

Besprechung / Comptes rendus

Geschützte Ursprungsbezeichnungen (GUB) und geschützte geographische Angaben (GGA) landwirtschaftlicher Erzeugnisse

SIMON HOLZER

Ihre Stellung im globalen, europäischen und schweizerischen Recht zum Schutz geographischer Herkunftsangaben, Diss. Bern 2005

Stämpfli Verlag AG, Bern 2006, 365 Seiten, CHF 46.–, EUR 56.80, ISBN 3-7272-0448-6

Die zurzeit laufende «swissness»-Debatte belegt den Stellenwert geografischer Herkunftsangaben im Wirtschaftsverkehr. Ihre Bedeutung ist enorm; sie stellen grosse emotionale und wirtschaftliche Werte dar. Diese Feststellung ist natürlich nicht neu, insbesondere nicht im Bereich längst liberalisierter Märkte und globalisierter Produkte (z.B. Uhren) oder Dienstleistungen (z.B. Finanz- und Luftfahrtindustrie). Sie ist indes aktuell auf den Agrar- und Lebensmittelmärkten, wo der grenzüberschreitende Warenaustausch ständig zunimmt, so dass die Herkunft eines Lebensmittels zu einem wesentlichen Kennzeichnungs-, Marketing- und Qualitätsauszeichnungsmittel wird. Die Arbeit von SIMON HOLZER schliesst eine erste Generation von Dissertationen (vgl. auch A. FLURY, Grundprobleme des Rechts der geografischen Herkunftsbezeichnungen, Bern etc. 2003; L. HIRT, Der Schutz schweizerischer Herkunftsangaben, Bern 2003) ab, die sich dem Thema mit wissenschaftlicher Gründlichkeit und nicht nur – was bei diesem Thema vorkommt – mit rechts- und wirtschaftspolitischer Polemik widmen. Sie verarbeitet das vorhandene Material aus Rechtsprechung und Lehre sehr gründlich und ist thematisch ausgesprochen breit angelegt, so dass hier im Rahmen dieser Besprechung lediglich auf ausgewählte Kernthesen der Arbeit eingegangen werden kann.

Im Grundlagenteil der Arbeit (S. 7–85) liefert HOLZER einen Überblick über die verschiedenen Erscheinungsformen geografischer Bezeichnungen, deren Terminologie zudem im internationalen, europäischen und nationalen Recht nicht einheitlich verwendet wird. Er unterscheidet dabei geografische Bezeichnungen danach, ob sie einen qualitativen Bezug zur geografischen Herkunft aufweisen, nach ihrem sachlichen Geltungsbereich (alle Güter und Dienstleistungen oder lediglich ausgewählte Güter, z.B. verarbeitete Agrarerzeugnisse) sowie nach der Art der Zeichen (geografische Angaben oder andere Zeichen). Mit Bezug auf die schweizerische Rechtslage bettet HOLZER die GUB/GGA-Gesetzgebung in die Rahmenbedingungen der sich öffnenden Agrarmärkte ein, wobei er bedauert, dass die Agrargesetzgebung den betroffenen Branchen- und Produzentenorganisationen weit gehende Möglichkeiten eingeräumt habe, die nötigen Liberalisierungsschritte mit kollektiven Selbsthilfemassnahmen wieder einzuschränken. Dass die rechtlichen Grundlagen für diese Massnahmen ausreichend sind, hat indes die bundesgerichtliche Rechtsprechung in zwei nach Publikation der Arbeit HOLZERS ergangenen Urteilen klargestellt (Urteil in Sachen Selbsthilfemassnahmen Emmentaler Switzerland vom 22. März 2006, 2.A. 61/2005 sowie in Sachen Kartellgesetzkonformität von Selbsthilfemassnahmen vom 20. April 2006, 4.C. 57/2006).

Teil 3 der Arbeit (S. 87–234) analysiert und beschreibt den internationalen und nationalen Schutz geografischer Herkunftsangaben. Erfreulicherweise belässt es HOLZER allerdings nicht bei einer rein beschreibenden Darstellung. Wo (vermeintlich) umstrittene Fragen bestehen, erfolgen klare und begründete Stellungnahmen, so zum Beispiel zur Frage, ob die bilateralen Herkunftsabkommen der Schweiz mit einzelnen EU-Staaten weiterhin Geltung beanspruchen. Dies ist jedenfalls für (im Verhältnis zum EU-Beitritt) vorbestehende bilaterale Verträge selbstredend bereits nach dem EU-Recht der Fall (Art. 309 EG; im Übrigen EuGH vom 18. November 2003, Rs. C-216/01 Bud). Die Schweiz und insbesondere ihre interessierten Verbände können sich in diesen Vertragsstaaten nach wie vor und unmittelbar auf die Regeln dieser bilateralen Herkunftsabkommen berufen und deren Durchsetzung verlangen. Seit den Entscheiden in den WTO-Streitbeilegungsverfahren DS 174 und DS 290

