

Kulturelle Eigentumsrechte im EU-Herkunftsschutzsystem: Cui bono?

Katia Laura Sidali, Achim Spiller

CP101

Concepts and Institutions in Cultural Property 4/2012

**A Working Paper of the
Göttingen Interdisciplinary Research Unit on Cultural Property**

DFG Forschergruppe Cultural Property
Georg-August-Universität Göttingen
Heinrich-Düker-Weg 14
37073 Göttingen

TEL +49 (551) 39-29459
FAX +49 (551) 39-21241

EMAIL contact@cultural-property.org
WEB <http://www..cultural-property.org/>

ISSN 2191-7051

Mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG).

This work is licensed under the Creative Commons License 3.0 “by-nd”, allowing you to download, distribute and print the document in a few copies for private or educational use, given that the document stays unchanged and the creator is mentioned.



Katia Laura Sidali, Achim Spiller

Kulturelle Eigentumsrechte im EU-Herkunftsschutzsystem: Cui bono?

Kulturelle Eigentumsrechte bezeichnen einen in den letzten Jahren stärker in den Vordergrund gerückten Teilbereich der geistigen Eigentumsrechte, in denen das Ergebnis historisch-kultureller Anstrengungen von Akteuren und Regionen in verschiedenen Formen geschützt werden kann (Bertacchini & Saccone, 2012). Bekannte Beispiele sind das UNESCO Cultural Heritage-Regime zum Schutz des materiellen und immateriellen Weltkulturerbes (Hauser-Schäublin, 2011) oder das System der geographischen Indikationen (GI), mit dem bestimmte Ernährungstraditionen in ihrer Identität bewahrt werden sollen (FAO, 2009; ITC, 2009).

In beiden Fällen stehen neben den ideellen Schutzmotiven regelmäßig auch ökonomische Vermarktungsüberlegungen im Vordergrund der Beantragung. Beim Weltkulturerbe sind es Tourismusziele, da die erfolgreiche Nominierung als Qualitätsauszeichnung von den Reisenden verstanden wird, so dass die entsprechenden Regionen an Attraktivität gewinnen (Eggert, 2011; Miura, 2011). Bei den kulinarischen Traditionen wird ein zeitlich unbefristetes Monopol auf die Nutzung einer Produktbezeichnung gewährt. Eine Nachahmung des Produktes außerhalb der Region ist zwar zulässig, allerdings nur unter einem anderen Namen. Das ausgezeichnete Original sollte daher regelmäßig ein Preispremium gegenüber solchen Imitaten erzielen. Grundsätzlich sind die positiven ökonomischen Effekte für die Regionen, in denen kulturelle Errungenschaften geschützt werden, unstrittiges Begleitziel der Schutzsysteme. So zeigen Hassan und Monier-Dilhan (2002), wie geographische Indikationen einer verbesserten Differenzierung im LEH dienen. Casari (2007) veranschaulicht die höhere Effizienz in der Nutzung von ländlichen Ressourcen von Commons-Regimen in einer diachronischen Perspektive.

▪ **Katia Laura Sidali** ist Post Doctoral Researcher und arbeitet in der Interdisciplinary Research Unit on Cultural Property der Universität Göttingen. **Achim Spiller** ist Inhaber des Lehrstuhls für „Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte“ am Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung.

