SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS

vom 14. März 2002 [1]

1. Die Kommission beantragt, nach Artikel 226 EG festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die Vergabe des Gütezeichens „Markenqualität aus deutschen Landen" an in Deutschland hergestellte Fertigerzeugnisse bestimmter Qualität gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 28 EG verstoßen hat.

2. Die Rechtssache wirft insbesondere die Frage auf, ob eine Maßnahme wie die Einführung einer Gütezeichenregelung durch eine privatrechtliche Kapitalgesellschaft (eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung) in den Anwendungsbereich von Artikel 28 EG fällt, wenn diese Gesellschaft erstens für einen Zweck tätig wird, der in groben Zügen durch Vorschriften des nationalen Rechts bestimmt wird, ihre Tätigkeit zweitens durch eine öffentlichrechtliche Körperschaft (Fonds) finanziert wird, die sich ihrerseits über eine Zwangsabgabe finanziert, die von Herstellern land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse erhoben wird, und drittens die Regierung unmittelbar oder durch den Fonds eine gewisse Kontrolle über die Tätigkeit der Gesellschaft ausübt.

1 — Originalsprache: Englisch.

Das Gütezeichen „Markenqualität aus deutschen Landen"

3. Hier geht es um das deutsche Gesetz zur Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz, AFG). Dieses Gesetz wurde 1969 erlassen [2]. Es wurde mehrfach geändert, Neufassungen des Gesetzes wurden 1972 [3], 1976 [4] und 1993 [5] veröffentlicht. Seit dem Inkrafttreten der letzten Neufassung des AFG [6] sind seine Bestimmungen nicht mehr auf die deutsche Forstwirtschaft anwendbar. Nach den dem Gerichtshof vorgelegten Ausführungen ist das AFG in dieser Fassung noch in Kraft. Ich werde mich daher auf das AFG in der Fassung von 1993 beziehen.

4. Das AFG errichtet einen zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-,

2 — AFG vom 26. Juni 1969, BGBl. I, S. 635.
3 — AFG vom 12. Juni 1972, BGBl. I, S. 1021.
4 — AFG vom 8. November 1976, BGBl. I, S. 3109.
5 — AFG vom 21. Juni 1993, BGBl. I, S. 998.
6 — Ebenda.

Forst- und Ernährungswirtschaft (Absatzfonds). Gemäß § 2 Absatz 1 AFG hat der Absatzfonds zum Zweck, den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft zu fördern. Hierfür erschließt und pflegt er Märkte im In- und Ausland mit modernen Mitteln und Methoden und verbessert die Qualität der betreffenden Erzeugnisse.

5. § 2 Absatz 2 AFG bestimmt, dass der Absatzfonds sich zur Durchführung seiner Aufgaben einer zentralen Einrichtung der Wirtschaft bedient, die vom Absatzfonds finanziert wird. Diese fördert den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft und darf kein eigenes erwerbswirtschaftliches Warengeschäft betreiben.

können auf Antrag von der CMA die Lizenz erhalten, das Gütezeichen „Markenqualität aus deutschen Landen" (CMA-Gütesiegel) auf ihren Erzeugnissen anzubringen. Die CMA überprüft mit Hilfe unabhängiger Labors, dass die Erzeugnisse, die das Gütezeichen tragen dürfen, die entsprechenden Qualitätsanforderungen erfüllen. Die CMA behält die Verwendung des Gütezeichens jedoch in Deutschland aus deutschen oder eingeführten Rohstoffen hergestellten Erzeugnissen vor. Das CMA-Gütezeichen besteht anscheinend seit ungefähr dreißig Jahren und wird nach Angaben der Bundesregierung derzeit von 2 538 Unternehmen für 11 633 Erzeugnisse verwendet.

Verfahren und Abgrenzung der Fragen

6. Die *Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH* (CMA) ist die zentrale Einrichtung, die für die Durchführung der Aufgaben des Absatzfonds verantwortlich ist. Zur Förderung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft erließ die CMA eine Reihe von Maßnahmen. In der vorliegenden Rechtssache geht es um eine besondere Maßnahme, die offenbar bezweckt, die Qualität deutscher Erzeugnisse zu verbessern. Die CMA führte Qualitätsanforderungen für eine große Anzahl von Erzeugnissen ein. Hersteller von Erzeugnissen, die diesen Anforderungen genügen,

7. Die Kommission ist der Ansicht, dass Deutschland durch die Verleihung des CMA-Gütezeichens an *in Deutschland hergestellte Erzeugnisse* gegen Artikel 28 EG verstoße. Diese Ansicht teilte sie der Bundesregierung zunächst durch Schreiben vom 6. Juli 1994 und vom 18. Oktober 1995 mit. Am 22. Januar 1998 verschickte die Kommission ein Aufforderungsschreiben. Da die Antwort der Bundesregierung vom 3. Juni 1998 die Kommission nicht zufrieden stellte, gab diese am 11. Dezember 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme nach Artikel 226

Absatz 1 EG ab, auf die die Bundesregierung am 16. März 1999 antwortete, wobei sie geltend machte, die Vergabe des Gütezeichens sei mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar. Aufgrund dieser Antwort hat die Kommission am 4. September 2000 Klage beim Gerichtshof erhoben. Keine der Parteien verlangte eine mündliche Anhörung.

