. umfangreiche naturwissenschaftliche Beweisführung erforderlich* für g.g.A keine Festlegung der Rohwarenherkunft möglich</p>
Verhandlungs- und Beratungskosten für die endgültige Eintragung der Anmeldung auf EU-Ebene	<ul style="list-style-type: none"> • Antragsdauer • Nationaler Schutz 	<p>Unzureichende Bearbeiterkapazitäten für deutschsprachige Anträge</p> <p>keine nationale Schutzerteilung nach erster Prüfung</p>
Kontrollen innerhalb des Betriebes bzw. der Schutzgemeinschaft.	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrollkosten 	Asymmetrien bei der Verteilung der Kontrollkosten

* d.h. in der Praxis derzeit nicht umsetzbar.

Quelle: Eigene Darstellung

4 Schlussfazit

Die Ausführungen zeigen, dass sowohl aus Sicht der Verbraucher als auch aus Sicht der Anbieter dringender Handlungsbedarf besteht. Hier sind zum einen die durchführende Institution und zum anderen der Gesetzgeber gefordert. Am Beispiel des Rohstoffbezugs wird dies im Folgenden verdeutlicht.

Die Möglichkeit, eine Herkunftsangabe zu schützen, ohne einen 100%-igen Rohstoffbezug zu gewährleisten, birgt die Gefahr der Irreführung für die Verbraucher (vgl. Kapitel 2). Die Darstellung der Barrieren im Schutzverfahren zeigt, dass zwar eine Reihe von Schutzgemeinschaften ihrem Produkt einen 100%-igen Rohstoffbezug zugrunde legen wollen, dies aber durch die derzeitige Auslegung der Geo-Verordnung durch das DPMA verhindert wird (vgl. Kapitel 3). Es wären daher mit einer entsprechenden auf Grundlage des Rechtstextes geänderten Auslegung und der gleichzeitigen Ausweitung der Bearbeitungskapazität somit nicht nur Transaktionskosten der Anbieter zu senken, sondern auch für bestimmte Produkte die Gefahr der Irreführung zu bannen. Da aber das Problem der Irreführung aus dem Kerngedanken der Geo-Verordnung entsteht und daher prinzipieller Natur ist, besteht darüber hinaus dringender Handlungsbedarf auf Seiten des Gesetzgebers. Die grundsätzliche Gefahr der Irreführung der Verbraucher ist nur durch Regelungen zu beheben, die sicherstellen, dass den Verbrauchern ersichtlich wird, auf welcher Grundlage das Produkt jeweils als ein Original angesehen wird und sein Name geschützt wird. Die bisherige Unterscheidung in geschützte geografische Angaben und geschützte Ursprungsbezeichnungen ist hier ebenso wenig ausreichend wie die Veröffentlichung der Spezifikationen im Internet. Wie gezeigt gilt aus Sicht der Verbraucher gleiches für die geografische Abgrenzung und die Qualitätskomponenten der zu schützenden Herkunftsangaben. Bei Bedarf ist insbesondere bei der Qualitätskomponente zudem über die abschließende Festlegung von Verständigungsnormen zu befinden.

**Übersicht3: Stand der aus Baden-Württemberg und Bayern stammenden
Anmeldungen auf Schutz einer Herkunftsangabe nach der Verordnung
(EG) 510/2006**

