

Möglichkeiten und Grenzen im internationalen Handelsrecht (WTO) für  
eine einkommenswirksame Ausgestaltung von Klima-, Natur-, Umwelt-  
und Tierschutzmaßnahmen in der Gemeinsamen Agrarpolitik(GAP)

- Abschlussbericht -

**Verfasser:**

Prof. Dr. José Martinez  
Prof. Dr. Dr. hc. Peter-Tobias Stoll

Stand: 31.10.2023

Aktenzeichen 324-06.01-2823HS004

## **Gliederung**

<b>Teil I : Grundlagen und europarechtlicher Rahmen</b> .....	<b>6</b>
<b>I. Gegenstand der Untersuchung</b> .....	<b>6</b>
<b>II. „Gemeinwohlleistungen“</b> .....	<b>7</b>
<b>A. Definition</b> .....	<b>7</b>
<b>B. Verpflichtende Berücksichtigung von landwirtschaftsunspezifischen Gemeinwohlleistungen</b> .....	<b>8</b>
1.) Umwelt- und Klimaschutz .....	8
2.) Tierschutz.....	10
3.) Kompetenzrechtliche Herausforderungen der Querschnittsklauseln .....	10
<b>C. Ernährungssicherheit</b> .....	<b>12</b>
1.) Die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse.....	13
2.) Der Erhalt einer nachhaltigen Agrarstruktur .....	14
4.) Die Gewährleistung der Ernährungsversorgung/Ernährungssicherung .....	16
<b>III. Einkommenswirksamkeit</b> .....	<b>18</b>
<b>A. Definition</b> .....	<b>18</b>
<b>B. Einkommenswirksamkeit bei landwirtschaftsspezifischen Gemeinwohlanliegen</b> ....	<b>19</b>
<b>IV. Europarechtliche Ausgestaltung der Einkommenswirksamkeit der Agrarumweltbeihilfen</b> .....	<b>21</b>
<b>A. Anfänge und McSharry Reform 1992</b> .....	<b>21</b>
<b>B. Fischer-Reform 2003</b> .....	<b>22</b>
<b>C. Greening - Reform</b> .....	<b>23</b>
<b>D. Die GAP Reform von 2021</b> .....	<b>24</b>

1.)	Normative Verortung der grünen Architektur der GAP 2023 .....	26
2.)	Ökologische Ziele der GAP 2023 .....	27
3.)	Der ökologische Instrumenten-Dreiklang im Lichte der Einkommenswirksamkeit .....	28
a.)	Übersicht .....	29
b.)	Konditionalität .....	32
c.)	Öko-Regelungen – neuer Baustein der Direktzahlungen .....	34
d.)	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM).....	37

**Teil II WTO-Konformität von Gemeinwohlleistungen..... 39**

**I. Einleitung - Bindung an die WTO..... 39**

**II. Der Rechtsrahmen der WTO für die Agrarpolitik..... 40**

**III. WTO-Regeln die inländische Stützung: Das AOA..... 42**

**A. Zulässigkeit von Maßnahmen in der „Green Box“.....47**

1.)	Die „Green Box“ in der Übersicht .....	48
2.)	Zulässigkeit einer entkoppelten Einkommensstützung nach Abs. 6 .....	50
a.)	Voraussetzungen nach Abs. 6 im Überblick.....	51
b.)	Die Leitentscheidung in „US-Upland Cotton“ .....	52
i.)	Die negative Seite der Entkopplung .....	53
ii.)	Verhältnis zu den wesentlichen Anforderungen in Abs. 1.....	54
c.)	Spielraum für Maßnahmen nach US Upland Cotton.....	56
3.)	Zulässigkeit nach Abs. 12 - Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen .....	58
a.)	Voraussetzungen .....	59
b.)	Umfang der Zahlungen .....	59

c.) Typisierung und Pauschalisierung .....	59
d.) Kumulation mit entkoppelten Direktzahlungen .....	60
e.) Perspektiven .....	60
4.) Zulässigkeit als untypische oder neue Maßnahme nach Anlage 2 Abs. 5 Satz 2 .....	62
5.) Die Beschreibung des Gestaltungsspielraums in der „Green Box“ seitens der Europäischen Kommission .....	63
a.) Breit angelegte Ökoregelungen, die nicht auf die Flächennutzung ausgerichtet sind .....	64
b.) Flächenbezogene Ökoregelungen mit Produktionsverbot .....	65
c.) Flächennutzungsbasierte Ökoregelungen mit Auflagen zur Flächennutzung oder Landwirtschaft bzw. Produktion, die für den Bezugszeitraum definiert sind .....	66
d.) Flächennutzungsabhängige Ökoregelungen mit einer Anforderung bezüglich des Vorhandenseins von Nicht-produktiven Merkmalen (Landschaftselemente und Brachflächen) .....	67
e.) Paket-Öko-Regelung .....	67
f.) Unterscheidungsverbot .....	69
<b>B. Einordnung in der „Blue Box“ .....</b>	<b>70</b>
<b>C. Einordnung in der „Amber Box“ .....</b>	<b>71</b>
<b>IV. Ergänzende Zulässigkeitsanforderungen aus dem SCMA .....</b>	<b>72</b>
A.) Anwendbarkeit und Friedensklausel .....	72
B.) Ziele und Struktur des SCMA .....	73
C. Zulässigkeit von landwirtschaftlichen Direktzahlungen nach den WTO-Subventionsregelungen .....	76
1.) Vorliegen einer Subvention im Sinne von Art. 1 des Subventionsübereinkommens. ....	76
2.) Qualifizierung von Direktzahlungen als verbotene Subventionen, Art. 3 .....	76
3.) Anfechtbarkeit von Subventionen, Artikel 5ff .....	77
a.) Spezifität der Subvention als Voraussetzung .....	77

b.) Nachteilige Auswirkungen, Art. 5 SCMA.....	78
(1) Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweiges, Art. 5 Buchst. a .....	78
(2) Minderung oder Zunichtemachung von Vorteilen, Art. 5 Buchst. b .....	79
(3) Ernsthafte Schädigung der Interessen eines Mitgliedes, Art. 5 Buchst. c und Art. 6 ..	80
4.) Hinweis: Die nicht mehr anwendbaren Regeln über nicht-anfechtbare Subventionen .....	81
<b>VI. Rechtfertigung nach Art. XX GATT.....</b>	<b>82</b>
<b>VII. Risiken: Streitbeilegung und Gegenmaßnahmen .....</b>	<b>85</b>
A. Beschwerden gegen eine Verletzung des Agrarabkommens.....	85
B. Vorgehen nach dem Subventionsabkommen.....	86
<b>VIII. Verhandlungen.....</b>	<b>86</b>
<b>IX. Zusammenfassung und Schlussfolgerung .....</b>	<b>88</b>

## **Teil I : Grundlagen und europarechtlicher Rahmen**

### **I. Gegenstand der Untersuchung**

Das Forschungsvorhaben hat die juristische Bewertung der Frage zum Gegenstand, ob und wie finanzwirksame Gemeinwohlmaßnahmen mit Einkommenswirkung mit dem internationalen Wirtschaftsrecht vereinbar sind. Spezifisch werden Klima-, Natur-, Umwelt- und Tierschutzmaßnahmen genannt.

Ausgangspunkt ist das gesellschaftliche Bedürfnis, im landwirtschaftlichen Bereich die bisherige Struktur der Gemeinwohlleistung als Ergänzung zur flächengebundenen Direktzahlungen nicht weiter fortzuführen und stattdessen die einkommensstützende Dimension der Agrarbeihilfe ausschließlich über die Gemeinwohlleistungen aufzufangen. Das setzt voraus, dass die Gemeinwohlleistungen sich nicht, wie bislang der Fall, vorrangig auf den Ausgleich der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste beschränken, die durch die Erfüllung der Gemeinwohlleistungen entstehen. Vielmehr sollen sie einen über die Verluste hinausgehenden Anteil enthalten, der ein zusätzliches Einkommen generiert und damit einen wirtschaftlichen Anreiz schafft, Gemeinwohlleistungen zu erbringen und die Leistungsfähigkeit des landwirtschaftlichen Betriebes nicht zu gefährden.

## II. „Gemeinwohlleistungen“

### A. Definition

Eine Definition der künftigen Gemeinwohlleistungen und damit auch eine Eingrenzung des Umfangs dieser Leistungen wird durch den Auftrag nur allgemein umschrieben. Eine weitere Konkretisierung dieser Maßnahmen und der zugrundeliegenden Standards erfolgt nicht. Der Begriff der Gemeinwohlleistungen knüpft an die englische Terminologie der „public goods“ an. Es handelt sich hierbei um ein volkswirtschaftliches Konzept, das nur in sehr beschränktem Umfang rechtlich verortet und ausgefüllt worden ist<sup>1</sup>. In den Wirtschaftswissenschaften ist ein öffentliches Gut (auch als soziales Gut oder kollektives Gut bezeichnet) ein Gut, das nicht ausschließbar und nicht rivalisierend ist. Die Nutzer können nicht vom Zugang zu solchen Gütern oder deren Nutzung ausgeschlossen werden, weil sie nicht dafür bezahlen. Außerdem verhindert die Nutzung durch eine Person weder den Zugang anderer Personen, noch verringert sie die Verfügbarkeit für andere. Daher kann das Gut gleichzeitig von mehr als einer Person genutzt werden. Dies steht im Gegensatz zu einem Gemeingut, das nicht ausschließbar ist, aber bis zu einem gewissen Grad rivalisiert. Ein öffentliches Gut muss für mehr als einen Nutzer wertvoll sein, sonst wäre seine gleichzeitige Verfügbarkeit für mehr als eine Person wirtschaftlich irrelevant.<sup>2</sup>

Zu den public goods gehören eine breite Gruppe von Gütern, die das gesamte soziale Leben umfassen. So zählen hierzu insbesondere Einrichtungen wie öffentliche Parks oder freie Straßen, aber auch Staatsaufgaben wie nationale Sicherheit

---

<sup>1</sup> Meerman, Jacob, Are public goods public goods?, in: Public choice 35(1980), 1, S. 45-57.

<sup>2</sup> Kim, H. Youn, Valuation of public goods: an intertemporal mixed demand approach, in: Empirical economics: a quarterly journal of the Institute for Advanced Studies / Institut für Höhere Studien ; Berlin Bd. 59 (2019), S. 2223-2253.

oder Strafverfolgung sowie kulturelle Werte wie gemeinsame Sprachen oder Fernseh- und Radiosendungen.<sup>3</sup>

Bei den landwirtschaftsrelevanten Gemeinwohlleistungen ist zwischen den landwirtschaftsspezifischen und den landwirtschaftsunspezifischen zu differenzieren.

Landwirtschaftsspezifische Gemeinwohlleistungen sind solche, die sich aus der Urproduktion selbst ergeben. Landwirtschaftsunspezifische Gemeinwohlleistungen indes sind solche, die die landwirtschaftliche Tätigkeit modifizieren oder ergänzend zu dieser treten.

## **B. Verpflichtende Berücksichtigung von landwirtschaftsunspezifischen Gemeinwohlleistungen**

### **1.) Umwelt- und Klimaschutz**

Eine hervorgehobene Rolle für die Landwirtschaft haben die landwirtschaftsunspezifischen Gemeinwohlleistungen Umweltschutz, Klimaschutz sowie Tierschutz.<sup>4</sup> Gleichwohl werden in den Bestimmungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik diese Gemeinwohlleistungen nicht genannt. Es stellt sich somit die Frage, ob und in welchem Umfang ökologische Ziele bei der Ausgestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik, insbesondere bei den Agrarbeihilfen berücksichtigt werden müssen bzw. können.

Diese Bedeutung folgt aus der primärrechtlichen Verankerung als Querschnittsklausel in Art. 11 AEUV. Nach der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV „müs-

---

<sup>3</sup> Gal, Michal S, The hidden costs of free goods: implications for antitrust enforcement, in: Antitrust law journal Bd. 80 (2016), 3, S. 521.

<sup>4</sup> Cornes, R.; Sandler, T. , The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods, 2. Aufl., Cambridge 1996



sen“ die Erfordernisse des Umweltschutzes (und des Klimaschutzes) bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung „einbezogen“ werden. Die Erfordernisse des Umweltschutzes ergeben sich aus den in Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV genannten Zielsetzungen und Prinzipien der unionalen Umweltpolitik. Der Begriff der Einbeziehung impliziert, dass der komplexen Aufgabe des Umweltschutzes nur durch deren Verständnis als „problembezogene Querschnittsaufgabe“ Rechnung getragen werden kann<sup>5</sup>. Dies verlangt, dass Entscheidungen in umweltexternen Bereichen (z. B. im Bereich der GAP) nicht ausschließlich an deren spezifischen Gegebenheiten ausgerichtet werden, sondern mit Rücksicht auf die Umweltauswirkungen anders oder im Extremfall sogar überhaupt nicht getroffen werden. Das aus den Querschnittsklauseln zu entnehmende Mandat an den Gesetzgeber zur Berücksichtigung umweltpolitischer Belange<sup>6</sup> führte zu einer sekundärrechtlichen Ausformung der Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes in Art. 110 Abs. 2 VO Nr. 1306/2013.<sup>7</sup> Sie werden nunmehr im Unterabschnitt 4 der Verordnung (EU) 2021/2115<sup>8</sup> konkretisiert.

---

<sup>5</sup> Calliess, Christian, *Umweltrecht und Klimarecht der Europäischen Union (EU) – Kompetenzen, Leitprinzipien und Regelungsstrategien im europäischen Umweltverbund*, in: *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, Nr. 137, S. 56

<sup>6</sup> Calliess, in Calliess/Ruffert, *EUV/AEUV*, 6. Aufl., Art. 11 AEUV, Rn. 24.

<sup>7</sup> Verordnung (EU) 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (Abl. L 347/549 vom 20.12.2013. S. 549).

<sup>8</sup> Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, ABl. L 435 vom 6.12.2021, S. 1–186.

## 2.) Tierschutz

Vergleichbar ist der Tierschutz primärrechtlich als Gemeinwohlbelang in die GAP integriert. Durch den Vertrag von Lissabon wurde mit Art. 13 AEUV erstmals eine tierschutzrechtliche Querschnittsklausel neu in den Vertragstext aufgenommen.<sup>9</sup> Neben der Möglichkeit, in Art. 36 AEUV das Wohlergehen von Tieren im Rahmen der Rechtfertigung von Handelsbeschränkungen zu berücksichtigen, hatte die Einbeziehung des Tierschutzes in andere Politikbereiche überdies bislang schon insoweit primärrechtlichen Niederschlag gefunden, als in der (unverbindlichen) Erklärung Nr. 24 in der Schlussakte des Vertrags von Maastricht und anschließend im verbindlichen Protokoll Nr. 10 zum Vertrag von Amsterdam entsprechende Vorgaben enthalten waren.<sup>10</sup>

## 3.) Kompetenzrechtliche Herausforderungen der Querschnittsklauseln

Da weder die Querschnittsklausel nach Art. 11 AEUV noch nach Art. 13 AEUV eine kompetenzbegründende Wirkung haben, stellt sich die Frage, ob ein Agrarbeihilfensystem, das ausschließlich Gemeinwohleleistungen vergütet, überhaupt mit den Bestimmungen der GAP vereinbar wäre<sup>11</sup>. So beruht das bisherige System auf Art. 43 Abs. 2 AEUV. Dies ist zumindest fraglich, wenn nur "öffentliche Güter" in den Bereichen Umwelt und Klima angestrebt werden. Hinsichtlich des Ver-

---

<sup>9</sup> Schmidt, Florian, Artikel 13 AEUV, in: Schwarze (Hrsg.) EU-Kommentar, Baden-Baden 2012, S. 431; Martin Nettesheim, Artikel 13 AEUV, in: E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union: EUV/ AEUV, vol 1., 79. ed München 2023, S. 1.

