

Erste Bewertung einer Folgenabschätzung der Europäischen Kommission

Vorschläge der Europäischen Kommission zum Markensystem der EU

Folgenabschätzung (SWD (2013) 95, SWD (2013) 96 (Zusammenfassung)) eines Vorschlags der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 207/2009 des Rates über die Gemeinschaftsmarke (COM (2013) 161; und eines Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Marken (Neufassung) (COM (2013) 162)

• Hintergrund

Dieses Themenpapier soll als erste Analyse der Stärken und Schwächen der Folgenabschätzung (FA) der Kommission in Bezug auf die oben erwähnten Vorschläge dienen, die am 27. März 2013 eingereicht wurden.

Bei einer Marke handelt es sich um einen Indikator für die kommerzielle Herkunft, mit dem die Waren oder Dienstleistungen eines Unternehmens von denen anderer Unternehmen unterschieden werden können. Sie stellt zudem ein wesentliches Marketinginstrument dar. Es gibt mehrere Markenrechtssysteme, die nebeneinander bestehen und eng miteinander verbunden sind:

- Die Eintragung nationaler Marken erfolgt durch die Behörden für den gewerblichen Rechtsschutz der Mitgliedstaaten¹. Die nationalen Markenrechte sind teilweise durch die Bestimmungen der Richtlinie 2008/95/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Marken („Markenrichtlinie“) angeglichen worden.
- Gemeinschaftsmarken bieten ein EU-weit einheitliches Recht des geistigen Eigentums. Ihre Eintragung erfolgt durch das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle) (HABM), bei der es sich um eine Fachagentur der EU handelt, die im Jahr 1994 in Alicante (Spanien) gegründet wurde. Die Vorschriften zur Gemeinschaftsmarke sind in der Verordnung (EG) Nr. 207/2009 über die Gemeinschaftsmarke („Gemeinschaftsmarkenverordnung“) verankert.
- Internationale Markeneintragungen erfolgen durch die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO). Auch wenn diese internationalen Marken im Rahmen eines einheitlichen Verfahrens erworben werden können, stellen sie kein einheitliches Recht des geistigen Eigentums dar, sondern werden in ein Bündel nationaler Marken und Gemeinschaftsmarken aufgeteilt. Innerhalb der EU verfügen sie nur über einen eingeschränkten Mehrwert.

¹ Das Benelux-Amt für geistiges Eigentum bietet eine kombinierte regionale Marke an.

Die Marken-Richtlinie hat seit ihrer Verabschiedung im Jahr 1989 keine wesentlichen Änderungen erfahren. Die ursprüngliche Gemeinschaftsmarkenverordnung aus dem Jahr 1994 wurde einigen Änderungen unterzogen, die jedoch im Allgemeinen von untergeordneter Bedeutung waren. In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen jedoch erheblich verändert, wobei die Zahl der Markenmeldungen sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Gemeinschaftsebene stetig angestiegen ist (FA, S. 6).²

In der Folgenabschätzung wird beschrieben, wie das Gemeinschaftsmarkensystem und die nationalen Markensysteme miteinander verbunden sind und wie sie zusammenwirken. Die Unternehmen können zwischen diesen beiden Systemen wählen.

• Problemstellung

In der FA der Kommission werden die Probleme, die EU-Maßnahmen erforderlich machen, eindeutig und sehr ausführlich beschrieben und anhand von Beispielen verdeutlicht. Die Probleme, ihre Ursachen und Folgen werden in angemessener Weise in einem „Problembaum“ dargestellt (FA, S. 38).