8. Die Bundesregierung tritt dem Vortrag der Kommission entgegen. Sie trägt im Wesentlichen vor, dass die Tätigkeiten des Absatzfonds und der CMA privater Natur seien und daher nicht unter Artikel 28 EG fielen, dass sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht ergebe, dass es gegen Artikel 28 EG verstoße, wenn die Verwendung des CMA-Gütezeichens deutschen Erzeugnissen vorbehalten werde, und dass, sofern die streitige deutsche Gütezeichenregelung den freien Warenverkehr beschränke, diese Beschränkung insbesondere durch die Schwierigkeiten bei der Qualitätskontrolle außerhalb Deutschlands hergestellter Erzeugnisse und das Erfordernis, gewerbliches Eigentum zu schützen, gerechtfertigt sei.

9. Angesichts dieser Argumente ist erstens zu prüfen, ob die Tätigkeiten des Absatzfonds und der CMA unter Artikel 28 EG fallen. Ist dies der Fall, ist zweitens zu prüfen, ob es den freien Warenverkehr entgegen Artikel 28 EG beschränkt, dass die Verwendung des Gütezeichens in Deutschland hergestellten Erzeugnissen vorbehalten wird. Trifft dies zu, ist drittens zu prüfen, ob diese Beschränkungen gerechtfertigt sind.

Anwendungsbereich von Artikel 28 EG

Rechtsprechung des Gerichtshofes

10. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes bezieht sich Artikel 28 EG „nur auf staatliche Maßnahmen und nicht auf Verhaltensweisen von Unternehmen“ [7]. Es ist jedoch klar — und wird von Deutschland auch akzeptiert —, dass von Einrichtungen, einschließlich privatrechtlicher Gesellschaften, die formal nicht staatlich sind, erlassene Maßnahmen unter Artikel 28 EG fallen können, wenn diese Maßnahmen, kurz gesagt, dem Staat zuzurechnen sind [8].

11. So entschied der Gerichtshof im Urteil Buy Irish [9], dass Irland dadurch gegen Artikel 28 EG verstoßen habe, dass es eine Reihe von Maßnahmen erlassen habe, die irische Erzeugnisse hätten fördern sollen; dazu gehöre insbesondere die Förderung der Verwendung des Etiketts „Guaranteed Irish“ und die Organisation einer großen Werbekampagne. Dass diese Maßnahmen von einer privaten Gesellschaft (dem Irish Goods Council) ergriffen worden waren, war nicht entscheidend, da der Council auf Initiative der irischen Regierung gegründet

7 — Rechtssache 311/85, VVR, Slg. 1987, 3801, Randnr. 30. Vgl. auch verbundene Rechtssachen 177/82 und 178/82, Van de Haar, Slg. 1984, 1797, Randnrn. 11 und 12.

8 — Vgl. P. Oliver, *Free Movement of Goods in the European Community* (3. Aufl. 1996), S. 43 und 44 sowie 56 bis 60.

9 — Rechtssache 249/81, Kommission/Irland, Slg. 1982, 4005.

worden war [10], die die Mitglieder des Verwaltungsausschusses berief, ihm öffentliche Gelder gewährte, die den größeren Teil seiner Ausgaben deckten, und in groben Zügen die Ziele der von ihm geführten Werbekampagne bestimmte [11]. Unter diesen Umständen waren die erlassenen Maßnahmen „insgesamt der [irischen] Regierung zuzurechnen" [12] und fielen daher unter Artikel 28 EG.

12. In der Rechtssache Apple and Pear Development Council [13] wurde der Gerichtshof unter anderem gefragt, ob die Tätigkeiten einer Einrichtung (Development Council, Rat zur Förderung der Apfel- und Birnenerzeugung), insbesondere die Durchführung von Werbekampagnen für einige für die Produktion von England und Wales typische Sorten, gegen Artikel 28 EG verstoße. Der Gerichtshof stellte fest, dass der Council durch eine nationale Rechtsverordnung errichtet worden sei, aus von der Regierung berufenen Mitgliedern bestehe und sich über eine Abgabe finanziere, die der Rat nach der Rechtsverordnung von allen Apfel- und Birnenerzeugern in England und Wales erheben dürfe, und entschied, dass „eine Körperschaft wie der Council, die von der Regierung eines Mitgliedstaats errichtet worden ist und durch eine bei den Erzeugern erhobene Abgabe finanziert wird,... von Gemeinschaftsrechts wegen hinsichtlich der verwendeten Werbemethoden nicht dieselbe Freiheit genießen [kann] wie die Erzeuger selbst oder wie freiwillige Erzeugergemeinschaften" [14].

13. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass die Funktionen, die gesetzlichen Grundlagen, die Führung und die Finanzierung des Absatzfonds und der CMA zu überprüfen sind, um festzustellen, ob eine Maßnahme wie die hier streitige Gütezeichenregelung eine unter Artikel 28 EG fallende staatliche Maßnahme darstellt.

Der Absatzfonds

14. Der Absatzfonds wurde entsprechend dem AFG auf Initiative der Bundesregierung errichtet [15]. Er ist, wie Deutschland selbst anzunehmen scheint, für die Zwecke von Artikel 28 EG als eine öffentlich-rechtliche Einrichtung anzusehen. Dies ergibt sich aus den §§ 1 und 7 Absatz 1 AFG, wonach der Absatzfonds eine Anstalt des öffentlichen Rechts ist und der Aufsicht des zuständigen Bundesministeriums (der Bundesregierung) untersteht. Der öffentlich-rechtliche Status des Absatzfonds wird darüber hinaus durch die Regeln bestätigt, die sich mit seiner Finanzierung und Führung befassen.

10 — Vgl. Randnr. 24 des Urteils.
11 — Vgl. Randnr. 15 des Urteils.
12 — Vgl. Randnr. 29 des Urteils.
13 — Rechtssache 222/82, Slg. 1983, 4083.
14 — Randnr. 17 des Urteils.
15 — Vgl. oben Punkt 4.

15. Zum einen bestimmt § 10 AFG — Finanzierung —, dass der Fonds sich durch Beiträge finanziert, die nach Maßgabe von § 10 Absätze 3 bis 9 AFG und detaillierten, vom zuständigen Ministerium zu erlassenden Durchführungsbestimmungen von den Betrieben der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft zu entrichten sind. Die Verpflichtung, nach § 10 AFG Beiträge an den Absatzfonds zu entrichten, trifft alle Betriebe dieses Wirtschaftszweigs und setzt nicht die Mitgliedschaft in einer in diesem Wirtschaftssektor bestehenden Wirtschaftsvereinigung voraus [16].

Die CMA

17. Seit der Absatzfonds errichtet wurde, fungierte die CMA als die zentrale Einrichtung, die für die Durchführung seiner Aufgaben gemäß § 2 Absatz 2 AFG verantwortlich ist [18]. Wie im AFG vorgesehen, finanziert sich die CMA über den Absatzfonds. Aus den Akten ergibt sich, dass die CMA keine oder nur sehr wenige Mittel aus anderen Quellen erhält.

16. Zum anderen wird der Absatzfonds gemäß den §§ 3 bis 6 AFG von einem Vorstand geführt, dessen Mitglieder auf Vorschlag des Verwaltungsrats unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch das zuständige Bundesministerium bestellt werden. Der Verwaltungsrat hat insgesamt 21 Mitglieder, die alle vom zuständigen Bundesministerium berufen werden [17]. Nach § 5 Absatz 1 AFG werden fünf dieser Mitglieder auf Vorschlag der im Bundestag vertretenen Parteien bestellt, dreizehn auf Vorschlag von Vereinigungen, Verbänden und Beiräten der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft und drei auf Vorschlag des Aufsichtsorgans der CMA.

18. Die CMA ist eine GmbH, deren Kapital von den Spitzenverbänden der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft gezeichnet wurde. Unklar ist, ob die CMA auf Initiative der Bundesregierung oder der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft errichtet wurde, unstreitig hingegen, dass sie (1969) errichtet wurde, um die Rolle der im AFG vorgesehenen zentralen Einrichtung zu übernehmen. Überdies ergibt sich aus früheren Fassungen des AFG, dass der ursprüngliche Gesellschaftsvertrag der CMA von der Bundesregierung genehmigt wurde [19].

19. Gemäß Artikel 2 des Gesellschaftsvertrags — Zweck — unterstützt die CMA den Absatzfonds bei der Durch-

16 — Vgl. hierzu die in Fußnote 13 zitierte Entscheidung Apple and Pear Development Council, Randnr. 17 des Urteils.

17 — Vgl. hierzu die in Fußnote 9 zitierte Entscheidung Kommission/Irland, Randnr. 15 des Urteils.

18 — Vgl. oben Nr. 6.