<sup>10</sup> Siehe zur Verbindlichkeit EuGH, Urteil v. 12 Juli 2001, C-189/01 (Jippes), [2001] Slg. I-5689, Rn. 79.

<sup>11</sup> Mögele, in Christian Busse/Rudolf Mögele/ Ludivine Petetin , Das Kolloquium „Public money for public goods“ im Rahmen des XXXI. Europäischen Agrarrechtkongresses des CEDR in Cardiff, unveröffentlichtes Manuskript

hältnisses zwischen der GAP und der Umweltpolitik der EU hat der EuGH grundsätzlich unterstrichen, dass letztere keinen Vorrang vor anderen EU-Politiken wie der GAP hat, so dass eine Maßnahme nicht unter Artikel 192 Absatz 1 AEUV fällt, nur weil sie Umweltbelange berücksichtigt.<sup>12</sup> Man kann jedoch vernünftigerweise davon ausgehen, dass Maßnahmen zur Bewältigung allgemeiner Umweltprobleme wie Wasser- oder Luftverschmutzung oder die Erhaltung der Natur auf Art. 192 Absatz 1 AEUV gestützt werden sollten. Das Gleiche würde erst recht gelten, wenn eine Anknüpfung an eine landwirtschaftliche Tätigkeit, die immer produktionsorientiert ist, vollständig entfällt. Wie Mögele zu Recht betont, würde in diesem Fall auch der EGFL, der sich auf Art. 40 Abs. 3 AEUV beruht, in ein umweltpolitisches Instrument umgewandelt werden, d.h. die "öffentlichen Güter"-Zahlungen müssten über einen neuen Landbewirtschaftungsfonds außerhalb der GAP finanziert werden, der sich mit der Finanzierung von Umweltmaßnahmen im Agrarsektor befassen würde<sup>13</sup>.

Es ist jedoch aus mehreren Gründen unwahrscheinlich, dass eine solche Änderung tatsächlich stattfinden wird. Nach der Rechtsprechung des EuGH hat der Agrargesetzgeber einen großen Ermessensspielraum bei der Anwendung von Art. 39 AEUV und den darin enthaltenen Zielen<sup>14</sup>. Die Einkommens- und Marktstützung wird wahrscheinlich ein wesentlicher Teil der GAP bleiben, und agrarspezifische Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums mit Ausnahme der AECM und der Tierschutzunterstützung werden sicherlich beibehalten werden.

---

<sup>12</sup> EuGH, Rs. C-300/89, Slg. 1991, I-2867, Rn. 13, 17 (Titandioxid); EuGH, Gutachten 2/00, Slg. 2001, I-9713, Rn. 23 (Protokoll von Cartagena); EuGH, Rs. C-94/03, Slg. 2006, I-1, Rn. 36 (Kommission/Rat); EuGH, Rs. C-178/03, Slg. 2006, I-107, Rn. 43 (Kommission/Parlament und Rat); EuGH, Rs. C-411/06, Slg. 2009, I-7585, Rn. 47 (Kommission/Parlament und Rat).

<sup>13</sup> Mögele (Fn. 11).

<sup>14</sup> EuGH, Rs. C-343/07 EU:C:2009:415, Rn. 81 (Bavaria und Bavaria Italia); Rs. C-373/11, EU:C:2013:567, Rn. 40 (Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou).

Auch wenn das Konzept "öffentliches Geld für öffentliche Güter" sicherlich weiter an Bedeutung gewinnen wird, erscheint es fraglich, ob alle oder der Löwenanteil der GAP-Gelder ausschließlich für Klima-, Umwelt- und Tierschutzmaßnahmen ausgegeben werden.<sup>15</sup>

### C. Ernährungssicherheit

Die Stellung der Landwirtschaft in unserer Gesellschaft ist das Ergebnis eines komplexen Interessensmosaiks bestehend aus wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Belangen. Die Landwirtschaft knüpft zwar zunächst als ökonomische Tätigkeit, die in die Marktwirtschaft integriert ist, an das wirtschaftliche Partikularinteresse der Marktteilnehmer an. Insoweit unterscheidet sie sich nicht von anderen Wirtschaftssektoren wie der Bergbau, Werften oder die Bauindustrie. Sie sticht aber gegenüber anderen Wirtschaftszweigen dadurch hervor, dass sie durch die von ihr produzierten Lebensmittel das physiologische Existenzminimum der Bevölkerung gewährleistet. Landwirtschaft ist für die Existenz einer arbeitsteiligen menschlichen Gesellschaft zwingend notwendig. Die Zukunftskommission Landwirtschaft hat hierzu in ihrem Abschlussbericht festgestellt:

*Landwirtschaft „ist die grundlegende wirtschaftliche Tätigkeit des Menschen. Sie hat arbeitsteilige, städte- und staatsbildende Gesellschaften erst ermöglicht und ist somit auch die Grundlage jeder Zivilisation. Gleichzeitig gestaltet die Land- und Forstwirtschaft über 80% der Oberfläche unseres Landes. Zwangsläufig übt sie damit entscheidenden Einfluss auf Umwelt und Natur aus, auf Böden, Tiere, Gewässer und biologische Vielfalt – und auf das Erscheinungsbild Deutschlands. Mit stetigen Produktionssteigerungen hat die Landwirtschaft ein starkes Wachs-*

---

<sup>15</sup> Siehe die Positionen des Deutschen Bauernverbands: Krüsken, Zukunft Landwirtschaft!, dbk 5/21, 4; zum europäischen Bauernverbands: <http://capreform.eu/public-goods-in-the-spotlight/>

*tum der Bevölkerung ermöglicht. Gleichzeitig hat sie die Versorgung dieser Bevölkerung mit Nahrung immer zuverlässiger und für die Haushalte immer günstiger gemacht. Daraus resultiert zu großen Teilen das, was heute allgemein als Wohlstand wahrgenommen wird: Große Teile der Ausgaben des Staates, der Wirtschaft und der Haushalte sind für andere als Ernährungszwecke verfügbar.“<sup>16</sup>*

Im Lichte dieser Grundprämisse können die von der Landwirtschaft realisierten Gemeinwohlinteressen wie folgt formuliert werden:

1. Die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse
2. Der Erhalt einer nachhaltigen Agrarstruktur
3. Die Gewährleistung der Ernährungsversorgung/-sicherung

### **1.) Die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse**

Die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist, wie bereits dargelegt, seit der Selbsthaftwerdung des Menschen ein Kernbestandteil menschlicher Gesellschaften mit erheblichen Auswirkungen auf ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Strukturen. Der Mensch ist auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse als Lebensmittel existenziell angewiesen, die Wirtschaft auf die Erzeugnisse als Rohstofflieferant; die Raum- und Landschaftsstrukturen Deutschlands sind als Kulturlandschaften weitgehend abhängig von der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung. Die landwirtschaftliche Betätigung ist daher nicht nur als partikuläres Wirtschaftsinteresse, sondern als Gemeinwohlanliegen zu werten.

---

<sup>16</sup> Zukunftskommission Landwirtschaft, Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Berlin 2021, S. 3

## 2.) Der Erhalt einer nachhaltigen Agrarstruktur

Eine einheitliche Definition des Begriffs der Agrarstruktur liegt weder normativ noch durch die Rechtsprechung vor. Das Bundesverfassungsgericht entschied 1967, dass es einer näheren Auseinandersetzung, was unter Agrarstruktur zu verstehen ist, nicht bedürfe, denn zumindest könne die Bedeutung des Begriffs anhand der von der Bundesregierung gem. § 5 LwG vorzulegenden Berichte über die Lage der Landwirtschaft ermittelt werden<sup>17</sup>. Diesem Verständnis hat sich die gesamte ordentliche Gerichtsbarkeit angeschlossen.<sup>18</sup> Der Begriff bildet daher nur eine inhaltsleere Form dar und ist daher vollständig ausfüllungsbedürftig. Inhaltliche Ansätze finden sich demgegenüber in der Literatur. Demnach kann Agrarstruktur nach dem ursprüngliche Begriffsverständnis als Landwirtschaft im engeren Sinne, also anhand Betriebsgrößen, - zahlen, Bewirtschaftungsformen ermittelt werden. Nach dem europarechtlichen Verständnis zählt zu Agrarstruktur die Landwirtschaft im engeren Sinne und dazu der ländliche Raum. In der agrarstrukturellen Planung zählt hierzu die Landwirtschaft im engeren Sinne, der ländliche Raum und die Marktstrukturen. Nach dem überwiegenden Verständnis der deutschen agrarpolitischen, -rechtlichen und -ökonomischen Literatur zählt dazu die Landwirtschaft im engeren Sinne und dazu die Marktstruktur für landwirtschaftliche Produkte.<sup>19</sup> In diesem Sinne soll im Folgenden der Begriff der Agrarstruktur verwendet werden.

Die „Qualität“ der Agrarstruktur unterlag bislang nicht einer gerichtlichen Kontrolle, so dass sich auch keine rechtlichen Maßstäbe für die Beurteilung entwickelt

---

<sup>17</sup> BVerfG NJW 1967, 619 (620).

<sup>18</sup> BGH NJW-RR 2006, 1245 (1247); RdL 1997, 47 (47 f.); DNotZ 1986, 99 (100); OLG Hamm AUR 2013, 98 (99); OLG Dresden BeckRS 2010, 00790; OLG Oldenburg RdL 2001, 295.

<sup>19</sup> Übersicht bei Bremer, Agrarstruktur, S. 36ff.

haben. Das BVerfG hat als rein politisches Handeln und jenseits der rechtlichen Überprüfbarkeit bewertet, ob der Gesetzgeber bei der „Durchführung seiner Agrarpolitik die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat“<sup>20</sup>. Ebenso sei es Sache der Bundesregierung, Inhalt, Grenzen und Rangfolgen der Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur festzulegen. Laut hessischem VGH ist der Begriff „Verbesserung der Agrarstruktur“ als ein unbestimmter Rechtsbegriff anzusehen.<sup>21</sup>

Daher haben die Gerichte bislang nur die Ausgestaltung des wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziels der Bundesregierung einer Verbesserung der Agrarstruktur als Kriterium bei der Auslegung des Begriffs herangezogen. Ein langjähriges Grundkonzept ist dabei der leistungs- und lebensfähige landwirtschaftliche Betrieb<sup>22</sup>. Dieser soll als Leit- und Idealbild dienen, dennoch sollen „unzeitgemäße Verhältnisse nicht konserviert“ werden<sup>23</sup>. Die Ausrichtung an den agrarpolitischen Berichten bedeutet auch, dass die Auslegung des Begriffs „Verbesserung der Agrarstruktur“ mit einer Veränderung der agrarpolitischen Ziele angepasst werden muss, zum Beispiel wird seit den 1990er Jahren den Belangen des Natur- und Umweltschutzes ein größerer Stellenwert eingeräumt. Dies habe den Vorteil, dass die Auslegung des Begriffs anhand der neuesten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen sichergestellt ist.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> BVerfG NJW 1970, 1539 (1540); BVerfG NJW 1969, 1953 (1954).

<sup>21</sup> Hess. VGH ESVGH 18, 137 (138), bestätigt durch Hess. VGH AgrarR 1978, 203 (204).

<sup>22</sup> BVerfG NJW 1969, 1475 (1476); BGH, 26.5.1964 - V BLw 15/63; BGH BeckRS 1961, 31187814; Martinez, Die Erhaltung des leistungsfähigen Betriebes, S. 5 (7).

<sup>23</sup> BVerfG, NJW 1969, 1475 (1476); BGH NJW-RR 2011, 521 (522).

<sup>24</sup> BGH, DNotZ 1986, 99 (100); ESVGH 18, 137 (138).

Im Lichte der dargelegten besonderen Funktion der Landwirtschaft und dadurch ihrer besonderen Stellung im Verhältnis zu anderen Wirtschaftssektoren muss dieses Gemeinwohlanliegen auch das Konzept der Agrarstruktur prägen. So ist nicht jede Agrarstruktur gemeinwohlfördernd, sondern allein die Ausgestaltungen der Agrarstruktur, die ressourcenschonend und marktbewahrend die dauerhafte Landwirtschaft auch zukünftigen Generationen sichert. Diese Ausprägungen können im Attribut „nachhaltig“ zusammengefasst werden. Damit wäre festzustellen, dass der Erhalt einer nachhaltigen Agrarstruktur ein Gemeinwohlinteresse ist.

#### **4.) Die Gewährleistung der Ernährungsversorgung/Ernährungssicherung**

Versorgungssicherheit ist im Sinne einer Absicherung gegen Versorgungskrisen zu verstehen. Nahrung gehört zu den körperlichen Grundbedürfnissen des Menschen. Deshalb muss auch bei Nahrungsmitteln, insbesondere bei Agrarprodukten, Versorgungssicherheit (englisch food security) angestrebt werden, um Mangelkrankungen oder Hungersnot zu verhindern. Hier kommt es insbesondere auf die Selbstversorgung an, also die autonome und vom Ausland unabhängige Versorgung der Bevölkerung mit heimischen Agrarprodukten. Dies wird sogar mit der volkswirtschaftlichen Kennzahl des Selbstversorgungsgrads gemessen. Es geht um die jederzeitige Lieferbereitschaft durch die Agrarproduktion der Landwirtschaft, die sie wie kein anderer Wirtschaftssektor stark witterungsabhängig ist.

Das Konzept der Ernährungssicherheit stellt seit der Welternährungskonferenz in Rom 1974 das ernährungspolitische Leitbild für die UN-Mitgliedstaaten dar. Im Laufe der Jahre hat sich das Konzept verändert. Ursprünglich definiert wurde der Begriff auf der Welternährungskonferenz 1974 als *“availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of*



*food consumption and to offset fluctuations in production and prices*"<sup>25</sup>. Diese Definition wurde wie folgt weiterentwickelt: "*Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life*"<sup>26</sup>. Im Zustand der Ernährungssicherheit soll Unterernährung, die infolge chronischen Hungers entsteht, bekämpft und bestenfalls vollständig beseitigt werden.

Der Begriff der Ernährungssicherheit steht im Kontrast zu dem Begriff der Ernährungssouveränität.<sup>27</sup> Die beiden Konzepte Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität unterscheiden sich vor allem in der Perspektive auf wirtschaftliche und politische Gegebenheiten. Das nur vage definierte Konzept der Ernährungssicherheit beinhaltet zwar die Versorgung der Menschen mit ausreichend Lebensmitteln zur Verhinderung von Hungersnöten und Unterernährung, allerdings werden dabei meist nicht die sozialen und politischen Umstände sowie Produktionsbedingungen berücksichtigt, unter denen Nahrungsmittel hergestellt und verteilt werden. Ernährungssicherheit kann auch mit Mitteln durchgesetzt werden, die den Zielen der Ernährungssouveränität diametral gegenüberstehen, wie z.B. eine industrielle und effizienzorientierte Landwirtschaft. Ernährungssouveränität betont den Zugang zu Produktionsmitteln wie Land, Saatgut und Wasser, während die Ernährungssicherheit in erster Linie die Verfügbarkeit von Nahrung anstrebt. Die Kritik von Vertretern des Konzepts der Ernährungssouveränität richtet sich mithin

---

<sup>25</sup> United Nations, Report on the World Food Conference 1974, S. 13.

<sup>26</sup> FAO, 2002, State of Food Insecurity in the World, zitiert nach Rudloff, Klimawandel und Ernährungssicherheit, SWP, Diskussionspapier FG2, 2009/01, Januar 2009, S. 7.