Ein erster Problemkomplex betrifft die divergierenden Bestimmungen innerhalb des derzeitigen Regelwerks. Trotz der teilweisen Harmonisierung der nationalen Markenrechte in der Markenrichtlinie sind die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Marken weiterhin heterogen (FA, S. 18). Die verfahrenstechnischen Aspekte werden von der Markenrichtlinie nicht abgedeckt – zum Beispiel die Bezeichnung und Klassifizierung der Waren und Dienstleistungen, die Zahl der von einer einheitlichen Markenmeldung abgedeckten Klassen der Waren und Dienstleistungen, die Prüfung der relativen Eintragungshindernisse von Amts wegen oder die Verfügbarkeit und Art der Widerspruchs-, Verfalls- und Nichtigkeitsverfahren. Abgesehen von diesen verfahrenstechnischen Aspekten gibt es eine Reihe erheblicher rechtlicher Fragen, die noch nicht harmonisiert wurden – nämlich den Schutz geografischer Angaben, die vermögensrechtlichen Markenvorschriften und die Bestimmungen im Zusammenhang mit Kollektivmarken. Zudem ergeben sich dadurch Probleme, dass die derzeitige Markenrichtlinie mehrere Bestimmungen enthält, die für die Mitgliedstaaten ausschließlich optional sind. Schließlich bietet die Gemeinschaftsmarkenverordnung keine eindeutige Rechtsgrundlage für eine Zusammenarbeit.

Das zweite Hauptproblem, das eines Eingreifens der EU bedarf, ist der Mangel an Zusammenarbeit zwischen den nationalen Markenämtern. Abgesehen von dem bereits erwähnten Fehlen einer eindeutigen Rechtsgrundlage für eine solche Zusammenarbeit, wird das Problem hauptsächlich durch die unzureichende technische Ausstattung der nationalen Markenämter, insbesondere was die IT-Ausstattung betrifft, und eine fehlende mittel- bis langfristige tragfähige Finanzierung verursacht. Die meisten nationalen Markenämter verfügen nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel, um langfristig gemeinsame Instrumente zu entwickeln, einzuführen und zu betreiben (zum Beispiel gemeinsame Datenbanken für Marken mit Online-Recherchemöglichkeiten) (FA, S. 28).

² Folgenabschätzung, S. 12. Die Gesamtzahl der Markenmeldungen in der EU-27 ist um etwa 8 % von 471 000 im Jahr 1996 auf 509 000 im Jahr 2008 gestiegen. Die Zahl der Anmeldungen von Gemeinschaftsmarken hat sich mehr als verdoppelt und stieg von etwa 43 000 im Jahr 1996 auf mehr als 107 000 im Jahr 2012.

Wie die Kommission erläutert, führen diese beiden Probleme und ihre Ursachen zu einem Anstieg der direkten und indirekten Kosten für die Industrie, zu Verzögerungen bei der Anmeldung und anderen Verfahren sowie zu Rechtsunsicherheit und zu rechtlichen Risiken. Zudem erläutert sie detailliert, dass sich die derzeitigen suboptimalen Bedingungen für die europäischen Unternehmen und die nur schwach ausgeprägte Komplementarität zwischen den verschiedenen Markensystemen ohne einschlägige Änderungen voraussichtlich nicht verbessern werden.

Auf Bitte des Ausschusses für Folgenabschätzung der Kommission ist die federführende Dienststelle innerhalb der Kommission, GD MARKT, näher auf die Probleme eingegangen und hat die Problembeschreibung durch Bewertungs- und Konsultationsberichte unterstützt.

• **Ziele des Legislativvorschlags**

Die Vorschläge zielen *generell* darauf ab, das Markensystem in Europa zu modernisieren und auf diesem Wege die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen zu stärken, i) indem der Zugang zu den Markensystemen verbessert, ii) Rechtssicherheit für alle Unternehmen in der EU geboten und iii) die Koexistenz und Komplementarität der Systeme auf nationaler und auf EU-Ebene gewährleistet wird.

Die *konkreten* Ziele umfassen i) die bessere Abstimmung der Markenrichtlinie und der Verordnung über die Gemeinschaftsmarke und ii) die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen dem HABM und den nationalen Markenämtern. Diese Ziele finden ihren Niederschlag in einer Reihe *operativer* Ziele, durch die zum Beispiel die langfristige Finanzierung von Kooperationsmaßnahmen auf eine sicherere Basis gestellt wird.