19 — § 2 Absatz 2 AFG in der Fassung vom 26. Juni 1969 bestimmte im Wesentlichen, dass der Gesellschaftsvertrag der zentralen Einrichtung der Genehmigung des zuständigen Bundesministers bedurfte.

führung seiner Aufgaben und hat zum Ziel, den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft zu fördern [20]. Hierfür ergreift sie alle erforderlichen Maßnahmen einschließlich der „Förderung der Verwendung von Herkunfts- und Gütezeichen" [21]. Die CMA hat zudem die Richtlinien des Absatzfonds zu beachten und darf kein eigenes erwerbswirtschaftliches Warengeschäft betreiben [22].

20. Der Absatzfonds gab am 12. Juni 1972 Allgemeine Richtlinien heraus [23]. Diese bestimmen, soweit hier relevant, dass der Vorstand des Absatzfonds die Tätigkeiten der CMA und die ordnungsgemäße Verwendung der ihr vom Absatzfonds bereitgestellten finanziellen Mittel überwacht [24]. Zur Durchführung dieser Aufgabe kann der Absatzfonds unter anderem Einsicht in die Geschäftsunterlagen der CMA verlangen [25].

21. Die CMA wird von einer Geschäftsführung geleitet [26], die aus höchstens drei vom Aufsichtsrat berufenen Personen besteht [27]. Der Aufsichtsrat besteht aus 26 Mitgliedern, die von der Gesellschafterversammlung zu berufen sind [28]. Drei der Mitglieder werden gemäß § 2 Absatz 2 AFG vom Absatzfonds vorgeschlagen, die übrigen 23 von den betroffenen Wirtschaftsvereinigungen [29].

22. Auf der Grundlage dieses Sachverhalts sind die Ausführungen der Bundesregierung zu beurteilen, die dahin gehen, dass die von der CMA erlassene und verwaltete Gütezeichenregelung nicht unter Artikel 28 EG fällt. Die Bundesregierung betont, dass die CMA eine privatrechtliche Gesellschaft sei, die weder unmittelbar noch über den Absatzfonds vom deutschen Staat kontrolliert werde: Der Absatzfonds schlage nur drei der 26 Mitglieder des Aufsichtsrates vor, und der zuständige Bundesminister sei nur ermächtigt, die Höhe der von den Betrieben der Land- und Ernährungswirtschaft nach dem AFG zu entrichtenden Beiträge zu bestimmen und die Verwendung der Mittel zu überwachen, die die CMA über den Absatzfonds erhalte.

23. Dieses Vorbringen überzeugt mich nicht. Es mag zutreffen, dass die Tätigkeiten der CMA nicht vollkommen der Kontrolle des Absatzfonds oder der Bundesregierung unterliegen, aber sie sind dennoch dem Staat zuzurechnen und fallen damit dem ersten Anschein nach unter Artikel 28 EG.

20 — Artikel 2 Absatz 1 des Gesellschaftsvertrags.

21 — Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d des Gesellschaftsvertrags.

22 — Artikel 2 Absatz 3 des Gesellschaftsvertrags.

23 — Der Klagebeantwortung der Bundesregierung als Anlage beigefügt.

24 — Abschnitt IV der Allgemeinen Richtlinien, der die Überschrift „Überwachung und Sicherung der Durchführung der Absatzförderung" trägt.

25 — Ebenda.

26 — Artikel 6 des Gesellschaftsvertrags.

27 — Artikel 7 des Gesellschaftsvertrags.

28 — Artikel 9 des Gesellschaftsvertrags.

29 — Artikel 9 Absatz 1 des Gesellschaftsvertrags.

24. Erstens ist klar, dass die CMA für einen Zweck tätig wird — nämlich die Förderung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft —, der in groben Zügen von der Bundesregierung bestimmt und in Vorschriften des nationalen Rechts niedergelegt wurde. Dem steht nicht entgegen, dass das AFG weder genau festlegt, welche Maßnahmen die zentrale Einrichtung (nämlich die CMA) erlassen muss, um diesen Zweck zu erreichen, noch ausdrücklich den Erlass einer Gütezeichenregelung wie die hier streitige vorsieht.

25. Zweitens messe ich dem Umstand Bedeutung zu, dass die Tätigkeiten der CMA, einschließlich der streitigen Gütezeichenregelung, durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft (nämlich den Absatzfonds) finanziert werden, die sich ihrerseits durch eine von den Herstellern land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse erhobene *Zwangs*abgabe finanziert. Das Finanzierungssystem der CMA unterscheidet sie somit von auf Freiwilligkeit beruhenden privatrechtlichen Unternehmen und Wirtschaftsvereinigungen [30].