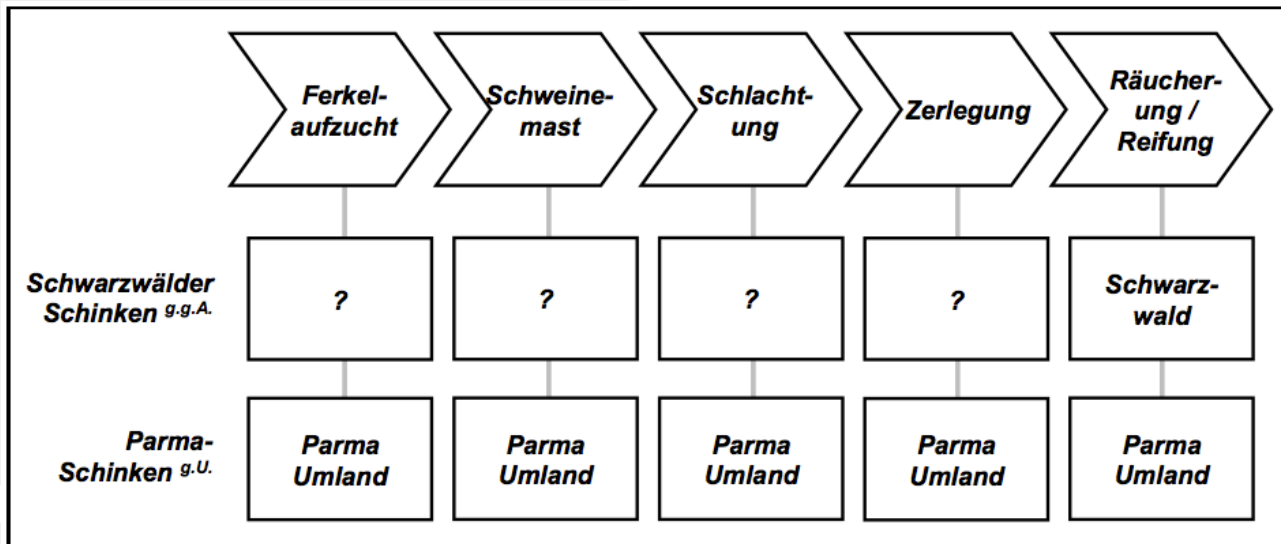


Abbildung 1: Vergleich der regionalen Wertschöpfungstiefe bei g. g. A. und g. U. (Quelle: Eigene Darstellung)

Es gibt aber erstaunlich wenige Studien, die die Verteilung der ökonomischen, sozialen und umweltbezogenen Vorteile auf die verschiedenen Akteure innerhalb und außerhalb der Schutzregion untersuchen. Beim System des geographischen Herkunftsschutzes sind es zunächst regionale Akteure (Mitglieder einer Schutzgemeinschaft), die das Produkt unter der geschützten Bezeichnung verkaufen können und entsprechend davon profitieren sollten. Im Detail ist die Situation aber deutlich komplizierter.

Insgesamt ist bisher wenig über die detaillierten Verteilungseffekte innerhalb des EU-Herkunftssystems bekannt. Es geht daher im Folgenden nicht um die Frage, ob das EU-Schutzsystem insgesamt zum ökonomischen Erfolg einer Region und der dort angesiedelten Produzenten beiträgt, sondern um die theseförmige Analyse einiger distributiver Effekte, die im Systemdesign angelegt sind – diese können allerdings indirekt und langfristig den Gesamterfolg des Systems in beachtlichem Maße beeinflussen. Ziel des Diskussionsbeitrages ist es, erste Thesen zu entwickeln, die in späteren Schritten des Forschungsprojektes empirisch geprüft werden sollen.

WER PROFITIERT?

1. These: In Deutschland profitiert die Landwirtschaft vergleichsweise wenig vom EU-Schutzsystem.

In Deutschland ist der hohe Anteil der geschützten geographischen Angabe (g.g.A.) besonders auffällig. Während EU-weit die geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.) dominiert (52 %, g.g.A. 48 %, http://www.qualivita.it/site/_page/elenco_europa.aspx), sind es in Deutschland 35 % g.U. und 65 % g.g.A. registrierte Produkte (<http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html>).

Bei einer geschützten Ursprungsbezeichnung (g.U.) muss das geschützte Agrarerzeugnis oder Lebensmittel in einem bestimmten geographischen Gebiet erzeugt, verarbeitet und hergestellt werden. Bei den geschützten geographischen Indikationen (g.g.A.) hingegen ist die Ursprungsregion unter Umständen nur mit einer der Wertschöpfungsstufen verknüpft. So befindet sich beispielsweise beim „Schwarzwälder Schinken“ als geographisch geschützter Angabe oftmals nur der Verarbeitungsschritt des Räucherns im Schwarzwald. Die Erzeugung des nötigen Fleisches kann in anderen Regionen stattfinden (Becker, 2005, S. 8). Bei der g.g.A. dominiert im Allgemeinen die verarbeitende Industrie, die Rohwarenherkunft ist grundsätzlich offen, auch wenn einzelne g.g.A.-Spezifikationen Regelungen zur räumlichen Begrenzung der Rohwarenherkunft enthalten.