<sup>27</sup> Desmarais, La Via Campesina, Globalization and the Power of Peasants, London 2007, S. 34.

gegen die zur Bekämpfung des Hungers und der Unterernährung gewählten Maßnahmen.

Die Ernährungssicherheit als Ausdruck des Rechts des Menschen auf Nahrung findet im deutschen Verfassungsrecht ihre Entsprechung in den Grundrechten auf Existenzminimum (Art. 1 Abs. 1 GG) und auf Gesundheit bzw. Leben (Art. 2 Abs. 2 GG). Sie sind wiederum Ausprägung der grundrechtlich als unantastbar geschützten Menschenwürde. Der russische Angriff auf die Ukraine hat eine globale Ernährungskrise ausgelöst. Die Versorgung mit Lebensmitteln in Deutschland ist zwar gesichert. Dennoch wirken sich die Folgen des Krieges auch auf die deutsche Landwirtschaft in zweierlei Hinsicht aus. Hier sind zum einen Preissteigerungen bei Energie, Rohstoffen, Verpackung und Transport und für Lebensmittel. Sie erfordern staatliche Unterstützungsmaßnahmen, um einen strukturellen Schaden in der Landwirtschaft und Versorgungsengpässe zu vermeiden. Zum anderen verdeutlichen die Versorgungsprobleme in den internationalen Lieferketten, dass die Ernährungssicherheit nicht nur über den globalen Agrarhandel gewährleistet werden kann. Die Erhaltung einer leistungsfähigen Agrarstruktur erweist sich vor diesem Hintergrund als zwingend für die Sicherung der Ernährung und damit für die Gewährleistung der grundrechtlichen Pflichten durch den Staat. Unzweifelhaft handelt es sich mithin um ein Gemeinwohlanliegen.

### **III. Einkommenswirksamkeit**

#### **A. Definition**

Der Untersuchung liegt die Frage zugrunde, ob Beihilfen im landwirtschaftlichen Sektor einkommenswirksam ausgestaltet werden können, wenn sie Gemeinwohlanliegen dienen. Einkommenswirksam sind finanzielle Zuwendungen, wenn sie beim Empfänger einen Gewinn generieren. Einkommenswirksame Maßnahmen sind daher von Ausgleichs- und Ersatzzahlungen abzugrenzen, durch die höhere Kosten bei der Erfüllung von Aufgaben durch den Empfänger kompensiert wer-

den. Durch die Einkommenswirksamkeit wird ein ökonomischer Anreiz geschaffen, eine Aufgabe zu übernehmen. Der/die Landwirt/in wäre daher in der Lage, bei einkommenswirksamen Agrarumweltbeihilfen allein durch Umweltmaßnahmen Geld zu verdienen.

## **B. Einkommenswirksamkeit bei landwirtschaftsspezifischen Gemeinwohlanliegen**

Die Einkommenswirksamkeit von Betriebsprämien sowie auch von Agrarumweltbeihilfen sind keine Neuerung, sie sind wesentlicher Bestandteil der Beihilfen, die landwirtschaftsspezifischen Gemeinwohlanliegen dienen. Der Anteil der direkten Einkommensbeihilfen am landwirtschaftlichen Faktoreinkommen im EU-Durchschnitt beträgt 24 %<sup>28</sup>. Er kann daher zu Recht als existentiell bezeichnet werden, da ein Verzicht auf die Einkommensbeihilfen für viele landwirtschaftliche Betriebe schwerwiegende wirtschaftliche Folgen hätte. Bereits das Primärrecht definiert seit der Gründung der EWG in Art. 39 Abs. 1 lit. b) AEUV das Ziel der GAP, der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Dieses Ziel ist bis heute rechtspolitisch für die Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung, was sich aber auch aus anderen primärrechtlichen Vorgaben entnehmen lässt. So unterstreicht Art. 43 Abs. 4 lit. a) AEUV, dass gegen den Willen eines Mitgliedstaates eine einzelstaatliche Marktordnung durch eine gemeinsame Organisation nur dann ersetzt werden darf, wenn sichergestellt ist, dass dem Mitgliedstaat gleichwertige Sicherheiten für die Beschäftigung und Lebenshaltung der betreffenden Erzeuger geboten werden. Konkrete Vorgaben lassen sich jedoch aus diesem Ziel für den Unionsgesetzgeber

---

<sup>28</sup> European Commission, Common Agricultural Policy: Key graphs & figures, Graph 4, Oktober 2022.

nicht entnehmen<sup>29</sup>. So verfügt der Unionsgesetzgeber, wie auch in allen anderen Zielen der GAP hier über ein weites Ermessen, mit welchen Instrumenten die Einkommenssicherung erreicht werden soll und was zum „angemessenen“ Lebensstandard des Landwirts gerechnet wird.<sup>30</sup> Die Ausübung des Ermessens darf aber nicht willkürlich erfolgen. Daher kann die Angemessenheit nicht allein anhand eines Vergleichs mit der allgemeinen Einkommenssituation objektiv bemessen werden. Als Teil der Volkswirtschaft muss sich die Bemessung am durchschnittlichen allgemeinen Lebensstandard in dem betreffenden Mitgliedstaat richten. Soweit ein angemessener Lebensstandard über Finanzleistungen erreicht werden soll, müssen die Leistungen individuell am Maßstab der Erforderlichkeit bestimmt werden<sup>31</sup>. So muss bei der Festsetzung der Beihilfe berücksichtigt werden, dass der Anreiz für die landwirtschaftliche Betätigung nicht ausgeschlossen werden darf. Zugleich ist ein Risikoelement der Landwirtschaft als wirtschaftliches Betätigungsfeld zu erhalten. Hervorzuheben ist, dass sich aus diesem Ziel kein individueller Anspruch für einen existenzgefährdeten Betrieb auf eine Einkommensstützung ableiten lässt. Schutzzweck dieses Ziels ist allein die Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft.<sup>32</sup>

Ein Kriterium für die Angemessenheit der Lebenshaltung muss aufgrund der primärrechtlichen Vorgabe in Art. 39 Abs. 1 AEUV die Produktivität sein. Dies ergibt sich aus der Formulierung „auf diese Weise“, mit der das Ziel der Einkommenssicherung mit dem ersten Ziel der Produktivitätssteigerung verknüpft wird<sup>33</sup>. Denn

---

<sup>29</sup> Grabitz/Hilf/Nettesheim/von Rintelen/Wolf, 80. EL August 2023, AEUV Art. 43 Rn. 28.

<sup>30</sup> EuGH, Rs. C-280/93, Slg. 1994, I-5039, Rn 47 (Deutschland/Rat).

<sup>31</sup> Calliess/Ruffert/Martinez, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 39 Rn. 7.

<sup>32</sup> Calliess/Ruffert/Martinez, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 39 Rn. 7.

<sup>33</sup> Calliess/Ruffert/Martinez, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 39 Rn. 8.

es handelt sich um eine Einkommensunterstützung für die in der Landwirtschaft tätigen Personen, die definitorisch voraussetzt, dass ein einkommensbegründendes landwirtschaftliches Handeln vorliegt. Die Maßnahmen dürfen daher nicht als einseitige Sozialleistungen konzipiert werden, die keine Gegenleistung des Begünstigten voraussetzen<sup>34</sup>. Zugleich dürfen sie nicht „entkoppelt“ werden von einer landwirtschaftlichen Grundtätigkeit. Denn das vorrangige Ziel der GAP ist, wie bereits oben dargelegt, nach dem Primärrecht die landwirtschaftliche Tätigkeit und die damit einhergehende Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Der Umweltschutz ist über die Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV einzubeziehen, verdrängt jedoch nicht vollständig die Landwirtschaft als Hauptziel der GAP.

## **IV. Europarechtliche Ausgestaltung der Einkommenswirksamkeit der Agrarumweltbeihilfen**

### **A. Anfänge und McSharry Reform 1992**

Die ökologische Dimension der GAP geht bereits auf das Jahr 1973 zurück<sup>35</sup>, doch erst mit der McSharry Reform im Jahr 1992 führte die GAP Agrarumweltmaßnahmen als Finanzinstrumente ein<sup>36</sup>. Diese Agrarumweltmaßnahmen enthielten keine einkommenswirksame Elemente. Diese Elemente sind seitdem als AUKM in der zweiten Säule fortgeführt und insgesamt in der GAP kontinuierlich ausge-

---

<sup>34</sup> Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, AEUV Art. 39 Rn. 12, beck-online.

<sup>35</sup> Götz, Umweltschutz und Land- sowie Forstwirtschaft, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Köln, Berlin, u.a. 1998, Bd. II § 84 Rdnr. 6; Buunk/Hetsen/Jansen, From Sectoral to Regional Policies, European Planning Studies, Vol. 7 (1999), S. 81 (96).

<sup>36</sup> Alons, Gerry, Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: greening or greenwashing?, in Journal of European Public Policy 24 (2017) 11, S. 1604-1622,

baut worden sind. In ihrer WTO-Notifizierung vom 8. Februar 2017 für die Reform 2013 hat die Kommission die Zahlungen der 2. Säule für AUKM, den ökologischen Landbau, Natura 2000 und die Wasserrahmenrichtlinie, für Gebiete mit nationalen Beschränkungen und Tierschutzmaßnahmen als "grün" gemäß Abschnitt 12 von Anhang 2 Landwirtschaftsübereinkommen und damit als „klassisches“ Umweltprogramm bewertet.<sup>37</sup>

## **B. Fischer-Reform 2003**

Die Fischer-Reform von 2003 verstärkte die Verknüpfung zwischen Umweltschutz und Agrarbeihilfen durch Einführung des cross-Compliance-Instruments. Es handelt sich hierbei, vereinfacht ausgedrückt, um ein Sanktionssystem im Rahmen der ersten Säule der GAP (der Direktzahlungen), das aktiviert wird, wenn ein Agrarbeihilfenbegünstigter bestehende ordnungsrechtliche Vorgaben, zu denen insbesondere die umweltrechtlichen Bestimmungen der EU gehörten, nicht einhält.<sup>38</sup> Über diese indirekte Sanktion erhält das EU-Umweltrecht eine im Vergleich zum staatlichen Umweltrecht sehr starke Vollzugskraft. Allerdings handelt es sich hierbei um ein Sanktionsmechanismus, der die Rechtsnatur der Agrarbeihilfen und ihre primär einkommenswirksame Ausrichtung nicht veränderte.<sup>39</sup> Diese Einkommenswirksamkeit beruhte daher ausschließlich auf den landwirtschaftsspezifischen Gemeinwohlleistungen.

---

<sup>37</sup> WTO G/AG/N/EU/35 vom 8.2.2017.

<sup>38</sup> J. Martinez/A. Kiermeier, Die Grüne Architektur der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2023 – ein Zwischenschritt, EurUP 2023, S. 130 (132).

<sup>39</sup> Streinz/Härtel, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 40 Rn. 29.

### C. Greening - Reform

Diese tradierten Instrumente der GAP haben sich als nicht ausreichend erwiesen, um die erforderliche stärkere ökologische Ausrichtung der GAP zu erzielen. Zu Recht hat daher der damalige Agrarkommissar Ciolos mit seiner GAP-Reform 2013 auf einen Systemwechsel gesetzt, den er mit dem griffigen Titel „Greening der GAP“ versah<sup>40</sup>. Der Systemwechsel bestand darin, die bislang voraussetzungslosen Direktzahlungen, deren Auszahlung ausschließlich an den Besitz von Flächen anknüpfte, zum Teil an die Erfüllung umweltrechtlicher Vorgaben und damit Gemeinwohlleistungen zu knüpfen, die europaweit einheitlich von der EU vorgegeben wurden. Damit war der Damm gebrochen und der Systemwechsel eingeleitet, wenn auch die Effizienz in erheblichem Maße hinter den Erwartungen zurückblieb. Denn zum einen waren nur 30 Prozent der Direktzahlungen, die sogenannte Greening-Prämie, an die Erbringung bestimmter Umwelleistungen geknüpft, wie das Grünlandumbruchverbot oder die Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen. Erfüllte der Landwirt die Greening-Verpflichtungen nicht, fiel nicht die gesamte Betriebsprämie weg, sondern nur der Greening-Anteil<sup>41</sup>. Zum anderen waren die zu erbringenden Umwelleistungen von nur begrenztem ökologischem Mehrwert. Ursächlich hierfür war das Festhalten an der Idee der „Gemeinsamen“ Agrarpolitik, weshalb die Voraussetzungen für die Auszahlungen der Greening-Prämien einheitlich in der gesamte EU sein sollten. Angesichts höchst unterschiedlicher klimatischer oder geologischer Bedingungen war es sehr mühsam, Umwelleistungen zu definieren, die sowohl in Finnland als auch auf Malta erbracht werden konnten, wie z.B. der Zwischenfruchtanbau oder die Anbaudiversifizierung. Der

---

<sup>40</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/76, S. 8350.

<sup>41</sup> Zur Greening-Struktur Busse, DVBl. 2015, 337ff.; Martinez, NuR 2013, 690ff.

gefundene Konsens folgte deshalb nicht ökologischen Notwendigkeiten, sondern vorrangig einem politischen Kompromiss<sup>42</sup>.

Die Kommission hat in ihrer WTO-Notifizierung vom 8. Februar 2017 für die Reform 2013 die "Greening"-Förderung (30 % Aufschlag auf die Basiszahlungen) als "grün" gemäß Abs. 6 des Anhangs 2 AoA und damit als entkoppelte Einkommensstützung gewertet.<sup>43</sup> "Die Ökologisierungszahlung (sei) eine Zahlung, die ohne die Verpflichtung zur Produktion gewährt wird. Es handelt sich um eine entkoppelte Einkommensbeihilfe, die nicht an die Preisstützung gekoppelt ist. Die Zahlungen im Rahmen der Ökologierungsmaßnahme erfüllen die Anforderungen von Anhang 2 Absatz 1 des Übereinkommens über die Landwirtschaft sowie die einschlägigen Kriterien von Absatz 6".<sup>44</sup>

#### **D. Die GAP Reform von 2021**

Die verschiedenen GAP-Reformen, die seit 1992 durchgeführt wurden, sind im Hinblick auf die Förderung der ökologischen Dimension gescheitert, da sie nicht in der Lage waren, die ökologischen Belastungen durch die EU-Landwirtschaft zu verringern..

Den erheblichen Wandel, den die GAP-Reform 2021 für die Ökologisierung der GAP einleitet, wird deutlich, wenn man sich die bisherige Ausformung der GAP vergegenwärtigt. Primärrechtlich ist die Gemeinsame Agrarpolitik bis heute vor-

---

<sup>42</sup> Eine nüchterne Bilanz ziehen daher Röder u.a., Evaluierung der GAP-Reform von 2013 aus Sicht des Umweltschutzes anhand einer Datenbankanalyse von In-VeKoS-Daten der Bundesländer, 2022, S. 5.

<sup>43</sup> WTO G/AG/N/EU/35 vom 8.2.2017

<sup>44</sup> WTO G/AG/N/EU/35 vom 8.2.2017, S. 4.



rangig auf eine gut funktionierende, im Weltmarkt konkurrenzfähige Landwirtschaft mit hohem Produktionsniveau ausgerichtet.<sup>45</sup> Dies wird an den Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik deutlich, die in Art. 39 Abs. 1 AEUV genannt sind. Somit kann die Gemeinsame Agrarpolitik als ein Instrument zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Union angesehen werden. Dementsprechend nennt auch Artikel 40 Abs. 3 AEUV die Wettbewerbsziele des Art. 39 Abs. 1 AEUV als vorrangige Ziele für die Errichtung des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft – EGFL, aus dem die Mittel für die traditionellen Agrarbeihilfen entstammen.<sup>46</sup>

Diese vorrangig ökonomische Ausrichtung der Ziele der GAP wird den gesellschaftlichen Forderungen nach einer nachhaltigen Landwirtschaft nicht oder nur unzureichend gerecht, die einem funktionsfähigen Qualitätssicherungsmanagement für Nahrungsmittel<sup>47</sup> untersteht sowie den Umwelt- und Tierschutz beachten soll<sup>48</sup>.