26. Drittens steht die CMA, wie die Bundesregierung selbst ausführt, nicht außerhalb jeder Kontrolle durch den Absatzfonds. Die CMA muss die vom Fonds erlassenen Allgemeinen Richtlinien einhalten, und dieser überwacht die Tätigkeiten der CMA und ihr Finanzmanagement. Überdies bestimmt § 7 Absatz 5 AFG, dass der Absatzfonds seine Aufgaben selbst durchführen oder durch ein besonders beauftragtes Wirtschaftsunternehmen durchführen lassen kann, wenn die zentrale Einrichtung (die CMA) den ihr obliegenden Verpflichtungen nicht nachkommt. Es kann nicht in Abrede gestellt werden, dass der Absatzfonds in der Lage wäre, das Verhalten der CMA in gewissem Umfang dadurch zu beeinflussen, dass er damit droht, einen solchen Schritt zu tun.

27. Aus diesen Gründen komme ich zu dem Ergebnis, dass die von der CMA erlassenen Maßnahmen, die finanziell von staatlichen Stellen unterstützt und im AFG gesetzlich vergeben sind, unter Artikel 28 EG fallen.

Beschränkungen des freien Warenverkehrs

28. Als Nächstes ist die Frage zu prüfen, ob eine Gütezeichenregelung wie die, die die CMA betreibt, den innergemeinschaftlichen Handel entgegen Artikel 28 EG beschränkt.

29. In ihrer Klageschrift macht die Kommission unter Bezugnahme auf die Urteile Eggers [31] und Pistre [32] geltend, dass diese Frage klar zu bejahen sei. Im Urteil Eggers

30 — Vgl. insofern die in Fußnote 13 zitierte Entscheidung Apple and Pear Development Council, Randnr. 17 des Urteils.

31 — Rechtssache 13/78, Slg. 1978, 1935.

32 — Verbundene Rechtssachen C-321/94 und C-324/94, Slg. 1997, I-2343.

ging es um Vorschriften des deutschen Rechts, wonach Spirituosen nur als „Qualitätsbranntwein aus Wein" oder „Weinbrand" bezeichnet werden durften, wenn erstens mindestens 85 vom Hundert des Alkoholgehalts aus im Inland gewonnenem Weindestillat stammten und zweitens das gesamte verwendete Weindestillat mindestens sechs Monate in dem inländischen Betrieb, der das inländische Weindestillat durch Abbrennen gewonnen hat, gelagert hat. Der Gerichtshof betonte, aus Artikel 28 EG ergebe sich, dass das Recht, Qualitätsbezeichnungen zu verwenden, nicht mit der Voraussetzung verbunden werden dürfe, dass die betreffenden Erzeugnisse im jeweiligen Mitgliedstaat hergestellt worden seien, obwohl die Mitgliedstaaten „befugt [seien], Qualitätsnormen für Erzeugnisse zu erlassen, die auf ihrem Gebiet vertrieben werden,... und... die Verwendung von Qualitätsbezeichnungen auch von der Beachtung dieser Normen abhängig machen [könnten]" [33]. Das Recht, eine Qualitätsbezeichnung zu verwenden, dürfe „nur an das Vorliegen der objektiven inneren Merkmale [anknüpfen], die den Erzeugnissen die gesetzlich verlangte Qualität [verliehen]" [34]. Im Urteil Pistre stellte der Gerichtshof fest, dass Vorschriften des französischen Rechts, die die Bezeichnung „Montagne" in bestimmten französischen Gebieten hergestellten Erzeugnissen vorbehielten, Artikel 28 EG verletzten, da dadurch im Wesentlichen eingeführte Erzeugnisse benachteiligt würden [35].

30. Die Bundesregierung trägt vor, dass die von der Kommission angeführte Rechtsprechung nicht einschlägig sei, da das CMA-Gütezeichen keine Produktbezeichnung darstelle. Das Gütezeichen sei hauptsächlich ein Werbemittel und seine Rechtmäßigkeit sei daher im Licht der Urteile Buy Irish [36] und Apple and Pear Development Council [37] des Gerichtshofes zu beurteilen. Aus diesen Urteilen — und aus bestimmten Abschnitten zweier Mitteilungen der Kommission [38] — ergebe sich, dass nationale Gütezeichen mit Gemeinschaftsrecht vereinbar seien, solange sie tatsächlich eine Steigerung des Qualitätsniveaus von Agrarerzeugnissen anstrebten und nicht als ein Vorwand für „chauvinistische Tendenzen" dienten.

31. Ich bin mit der Bundesregierung der Meinung, dass die Rechtmäßigkeit der streitigen Regelung nicht einfach anhand der Urteile Eggers und Pistre beurteilt werden kann. Während die in jenen Rechtssachen streitigen Produktbezeichnungen die Erzeugnisse unabhängig von ihrer Herkunft beschreiben konnten, gibt das CMA-Gütezeichen vor allem an, dass ein mit diesem Gütezeichen versehenes Erzeugnis in Deutschland hergestellt wurde und eine bestimmte Qualität hat. Es wäre sinnwidrig, ein solches Gütezeichen als eine typische Produktbezeichnung anzusehen, die unabhängig von ihrer Herkunft allen Erzeugnissen offen stehen sollte.