(WTO-Konformität der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 (heute Verordnung (EG) 510/2006) können GUB/GGA-Registrierungsgesuche für Schweizer Produkte unmittelbar bei der EU-Kommission eingereicht werden, solche für Europäische Produkte unmittelbar bei der zuständigen schweizerischen Behörde (Bundesamt für Landwirtschaft). HOLZER weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass dies im Vergleich zur bisher geltenden Abhängigkeit ganzer Branchen vom Abschluss von Staatsverträgen für die Betroffenen ganz neue Optionen öffnet. Die Bedeutung des Rechts gegenüber der Politik (Staatsverträge unterliegen mehr politischen als rechtlichen Überlegungen, jedenfalls im Bereich geografischer Herkunftsangaben) nimmt damit erheblich zu, gleichzeitig nimmt der Einfluss der Agrarbehörden merklich ab. Im Zusammenhang mit den Bestrebungen für eine Verbesserung des Schutzes geografischer Herkunftsangaben auf WTO-Ebene plädiert HOLZER für eine gewisse Zurückhaltung, weil auf dieser Ebene kein Korrektiv in Form eines globalen Kartellrechts zur Verfügung stehe, mit welchem Auswüchse bekämpft werden könnten.

In Teil 4 der Arbeit (S. 235–391), dem Hauptteil, unterzieht HOLZER die geltende GUB/GGA-Verordnung einer kunstfertigen Sektion. Dies drängt sich geradezu auf, stützt sich das schweizerische GUB/GGA-Recht doch auf eine ausgesprochen knappe, generalklauselartige Gesetzgebung (Art. 16 Landwirtschaftsgesetz, LwG), was naturgemäss auf Verordnungsstufe zuweilen die Frage aufwirft, ob denn der gesetzliche Rahmen nicht überschritten worden sei. HOLZER vertritt in diesem Zusammenhang insbesondere die Meinung, der Schutzzumfang registrierter GUB/GGA, wie in Art. 17 GUB/GGA-Verordnung definiert, gehe über den gesetzlichen Rahmen (Art. 16 Abs. 7 LwG) hinaus. Über den Bezeichnungsschutz könne kein Ausstattungsschutz erreicht werden, wie Art. 17 Abs. 3 Bst. b und c GUB/GGA-Verordnung dies ermögliche. In diesem Zusammenhang ist immerhin daran zu erinnern, dass das europäische Recht – wenn auch zurückhaltend – genau diesen Weg gegangen ist und dass ein Ausstattungsschutz für landwirtschaftliche Produkte sich in der Schweiz auch unabhängig von einer GUB/GGA-Registrierung über das Lauterkeitsrecht erreichen lässt, sofern die lauterkeitsrechtlichen Voraussetzungen, insbesondere die Kennzeichnungskraft einer Lebensmittelausstattung erfüllt sind. Unter anderem diese als gesetzwidrig qualifizierte Definition des Schutzbereichs, mutmasslich verfassungswidrige, die Produzenten- gegenüber der Konsumentensicht privilegierende Kriterien zur Feststellung von Gattungsbezeichnungen, eine ungenügende Berücksichtigung des Freihaltebedürfnisses an geografischen Bezeichnungen, ein falsches Verständnis der Repräsentativität der gesuchstellenden Gruppierung (repräsentativ für das Produkt statt für die zu registrierende geografische Herkunftsangabe) sowie ein ausgesprochen protektionistischer Kurs des Bundesamts für Landwirtschaft führen HOLZER zu einem geradezu vernichtenden Schluss: Das Ziel, ein starker Schutz ausgewählter geografischer Bezeichnungen, sei mit der GUB/GGA-Verordnung nicht erreicht worden.

Die Kritik von HOLZER wiegt schwer. Sie verkennt vielleicht etwas, dass der Gesetzgeber den Branchen- und Produzentenorganisationen bewusst einen grossen Handlungsspielraum eingeräumt und diese weitgehend vom Zugriff des Kartellgesetzes ausgenommen hat (Art. 8 und 9 LwG). Selbst wer die GUB/GGA-Verordnung angesichts dieser «mildernden Umstände» etwas weniger kritisch beurteilt, wird allerdings der HOLZER'SCHEN Kritik kaum grundsätzlich widersprechen. So ist es – um ein weiteres Detail zu benennen – insbesondere kaum mehr nachvollziehbar, dass die für GUB/GGA-Registrierungen zuständige Behörde offenbar in jedem GUB/GGA-Rechsmittelverfahren von der Rechsmittelinstanz (REKO/EVD, ab 1. Januar 2007 Bundesverwaltungsgericht) gerügt wird, sie habe das rechtliche Gehör von Opponenten gegen eine GUB/GGA-Registrierung verletzt (vgl. die unter www.reko.admin.ch publizierten GUB/ GGA-Entscheide). Wenn schon das anwendbare Recht nicht völlig unangreifbar ist, sollte wenigstens dessen Anwendung verfahrenstechnisch einwandfrei erfolgen.

Die Arbeit von SIMON HOLZER ist eine sehr gründliche, bestens dokumentierte und leicht lesbare Grundlagenarbeit, die pointiert und mitunter sehr kritisch Stellung bezieht. Sie wird mithelfen, in der Praxis angemessene Entscheide zu heftig umstrittenen Fällen zu treffen und das GUB/GGA-Recht in der Schweiz weiterzuentwickeln. Dies ist ein grosses Verdienst.

Prof. Dr. Jürg Simon, Fürsprecher, M.B.L. – HSG, Zürich