Die ökologischen Schwerpunkte der GAP werden durch finanzielle Anreize für ökologische Maßnahmen mit Gemeinwohlbezug gesetzt, die zunächst (Greening-Reform 2013, s.o.) ausschließlich freiwillig waren, zunehmend jedoch verpflichtend ausgestaltet werden. Dazu zählen insbesondere Dienstleistungen mit ökologischem Mehrwert, die die Landwirte traditionell in ihrer Umgebung, innerhalb

---

<sup>45</sup> Hierzu umfassend Usher, *EC Agricultural Law*, 2. Aufl., 2002 S. 36f.; Blumann, *Politique Agricole Commune*, 3. Aufl., 2011 S. 44.

<sup>46</sup> Martinez, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EU-/EGV*, Art. 34, Rdnr. 43; Klein, *Auswirkungen einzelner EU-Politiken auf die Raumentwicklung für das Gebiet der Europäischen Union*, in: ARL (Hrsg.), *Europäisches Raumentwicklungskonzept*, S. 138 (165), S. 138 (141).

<sup>47</sup> Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL *Nachweise in Politik für eine nachhaltigere Ernährung*, Berlin 2020, S. 219ff.

<sup>48</sup> Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL, *Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung*. Gutachten. Berlin 2015, S. 89ff.

oder außerhalb ihres Betriebsgeländes erbringen. Diese Dienstleistungen erhalten die Artenvielfalt, pflegen Biotope und konservieren den Boden und die Wasserqualität. Ebenso beugen sie natürlichen Gefahren vor, beispielsweise Grünland als Feuerschneise oder Weiden, Uferpflege an Wildbächen oder kleinere Wasserbauarbeiten. Die Erhaltung dieser ökologischen Werte von Landschaften und naturnahen Ökosystemen erfordert zwingend, finanzielle einkommenswirksame Anreize für die Landwirtschaft zu schaffen, da es für diese Dienstleistungen mit Gemeinwohlbezug keinen Markt gibt, über den Gewinne generiert werden könnten.

## **1.) Normative Verortung der grünen Architektur der GAP 2023**

Die ökologische Komponente des aktuellen Fördersystems der Gemeinsamen Agrarpolitik 2023 findet sich auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Formen. Grundlegend ist sie geregelt in der GAP-Strategieplanverordnung (SPVO)<sup>49</sup>. Die Umsetzung in Deutschland erfolgte mit dem GAP-Direktzahlungen-Gesetz (GAPDZG)<sup>50</sup>. Die weitere Ausgestaltung der Direktzahlungen erfolgte durch die GAP-Direktzahlungen-Verordnung (GAPDZV)<sup>51</sup>, die vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) mit Zustimmung des Bundesrates erlassen

---

<sup>49</sup> Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne), ABl. EU L 435, vom 6.12.2021, S. 1.

<sup>50</sup> GAP-Direktzahlungen-Gesetz vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 3003; 2022 I S. 2262).

<sup>51</sup> GAP-Direktzahlungen-Verordnung vom 24. Januar 2022 (BGBl. I S. 139; 2022 I S. 2287), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 30. November 2022 (BAnz AT 01.12.2022 V1) geändert worden ist.

wurde. Grundlegend ist des Weiteren der Anhang I der Durchführungsverordnung (EU) 2081/2289<sup>52</sup>.

Zur Gewährleistung einer angemessenen Einkommensstützung und damit zugunsten landwirtschaftsspezifischer Gemeinwohlbelange werden Direktzahlungen, also Zahlungen, die an die im Eigentum stehende Agrarfläche anknüpfen, weiterhin eine wesentliche Rolle für Landwirtinnen und Landwirte spielen. Grundstock ist eine im Vergleich zur vorherigen Förderperiode geringere jährliche Zahlung in Form einer Einkommensgrundstützung (EGS) für Nachhaltigkeit, die ein Mindestmaß an landwirtschaftlicher Einkommensstützung und eine angemessene Lebenshaltung gewährleisten soll.

Zur stärkeren Unterstützung kleinerer und mittlerer Betriebe wird eine ergänzende Umverteilungs-Einkommensstützung (UES) für Nachhaltigkeit gezahlt.<sup>53</sup> Das Attribut „Nachhaltigkeit“ verdeutlicht, dass diese Einkommensstützung jenseits der Einkommensfunktion noch eine ökologische Funktion erhalten hat, die sich insbesondere in der Konditionalität und in den Öko-Regelungen als wesentlichen Bestandteile des ökologischen Dreiklangs der neuen GAP 2023 widerspiegeln.

## **2.) Ökologische Ziele der GAP 2023**

Welche landwirtschaftsunspezifischen Gemeinwohlbelange werden durch die aktuelle GAP gefördert? Es handelt sich in Deutschland fast durchweg Belange des Umwelt- und Klimaschutzes; der Tierschutz spielt eine nur untergeordnete Rolle.

---

<sup>52</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2021/2289 der Kommission vom 21. Dezember 2021 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Präsentation des Inhalts der GAP-Strategiepläne und das elektronische System für den sicheren Informationsaustausch, ABl. EU, L 458 vom 22.12.2021, S. 463.

<sup>53</sup> Koordinierungszentrum Krisenmanagement in Brandenburg, Direktzahlungen (2023 bis 2027), <https://kkm.brandenburg.de/mluk/de/landwirtschaft/agrarpolitik/neue-gap-foerderperiode-ab-2023/direktzahlungen/>

Die GAP-Strategieplanverordnung (SPVO)<sup>54</sup>. gibt in Art. 5 für die nationalen GAP-Strategiepläne ein landwirtschaftsspezifisches und zwei landwirtschaftsunspezifische Gemeinwohlbelange als Ziele vor:

- Förderung eines intelligenten, wettbewerbsfähigen, krisenfesten und diversifizierten Agrarsektors, der die langfristige Ernährungssicherheit gewährleistet;
- Unterstützung und Stärkung von Umweltschutz, einschließlich der biologischen Vielfalt, und Klimaschutz sowie Beitrag zur Verwirklichung der umwelt- und klimabezogenen Ziele der Union, einschließlich ihrer Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens
- Bei der Erstellung des GAP-Strategieplans sollen auch Beiträge zu den Zielen der Biodiversitätsstrategie und der Farm-to-Fork-Strategie der Europäischen Kommission beschrieben werden.

Art. 6 SPVO definiert sodann spezifische Ziele. Diese hat die Bundesregierung im GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland<sup>55</sup> weiter konkretisiert:

### **3.) Der ökologische Instrumenten-Dreiklang im Lichte der Einkommenswirksamkeit**

Die Umwelt- und Klimaarchitektur der neuen GAP setzt sich aus den Elementen Konditionalität, Ökoregelungen und Interventionen, konkret den Agrarumwelt- und Klimamassnahmen (AUKM) inklusive Ökologischer Landbau, zusammen. Diese neue Umwelt- und Klimaarchitektur zeigt sich auch in der Verlagerung der

---

<sup>54</sup> Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne), ABl. EU L 435, vom 6.12.2021, S. 1.

<sup>55</sup> Abrufbar unter [https://klara.niedersachsen.de/download/192864/gap-strategieplan-version-1-2\\_1\\_.pdf](https://klara.niedersachsen.de/download/192864/gap-strategieplan-version-1-2_1_.pdf)

Finanzzuweisung: Während in der letzten Förderperiode 2014-2020 noch 1,4 Mrd. EUR für das Greening und 715 Mio. EUR für AUKM ausgegeben wurden, wird in der Förderperiode ab 2023 etwa jeweils 1 Mrd. für die Öko-Regelungen in der 1. Säule und 1 Mrd. für die AUKM in der 2. Säule ausgegeben<sup>56</sup>. Die Betriebe verlieren in der 1. Säule bei den Basisprämien ca. 30 % der Förderung. Dieser Verlust kann durch die Grüne Architektur ausgeglichen werden, die als Baukasten-Modell konzipiert ist: Der Landwirt oder die Landwirtin entscheidet sich freiwillig für bestimmte Öko-Regelungen, erhält die zusätzlich Prämie, muss aber notwendigerweise mehr für die Umwelt und das Klima tun. Diese zusätzliche Prämie ist aber nur begrenzt einkommenswirksam.

### **a.) Übersicht**

Die sogenannte „Grüne Architektur“ erweitert und verbessert das bisherige System, insbesondere durch Einführung neuer Instrumente. Die Grüne Architektur folgt einem säulenübergreifenden Ansatz. Sie umfasst Mindestbedingungen für den Erhalt der Direktzahlungen („erweiterte Konditionalität“) und die Öko-Regelungen der Direktzahlungen (1. Säule) sowie die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule. Ziel der Grünen Architektur ist es, das Umweltambitionsniveau des GAP-Strategieplans insgesamt zu steigern. Aus diesem Grund werden im GAP-Strategieplan vielfältige Möglichkeiten zur Kombination unterschiedlicher Agrarumweltmaßnahmen, einschließlich der Öko-Landbauförderung, untereinander wie auch ihre Kombination mit Öko-Regelungen der 1. Säule angeboten.

---

<sup>56</sup> Lakner, Neustart oder Rückschritt? Wie die Zukunft der EU-Agrarförderung in Deutschland gestaltet werden kann; Studie im Auftrag für Greenpeace, 2021. [https://www.greenpeace.de/publikationen/s03371\\_gp\\_agrarpolitik\\_studie\\_2\\_21\\_1.pdf](https://www.greenpeace.de/publikationen/s03371_gp_agrarpolitik_studie_2_21_1.pdf), BMEL Den Wandel gestalten! Zusammenfassung zum GAP-Strategieplan 2023 – 2027 (Stand: 20. März 2023); Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Berlin. [https://www.bmel.de/Shared-Docs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-kurzueberblick.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmel.de/Shared-Docs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-kurzueberblick.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Durchweg greift das Verbot der Doppelförderung<sup>57</sup>. Nach dem der GAP-Strategieplan-Verordnung soll bis zum Ende der Förderperiode im Jahr 2027 ca. 50% der gesamten Mittel im GAP-Strategieplan für umwelt- und klimabezogene Ziele gemäß eingesetzt werden.

Die erweiterte Konditionalität nach Art. 12ff. SPVO legt die Grundvoraussetzungen („Baseline“) fest, die die Landwirtinnen und Landwirte erfüllen müssen, wenn sie Direktzahlungen oder flächen- und tierbezogene Zahlungen der 2. Säule beantragen. Sie definiert gleichzeitig neben einigen anderen Verpflichtungen, wo eine Förderung zusätzlicher, freiwilliger Maßnahmen erst beginnen kann. Die bisherigen Vorgaben aus dem „Greening“ wurden in die neue „erweiterte Konditionalität“ übertragen. Auch werden bei der Konditionalität die bisherigen Vorgaben der Cross Compliance fortgeführt. Konkretisiert wird dies im Gesetz über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität, GAPKondG<sup>58</sup>.

Die sogenannten Erweiterte Konditionalität (Artikel 12 SPVO) ist von allen landwirtschaftlichen Betrieben einzuhalten, die Direktzahlungen der 1. Säule oder flächenbezogene Zahlungen der 2. Säule beantragen. Sie bilden die Basis für die Ökoregelungen (Art. 31), die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (Art. 70) sowie die Ausgleichszahlungen für Gebiete mit spezifischen Benachteiligungen (Art. 71 und 72). Das heißt, diese Instrumente können nur Förderauflagen honorieren, die nicht bereits über die Erweiterte Konditionalität abgedeckt sind. Die konkrete Ausgestaltung obliegt den Mitgliedstaaten (Artikel 13 (1) GAP-SP-VO). Je ambitionierter die Konditionalitäten sind, desto weniger stark fällt die Einkommenswirkung in der 1. Säule bei den Direktzahlungen, mit Ausnahme der Ökoregelungen, aus und desto enger kann der Spielraum für freiwillige Maßnahmen werden.

---

<sup>57</sup> § 22 und § 23 GAP-Direktzahlungen-Verordnung vom 24. Januar 2022 (BGBl. I S. 139; 2022 I S. 2287),

<sup>58</sup> Gesetz über die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltende Konditionalität vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2296).

Die Einkommensgrundstützung ist im Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAPDZG)<sup>59</sup> geregelt. Dazu gehören auch die Öko-Regelungen, die als einjährige, umwelt- und klimabezogene Fördermaßnahmen in der 1. Säule bundeseinheitlich eingeführt werden. Die Teilnahme an diesen insgesamt sieben Öko-Regelungen ist für Landwirtinnen und Landwirte freiwillig. Dabei ist allein die Öko-Regelung 7 „Landbewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten entsprechend der Schutzziele“ einkommenswirksam ausgestaltet. Die Höhe der Zahlungen für die anderen Öko-Regelungen orientiert sich gemäß EU-rechtlicher Vorgabe an den durch Teilnahme an der jeweiligen Maßnahme zusätzlich entstehenden Kosten bzw. dem entgangenen Nutzen, wobei auch das Ziel der jeweiligen Maßnahme berücksichtigt werden kann.

Entsprechend den EU-rechtlichen Regelungen müssen mindestens 25 % der Zahlungsmittel aus der Ersten Säule für Öko-Regelungen bereitgestellt werden. In einem begrenzten Umfang besteht auch die Möglichkeit, Leistungen aus einer besonders starken Anwendung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule auf diesen Mindestprozentsatz anzurechnen. Davon macht Deutschland im Umfang von 2 % der Direktzahlungsmittel Gebrauch.

Die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen wie auch die Förderung des Ökolandbaus der 2. Säule (AUKM) bilden den dritten Grundpfeiler der Grünen Architektur. Hier handelt es sich um Fördermaßnahmen, die im Rahmen des nationalen GAP-Strategieplans von den Ländern ausgestaltet und umgesetzt werden. Förderfähig ist nur, was über die „erweiterte Konditionalität“ hinausgeht. Um einen längerfristigen Umwelteffekt zu erzielen, binden sich die Begünstigten bei den AUKM vertraglich i.d.R. auf fünf Jahre. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zu den einjährigen Öko-Regelungen der 1. Säule der GAP.

---

<sup>59</sup> Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen vom 17. Juli 2021 (BGBl. I 3003).

## **b.) Konditionalität**

Bei der Konditionalität handelt es sich um allgemeine Grundanforderungen, die jede Landwirtin und jeder Landwirt erfüllen muss, um Agrarförderung zu erhalten<sup>60</sup>. Dies gilt unabhängig davon, welche Bewirtschaftungsweise ausgeübt wird. Die Konditionalität soll zur Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft beitragen, indem die Begünstigten stärker für die Notwendigkeit sensibilisiert werden, die grundlegenden Normen einzuhalten. Die Konditionalität ist daher ein Instrument zur Rechtsdurchsetzung und hat keine Auswirkung auf die grundsätzliche Einkommenswirksamkeit der Zuwendungen.

Die neue Konditionalität setzt sich aus zwei kumulativ geltenden Regelungssystemen zusammen, den Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) sowie den Standards für einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Standards)<sup>61</sup>. Die bereits aus früheren Förderperioden bekannten GLÖZ-Standards wurden gegenüber der vorherigen Förderperiode neu geregelt. Dabei wurde ein Teil der freiwilligen Verpflichtungen des Greenings der Vorperiode in die Konditionalität integriert und für verpflichtend erklärt. Die Ausgestaltung der GLÖZ-Standards ist im Kapitel 3.10 des GAP-SP niedergelegt, im Kapitel 3.1.1 die Zuordnung zu den spezifischen Zielen. Folgende GLÖZ-Standards sind von jedem Betriebsinhaber einzuhalten:

---

<sup>60</sup> Die wichtigsten rechtlichen Regelungen dazu finden sich in der Strategieverordnung (EU) 2021/2115 sowie in der Verordnung (EU) 2021/2116 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, ABl. L 435 vom 6.12.2021, S. 187 sowie im GAP-Konditionalitäten-Gesetz vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2996; 2022 I S. 2262) und der GAP-Konditionalitäten-Verordnung vom 7. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2244), die durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2273) geändert worden ist.