33 — Vgl. Randnr. 25 des Urteils.

34 — Ebenda.

35 — Vgl. Randnr. 49 des Urteils, in der der Gerichtshof die Eggers-Entscheidung zitierte.

36 — Vgl. Fußnote 9.

37 — Vgl. Fußnote 13.

38 — Die Bundesregierung bezieht sich auf die Mitteilung der Kommission betreffend die staatliche Förderung des Absatzes von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ABl. 1986, C 272, S. 3, und die Rahmenregelung für einzelstaatliche Beihilfen im Bereich der Werbung für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABl. 1987, C 302, S. 6.

32. Um zu bestimmten, ob das CMA-Gütezeichen Artikel 28 EG verletzt, ist daher zu prüfen, ob es den innergemeinschaftlichen Handel beschränkt; dabei ist die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Auslegung dieses Begriffes zu berücksichtigen. Nach dieser Rechtsprechung erfasst das in Artikel 28 EG enthaltene Verbot alle Maßnahmen, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern [39]. Überdies ist, wie die Bundesregierung selbst ausführt, anerkannt, dass Maßnahmen, die den Handel dadurch beschränken können, dass sie den Kauf nur heimischer Erzeugnisse fördern, unter Artikel 28 EG fallen [40].

33. Meines Erachtens ist die CMA-Gütezeichenregelung zumindest potenziell geeignet, den innergemeinschaftlichen Handel zu behindern. Dadurch, dass die Qualität der betreffenden Erzeugnisse ausdrücklich mit der nationalen Herkunft (Deutschland) verknüpft wird, kann die Regelung in der Vorstellung der Verbraucher den Eindruck erwecken, dass deutsche Erzeugnisse von besserer Qualität seien als andere. Daher profitieren deutsche Erzeugnisse, wie die Kommission ausführt, von einer positiven Darstellung, die die Verbraucher dazu verleiten könnte, ausschließlich diese und keine eingeführten Erzeugnisse zu kaufen.

34. Diesem Ergebnis steht meines Erachtens nicht der Vortrag der Bundesregierung entgegen, es sei schwer oder unmöglich, zu überprüfen, ob außerhalb Deutschlands hergestellte Erzeugnisse den von der CMA festgelegten Qualitätsanforderungen entsprechen. Mangels genauer Angaben zur spezifischen Natur dieser Schwierigkeiten kann diesem Vortrag nicht gefolgt werden. Bereits in der Rechtssache Eggers hatte die Bundesregierung vorgebracht, die Qualitätskontrolle bei Spirituosen, der sie grundlegende Bedeutung für die Verbraucherinformation beimaß, könne nur durch eine „einheitliche Verantwortung" erreicht werden, d. h. wenn die letzte Destillation und die Lagerung im gleichen Betrieb in Deutschland erfolgten [41]. Der Gerichtshof wies dieses Argument mit der Begründung zurück, dass „diese Kontrollen ebenso wirksam durch den Handel zwischen den Mitgliedstaaten weniger einschränkende Eingriffe bewirkt werden können" [42].

35. Es ist auch unerheblich, dass Händler, deren Erzeugnisse die von der CMA festgelegten Qualitätsanforderungen erfüllen, nicht gezwungen sind, das CMA-Gütezeichen zu verwenden. Wie der Gerichtshof im Urteil Eggers feststellte, „[nimmt d]er Umstand, dass die Verwendung dieser Qualitätsbezeichnung fakultativ ist, ... ihr nicht den Charakter eines ungerechtfertigten Handelshemmnisses, wenn die Verwendung dieser Bezeichnung den Absatz des fraglichen Erzeugnisses gegenüber anderen Erzeugnissen, die diese Be-

39 — Rechtssache 8/74, Dassonville, Slg. 1974, 837, Randnr. 5 des Urteils.

40 — Vgl. insbesondere die in Fußnote 9 zitierte Entscheidung Buy Irish. Vgl. auch Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe k der Richtlinie 70/50/EWG der Kommission vom 22. Dezember 1969, gestützt auf die Vorschriften des Artikels 33 Absatz 7 über die Beseitigung von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, die nicht unter andere aufgrund des EWG-Vertrags erlassene Vorschriften fallen, ABl. 1970, L 13, S. 29.

41 — Vgl. Randnr. 13 des Urteils.

42 — Randnr. 25 des Urteils.

zeichnung nicht führen dürfen, begünstigt oder begünstigen kann" [43].