		1.	2.	3.	§§	4.	5.	§§	6.
		Antrag gestellt bei DPMA	Stellungnahmeverfahren hat begonnen	1. Publikation Deutsches Markenblatt	Einspruch beim BPatG gegen Entscheidung DPMA	2. Publikation Antrag bei Eingang EU-KOM	3. Publikation geprüfter Antrag im Europ. Amtsblatt	Konsultationsverfahren	Einspruchsfrist abgelaufen Produkt ist geschützt
1.	Abensberger Spargel	26.07.07	20.11.07						
2.	Apfelsaft von schwäbischen Streuobstwiesen	20.07.06	29.03.07						
3.	Aischgründer Karpfen	30.05.03	07.07.04	10.08.07					
4.	Allgäuer Sennalp-Bergkäse	21.07.05							
5.	Altbayerischer Senf	14.02.06	03.03.06	31.08.07					
6.	Bayerischer Honig	10.02.06							
7.	Bayerischer Leberkäse	31.03.06	16.05.06	03.08.07					
8.	Bayerischer Obazda	29.03.05	07.09.05						
9.	Bayerischer Meerrettich	04.07.01	05.12.01	21.10.02	Nein	19.03.03	21.11.06		09.10.07
10.	Bayerischer Süßer Senf	05.02.04	29.06.04	13.01.06					
11.	Bayerisches Rindfleisch	25.08.03	13.05.04	11.11.05	Nein	08.08.07			
12.	Feldsalate von der Insel Reichenau	01.11.00		25.04.03	Nein		19.06.07		21.02.07
13.	Filderkraut	01.11.07							
14.	Fränkischer Karpfen	05.05.04	16.12.04	31.08.07					
15.	Fränkischer Spargel	07.06.04	10.01.05						
16.	Gurken von der Insel Reichenau	01.11.00		25.04.03	Nein		19.06.07		21.02.07
17.	Hallertauer Hopfen	09.04.03	12.01.04	12.08.05	Nein	14.03.06			
18.	Hofer Rindfleischwurst	14.04.07	21.06.07						
19.	Münchener Leberkäse	20.09.06	27.10.06	03.08.07					
20.	Münchener Senf	05.08.05	11.10.05						
21.	Münchener Weißwurst	23.04.03	28.05.03	25.02.05	Ja				
20.	Münchener Weißwurstsenf	30.09.05	11.10.05						
23.	Neumarkter Mineralbrunnen ⁴	--	--	14.01.02					
24.	Salat von der Insel Reichenau	01.11.00		25.04.03	Nein		19.06.07		21.02.07
25.	Schrobenhausener Spargel	03.02.03	25.11.03	11.02.05	Ja				
26.	Schwäbische Maultaschen	10.02.04	26.05.04	24.03.05	Nein	18.01.06			
27.	Schwäbische Spätzle	04.09.07	13.09.07						
28.	Spalter Hopfen	31.08.05							
29.	Tomaten von der Insel Reichenau	01.11.00		25.04.03	Nein		19.06.07		21.02.07
30.	Württembergischer Lamm	01.06.05	24.11.05						
31.	Tettlinger Hopfen			12.08.05					

Quelle: TECHNISCHE UNIVERSITÄT MÜNCHEN (2008), MBW (2008), Angaben ohne Gewähr, Stand 12.02.08.

Literatur

ABl. EU (Amtsblatt der Europäischen Union) (17.4.2003), Nr. L 99.

ABl. EU (Amtsblatt der Europäischen Union) (31.03.2006), Nr. L 93.

⁴ Nach Artikel 17 der Verordnung (EWG) 2081/92 im Eilverfahren eingetragen, daher kein nationales Stellungnahmeverfahren.