<sup>61</sup> Zusammengestellt in Anhang III der SPVO.



- GLÖZ 1: Erhaltung von Dauergrünland
- GLÖZ 2: Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren
- GLÖZ 3: Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern
- GLÖZ 4: Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen
- GLÖZ 5: Bodenbearbeitung zur Begrenzung von Erosion
- GLÖZ 6: Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung in den sensiblen Zeiten
- GLÖZ 7: Fruchtwechsel auf Ackerland
- GLÖZ 8: Mindestanteil von nichtproduktiven Flächen und Landschaftselementen an Ackerland
- GLÖZ 9: Umweltsensibles Dauergrünland

Die Konditionalität repetiert jedoch nicht die Standards der bisherigen Förderperioden, sondern setzt ein höheres Umweltschutzniveau fest. So ist der GLÖZ 2 Standard neu, da für Feuchtgebiete sowohl ein quantitativer als auch qualitativer Dauergrünlandschutz begründet wird. Auch führen bei GLÖZ 7 die Anforderung an den Fruchtfolgewechsel zu einer höheren Vielfalt der angebauten Kulturen. Im Zusammenspiel mit der DüV-VO und GLÖZ 4 wird der Zwischenfruchtanbau gestärkt. Der ursprüngliche Greening-Standard zur Ökologischen Vorrangfläche (ÖVF) wird in GLÖZ 8 in die Konditionalität überführt. Dabei beträgt der Brachflächenanteil 4 Prozent der betrieblichen Ackerfläche, wobei anrechenbar nur Brachen und Landschaftselemente sind. Das erhöht den Umfang der aus der Produktion genommenen Ackerfläche im Vergleich zur Vorgängerregelung beim Greening. Schließlich wird der qualitative Dauergrünlandschutz in GLÖZ 9 erweitert. So erfasst er neben FFH-Gebieten zukünftig auch Vogelschutzgebiete.

Hinsichtlich des Klimaschutzes sind die europäischen GLÖZ-Standards in ihrer zusätzlichen Klimawirksamkeit begrenzt, da einige Kriterien bezogen auf bereits bestehende umweltrechtliche Vorgaben in Deutschland kaum zusätzliche Wirkungen erzielen. Der angemessene Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen (GLÖZ 2) und der Schutz von umweltsensiblen FFH-Grünland (GLÖZ 9) bezieht sich teilweise auf bereits national geschützte Flächen, so dass in weiten Teilen

aufgrund des bestehenden nationalen Schutzregimes keine zusätzliche Wirkung durch die europäischen Vorgaben erzielt wird. Die Mindestbodenbedeckung im Winter (GLÖZ 6) und der Fruchtwechsel (GLÖZ 7) sind zusätzliche umweltrechtliche Vorgaben. Da sich diese Maßnahmen aber hauptsächlich auf Wasser- und Bodenschutz beziehen, ist das Einsparpotenzial für Treibhausgase dagegen eher gering.<sup>62</sup>

Als Teil der Konditionalität sind diese Leistungen nicht spezifisch förderfähig und können daher nicht eine Einkommenswirkung entfalten

### **c.) Öko-Regelungen – neuer Baustein der Direktzahlungen**

Die Öko-Regelungen sind das Kernstück der neuen Ausrichtung der Beihilfen. Es handelt sich hierbei um Maßnahmen, die dem Klimaschutz, dem Umweltschutz, dem Tierwohl oder der Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen dienen. Sie ergänzen die Flächengrundförderung. Die Öko-Regelungen müssen von den Mitgliedstaaten angeboten werden. Der Landwirt ist aber nicht verpflichtet, sie zu ergreifen. Entscheidet er sich freiwillig hierfür, gilt eine jährliche Verpflichtung. Durch die Ökoregelungen der 1. Säule und die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule soll der Landwirt die Möglichkeit erhalten, den gesunkenen Prämiensatz der Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit zu kompensieren.

Als Öko-Regelungen stehen 7 bundeseinheitliche Einzelmaßnahmen zur Verfügung, die sehr unterschiedliche Ziele verfolgen<sup>63</sup>. Vorrangig dienen sie dem Schutz der Biodiversität. Dafür sind jährlich 23 % der Direktzahlungs-Mittel vorgesehen.

---

<sup>62</sup> Scheffler, M. / Wiegmann, K., Verbesserung des Beitrags der Gemeinsamen Agrarpolitik zum Klimaschutz in der EU, S. 38, abrufbar im Internet unter: <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verbesserung-Beitrag-GAP-Klimaschutz-EU.pdf>.

<sup>63</sup> § 20 Abs. 1 GAPDZG i.V.m. Anlage 5 GAPDZV.

So steht im Mittelpunkt die Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität durch eine freiwillige Aufstockung der Stilllegungen auf Äcker mit Selbstbegrünung oder aktiver Begrünung über die ohnehin bereits aus der Konditionalität geforderten<sup>64</sup> 3 % des Ackerlands des Betriebes (§ 20 Abs 1 Nr. 1 lit. a GAPDZG). Ebenso gehört hierzu die Anlage von Blühflächen und -streifen auf Ackerland und in Dauerkulturen (§ 20 Abs 1 Nr. 1 lit. b GAPDZG). Ein weiterer Beitrag zur Biodiversität ist der Anbau vielfältiger Kulturen im Ackerbau (§ 20 Abs 1 Nr. 2 GAPDZG) und die Extensivierung des gesamten Dauergrünlandes (§ 20 Abs 1 Nr. 4 GAPDZG). Die extensive Nutzung des betrieblichen Dauergrünlands bindet organische Substanz im Boden und hat durch das Verbot der mineralischen Stickstoffdüngung auch Auswirkungen auf die Lachgasemissionen. Im Einklang mit dem Green Deal Ansatz der Reduktion der Belastung der landwirtschaftlichen Bodenflächen steht die Öko-Regelung der Bewirtschaftung von Acker- und Dauerkulturflächen ohne Verwendung von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln in bestimmten Zeiträumen, die sich nach Kulturarten unterscheiden sowie die Anwendung von durch Schutzziele bestimmte Landbewirtschaftungsmethoden auf landwirtschaftlichen Flächen in Natura 2000-Gebieten (§ 20 Absatz 1 Nr. 7 GAPDZG).

Der vollständige Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel (§ 20 Abs 1 Nr. 6 GAPDZG) auf Acker- und Grünland übt in erster Linie einen positiven Effekt auf die Biodiversität und den Artenschutz aus, aber auch die Gewässerqualität kann somit verbessert werden.

Das Hauptziel der Agro-Forstmaßnahmen besteht im Klimaschutz und der Anpassung an den Klimawandel (§ 20 Abs 1 Nr. 3 GAPDZG), es gibt jedoch auch Biodiversitäts- und Landschaftseffekte.

---

<sup>64</sup> § 11 GAP-Konditionalitäten-Gesetz

Durch die Zuwendungen sollen die jeweils durch die Umsetzung der Öko-Regelungen entstandenen Aufwendungen und Zusatzkosten kompensiert werden. Jedoch sieht Art. 31 Abs. 7 VO 2021/2115 eine bemerkenswerte Ausnahme vor. Anstatt die Landwirte "für alle oder einen Teil der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste infolge der Verpflichtungen" zu entschädigen, können sich die Mitgliedstaaten dafür entscheiden, "zusätzliche Zahlungen zur Grundeinkommensbeihilfe" zu leisten. Wenn eine Öko-Regelung jedoch auf die Produktion einer bestimmten Kultur abzielt oder eine bestimmte landwirtschaftliche Flächennutzung vorschreibt, kann nur die Option i) (Kosten und Einkommensverluste) angewendet werden, um die Einstufung in die Green Box der WTO zu gewährleisten. Deutschland hat von der weitergehenden Option nach lit a keinen Gebrauch gemacht und beschränkt nach dem nationalen Strategieplan Leistungen nach den Öko-Regelungen (mit der genannten Ausnahme nach Nr. 7) auf den Ausgleich der Mehrkosten und der Einkommensverluste.

Die Förderhöhe enthält in Deutschland bei aller Differenzierung durchweg auch einkommenswirksame Elemente, jedoch sind diese nur geringfügig und nur eine Nebenfolge verwaltungsvereinfachender Festsetzungen. Allein bei der Öko-Regelung Nr. 7 (Landbewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten entsprechend der Schutzziele) steht die Einkommenswirksamkeit im Mittelpunkt. Die Prämienhöhe ist einheitlich auf 40€ / ha festgesetzt. Gemäß dem Grundsatz, wonach Beihilfen nur für überobligatorische Maßnahmen gewährt werden dürfen, sind an diese Prämie zusätzliche Voraussetzungen geknüpft: so dürfen auf den landwirtschaftlichen Nutzflächen in Natura 2000-Gebieten keine zusätzlichen Entwässerungsmaßnahmen und keine Auffüllungen, Aufschüttungen oder Abgrabungen vorgenommen werden.

#### **d.) Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)**

Mit der Beantragung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM), dem dritten Pfeiler der Grünen Architektur, verpflichten sich Landwirte freiwillig, für einen Zeitraum von in der Regel fünf Jahren bestimmte ökologisch ausgerichtete Bewirtschaftungsauflagen auf ihrem Betrieb einzuhalten. Sie sind seit den 80er Jahren in der zweiten Säule der GAP verortet und müssen über das bestehende Fachrecht sowie die GLÖZ-Standards hinausgehen. Geregelt sind die AUKM in fünf Bundesgesetzen<sup>65</sup> sowie entsprechende landesrechtliche Regelungen

In Deutschland werden die AUKM von den Bundesländern programmiert und umgesetzt. Die traditionell von den Bundesländern angebotenen Maßnahmen umfassen ein breites Spektrum an Umweltzielen und Interventionstiefen. Hinsichtlich der Ressourcenschutzziele sind Maßnahmen mit auf mehrere Umweltschutzziele ausgerichteten Zielsetzungen (z. B. die Förderung des ökologischen Landbaus)

---

<sup>65</sup> Es handelt sich um folgende:

- Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (ABl. L 435 vom 6.12.2021, S. 1),
- Verordnung (EU) 2021/2116 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 (ABl. L 435 vom 6.12.2021, S. 187),
- GAP-Konditionalitäten-Gesetz vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2996),
- GAP-Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem-Gesetz vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3523),
- GAP-Direktzahlungen-Gesetz vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 3003),
- GAK-Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055),

von solchen mit einer sehr spezifischen Zielformulierung zu unterscheiden (z. B. Schutz bestimmter wiesenbrütender Vogelarten). Die Interventionstiefe reicht von weniger ambitionierten Maßnahmen, die von einer Vielzahl von Landwirten relativ einfach umzusetzen sind, bis hin zu Maßnahmen, die tiefgreifende Einschnitte in Flächenbewirtschaftung und Betriebsgeschehen erfordern. Einige AUKM werden auf der gesamten Agrarfläche eines Bundeslandes angeboten, während andere nur in ausgewählten Gebietskulissen angeboten werden.

Die meisten der in Deutschland angebotenen AUKM verfolgen einen handlungsorientierten Förderansatz, indem die Flächennutzung durch Ver- und Gebote reguliert wird, die auf das jeweilige Schutzziel ausgerichtet sind. Die Teilnehmer erhalten hierfür eine grundsätzlich flächengebundene Prämienzahlung, deren Höhe sich an den Teilnahmekosten eines vorab festgelegten Referenzbetriebes orientiert. In der Regel ist für alle teilnehmenden Landwirte die Prämienhöhe gleich. Bei dieser Art der Bezahlung handelt es sich somit um einen pauschalen Kostenausgleich, der nach aktueller Rechtslage um einen Aufschlag für Transaktionskosten von bis zu 20% der Teilnahmekosten (30% bei Gruppenanträgen) aufgestockt werden darf. Insoweit besteht eine begrenzte Einkommenswirkung, die jedoch eher als Nebeneffekt bezeichnet werden kann und im Lichte der damit einhergehenden Verwaltungsvereinfachung hingenommen wird.

Ein Kritikpunkt an den bestehenden AUKM bezieht sich aber gerade auf die fehlenden Anreize für unternehmerisches Handeln der teilnehmenden Landwirte: Bei handlungsorientierter Bezahlung haben Landwirte kein wirtschaftliches Eigeninteresse an einem möglichst guten Umweltergebnis. Sie werden deshalb nicht bemüht sein, durch unternehmerisches Handeln einen möglichst hohen Grad der Zielerreichung anzustreben. Mit Hilfe entsprechender Schulung können Landwirte aufgrund der sehr guten Kenntnisse der natürlichen Gegebenheiten vor Ort das Umweltergebnis durch eigenes Handeln verbessern. Bei handlungsorientierter Bezahlung wird das Potenzial dieser Vor-Ort-Information nicht genutzt. Im Gegenteil

könnte den Landwirten jedes eigenständige Handeln, das von den vertraglich vereinbarten Vorgaben abweicht, als Verletzung der Förderauflagen ausgelegt und entsprechend sanktioniert werden.

Der „Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen“ (SO1) dienen die Interventionen, die unter SO1, SO2 und SO3 programmiert sind. Während die Interventionen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit (SO2) und zur Partizipation der Primärerzeuger an der Wertschöpfungskette (SO3) die Grundlagen für die Wertschöpfung aus der Landwirtschaft fördern, ergänzen die Basis- und Umverteilungsprämien (SO1) und die Einkommensstützung für Junglandwirte (SO7) das Faktoreinkommen um etwa 3,2 Mrd. Euro im Jahr und verkürzen so den Abstand des landwirtschaftlichen Einkommens zum Durchschnittseinkommen der übrigen Wirtschaft.. Die Prämien für die ÖR orientieren sich zwar an Einkommensverlusten, bei bundesweit einheitlicher Prämiengestaltung und Freiwilligkeit sind Einkommensvorteile jedoch implizit enthalten – sowohl in der Höhe, vor allem aber auch in der Unabhängigkeit von Markt- und Wetterrisiken. Das gleiche gilt (eingeschränkt) auch für die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM). Schließlich werden über die Ausgleichszulage Einkommenstransfers in Gebietskulissen gelenkt, die durch schlechtere Ertragsfähigkeit geringere Einkommenspotenziale aufweisen.

## **Teil II WTO-Konformität von Gemeinwohlleistungen**

### **I. Einleitung - Bindung an die WTO**

Überlegungen zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe müssen die Regelungen der Welthandelsorganisation beachten. Als Mitglieder der Organisation sind die Europäische Union selbst und ihre Mitgliedstaaten diesen Regelungen unterworfen. Nach den Kompetenzregeln der Europäischen Union liegt die Aufgabe,

die Einhaltung der Regelungen der Welthandelsorganisation sicherzustellen zunächst bei der Europäischen Union, die die ausschließliche Kompetenz für die Außenhandelspolitik nach Artikel 3 Abs. 1 lit. e) AEUV innehat. Daneben sind aber auch die Mitgliedstaaten Kraft ihrer eigenen Mitgliedstaaten-Mitgliedschaft in der WTO zur Einhaltung dieses Rechtsrahmens verpflichtet. Es kommt hinzu, dass nach den Regeln der gemeinsamen Agrarpolitik ausdrücklich und sekundärrechtlich eine eigenständige und differenzierte Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einhaltung des WTO-Rechts vorgesehen ist.