Ein für die landwirtschaftliche Seite wichtiges Problem betrifft deshalb die Einbindung der regionalen Landwirtschaft in die Produktspezifikationen. In der g.U. ist dies per definitionem gegeben, in der g.g.A. dagegen nicht. Derzeit umstritten ist die Frage, ob es bei der g.g.A. eine freiwillige Festlegung der Hersteller auf die regionalen Landwirte geben darf (z. B. bei Münchener Weißwurst). Während die bayerische Regierung dies fordert, steht die Freihandelsfraktion in der EU dem skeptisch gegenüber, wenn keine Produktbesonderheiten vorliegen. Nur wenn es sich um besondere Sorten, regionale Rassen o. ä. handelt, wird einer solchen Festlegung zugestimmt. Eine Festlegung allein vor dem Hintergrund der Verbrauchererwartungen wird dagegen derzeit abgelehnt. Hier gibt es in der EU aber auch unterschiedliche Positionen.

Angesichts der regionalwirtschaftlichen Vorteile einer g.U.-Kennzeichnung wäre es erstrebenswert, in Deutschland eine offene Diskussion über die geringe Anzahl von g.U.-Anmeldungen zu initiieren.

Dies sollte dem Zweck dienen, eventuelle Verzerrungen im Anmeldeverfahren aufzudecken, wie beispielweise die Tatsache, dass in Deutschland das Justiz- und nicht das Agrarministerium für das Eintragungsverfahren zuständig ist (Profeta & Balling 2007, Profeta et al. 2009).

2. These: Nicht-organisierte Außenseiter in der Region, die sich nicht an der Finanzierung der Commons (Marketing, Qualitätssicherung, usf.) beteiligen, können besonders stark profitieren.

Das EU-Schutzsystem verlangt keine Mitgliedschaft in dem entsprechenden Produktkonsortium, das den Antrag gestellt hat. Es genügt die Zertifizierung nach der Spezifikation des eingetragenen Schutzgutes. Aus diesem Grund sind die Verbände bzw. Konsortien, die sich um die Eintragung und Vermarktung kümmern, von einer permanenten Trittbrettfahrer Gefahr bedroht. Selbst wenn de facto einiger Druck auf solche Außenseiter ausgeübt wird, dem Konsortium beizutreten, so bleibt die Mitgliedschaft doch labil und der Organisationsgrad eher gering. Vor diesem Hintergrund gibt es kaum Chancen zur Akquirierung eines größeren Budgets für gemeinsame Investitionen in Marketing oder Qualitätssicherung.

Zudem profitieren nachträglich einsteigende Unternehmen von allen Vorlaufinvestitionen. Wenn nicht spezifische Vertragsklauseln „Späteinsteiger“ zur nachträglichen Beteiligung an den gemeinsamen Investitionen zwingen, haben diese Vorteile, weil sie auf den Anstrengungen der Pionieranbieter aufbauen können. Insgesamt gibt es damit zwei Arten von Trittbrettfahrerproblemen (Arfini, Belletti, & Marescotti, 2010): 1. Statisches Trittbrettfahrerproblem. Dies betrifft die Investitionen in ein gemeinsames Budget zu einem gegebenen Zeitpunkt. 2. Dynamisches Trittbrettfahrerproblem. Hier geht es um die Investitionen von Späteinsteigern.¹

Diese Verteilungsprobleme treten auf, weil es sich bei kulturellen Eigentumsrechten um Gemeinschaftseigentum handelt. Im Falle des EU-Herkunftsschutzregimes ist dieses Gemeinschaftseigentum sogar in besonders geringem Maße spezifiziert. Da jeder Produzent in der Region, der sich zertifizieren lässt, unabhängig von einer Mitgliedschaft im zuständigen Konsortium profitiert, sind die Anreize zur Produktion und Promotion von Gemeinschaftsgütern wenig ausgeprägt. Diesbezüglich weisen Arfini, Belletti und Marescotti (2010) darauf hin, dass es erforderlich ist, zwischen südlichen und nördlichen EU-Ländern zu unterscheiden. In allen Ländern besteht ein Konsortium, das das Anmeldeverfahren begleitet. In den nördlichen EU-Ländern endet das Konsortiumsleben jedoch häufig mit der Verleihung des

Schutzrechtes, während dem Konsortium in den südlichen EU-Ländern neue wichtige Funktionen erteilt werden. Hier entwickelt das Konsortium sogar eine „eigene Reputation“, die dazu führt, dass Konsumenten eine höhere Kaufbereitschaft für das Konsortiumslabel entwickeln, das neben das EU-Label tritt (Arfini, Belletti & Marescotti, 2010). In anderen Ländern hingegen, wie beispielweise Deutschland, wird die Mitgliedschaft von GI-Produzenten in den zuständigen Konsortien nicht genug gefördert, was nachteilige Auswirkungen mitbringt, u.a. ein ausgesprochen geringes Ausmaß an gemeinschaftlichen Marketingaktivitäten.