36. Schließlich ist festzustellen, dass das CMA-Gütezeichen sich von den in den Rechtssachen Buy Irish und Apple and Pear Development Council streitigen Werbeaktionen in einem entscheidenden Punkt unterscheidet. Während die demnach zu beurteilenden Regelungen ausschließlich darauf abzielten, nationale Erzeugnisse oder für bestimmte nationale Gebiete typische Erzeugnisse zu fördern, verfolgt das CMA-Gütezeichen zwei Ziele: Es möchte die Qualität deutscher Agrarerzeugnisse steigern und — aufgrund dieser Qualitätssteigerung — den Verkauf dieser Erzeugnisse fördern. Dass die streitige Regelung eine Qualitätspolitik verfolgt, ändert jedoch nichts daran, dass sie unter Artikel 28 EG fällt. Eine Verletzung von Artikel 28 EG ist anhand der Auswirkungen der streitigen Maßnahme auf den Handel zu bestimmen, nicht anhand der von den deutschen Behörden verfolgten Ziele.

Rechtfertigung

Verordnung Nr. 2081/92

37. Unbestritten ist hier, dass das CMA-Gütezeichen nicht als eine Ursprungsbezeichnung oder geografische Angabe im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 des Rates vom 14. Juli 1992 zum Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel eingetragen wurde [44]. Die durch die CMA-Gütezeichenregelung verursachte Beschränkung des freien Warenverkehrs kann daher nicht durch Bezugnahme auf diese Verordnung gerechtfertigt werden.

Artikel 30 EG

38. Die Bundesregierung ist jedoch der Auffassung, dass die streitige Regelung nach Artikel 30 EG gerechtfertigt sei. Artikel 30 EG lässt Einfuhrbeschränkungen aus verschiedenen Gründen, darunter auch dem Schutz des gewerblichen oder kommerziellen Eigentums, zu, falls diese weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Die Bundesregierung trägt vor, dass die streitige Gütezeichenregelung unter diese Ausnahme falle und beruft sich hierzu auf das Urteil Exportur [45], in dem der Gerichtshof anzuerkennen schien, dass der Schutz ein-

43 — Randnr. 26 des Urteils.

44 — ABl. L 208, S. 1.

45 — Rechtssache C-3/91, Slg. 1992, I-5529.

facher geografischer Herkunftsangaben [46] unter den „Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums" im Sinne von Artikel 30 EG fällt [47].

39. Meines Erachtens ist diesen Ausführungen der Bundesregierung nicht zu folgen.

40. Erstens, und das ist am wichtigsten, entschied der Gerichtshof in dem Sekt-Urteil [48], dass „[e]in Herkunftsgebiet, das nach der Ausdehnung des nationalen Hoheitsgebiets ... bestimmt ist, ... kein geografisches Milieu zu bilden [vermag], das eine Herkunftsangabe rechtfertigen könnte" [49]. Die CMA-Gütezeichenregelung bestimmt jedoch das Herkunftsgebiet als das ganze deutsche Gebiet und ist auf eine breite Palette von Agrarerzeugnissen anwendbar. Eine Maßnahme mit einem solch breiten Anwendungsbereich kann, wie die Kommission zutreffend ausführt, nicht als eine Ursprungsbezeichnung angesehen werden, die nach Artikel 30 EG über den Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums zu rechtfertigen wäre. Für Ausnahmefälle sieht zwar Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2081/92 [50] die Möglichkeit vor, geografische Angaben einzutragen, die sich auf ein ganzes Land beziehen. Diese Bestimmung ist jedoch so zu verstehen, dass sie im Wesentlichen dann, wenn der betreffende Mitgliedstaat besonders klein ist (z. B. Luxemburg) und vielleicht auch dann Anwendung findet, wenn die Eintragung für einen ganzen Mitgliedstaat für ein Erzeugnis beantragt wird, dessen besondere Qualität oder besonderer Ruf diesem Mitgliedstaat zugerechnet wird.

41. Zweitens unterscheidet sich diese Rechtssache von der Rechtssache Exportur in einem entscheidenden Punkt. Im Urteil Exportur ging der Gerichtshof anscheinend davon aus, dass die Ursprungsbezeichnungen Schutz genießen konnten, weil sie „sich ... bei den Verbrauchern einer hohen Wertschätzung erfreuen und für die Erzeuger, die in den jeweiligen Orten ansässig sind, ein wesentliches Mittel zur Schaffung ... eines Kundenstamms darstellen" [51]. Der Schutz solcher Ursprungsbezeichnungen war daher aufgrund des Risikos, dass ihr Ansehen sonst durch andere ausgenutzt würde, gerechtfertigt. Hier weigert sich die CMA jedoch bei *allen* außerhalb Deutschlands hergestellten Erzeugnissen, Lizenzen für die Verwendung des Gütezeichens zu erteilen, unabhängig davon, ob für ein Erzeugnis oder eine Produktgruppe ein besonderer Ruf mit der geografischen Angabe „aus deutschen Landen" verbunden ist.