## **II. Der Rechtsrahmen der WTO für die Agrarpolitik**

Seit ihrer Gründung und mit dem Inkrafttreten ihrer Regelungen im Jahre 1996 unterliegt der Handel mit landwirtschaftlichen Gütern in der WTO strengen und zum Teil spezifischen Regelungen. Die WTO hat damit die Lehren aus der Erfahrung mit ihrem Vorgängerorganisation, dem GATT gezogen, dessen eigentlich anwendbaren Regelungen für den freien Handel und die Kontrolle von Wettbewerbsverzerrungen durch Subventionen bald nach der Gründung im Jahre 1948 und für lange Zeit aufgrund von geduldeten Rechtsverstößen und Vereinbarungen kaum Wirksamkeit entfaltet hatten.

Das Regelwerk der WTO stellt demgegenüber klar, dass der Agrarhandel den allgemeinen Regelungen über den Marktzugang und die Subventionen unterworfen ist und dass demzufolge die einzelnen Übereinkommen für den Handel mit Waren



vom GATT 1994 bis zum Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen<sup>66</sup> anwendbar sind.<sup>67</sup>

Die Anwendbarkeit dieser Regelungen - oder, wie es im WTO-Sprachgebrauch oft heißt: Disziplinen - wird jedoch durch das Agrarabkommen<sup>68</sup> modifiziert. Das Abkommen soll nach langen Jahren einer vielfach hochgradig protektionistischen und eigentlich regelwidrigen Landwirtschaftspolitik den Mitgliedern den Übergang zu WTO-konformen Verhältnissen erleichtern. Es sieht dafür materielle Regelungen, Verfahren und Einschränkungen der Streitschlichtung - die inzwischen allerdings ausgelaufene sogenannte Friedensklausel - vor, die den Marktzugang, besonders aber die Subventionierung im Sinne von Exportsubventionen und der internen Stützung betreffen und vielfach zeitlich gestaffelt sind. Außerdem sind besondere Regelungen zum Verfahren vorgesehen, die zu weitgehenden und differenzierten Notifikationen verpflichten, die veröffentlicht werden. In dem unter dem Übereinkommen eingesetzten WTO-Landwirtschaftsausschuss (Art. 17) können andere Mitglieder Fragen zu den Notifizierungen stellen, die ebenso wie die Antworten öffentlich bekannt gemacht werden. Schließlich enthält das Abkommen differenzierte Regeln der Überprüfung und Verhandlung, Art. 20.

Für die Gestaltung der Landwirtschaftspolitik mit Stützungsmaßnahmen ergibt sich daraus ein Rechtsrahmen, der folgende Aspekte berücksichtigen muss:

#### 1.) anwendbares Recht

---

<sup>66</sup> Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, Anhang 1A des Übereinkommens zur Errichtung der der Welthandelsorganisation, ABl. L 336, 23.12.1994, S. 247, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, "SCMA", "Subventionsabkommen".

<sup>67</sup> Siehe umfassend: Smith, Agriculture and the WTO, 2009; Stoll, Die Landwirtschaft in der Welthandelsorganisation.

<sup>68</sup> Übereinkommen über die Landwirtschaft, Anhang 1A des Übereinkommens zur Errichtung der der Welthandelsorganisation, ABl. L 336, 23.12.1994, S. 60, Agreement on Agriculture, "Agrarabkommen", "AoA".

Da das AOA die allgemeinen WTO-Disziplinen nicht verdrängt, sondern nur modifiziert und ergänzt, sind neben ersterem auch die allgemeinen Regeln, insbesondere das Subventionsabkommen (IV.) und - wegen des hier in Rede stehenden Umweltbezuges - auch Umweltausnahmen aus dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (VI.) in Betracht zu ziehen.

## 2.) Anfechtbarkeit und Gegenmaßnahmen

Neben den materiellen Rechtsvorschriften ist auch zu berücksichtigen, inwieweit geplante Maßnahmen mit dem Risiko einhergehen, dass andere Mitglieder der WTO diese in der Streitschlichtung anfechten oder - etwa nach den Vorschriften des Subventionsabkommens eigene Untersuchungen anstrengen und einseitige Gegenmaßnahmen verhängen (VII).

## 3.) Positionierung und Initiativen in Verhandlungen in der WTO

Schließlich ist zu erwägen, ob die Regelungs- und Gestaltungsinteressen in Anbetracht der verschiedenen laufenden Verhandlungen in der WTO Anlass für eine Positionierung oder Initiativen geben (VIII).

# **III. WTO-Regeln die inländische Stützung: Das AOA**

Die vorliegende Untersuchung fragt nach Möglichkeiten einkommenswirksamer Zahlungen für die Erbringung von Gemeinwohlleistungen. Aus der Sicht des WTO-Rechts geht es damit um Subventionen, die spezifisch für den Bereich der Landwirtschaft im Agrarabkommen und daneben Subventionsübereinkommen und geregelt sind. Die beiden Regelungskomplexe haben unterschiedliche Zwecke, verfolgen unterschiedliche Regelungsansätze und bieten in unterschiedlicher Form Ansätze für eine Anfechtung und Gegenmaßnahmen. Sie eint, dass sie wegen der Handelsverzerrungen an den Export geknüpfte Subventionen höchst kritisch sehen (Art. 8 und 9 AOA) bzw. verbieten (Art. 3.1 Buchst. a SCMA).

Die hier zur Diskussion stehenden Maßnahmen sind jedoch nicht in solcher Weise an den Export geknüpft. Sie bewegen sich, was das AOA, anlangt in einem Regelungsbereich, der mit dem Begriff "inländische Stützungen", Art. 7 bezeichnet wird und größere Spielräume bietet. Wie unten näher erläutert wird, sind die Regelungen unter dem Subventionsabkommen ebenfalls in diesem Sinne zu verstehen, wobei allerdings noch ein Verbot der Importsubstitution zu beachten ist.

Die Regelung im Landwirtschaftsabkommen zur internen Stützung tragen dem Gedanken Rechnung, dass die Verwirklichung eines freien und fairen Handels im Bereich landwirtschaftlicher Güter nicht allein eine Frage des Marktzugangs ist, sondern ebenso der Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen im Hinblick auf einzelstaatliche Stützungsmaßnahmen bedarf.

Eine große Leistung des Landwirtschaftsabkommens liegt darin, dass es die verschiedenen Stützungsmaßnahmen differenziert und in einer konzeptionell überzeugenden Weise geregelt hat.

In Übereinstimmung mit den allgemeinen Regelungen der WTO über Subventionen enthält das Agrarabkommen strenge Regelungen besonders für Exportsubventionen. Daneben und im besonderen Interesse für die vorliegende Untersuchung sind aber Regelungen über die interne Stützung. Hier liegt die große Leistung des Übereinkommens des Agrarabkommens vor allem darin, dass ist die höchst verschiedenen Formen interner Stützung in den einzelnen Mitgliedstaaten mit ihrer langen nationalen Tradition einem einheitlichen Maßstab unterworfen hat. Mit der Einführung des sogenannten aggregierten Stützungsmaßes ist es gelungen, die höchst unterschiedlichen Formen der internen Stützung vergleichbar und damit verhandelbar zu machen verhandelbar und regelbar zu machen.

Auf dieser Grundlage sieht das Übereinkommen über die Landwirtschaft wesentlich eine verhandelte stufenweise Reduzierung der internen Stützungsmaßnahmen vor. Dabei werden drei verschiedene Arten von Maßnahmen als "Boxen" mit jeweils unterschiedlichen Folgen für die Reduzierung und Notifikation unterschieden.

Zu den "Amber Box"-Programmen nach Art. 6.1 AOA, den am stärksten marktverzerrenden Programmen, gehören Zahlungen, die von der Beteiligung an der landwirtschaftlichen Produktion abhängig sind. Sie werden kumulativ durch das aggregierte Maß der Unterstützung gemessen, das die Unterstützung für alle Programmbereiche und alle Rohstoffe umfasst, auch für solche, die durch indirekte Preisunterstützung wie Zollkontingente (TRQs) unterstützt werden. Beispiele hierfür sind die US-Preisstützungen für Zucker, US-Marketingdarlehen, Agriculture Risk Coverage und Price Loss Coverage für Getreide- und Ölsaatenenerzeuger, bestimmte Subventionen für Ernteversicherungsprämien und die Unterstützung der Gemeinsamen Marktorganisation der EU durch Zollkontingente und Interventionskäufe von landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu administrativ aufrechterhaltenen Preisen über den Marktpreisen. Bestimmte Amber-Box-Ausgaben können im Rahmen der De-minimis-Ausnahmen ausgeschlossen werden. Für nicht ausgeschlossene Amber-Box-Ausgaben gilt eine jährliche Gesamtausgabengrenze.

Blue-Box-Programme werden in Art. 6.5 ULW als marktverzerrend, aber produktionsbeschränkend beschrieben. Diese Programme gelten aufgrund ihres produktionsbegrenzenden Aspekts als weniger marktverzerrend als Amber-Box-Programme. Die Zahlungen basieren entweder auf einer bestimmten Fläche oder einem bestimmten Ertrag oder einer bestimmten Anzahl von Tieren und werden für 85 % oder weniger der historischen (d. h. der Basis-) Produktion geleistet. Beispiele hierfür sind EU-Direktzahlungen an Erzeuger, die auf festen Flächen oder Erträgen oder einem festen Viehbestand basieren. Blue-Box-Programme sind nicht Gegenstand von Kürzungen.

Green-Box-Programme nach Art. 6.1 Satz 1 iVm Anhang 2 sind nur minimal oder gar nicht marktverzerrend. Beispiele hierfür sind Beratungs- und Forschungsprogramme, Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen, Katastrophenhilfe, direkte Zahlungen an Landwirte, die nicht von der Produktion abhängig sind, und inländische Nahrungsmittelhilfeprogramme. Green-Box-Zahlungen unterliegen nicht den WTO-Disziplinen oder Kürzungen.

Zu den verbotenen Programmen (Red Box) gehören bestimmte Export- und Importsüventionen und nichttarifäre Handelshemmnisse, die nicht ausdrücklich in der WTO-Liste eines Landes aufgeführt oder in den WTO-Rechtstexten genannt sind. Solche Programme gelten nach den WTO-Regeln und -Verpflichtungen als illegal und müssen unverzüglich abgeschafft werden.

-

- Die gesamte handelsverzerrende interne Stützung (Overall Trade-Distorting Domestic Support OTDS) erfasst das gesamte Ausmaß der marktverzerrenden Ausgaben, indem sie die Ausgaben im Rahmen der Amber Box, der DeMinimis-Ausnahmen und der Blue Box zusammenfasst.. Während der inzwischen beendeten Doha-Runde der WTO-Handelsverhandlungen entwickelten die Verhandlungsführer den Begriff OTDS, um das volle Ausmaß der marktverzerrenden politischen Interventionen der einzelnen Länder zu bewerten. Die handelsverzerrende Unterstützung ist zurückgegangen

Die EU hat ihre Ausgaben für handelsverzerrende Programme seit Mitte der 1990er Jahre deutlich gesenkt. Ein Vergleich der Ausgaben für Agrarprogramme in den Jahren 1995 bis 2006 (was in etwa dem Zeitraum vor der Reform entspricht) und 2015 bis 2017 (den jüngsten Jahren, für die vergleichbare WTO-Notifizierungsdaten verfügbar sind) zeigt, dass die EU die Ausgaben für marktverzerrende Agrarstützungsprogramme stark reduziert haben. Stattdessen verlassen sich die EU zunehmend auf harmlosere Green-Box-Programme zur Unterstützung ihrer Agrarsektoren. Auf der Grundlage der Notifizierungsdaten ergaben sich im Zeitraum 1995-2006 die folgenden Trends:

- Die EU-OTDS- und Amber-Box-Unterstützung lag im Jahresdurchschnitt bei 95,6 Mrd. USD bzw. 62,4 Mrd. USD. Die Zahlungen für Rohstoffe in der EU waren breiter gestreut als in den USA - sie verteilten sich auf Milchprodukte, Zucker, Getreide und Ölsaaten, Obst, Gemüse, Olivenöl und Wein. Anders als in den Vereinigten Staaten, wo frisches und verarbeitetes Obst und Gemüse weitgehend von

der Marktstützung ausgeschlossen waren, entfielen auf diese Erzeugnisse (zusammen mit Olivenöl und Wein) 34 % der EU-Amber-Box-Ausgaben. Andere Produktsektoren in der EU, die erhebliche Amber-Box-Unterstützung erhielten, waren Vieh (19 %), Getreideerzeugnisse (16 %), Zucker (15 %) und Milchprodukte (14 %).

In den Jahren 2015-2017 wurden die marktverzerrenden Ausgaben für Agrarprogramme in der EU durch politische Änderungen gesenkt: So ging die durchschnittliche jährliche OTDS- und Amber-Box-Unterstützung auf 16,3 Mrd. USD (-83 %) bzw. 8,2 Mrd. USD (-87 %) zurück. Die Unterstützung der Amber Box hat sich fast vollständig auf die Sektoren Milchprodukte (66%) und Getreide und Ölsaaten (31%) verlagert, während die Unterstützung für Obst, Gemüse, Olivenöl und Wein (3%) stark zurückgegangen ist und die Unterstützung für Zucker, Baumwolle und Vieh auf Null (0%) gesunken ist. In der EU besteht der größte Teil der Agrarsubventionen aus Green-Box-Programmen (d. h. aus Programmen, die den Markt nur minimal verzerren und nicht den WTO-Regeln unterliegen). In der EU sind die Green-Box-Ausgaben erheblich gestiegen, nämlich von einem Anteil von 29 % an der Gesamtunterstützung auf einen Anteil von 82 % in den beiden Zeiträumen. In der EU entfielen 47 % der Green-Box-Ausgaben auf entkoppelte Direktzahlungen, wobei Zahlungen für den Umweltschutz (12 %), allgemeine Dienstleistungen (10 %), Investitionsbeihilfen für Strukturanpassungen (7 %) und regionale Hilfsprogramme (7 %) wichtige Empfänger waren. Die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums können näherungsweise durch die Kombination von Zahlungen unter den Green-Box-Kategorien "regionale Hilfsprogramme" und "Investitionsbeihilfen" ermittelt werden. Die durchschnittlichen Ausgaben der EU für die Entwicklung des ländlichen Raums in Höhe von 13,4 Mrd. \$ bzw. 10,6 Mrd. \$ für die beiden Zeiträume sind wesentlich höher als die durchschnittlichen Ausgaben z.B. der USA in Höhe von 0,2 Mrd. \$ bzw. 0,1 Mrd. \$.

Der OTDS ist in der EU aufgrund der politischen Reformen von einem Höchststand von 143,0 Mrd. USD (2020 Dollar) im Jahr 1995 auf einen Jahresdurchschnitt von 16,3 Mrd. USD im Zeitraum 2015-2017 zurückgegangen. Neben dem Rückgang der Amber-Box-Programme verringerte die EU auch die Inanspruchnahme der Blue-Box-Ausnahme um 83 %, von durchschnittlich 31,4 Mrd. USD im Zeitraum 1995-2006 auf 5,4 Mrd. USD im Zeitraum 2015-2017.

### **A. Zulässigkeit von Maßnahmen in der „Green Box“**

Für das hier zu beurteilende Vorhaben einer Stützung landwirtschaftliche Betriebe kommt an erster Stelle eine Einordnung als Maßnahme der grünen Box in Betracht.