Die politischen Ziele der Vorschläge stehen in einer ganz klaren Verbindung zu den identifizierten Problemursachen.

• **Umfang der erwogenen Optionen**

In der FA werden vier politische Optionen identifiziert, die vier Zielen der Vorschläge entsprechen.

1. *Angleichung der Markenrechtssysteme und Verfahren*

- Option 1.1. Status quo;
- Option 1.2. „Teilweise Angleichung“ der nationalen Markenrechte und ihre Annäherung an das Gemeinschaftsmarkensystem für bestimmte Aspekte des Markenrechts;
- Option 1.3. „Volle Rechtsangleichung“ der Markenrechtssysteme und Verfahren;
- Option 1.4. Ein einheitliches Regelwerk für Marken, mit dem die Markenrechte der Mitgliedstaaten durch die Festlegung einheitlicher Regeln für die EU vollständig ersetzt würden.

Die Angleichung der nationalen Markenrechte fände entweder freiwillig (Unteroptionen 1.2.a. und 1.3.a) oder auf der Grundlage gesetzgeberischer Maßnahmen der EU verpflichtend (**Unteroptionen 1.2.b** und 1.3.b) statt.

2. *Eine Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit zwischen den Markenämtern*
 - Option 2.1. Status quo;
 - Option 2.2. Schaffung einer eindeutigen Rechtsgrundlage zur Ermöglichung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden für den gewerblichen Rechtsschutz und dem HABM (optionale Zusammenarbeit);
 - **Option 2.3.** Schaffung einer eindeutigen Rechtsgrundlage für die obligatorische Zusammenarbeit.

3. *Bereitstellung technischer Ausrüstung und Instrumente für die Markenämter*
 - Option 3.1. Status quo;
 - Option 3.2. Schaffung eines Rahmens für die freiwillige Zusammenarbeit (gemeinsame Softwarewerkzeuge sowie Normen und Praktiken zur Erreichung von Konvergenz und des Ineinandergreifens der Verfahren und Systeme);
 - **Option 3.3.** Genauso wie unter Option 3.2., jedoch im Rahmen der verpflichtenden Zusammenarbeit.

4. *Finanzierung der Markenämter im Allgemeinen*
 - Option 4.1. Alle nationalen Markenämter und das HABM würden die gesamten Kosten ihrer Kooperationsmaßnahmen selbst tragen;
 - Option 4.2. Die Kooperationsmaßnahmen würden aus dem EU-Haushalt finanziert;
 - Option 4.3. Die Kooperationsmaßnahmen würden aus dem HABM-Haushalt finanziert.

Unter Option 4.3. legt die Kommission mehrere Unteroptionen vor. Die Beiträge können in Form von Pauschalbeträgen anhand der vereinbarten Verteilungskriterien zugewiesen werden (Unteroption 4.3.a), oder der Finanzierungsprozess kann projektorientiert sein und auf Finanzhilfen basieren (**Unteroption 4.3.b**). Zudem könnten Kooperationsmaßnahmen aus dem allgemeinen Haushalt des HABM (**Unteroption 4.3.c**), aus einem spezifischen Einnahmenfluss des HABM (Unteroption 4.3.d) oder aus dem akkumulierten Überschuss des HABM (Unteroption 4.3. e) finanziert werden.

Die Kommission bevorzugt eine Kombination der Optionen 1.2.b (verpflichtende teilweise Angleichung der Markenrechte und des Gemeinschaftsmarkensystems), **Option 2.3.** (Rechtsgrundlage für eine verpflichtende Zusammenarbeit zwischen den nationalen Markenämtern und dem HABM), **3.3** (Zugang zu Instrumenten innerhalb eines verpflichtenden Rahmens) **und den Unteroptionen 4.3.b/4.3.c** (Beiträge in Form von Pauschalbeträgen und Finanzmittel aus dem operativen Haushalt des HABM).