46 — Unter „einfachen geografischen Herkunftsangaben" versteht die Bundesregierung anscheinend eine Ortsbezeichnung zur Kennzeichnung eines Erzeugnisses, bei dem erstens keine Verbindung zwischen den Eigenschaften des Erzeugnisses und seiner geografischen Herkunft besteht und zweitens die Verwendung der Bezeichnung eventuell Verbraucher zu der Annahme verleiten kann, dass das Erzeugnis von diesem Ort stammt.

47 — Vgl. Randnr. 37 des Urteils.

48 — Rechtssache 12/74, Kommission/Deutschland, Slg. 1975, 181.

49 — Randnr. 8 des Urteils.

50 — Zitiert in Fußnote 44.

51 — Vgl. Randnr. 28 des Urteils.

42. Überdies lehne ich die von der Beklagten vorgenommene Auslegung des Urteils Exportur ab. In jener Rechtssache hatte der Gerichtshof über ein Übereinkommen zu entscheiden, das eine viel breiter angelegte Zielsetzung als die hier streitige Gütezeichenregelung hatte: Das Übereinkommen bezweckte den Schutz von Herkunftsangaben, Ursprungsbezeichnungen und Namen bestimmter Erzeugnisse, die alle zum erheblichen Zeitpunkt auf Gemeinschaftsebene nicht geschützt waren [52]. Ich bin nicht davon überzeugt, dass die allgemeine Äußerung des Gerichtshofes, dass das Ziel dieses Übereinkommens „unter den Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums im Sinne des Artikels 36" falle, auf das viel engere Gebiet einfacher geografischer Herkunftsangaben anwendbar ist. Dies gilt umso mehr, als Ursprungsbezeichnungen nunmehr unter die Verordnung Nr. 2081/92 [53] fallen und danach auf Gemeinschaftsebene geschützt sind.

43. Schließlich ergibt sich hier aus den Ausführungen der Kommission, dass einfache geografische Herkunftsangaben nach deutschem Recht nur durch § 127 Absatz 1 Markengesetz geschützt sind, der bestimmt, dass „[g]eografische Herkunftsangaben ... im geschäftlichen Verkehr nicht für Waren oder Dienstleistungen benutzt werden [dürfen], die nicht aus dem Ort, der Gegend, dem Gebiet oder dem Land stammen, das durch die geografische Herkunftsangabe bezeichnet wird, wenn bei der Benutzung solcher Namen, Angaben oder Zeichen für Waren oder Dienstleistungen anderer Herkunft eine Gefahr der Irreführung über die geografische Herkunft besteht". Zweck einer solchen Bestimmung ist offensichtlich nicht die Wahrung von Rechten, die den spezifischen Gegenstand geistigen Eigentums ausmachen [54]; da die Ursprungsbezeichnung keinem bestimmten Inhaber ausschließlich zugeordnet ist, kann, wie der Bundesgerichtshof in seinem Vorlagebeschluss in der Rechtssache Warsteiner [55] feststellte, nicht von einem Recht am geistigen Eigentum gesprochen werden. Meines Erachtens sind die vom Gerichtshof im Zusammenhang mit gewerblichem und kommerziellem Eigentum im engeren Sinne veräußerlicher Rechte wie Patente, Marken und Urheberrechte entwickelten Grundsätze also ihrer Natur nach nicht geeignet, die Rechtmäßigkeit nationaler Rechtsvorschriften über einfache geografische Herkunftsangaben zu beurteilen.

44. Ich komme daher zu dem Ergebnis, dass eine nationale Gütezeichenregelung wie die hier streitige nicht unter die Ausnahme für Maßnahmen zum Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums im Sinne von Artikel 30 EG fällt.

52 — Obwohl das Urteil einige Monate nach Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2081/92 erging, lag der Sachverhalt vor diesem Zeitpunkt.

53 — Zitiert in Fußnote 44.

54 — Rechtssache 78/70, Deutsche Grammophon/Metro, Slg. 1971, 487, Randnr. 11 des Urteils; in zahlreichen späteren Urteilen bestätigt.

55 — Rechtssache C-312/98, Slg. 2000, I-9187.

Antrag

45. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen beantrage ich,

1. festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die Vergabe des Gütezeichens „Markenqualität aus deutschen Landen" an in Deutschland hergestellte Fertigerzeugnisse bestimmter Qualität gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 28 EG verstoßen hat;

2. die Bundesrepublik Deutschland zur Tragung der Kosten zu verurteilen.