Wie oben dargelegt, hat die EU als freiwillige Selbstverpflichtung entschieden, die Agrarumweltsubventionen vollständig „Green Box“-konform auszugestalten. Dies hat sie auch normativ in Art. 10 Abs. 2 Satz 1 StrategieplanVO festgehalten:

*Insbesondere die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit, die ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit, die ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte und die Regelungen für Klima, Umwelt und Tierwohl müssen den Kriterien in den Absätzen von Anhang 2 des WTO-Übereinkommens über die Landwirtschaft entsprechen, auf die in Anhang II der vorliegenden Verordnung in Bezug auf diese Interventionen verwiesen wird.*

Damit soll diese politische Grundentscheidung für die Mitgliedstaaten verbindlich sein, wie die Begründungserwägung Nr. 38 verdeutlicht:

*Um zu gewährleisten, dass die Union ihren internationalen Verpflichtungen bezüglich der internen Stützung gemäß dem WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft nachkommen kann, sollten bestimmte in dieser Richtlinie vorgesehene Interventionskategorien weiter als „Green Box“-Stützung, die keine oder höchstens geringe Handelsverzerrungen oder Auswirkungen auf die Erzeugung hervorruft, oder als „Blue Box“-Stützung im Rahmen von Programmen zur Begrenzung*

*der Erzeugung, die daher von Senkungsverpflichtungen ausgenommen ist, angemeldet werden. Während die Bestimmungen dieser Verordnung für diese Interventionskategorien bereits mit den „Green Box“-Anforderungen in Anhang 2 des WTO-Übereinkommens über die Landwirtschaft oder den „Blue Box“-Anforderungen in Artikel 6 Absatz 5 dieses Übereinkommens im Einklang stehen, sollte sichergestellt werden, dass auch die in den GAP-Strategieplänen der Mitgliedstaaten vorgesehenen Interventionen im Rahmen dieser Interventionskategorien mit den betreffenden Anforderungen im Einklang stehen. Insbesondere sollte die kulturspezifische Zahlung für Baumwolle gemäß der vorliegenden Verordnung weiter so gestaltet werden, dass sie den Bestimmungen der „Blue Box“ entspricht.*

Eine nach der „Green Box“ zulässige Maßnahme hätte im Hinblick auf die WTO den Vorteil, dass eine entsprechende Stützung nicht den Reduzierungsverpflichtungen unterfallen. Die Struktur der „Green Box“-Regelung ist zunächst kurz darzustellen, bevor im Einzelnen auf die verschiedenen Regelungen und die sich daraus ergebenden Gestaltungsspielräume eingegangen werden kann.

### **1.) Die „Green Box“ in der Übersicht**

Die Regelung zur grünen Box im Anhang 2 des Landwirtschaftsabkommens enthält vier allgemeine Kriterien und eine lange Liste verschiedener Subventionen und -zwecke mit verschiedenen Anforderungen, die sogenannten "politikspezifischen Kriterien und Bedingungen".

Zu den vier allgemeinen Kriterien gehören zwei wesentliche Aussagen, die Anhang 2, Abs. 1 als "grundlegende Erfordernisse („fundamental requirements“) bezeichnet werden. Dies sind die Gebote, dass die Stützung - keine oder höchstens geringe Handelsverzerrungen hervorrufen oder die Erzeugung beeinflussen darf.



Daneben schreibt Abs. 1 vor, dass Stützungen in der „Green Box“

- aus „einem „öffentlich finanzierten Regierungsprogramm (einschließlich Einnahmenverzicht) aufgebracht werden müssen, dass keinen Transfer von Konsumenten mit einbeziehen darf und dass
- die Stützung sich nicht wie eine Preisstützung für die Erzeuger auswirken darf, Buchst. b.

In den Absätzen 2-13 des Anhangs 2 werden dann die verschiedenen zulässigen Arten und Zwecke von Subventionen mit weiteren Voraussetzungen aufgeführt. Diese sind im Überblick:

- Abs. 2 "Allgemeine Dienstleistungen"
- Abs. 3 "Öffentliche Lagerhaltung zum Zwecke der Nahrungsmittelsicherheit"
- Abs. 4 "Inländische Nahrungsmittelhilfe"
- Abs. 5 "Direktzahlungen an Erzeuger"
- Abs. 6 "Entkoppelte Einkommensstützung"
- Abs. 7 "Finanzierungsbeteiligung der öffentlichen Hand an Programmen zur Einkommensversicherung und einem Sicherheitsnetz für Einkommen"
- Abs. 8 "Ernteversicherungsprogramme für Hilfsmaßnahmen bei Naturereignissen"
- Abs. 9 " Strukturelle Anpassungshilfe in Form von Pensionsprogrammen für Erzeuger"
- Abs. 10 "Strukturelle Anpassungshilfe durch Programme zur Stilllegung von Ressourcen"

- Abs. 11 " Strukturelle Anpassungshilfe durch Investitionszuschüsse"
- Abs. 12 "Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen"
- Abs. 13 "Zahlungen im Rahmen regionaler Hilfsprogramme"

Für diese Untersuchung sind die Regelungen über "Direktzahlungen an Erzeuger" in Abs. 5, "entkoppelte Einkommensstützung" in Abs. 6 und " Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen" in Abs. 12 von Belang.

Von grundlegender Bedeutung ist insofern der Abs. 5 über "Direktzahlungen an Erzeuger", weil er übergreifend für alle weiteren Regelungen Anforderungen stellt. Abs. 5 spricht konkretisierende von der „Stützung in Form von Direktzahlungen (oder Einnahmenverzicht einschließlich von Sachbezügen) an Erzeuger". Die Vorschrift nennt dann als Voraussetzung

- die Einhaltung der im Abs. 1 enthaltenen Kriterien, wie sie oben dargestellt worden sind
- und stellt zunächst klar, dass eine Stützungsmaßnahme unter den Greenbox dann zulässig ist, wenn sie den verschiedenen weiteren Typen von Unterstützungsmaßnahmen nach den Abs. 6-13 entspricht und den jeweils damit im Zusammenhang geregelten Anforderungen entspricht.

In seinem zweiten Satz enthält aber der Abs. 5 auch die Möglichkeit für die Einordnung von anderen Typen von Direktzahlungen in die Greenbox nach Anhang 2, wenn sie dem Abs. 1 entsprechen und zusätzlich die im Absatz 6 Buchst. b bis e aufgezählten Kriterien entsprechen, wie sie unten dargestellt werden.

## **2.) Zulässigkeit einer entkoppelten Einkommensstützung nach Abs. 6**

Als eine Option der zulässigen Direktzahlungen an Erzeuger in der Green-Box nach Anhang 2 nennt Abs. 6 die entkoppelte Einkommensstützung. Diese Option

hat die Europäische Union in weitem Umfang in Anspruch genommen. In den Überlegungen der Europäischen Union und denjenigen in der Bundesrepublik Deutschland zu einer umweltbezogenen und einkommenswirksamen Stützung spielt das Instrument der entkoppelten Direktzahlung eine wesentliche Rolle.

#### **a.) Voraussetzungen nach Abs. 6 im Überblick**

Abs. 6 bestimmt als Voraussetzungen für eine entkoppelte Einkommensunterstützung,

- Buchst. a: dass die Berechtigung zum Erhalt solcher Zahlungen mithilfe klar definierter Kriterien wie Einkommen, Status als Erzeuger oder Landbesitzer, Faktoreinsatz oder Produktionsleistung in einem bestimmten und festgelegten Ausgangszeitraum festgelegt wird,
- Buchst. b: dass die Höhe solcher Zahlungen in einem gegebenen Jahr sich nicht auf Art oder Erzeugungsmenge (einschließlich Vieheinheiten), welche vom Erzeuger in einem beliebigen Jahr nach dem Ausgangszeitraum erzeugt wurden, bezieht,
- Buchst. c, dass die Höhe solcher Zahlungen in einem gegebenen Jahr sich nicht auf inländische oder internationale Preise, die für eine nach dem Ausgangszeitraum liegende Erzeugung gelten, richten,
- Buchst. d: dass die Höhe solcher Zahlungen in einem gegebenen Jahr sich nicht auf die verwendeten Produktionsfaktoren in einem beliebigen Jahr nach dem Ausgleichszeitraum beziehen, bzw. darauf stützen und
- Buchst. e: dass der Erhalt solcher Zahlungen nicht an eine Erzeugung geknüpft sein darf.

## **b.) Die Leitentscheidung in „US-Upland Cotton“**

Die Voraussetzungen der „Green Box“ für entkoppelte Direktzahlungen sind in dem Streitschlichtungsverfahren „US – Subsidies on Upland Cotton“ (DS267) behandelt worden.<sup>69</sup> In dem von Brasilien angestregten Verfahren haben sich der Streitschlichtungsausschuss („Panel“)<sup>70</sup> und die Rechtsmittelinstanz („Appellate Body“)<sup>71</sup> weiterführend und richtungsweisend mit den Regeln über die „Green Box“ befasst, obwohl letztlich nur ein scheinbar spezielles Detail beanstandet wurde. Die Vereinigten Staaten hatten nämlich ihr im übrigen zulässiges Programm für entkoppelte Direktzahlungen mit einer Kürzung für den Fall verbunden, dass auf den Flächen bestimmte andere Feldfrüchte angebaut wurden. Die USA hatten die Regel - auch mit Unterstützung der EU als Drittbeteiligte - damit gerechtfertigt, dass damit doch die Stützung geringer ausfalle. Die Entscheidungen sahen darin aber eine unzulässige Einwirkung auf die Produktionsentscheidung, auch wenn diese "negativ", also im Sinne einer Kürzung der Zahlungen konditioniert sei.

Die Beschwerde Brasiliens<sup>72</sup> richtet sich neben weiteren Angriffspunkte gegen den „Federal Agricultural Improvement Act“ von 1996, das später durch den „Farm Security and Rural Investment Act“ von 2002 abgelöst wurde. Beide sahen Ansprüche auf Direktzahlungen für Flächen vor, die traditionell dem Anbau der Hochlandbaumwolle dienten. Die Höhe der Zahlungen wurde durch zurückliegenden Daten über Anbauflächen und Erträge bestimmt und war ausdrücklich und

---

<sup>69</sup> Siehe Steinberg, United States: Subsidies on Upland Cotton, S. 852 ff.

<sup>70</sup> United States - Subsidies on Upland Cotton, Report of the Panel, , 8. 9. 2004, WT/DS267/R.

<sup>71</sup> United States - Subsidies on Upland Cotton, Report of the Appellate Body, 3.3.2005, WT/DS267/AB/R.

<sup>72</sup> United States - Subsidies on Upland Cotton, Request for Consultations by Brazil, 3.10. 2002, WT/DS267/1.

unstreitig unabhängig davon, ob und ob überhaupt, wieviel und was auf den Flächen im Förderungszeitraum angebaut wurde. Allerdings konnten die Zahlungen gekürzt und sogar gestrichen werden, wenn auf den Flächen Obst, Gemüse oder wilder Reis angebaut wurde. Mit den Programm wurden auch Zwecke der Erhaltung und des Schutzes von Feuchtgebieten verfolgt.<sup>73</sup>

*i.) Die negative Seite der Entkopplung*

In seiner Beschwerde hatte Brasilien u.a. einen Verstoß nach Abs. 6 Buchst. b geltend gemacht. Ihm sind Panel und Appellate Body gefolgt. Sie verstehen diese beiden Begriffe so, dass neben einer positiven Verknüpfung im Sinne der Abhängigmachung der Zahlungen von der Produktion auch eine negative Verknüpfung im Sinne der Verkürzung der Zahlungen für den Fall einer Produktion von der Vorschrift erfasst sei. Im Kern stützen sich beide Instanzen auf die Wendung "bezieht sich oder stützt sich" in Buchst. b. Die Entscheidungen führen aus, dass "stützt sich" womöglich nur den Fall einer positiven Abhängigmachung der Zahlungen von der Produktion bestimmter Feldfrüchte umfasse, dass aber "bezieht sich" offener sei und deswegen auch die "negative" Verknüpfung der Zahlung an die Nicht-Produktion bestimmter Feldfrüchte abdecke. Dies entspreche auch Abs. 6 Buchst. e.

Ergänzend nehmen sie dabei auf den anderen Wortlaut in Abs. 11 Buchst. e Bezug. Diese Vorschrift betrifft strukturelle Anpassungshilfen durch Investitionszuschüsse und erlaubt, dass "die Nicht-Erzeugung einer bestimmten Ware verlangt werden" kann. Aus dem anderen Wortlaut von Abs. 6 Buchst. b folgern Panel und Appellate Body, dass nach der Vorschrift entkoppelte Direktzahlungen eben nicht an die Verpflichtung zur Nicht-Produktion bestimmter Waren gebunden sein dürften.

---

<sup>73</sup> Siehe insgesamt McMahon, *The WTO Agreement on Agriculture*, 79 f.

Den schädlichen Effekt der streitgegenständlichen Regelungen bezeichnen sie dabei als "planting flexibility limitations".<sup>74</sup> Zur Unterstützung dieses schädlichen Effekts hat das Panel ferner eine Tatsachenbetrachtung angestellt und ausgeführt, dass danach tatsächlich ein Effekt auf die Anbauentscheidungen einträte.

*ii.) Verhältnis zu den wesentlichen Anforderungen in Abs. 1*

In dem Verfahren sind auch die übergreifenden "grundlegenden Erfordernisse" nach Abs. 1 der Anlage 2 - das Gebot "keine oder höchstens geringe Handelsverzerrungen hervor(zu)rufen oder die Erzeugung (zu) beeinflussen" angesprochen worden.

Die USA hatten vor dem Panel und wieder in der Rechtsmittelinstanz geltend gemacht, dass durch die Regelung doch der Gesamtumfang der Stützung und auch der Anreiz zum Anbau anderer Feldfrüchte gemindert werde.<sup>75</sup> Dem sind die Entscheidungen nicht gefolgt, weil sie - unterstützt durch empirische Befunde - davon ausgegangen sind, dass die Regelung in der Wirklichkeit einen Anreiz setze, eben nicht Obst, Gemüse oder wilden Reis, sondern doch weiter Baumwolle anzupflan-

---

<sup>74</sup> Siehe Panel Report, Ziff. 7.358 ff. und Appellate Body Report, Ziff. 334.

<sup>75</sup> "The United States takes issue with the Panel's finding that the planting flexibility limitations mean that the "amount of payments" under the production flexibility contract and direct payment programs is "related to the type of production undertaken by the producer after the base period", within the meaning of paragraph 6(b) of Annex 2 to the Agreement on Agriculture. 307 According to the United States, a negative direction in respect of production of certain goods—that is, conditioning payment on a producer's non-production of certain goods—does not make the amount of payments "related to the type of production". The United States submits that this interpretation serves the "fundamental requirement" found in paragraph 1 of Annex 2 that green box measures 'have no, or at most minimal, trade-distorting effects or effects on production'.", Appellate Body Report, Ziff. 315.

zen, um die Direktzahlungen nicht zu verlieren. Dieser Anreiz sei wirksam, obwohl die Regelung ausdrücklich die Zahlung vom tatsächlichen Anbau entkoppelte.

Die EU hatte als dritte Verfahrensbeteiligte geltend gemacht, dass die Regelung in ihrem Gesamtzusammenhang gesehen werden müsse und Wettbewerbsgründe eine Rolle spielten, weil es um traditionelle Anbauarten gehe.<sup>76</sup> Die USA haben dazu aber ausdrücklich nicht Stellung genommen und im übrigen auch eine Erläuterung der Zwecke der Maßnahme abgelehnt.<sup>77</sup> Die Entscheidungen haben zu dem Vorbringen Stellung genommen, ohne das Verhältnis zwischen Abs. 6 Buchst. b und Abs. 1 Satz 1 der Anlage 2 abschließend zu klären.<sup>78</sup> Vielmehr haben sich beide Instanzen darauf zurückgezogen, dass sowohl Brasilien als auch die USA die Auffassung geteilt hätten, dass die Unvereinbarkeit einer Maßnahme mit Abs. 6 Buchst. b schon für sich genommen einen Verstoß darstelle.