• **Umfang der Folgenabschätzung**

Der Rahmen der Folgenabschätzung über die identifizierten politischen Optionen ist eher eingeschränkt. Die Optionen werden in wenigen Worten in Bezug auf ihre Wirksamkeit (bei der Erreichung der festgelegten Ziele) und Effizienz (im Hinblick auf die benötigte Zeit, die Gesamtkosten und die Verhältnismäßigkeit) verglichen. Die Kommission verwendet dabei einen Bewertungsschlüssel mit den Bewertungen (--), (-), (0), (+), (++) und (?). Ausschließlich die auf diese Weise identifizierten bevorzugten Optionen werden im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Interessenträger weitergehend bewertet, welche als Markennutzer (einschließlich der KMU), nationale Behörden für den gewerblichen Rechtsschutz und HABM identifiziert wurden.

Die Kommission geht davon aus, dass die ausgewählten politischen Optionen insgesamt positive Effekte für die Markennutzer und Effizienzsteigerungen für die nationalen Markenämter und HABM mit sich bringen werden. Die Modernisierung des europäischen Markensystems würde sich indirekt positiv auf die Verbraucher auswirken. Die bevorzugten Optionen könnten Auswirkungen auf den Personalbedarf der nationalen Ämter haben und vermutlich eine Verlagerung der personellen Ressourcen erforderlich machen, wozu jedoch keine weitere Bewertung vorliegt. Es gäbe keine direkten Auswirkungen auf die Umwelt.

Die ausgewählten Optionen würden keine Änderungen bei den verfahrenstechnischen Mechanismen für die Eintragung internationaler Marken mit sich bringen. Die Angleichung der Markenrechte und Verfahren würde die Ratifizierung oder den Beitritt zu den einschlägigen Verträgen wie dem Markenrechtsvertrag (WIPO) und dem Vertrag von Singapur zum Markenrecht aus dem Jahr 2006 erleichtern.

Nach Ansicht der Kommission würden die kombinierten Effekte der ausgewählten Optionen die sich ergänzende Beziehung zwischen dem Gemeinschaftsmarkensystem und den nationalen Markenrechtssystemen verbessern, was für das Funktionieren eines wirksamen Markenrechtssystems von wesentlicher Bedeutung ist, das die Anforderungen von Unternehmen von unterschiedlicher Größe, auf unterschiedlichen Märkten und mit unterschiedlicher geografischer Präsenz erfüllt (FA, S. 64).

• **Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen**

Die FA basiert größtenteils auf einer Studie des Max-Planck-Instituts für Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, die zwischen November 2009 und Februar 2011 durchgeführt wurde.

Die Abschätzung ist hauptsächlich qualitativer und beschreibender Art. Die dem Bewertungssystem, das (+) und (-) Symbole verwendet, zugrunde liegende Methode wird von der Kommission nicht transparent erläutert oder gerechtfertigt.

Die in den Optionen enthaltenen spezifischen Maßnahmen, vor allem diejenigen in Bezug auf die Angleichung der nationalen Markenrechtssysteme und des Gemeinschaftsmarkensystems werden lediglich im Anhang der FA aufgeführt (Anhang 2). Sie wurden jedoch anscheinend in einer späteren Phase als Reaktion auf die Kritik des Ausschusses für Folgenabschätzung hinzugefügt, nachdem ihre „Bewertung“ bereits durchgeführt worden war, und nicht hinreichend erläutert. Die Beschreibung fällt zu allgemein und vage aus, um eine glaubwürdige Bewertung der Folgen für die Markennutzer und die nationalen Markenämter zu ermöglichen. Die FA geht auf die Auswirkungen auf den HABM-Haushalt jedoch genauer ein (vgl. weiter unten unter „Auswirkungen auf den Haushalt oder die öffentlichen Finanzen“).