3. These: Es profitieren Konsortien mit eindeutiger Marketingführerschaft eines dominierenden (fokalen) Anbieters, während Schutzgemeinschaften mit einer hohen Zahl kleiner Anbieter von den Abnehmern stark unter Druck gesetzt werden können.

Von der „Gemeinschaftsmarke“ profitieren zunächst alle beteiligten Unternehmen der Region gleichermaßen. Das geschützte Produkt ist in der Region ein Commodity. Zwar können diese Erzeugnisse im Vergleich zu nicht geschützten Konkurrenzprodukten ein Preispremium erzielen, aber innerhalb des Konsortiums (bzw. innerhalb der Region) gibt es beachtliche Anreize zum Preiswettbewerb. Mit Ausnahme des Milchsektors (Verordnung (EU) Nr. 261/2012) (Europäische Union, 2012) sind die Gruppenmitglieder nicht vom Kartellverbot ausgenommen, sie dürfen daher weder Preis- noch Mengenabsprachen treffen. In Verhandlungen mit dem Lebensmitteleinzelhandel und ggf. auch der weiterverarbeitenden Industrie können daher die verschiedenen Anbieter innerhalb des Konsortiums gegeneinander ausgespielt werden, umso stärker, je mehr gegenüber den Konsumenten auf das EU-Zeichen und die Produktbezeichnung und nicht auf einen individuellen Markennamen gesetzt wird. Das EU-System favorisiert daher geringe gemeinsame Marketinganstrengungen bzw. verlangt eine hohe Bereitschaft zur Selbstbindung. Dies gelingt leichter in Schutzsystemen mit einem besonders dominanten Anbieter. Eine Ausweitung der Regelungen der EU-Verordnung Nr. 261/2012 - die den GI-Schutzgemeinschaften Verhandlungsspielräume zur Preisbildung verleihen - auch auf andere Agrarsektoren, würde den Verhandlungsspielraum des GI-Konsortiums gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel und der Ernährungsindustrie weiter verstärken.

4. These: Staatliche Stellen (Offizialverwaltung und Ministerien) gewinnen mit dem System an Relevanz, da ihr spezifisches Know-how zumindest in der Antragsphase unumgänglich ist.

Das Beantragungsverfahren dauert mehrere Jahre, ist zweistufig (national und EU-Ebene) und bedarf erheblichen juristischen und zum Teil auch kulturwissenschaftlichen Sachverständes. Für kleinere Produzenten ist das bürokratische Verfahren kaum zu durchschauen. In vielen Ländern initiieren und unterstützen daher staatliche Stellen die Antragsteller. Die spätere Zertifizierung erfolgt zwar i. d. R. durch privatwirtschaftliche Zertifizierer, das Gesamtverfahren wird aber in relativ großem Umfang vom Staat koordiniert. Staatlichen Stellen, in Deutschland den Bundesländern, kommt damit eine wichtige Initiierungsfunktion zu. Angesichts der relativ geringen EU-Vorgaben haben sie dabei viele diskretionäre Freiräume, die sie zum Ausbau ihrer Position nutzen können.

Die Weigerung ein g.U./g.g.A. zu verleihen, kann „paternalistische“ Gründe haben, z.B. der Wille, die Hersteller vor künftigen unüberschaubaren Kosten zur Erhaltung des GI zu schützen. Im Gegensatz dazu kann es passieren, dass politische Akteure das GI-Gebiet „künstlich“ ausweiten, um eine große Anzahl von Herstellern miteinzubeziehen und damit deren politische Zustimmung zu gewinnen (Arfini, Belletti & Marescotti, 2010). Es ist

ANMERKUNGEN

¹ Diesbezüglich hat der Gesetzgeber 2008 in Italien das Gesetz 201 verabschiedet, das einen Eintrittsbetrag für Hersteller und Benutzer des Herkunftsschutzregimes (wie in Art. 2a Ministerialdekret 97/2000 identifiziert) in die GI-Schutzgemeinschaft vorsieht (Art. 2ter 201/2008) Die Höhe des Eintrittsbetrags soll vom Landwirtschaftsministerium bestimmt werden, das jedoch bis dato noch keine Verordnung diesbezüglich verabschiedet hat.