- ABl. EU (Amtsblatt der Europäischen Union) (23.12.2006), Nr. L 396.
- ABl. EU (Amtsblatt der Europäischen Union) (20.04.2007), Nr. C 86.
- ABl. EU (Amtsblatt der Europäischen Union) (03.07.2008), Nr. L 173.
- ARFINI, F. (2008): Persönliche Mitteilung vom 28.02.2008. Università degli Studi di Parma, Italien.
- BENNER, E. (2003): Staatliche Unterstützung von Werbung für landwirtschaftliche Erzeugnisse - Beschreibung, Analyse und Weiterentwicklung am Beispiel des EG-Konzepts der Werbeförderung. Peter Lang, Frankfurt/M.
- BENNER, E. (2000): Herkunftsangaben und Irreführung - Die Verordnung (EWG) Nr. 2081/92. In: Agrarwirtschaft 49 (12):, S. 438-444.
- BGBl. I (Bundesgesetzblatt) (vom 12.12.2007).
- CASWELL, J.A.; MOJDUSZKA, E.M. (1996): Using Informational Labeling to Influence the Market for Quality in Food Products. In: American Journal of Agricultural Economics, 78 (5), S. 1248-1253.
- CMA (CENTRALE MARKETINGGESELLSCHAFT DER DEUTSCHEN AGRAR- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT) (2008): Informationen zu geschützten geographischen Angaben (g.g.A.) und geschützten Ursprungsbezeichnungen (g.U.) - VO (EG) Nr. 509/2006 - sowie garantiert traditionellen Spezialitäten (g.t.S.) - VO (EG) Nr. 510/2006. CMA Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH, Bonn. URL: www.geo-schutz.de [14.02. 2008].
- COASE, R. H. (1937): The Nature of the Firm. In: *Economica*, New Series, 4 (16). S. 386-405.
- DARBY, M.R.; KARNI, E. (1973): Free Competition and the optimal Amount of Fraud. In: *Journal of Law and Economics*, 16, S. 67-88.
- DPMA (DEUTSCHE PATENT- UND MARKENAMT) (2007): Merkblatt über den Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel gemäß Verordnung (EG) Nr. 510/2006 (vormals Verordnung (EWG) Nr. 2081/92). W 7729 / 5.07. Deutsches Marken- und Patentamt (DPMA), München.
- INAO (2008): Offizielle Seite. Institut National des Appellations d'Origine (INAO), Paris. www.inao.gouv.fr [14.02. 2008].
- KAAS, K.P. (1992): Marketing für umweltfreundliche Produkte: Ein Ausweg aus dem Dilemma der Umweltpolitik. In: *Die Betriebswirtschaft*, 52 (4), S. 473-487.
- KOCH-WIDMANN, A. (2008): Streit über Markenschutz für Streuobst. In: *Stuttgarter Zeitung*, 07.01.2008, S.7.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN UNION (2008): Qualitätspolitik - geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.) / geschützte geographische Angabe (g.g.A.) - Deutschland. http://ec.europa.eu/agriculture/qual/de/de_de.htm. [10.02.2008].
- KRUSE, J.; BERGER, U.E. (1996): Skript Ordnungspolitik, 3. Aufl. Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Hohenheim.
- LIPPERT, C.; THIEDIG, F. (2001): Staatliche Förderung geographischer Herkunftsangaben für Lebensmittel und Agrarprodukte - Wohlfahrtstheoretische Analyse und Implikationen für die WTO-Verhandlungen. In: Brockmeier; M.; Isermeyer, F. Cramon-Taubadel (Hrsg.) (2002): Liberalisierung des Weltagrarhandels - Strategien und Konsequenzen. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. Münster-Hiltrup: nmb, (37), S. 149-158.
- MBW (MARKETING- UND ABSATZFÖRDERUNGSGESELLSCHAFT FÜR AGRAR- UND FORSTPRODUKTE AUS BADEN-WÜRTTEMBERG) (2008): Stand der aus Baden-Württemberg stammenden Anmeldungen auf Schutz einer Herkunftsangabe nach der Verordnung (EG) 510/2006. MBW Marketinggesellschaft mbH, Stuttgart. [persönliche Mitteilung vom 26.12.2008].
- NELSON, P. (1970): Information and Consumer Behavior. In: *Journal of Political Economy*, 78 (2), S. 311-329.
- NELSON, P. (1974): Advertising as Information. In: *Journal of Political Economy*, 82 (4), S. 729-754.
- NORTH, D. C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen 1992.

- PARROTT, N.; WILSON, N.; MURDOCH, J. (2002): Spatializing quality: Regional protection and the alternative geography of food. In: *European Urban and Regional Studies*, 9 (3), S. 241-261.
- PROFETA, A.; BALLING, R. (2007): Evaluierung der Übergangsregelung des Herkunftsschutzes bei Agrarprodukten und Lebensmitteln in Europa gemäß Verordnung (EG) Nr. 510/06 und Verbesserungsvorschläge für die anstehende Modifikation. In: *Agrarwirtschaft*, 56 (4), S. 213-222.
- SKURAS, D.; DIMARA, E. (2004): Regional Image and the Consumption of Regionally Denominated Products. In: *Urban Studies*, 41 (4), S. 801-815.
- TECHNISCHE UNIVERSITÄT MÜNCHEN (2008): Stand der aus Bayern stammenden Anmeldungen auf Schutz einer Herkunftsangabe nach der Verordnung (EG) 510/2006. Technische Universität München.
- VAN ITTERSUM, K.; MEULENBERG, M.T.G.; VAN TRIJP, H.C.M.; CANDEL, M.J.J.M. (2002): Certificates of Origin and Regional Product Loyalty. In: *Advances in Consumer Research*, 29 (1), S. 549-550.
- VAN ITTERSUM, K.; MEULENBERG, M.T.G.; VAN TRIJP, H.C.M. (2003): Determinants of the Accessibility of Regional-Product Information. In: *Advances in Consumer Research*, 30 (1), S. 180-187.
- VAN ITTERSUM, K.; MEULENBERG, M.T.G.; VAN TRIJP, H.C.M.; CANDEL, M.J.J.M. (2007): Consumers' Appreciation of Regional Certification Labels: A Pan-European Study. In: *Journal of Agricultural Economics*, 58 (1), S. 1-23.
- WILLISAMSON, O.E. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.
- WRAGE, H. (1986): Normative Irreführung und Täuschungsschutz. In: *Wettbewerb in Recht und Praxis*, (3) S. 125-129.