Bei Anhang 8 der FA handelt es sich um einen Auszug aus einer gesellschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse, die durch das HABM zwischen Juli 2010 und Juni 2011 für die Kooperationsfonds durchgeführt wurde. Diese Analyse zeigt, dass die Verwendung bestimmter Datenbanken, die Einführung der elektronischen Anmeldung (E-Filing) und andere Maßnahmen den Unternehmen und Markenämtern einen erheblichen Nutzen bringen würden. Die Kommission legt dar, dass ein Teil dieses Nutzens ohne weitere Maßnahmen auf EU-Ebene ausbleiben würde (FA, S. 36).

- **Subsidiarität/Verhältnismäßigkeit**

Die Vorschläge basieren auf den Artikeln 114 AEUV (Markenrichtlinie) und 118 Absatz 1 AEUV (Gemeinschaftsmarkenverordnung). Die Kommission hebt den Grundsatz der Koexistenz und der Komplementarität zwischen dem nationalen und dem EU-weiten Markenschutz hervor. Maßnahmen, die das Ziel verfolgen, das gegenwärtige Maß an Angleichung auszudehnen und das Gemeinschaftsmarkensystem zu modernisieren, können nur auf EU-Ebene ergriffen werden.

Kein nationales Parlament eines Mitgliedstaates hat eine begründete Stellungnahme vorgelegt, in der Probleme in Bezug auf die Subsidiarität angesprochen werden.

Die verschiedenen politischen Optionen werden in Bezug auf ihre Verhältnismäßigkeit verglichen. Dass die Kommission lediglich eine teilweise verfahrenstechnische und sachliche Harmonisierung der Markenrechtssysteme bevorzugt, liegt vor allem in dem mutmaßlichen Mangel an Anreizen und der Bereitschaft begründet, gemeinsame Ansätze in den Mitgliedstaaten zu finden, auch wenn die Kommission einräumt, dass die Industrie eine weitere Harmonisierung bevorzugt (FA, S. 46).

- **KMU-Test/Wettbewerbsfähigkeit**

In ihrem „Small Business Act“ aus dem Jahr 2008 sagt die Kommission zu, KMU den Zugang zum Gemeinschaftsmarkensystem zu erleichtern³. Obwohl in der FA mehrfach darauf hingewiesen wird, wie wichtig ein effizientes Markensystem für die KMU ist und dass die KMU von einer weiteren Angleichung noch mehr profitieren würden als große Unternehmen, wurde kein spezifischer KMU-Test durchgeführt.

Die FA enthält keine Prüfung der Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit, mit der man hätte analysieren können, ob und in welchem Umfang die Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen verbessern würde.

- **Auswirkungen auf den Haushalt oder die öffentlichen Finanzen**

Die bevorzugten Optionen hätten keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt, da es sich beim HABM um eine Agentur handelt, die durch Nutzergebühren finanziert wird und keine Fördermittel aus dem EU-Haushalt erhält (FA, S. 66).

Schätzungen zufolge würden sich die Kosten der Kooperationsmaßnahmen zwischen dem HABM und den nationalen Ämtern auf 17 – 20 Mio. EUR pro Jahr belaufen. Dies entspricht etwa 10 Prozent der jährlichen Einnahmen des HABM (FA, S. 55).

In Bezug auf die denkbaren Auswirkungen der Vorschläge zum Haushalt der Mitgliedstaaten bleibt die FA sehr vage. In der FA heißt es, dass bestimmte nationale Ämter variable zusätzliche Kosten im Zusammenhang mit einer weitergehenden Harmonisierung tragen würden und dass die Kosten im Zusammenhang mit der Einrichtung und dem Funktionieren der administrativen Verfahren und der Verfalls- und Nichtigkeitsverfahren jedoch durch die (gleichzeitige) geringere Belastung der nationalen Gerichte mehr oder weniger ausgeglichen würden. (FA, S. 50).

³ Mitteilung der Kommission „Vorfahrt für KMU in Europa – Der ‚Small Business Act‘ für Europa“, COM(2008) 394.