BIBLIOGRAPHIE

- Arfini, F., Belletti, G., & Marescotti, A. (2010). Prodotti tipici e denominazioni geografiche. Strumenti di tutela e valorizzazione. Quaderni. <http://www.gruppo2013.it/quaderni/Pagine/default.aspx>
- Becker, T. (2005). Zur Bedeutung geschützter Herkunftangaben. Hohenheimer Agrarökonomische Arbeitsberichte, Nr.12, Stuttgart.
- Bertacchini, E., & Saccone, D. (2012). Toward a political economy of World Heritage. *Journal of Cultural Economics*, Online First Publication. doi: 10.1007/s10824-012-9169-3.
- Casari, M. (2007). Emergence of endogenous legal institutions: property rights and community governance in the Italian Alps. *Journal of Economic History*, 67(1), 191-226.

erstrebenswert, dass das europäische GI-Regime die Überwachung der staatlichen Stellen der jeweiligen EU-Länder durchführt, um opportunistisches Verhalten zu reduzieren. Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommt auch der Europäische Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 11/2011 (Rechnungshof, 2011).

FAZIT

In den letzten Jahren hat die Zahl der ökonomischen Beiträge, die auf geographische Indikationen fokussieren, stark zugenommen. Weltweit interessieren sich immer mehr Länder für diese Zertifizierungsinstrumente (Joguet, 2010; Thual & Lossy, 2011). Es gibt aber erstaunlich wenige Studien, die nach der Verteilung der ökonomischen Vorteile auf die verschiedenen Akteure innerhalb und außerhalb der Schutzregion fragen. Diesbezüglich soll das aktuelle Papier erste Denkanstöße bieten, um eine Diskussion in diesem am wenig erforschten Bereich zu initiieren. Aus diesem Grund wurden vier Thesen herausgearbeitet, die jene Akteure identifizieren sollen, die in einem GI-Regime besonders begünstigt bzw. benachteiligt werden. Das vorliegende Papier soll also als Grundlage für weitere Forschung dienen, die, die Vielfältigkeit der Akteure betrachtend, interdisziplinär angelegt werden sollte.

Eggert, A. (2011). A Cambodian "Leitkultur"?: Cambodian concepts of art and culture. In Hauser-Schäublin, B. (2011). *World Heritage Angkor and beyond. Circumstances and implications of UNESCO listings in Cambodia* (pp 69-96). Göttingen: Univ.-Verl.

Europäische Union (2012). Verordnung (Eu) Nr. 261/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates im Hinblick auf Vertragsbeziehungen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse. (L94/38). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32012R0261:en:NOT>.

Europäische Union (2006). Verordnung (EG) Nr. 510/2006 des Rates zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel.

FAO (2009). Linking people, places and products. A guide for promoting quality linked to geographical origin and sustainable Geographical Indications. E. Vandecastelaere, F. Arfini, G. Belletti & A. Marescotti (Eds.) <http://www.fao.org/docrep/013/i1760e/i1760e00.htm>

Hassan, D., & Monier-Dilhan, S. (2002). Signes de qualité; et qualité des signes : une application au marché du camembert. Ivry, FRANCE: Institut national de la recherche agronomique.

Hauser-Schäublin, B. (2011) (Ed.). World Heritage Angkor and beyond. Circumstances and implications of UNESCO listings in Cambodia. Göttingen: Univ.-Verl.

ITC (2009). Guide to Geographical Indications: Linking Products and Their Origins. In D. Giovannucci, T. Josling, W. Kerr, B. O'Connor & M. T. Yeung (Eds.).

Joguet, V. (2010). Indications géographiques : qualité des produits, environnement et cultures: Agence Française de Développement & Fonds Français pour l'Environnement Mondial <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/savoirscommuns/09-Savoirs-communs.pdf>

Miura, K. (2011). World heritage making in Angkor. Global, regional, national and local actors, interplays and implications. In Hauser-Schäublin, B. (2011). World Heritage Angkor and beyond. Circumstances and implications of UNESCO listings in Cambodia (pp 9-32). Göttingen: Univ.-Verl.

Rechnungshof, E. (2011). Ermöglichen Konzeption und Verwaltung der Regelung für geografische Angaben, dass sie wirksam ist? (11).

Thual, D., & Lossy, F. (2011). Q&A Manual European Legislation on Geographical Indications: IPR2. <http://ipr2.org/document-centre/list.php?id=25>

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. *Agrarwirtschaft* 56 (4), 213- 222.

Profeta, A., Balling, R., Schoene, V., & Wirsig, A. (2009). The Protection of Origins for Agricultural Products and Foods in Europe: Status Quo, Problems and Policy Recommendations for the Green Book. *The Journal of World Intellectual Property*, 12(6), 622–648.