- **Konsultation der Interessenträger**

Die Konsultation der Interessenträger ist anscheinend hauptsächlich durch das Max-Planck-Institut im Rahmen der Studie erfolgt, mit der die aktuelle FA vorbereitet wurde. Im Anschluss an diese Studie führte die GD MARKT eine Reihe bilateraler Treffen mit Nutzerverbänden durch und erklärt, dass sie die Auffassungen der Nutzerverbände zu „ausgewählten“ Vorschlägen der Studie im Rahmen einer Anhörung eingeholt hat (FA, S. 11).

Die Auffassungen der Interessenträger werden in der FA widerspiegelt, wenn auch nicht in systematischer Weise. Auf Ersuchen des Ausschusses für Folgenabschätzung der Kommission wurde Anhang 7 eine Zusammenfassung der wichtigsten Aussagen der Nutzerverbände hinzugefügt.

- **Überwachung und Bewertung**

Die FA enthält eine Reihe von Indikatoren, die sich sowohl auf die Angleichung der Markenrechtssysteme als auch auf die erhöhten Kapazitäten zur Zusammenarbeit der Markenämter beziehen und für die Überwachung und Bewertung verwendet werden.

- **Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission**

Der Ausschuss für Folgenabschätzung (IAB) der Kommission gab am 21. Oktober 2011 eine erste Stellungnahme ab, in der er erhebliche Verbesserungen und eine Wiedervorlage des Entwurfs der Folgenabschätzung forderte. Als Reaktion auf die Empfehlungen des Ausschusses für Folgenabschätzungen hat die GD MARKT hauptsächlich die Erläuterung der Probleme verbessert und praktische Beispiele als Beweis für die von Markennutzern festgestellten Probleme infolge der nichtharmonisierten Teile der Markenrechte und des optionalen Charakters von Teilen der bestehenden Markenrichtlinie hinzugefügt. Eine Stellungnahme des IAB zum geänderten Entwurf folgte am 3. Februar 2012. Einige der verbleibenden Kritikpunkte des Ausschusses für Folgenabschätzungen, bei denen es sich hauptsächlich um die Notwendigkeit einer besseren Abschätzung der Folgen (sowohl der Kosten als auch des erwarteten Nutzens) der bevorzugten Optionen, das heißt der vorgesehenen verpflichtenden Zusammenarbeit zwischen den nationalen Markenämtern und dem HABM, handelt, sind anscheinend nicht vollständig weiterverfolgt worden.

- **Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag der Kommission und der Folgenabschätzung**

Die Legislativvorschläge scheinen insofern mit der FA in Einklang zu stehen, als dass sie ein sehr viel detaillierteres Maßnahmenbündel enthalten, das ganz allgemein in den Rahmen der nur sehr vage beschriebenen bevorzugten politischen Optionen fällt.

Verfasserin: Elke Ballon

Referat Folgenabschätzungen

Direktion G für Folgenabschätzung und Europäischen Mehrwert
Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union (GD IPOL)
Europäisches Parlament

Dieses Themenpapier, das vom Referat Ex-ante-Folgenabschätzung für den Rechtsausschuss (JURI) des Europäischen Parlaments erstellt wurde, analysiert, ob die in den eigenen Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung festgelegten wichtigsten Kriterien sowie die vom Parlament in seinem Handbuch zur Folgenabschätzung identifizierten zusätzlichen Faktoren durch die Folgenabschätzung erfüllt werden. Es versucht nicht, sich mit dem Inhalt des Vorschlags zu befassen. Die Folgenabschätzung wird zur Bereitstellung allgemeiner Informationen und von Hintergrundinformation erstellt, um die jeweiligen Parlamentsausschüsse und Abgeordneten umfassender bei ihrer Arbeit zu unterstützen.

Dieses Dokument ist auch im Internet verfügbar:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/studies.html>

Wenn Sie sich an das Referat Folgenabschätzung wenden möchten, schicken Sie eine E-Mail an: impa-secretariat@ep.europa.eu.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu -kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Redaktionsschluss: Juli 2013
Brüssel © Europäische Union, 2013.

ISBN: 978-92-823-4627-3
DOI: 10.2861/29565
Katalognummer: BA-03-13-315-DE-N