---

<sup>76</sup> “The European Communities submits that an examination of the conformity of a decoupled scheme with the criteria set out in Annex 2 must involve an examination of the scheme as a whole. In that light, the European Communities is not convinced that where, as part of a scheme where no production is required to receive payments, and that the production of any type of crop is permitted, reducing payments where certain crops are produced can be such as to make the scheme, when taken as a whole, related to a type of production. Consequently, the reduction of payment linked to the production of fruit and vegetables must be seen as part of a scheme which permits a farmer to grow any type of crop, or even not to produce at all. Such a scheme, taken as a whole, meets the criteria that payments are not related to a type of production. To find otherwise would not permit a WTO Member wishing to introduce decoupled payments to take account of important elements of internal competition, in an historical perspective, and avoid those farmers receiving decoupled payments from enjoying both the decoupled payments and a privileged position vis-à-vis farmers who are not entitled to such payments. Moreover, the European Communities asserts that such a finding would require a Member to increase its subsidy programmes in order to prevent internal distortions of competition, running directly contrary to the process of reform instituted by the Agreement on Agriculture.”, Panel Report, WT/DS267/R, Ziff. 7.363.

<sup>77</sup> Panel Report, Ziff. 7.387.

<sup>78</sup> Siehe dazu kritisch McMahon, *The WTO Agreement on Agriculture*, 87 f.; Cardwell/Smith, *Renegotiation*, S. 880.

### c.) Spielraum für Maßnahmen nach US Upland Cotton

Den Entscheidungen in der WTO-Streitschlichtung kommt keine präjudizielle Wirkung zu. Trotzdem spielen sie für die Auslegung des WTO-Rechts eine entscheidende Rolle. Dazu tragen entscheidend Umfang, die Qualität und Ausführlichkeit der Entscheidungen und der Umstand bei, dass an den Verfahren oft und auch hier mehrere andere WTO-Mitglieder als Dritte beteiligt sind und mit ihrem Vorbringen Gehör finden. Gerade wegen des Gewichts der Entscheidungen ist es von großer Bedeutung, den Aussagegehalt der Entscheidungen sorgfältig zu erfassen. Dabei geht es nicht um eine Erfassung allein des Streitgegenstandes im prozessualen Sinne. Die Bezugnahme auf Entscheidungen sind in der Praxis des WTO-Rechts wohl eher großzügig und messen auch Aussagen eine Bedeutung zu, die im deutschen Verständnis eher als „obiter dicta“ verstanden würden. So besehen und im Hinblick auf die hier untersuchten Fragen lassen die Entscheidungen eine Reihe von Schlussfolgerungen zu.

1.) Die gebotene "Entkopplung"<sup>79</sup> von Direktzahlungen gilt auch "negativ" in dem Sinne, dass Zahlungen auch nicht an die "Nicht-Produktion" bestimmter Feldfrüchte im Förderzeitraum gebunden werden dürfen. Entsprechende Produktionsverbote sind mit Abs. 6 Buchst. b unvereinbar. Nach der sorgfältigen und gleichlaufenden Argumentation beider Instanzen sind die Aussichten auf eine Änderung dieser Rechtsauffassung gering.

2.) Diese Unvereinbarkeit mit Abs. 6 Buchst. b begründet einen selbständigen Verstoß gegen WTO-Recht, ohne dass es auf eine "Handelsverzerrung" iSd Abs. 1 ankommt. Wenngleich die Entscheidungen das Verhältnis zwischen Abs. 6 und

---

<sup>79</sup> McMahon, The WTO Agreement on Agriculture, umschreibt die Entkoppelung: „A fully decoupled policy, ... is one that ‘does not influence production decisions of farmers receiving payments’ and ‘permits free market determination of prices’“. Er bezieht sich dabei auf die OECD, „Decoupling: A Conceptual Overview“, OECD/AGR/APM/TD/WP(200)14/FINAL.



Abs. 1 der Anlage 2 nicht abschließend bestimmt haben, so ergibt sich doch klar, dass die Unvereinbarkeit einer Maßnahme mit Abs. 6 Buchst. c schon ausreicht, um einen Verstoß gegen WTO-Recht anzunehmen. Es sei auch darauf hingewiesen, dass bei genauer Betrachtung die grundlegenden Erfordernisse nach Abs. 1 neben Handelsverzerrungen ausdrücklich auch den "Einfluss auf die Produktion" nennen.

3.) Neben diesen klar erkennbaren Aussagen ist aber für die vorliegende Fragestellung ebenso wichtig darauf hinzuweisen, welche Fragen in den Entscheidungen nicht angeschnitten worden und geklärt worden sind. Insbesondere gab es in dem Verfahren keine Veranlassung näher zu klären, was unter „Erzeugung“ bzw. „Produktion“ zu verstehen ist. Dem Sachverhalt nach ging es um Baumwolle bzw. Obst, Gemüse und wilden Reis und damit um verschiedene Feldfrüchte. Es ist deswegen sicher, dass der Anbau bestimmter Feldfrüchte von der Entscheidung umfasst ist. Gerade im Hinblick auf die hier zugrundeliegenden Regelungs- und Gestaltungsinteresse – die einkommenswirksame Förderung von Gemeinwohlsgütern stellt sich aber die Frage, ob der Begriff der Erzeugung bzw. Produktion weitergehend auch die verschiedentlich angesprochenen Anbaumethoden, möglicherweise auch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung in einem weiteren Sinne oder sogar die Flächennutzung im Allgemeinen umfassen könnte. Der Sinn und Zweck des Agrarabkommens liegt darin, den Handel mit Agrargütern zu regeln. Das AoA definiert die in Betracht kommenden Güter in Art. 2 und Anhang 1.<sup>80</sup> Danach scheint es plausibel, die Begriffe Erzeugung, Produktion und Anbau nur auf diese Güter und ihre Art und Menge zu beziehen. Deutlich sind damit Gestaltungen der Stützung schädlich, die direkt Anforderungen an Art und Menge stellen. Nicht eindeutig sind aber weniger konkret konstruierte Zusammenhänge zu bewerten. Einen „Einfluss auf die Produktion“ können auch andere Anforderungen und Bedingun-

---

<sup>80</sup> Siehe auch Cardwell/Smith, Renegotiation, S. 874.

gen haben. Sofern sie nach ihrem Inhalt und unter Berücksichtigung der Gegebenheiten und landwirtschaftlichen Betriebsweisen und Bedingungen deutlich ein bestimmtes Gut bzw. eine bestimmte Feldfrucht und ihren Anbau betreffen, dürfe ein schädlicher „Einfluss auf die Produktion“ sehr naheliegen. Konditionen, die eher allgemein und den Anbau ganz unterschiedlicher Agrargüter betreffen, dürften eher unschädlich sein. Hier sind unter Beachtung des Einzelfalles schwierige Grenzziehungen erforderlich, für die man kaum allgemeinere Maßstäbe finden kann. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die in dem Streitverfahren angegriffenen Regelungen der Vereinigten Staaten durchaus auch Zwecke der Erhaltung und des Schutzes von Feuchtgebieten verfolgten.<sup>81</sup> Bedauerlicherweise ist dieser Umstand in dem Verfahren nicht weiter vertieft worden.

### **3.) Zulässigkeit nach Abs. 12 - Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen**

Daneben sieht Anlage zwei Abs. 12 Direktzahlungen im Rahmen von staatlichen Umwelt – oder Erhaltungsprogrammen vor. Abs. 12 Buchstabe a setzt voraus, dass die Berechtigung zum Erhalt solcher Zahlungen als Teil eines klar definierten staatlichen Umwelt – oder Erhaltungsprogramms bestimmt sind und von der Erfüllung bestimmter Bedingungen im Rahmen des Regierungsprogramme, einschließlich der Bedingungen hinsichtlich der Erzeugungsmethoden oder Betriebsmittel abhängig gemacht werden.

Die Höhe der zulässigen Zahlungen unter Abs. 12 ist nach dessen Buchst. b auf „die Sonderaufwendungen oder den Einkommensverlust infolge der Erfüllung des Regierungsprogramms beschränkt.“ Die Voraussetzungen und Grenzen von Abs.

---

<sup>81</sup> Siehe oben, bei Fn. 8.

12 sind in der Streitschlichtung der WTO bisher nicht thematisiert worden. Es gibt auch kaum weiterführende Stellungnahmen oder offizielle Dokumente.

### **a.) Voraussetzungen**

Im Hinblick auf die Voraussetzungen im Sinne von Abs. 12 Buchstabe a ist anzumerken, dass die Zielvorgabe „Umwelt – oder Erhaltungsprogramm“ wenig bestimmt ist. So fragt sich, ob hier auch Zwecke des Tierwohls verfolgt werden können und wie sich der Umstand auswirkt, dass im Sinne einer multifunktionalen Landwirtschaft möglicherweise weitere Ziele mit den Programmen angestrebt werden.

### **b.) Umfang der Zahlungen**

Daneben ist die Beschränkung der möglichen Zahlungen auf einen Ersatz von Sonderaufwendungen oder Einkommensverlust hervorzuheben.<sup>82</sup> Es sollte hinzugefügt werden, dass Abs. 12 nach gängiger Praxis auch den angemessenen Ersatz des Verwaltungsaufwandes einschließt - ein Umstand der in dem hier zitierten Papier der Expertengruppe nicht ausdrücklich erwähnt wird.

### **c.) Typisierung und Pauschalisierung**

Wie oft angemerkt wird, eröffnet Abs. 12 in einem gewissen Umfang auch die Möglichkeit zu einer Pauschalisierung mit der Folge, dass die begünstigten Betriebe je nach ihrer Eigenart in unterschiedlicher Weise von den Zahlungen profitieren. Da eine Einzelrechnung für jeden Betrieb die vorhandenen administrativen

---

<sup>82</sup> Hofreither, WTO-Verpflichtungen, S. 9.

Möglichkeiten übersteigen dürfte, ist eine Typisierung bzw. Pauschalisierung wohl unvermeidlich, um ein angemessenes Verhältnis zwischen Zweckerreichung und Verwaltungsaufwand zu gewährleisten.<sup>83</sup> Auf der anderen Seite sind Grenzen zu beachten. Abs. 12 geht erkennbar davon aus, dass die Zahlungen an Kosten und Verluste gebunden sind und - jedenfalls in einer Gesamtbetrachtung - nicht darüber hinausgehen dürfen. Es ist darauf hinzuweisen, dass in den laufenden Verhandlungen in der WTO auch die Forderung nach einer besseren Überwachung der Aktivitäten unter der „Green Box“ erhoben worden ist, und dass dieser Umstand umso mehr dazu Anlass bietet, die Programme unter Abs. 12 mit ihren Bedingungen, aber auch ihren Vorgaben und Überprüfungsmöglichkeiten so abzufassen, dass deutlich wird, dass die Zahlungen auf den Ersatz von Kosten oder Verlusten beschränkt bleiben und ein ausreichendes Maß an Überprüfung sicherstellen.

#### **d.) Kumulation mit entkoppelten Direktzahlungen**

Die Vorschrift in der Anlage 2 Abs. 6 und Abs. 12 enthalten keine Aussage, wonach die Zahlungen sich gegenseitig ausschließen. Es ist aber zu beachten, dass beide Vorschriften jeweils unterschiedliche Zwecke und Zahlungsmodalitäten aufweisen. Es wäre darauf zu achten, dass die unterschiedlichen Programme nach Zielen, Zwecken, Bedingungen und Zahlungsmodalitäten so gestaltet sind, dass ihnen nicht der Vorwurf einer versteckten Doppelzahlung gemacht werden kann.

#### **e.) Perspektiven**

Insgesamt erweisen sich die in der „Green Box“ in Abs. 12 der Anlage 2 vorgesehenen Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen als relativ beschränktes

---

<sup>83</sup> Mögele, The concept across the European Union, S. 16 f.

Instrument zur Verwirklichung der hier in Rede stehenden einkommenswirksamen Stützung.<sup>84</sup> Insoweit erscheint die Einschätzung in der Leistungsbeschreibung, nach der Abs. 12 der grünen Box kaum weitergehende Spielräume eröffnen, weil insbesondere in „landwirtschaftlichen Gunstregionen die für die Umwelt- und Klimawirkung gewünschte bzw. erforderliche Maßnahmenfläche“ wegen der beschränkten Zahlungshöhen nicht erreicht werden könne als plausibel.<sup>85</sup> Es sei aber hinzugefügt, dass Abs. 12 mit allen seinen Beschränkungen besonders in den Fällen eine Option darstellt, wo eine Regelung einen klaren Bezug zur Produktion erfordert und damit das Instrument der entkoppelten Direktzahlung von vorneherein ausscheidet.<sup>86</sup> Insgesamt ist *Hasund* und *Johannson* Recht zu geben, wenn sie ausführen, dass ein Ersatz von Kosten und Verlust hinter dem Ideal einer Stützung für öffentliche Güter zurückbleibt, die stattdessen auf den Wert der entsprechenden Ökosystemleistungen abstellen müsste. Die von den Autoren im Titel ihres Beitrages hervorgehobene Vereinbarkeit von Zahlungen auf Umweltergebnisse ("Paying for Environmental Results is WTO Compliant") mit den WTO Regeln ist aber nur zutreffend, wenn man berücksichtigt, dass die Autoren davon ausgehen, dass der über einen Kosten-/Verlustersatz hinausgehende Betrag für den vollen Wert der Umweltleistung der „Amber Box“ zuzuordnen wäre.

---

<sup>84</sup> Siehe auch: Hofreither, WTO-Verpflichtungen, S. 8.

<sup>85</sup> Leistungsbeschreibung, Seite 3.

<sup>86</sup> Q&A S. 24: Eco-schemes targeting crops/categories of land (e.g. arable, grassland or permanent crops) or differentiating payments according to crops/land type would not be compatible with the WTO Green Box requirements, and, more specifically with point (b) of paragraph 6 of Annex 2 to the WTO AoA. These eco-schemes can only receive a payment in the form of compensation of additional costs/income foregone (Article 28.6(b)).

#### **4.) Zulässigkeit als untypische oder neue Maßnahme nach Anlage 2**

##### **Abs. 5 Satz 2**

Die Liste der ausdrücklich beschriebenen Stützungsmaßnahmen der „Green Box“ wird in Anl. 2 Abs. 5 Satz 2 durch eine Art Öffnungsklausel ergänzt. Danach kann eine Ausnahme von der Senkung für "bestehende oder neue Art von Direktzahlungen, außer jenen in den Absätzen 6 bis 13 angeführten"

beansprucht werden, wenn sie

zusätzlich zu den im Absatz 1 enthaltenen allgemeinen Kriterien den im Absatz 6 lit. b bis e aufgezählten Kriterien" entspricht.

Betrachtet man die damit aufgestellten Zulässigkeitskriterien, so ergibt sich, dass sie weitgehend denjenigen für entkoppelte Direktzahlungen nach Abs. 6 entsprechen. Im Vergleich ergibt sich, dass lediglich eine Voraussetzung, nämlich Abs. 6 Buchst. a fehlt. Diese fehlende Voraussetzung hat zum Inhalt, dass

"die Berechtigung zum Erhalt solcher Zahlungen ... mit Hilfe klar definierter Kriterien wie Einkommen, Status als Erzeuger oder Landbesitzer, den Faktoreinsatz oder die Produktionsleistung in einem bestimmten und festgelegten Ausgangszeitraum festgelegt [wird]."

Die Öffnungsklausel Anl. 2 Abs. 5 Satz 2 hilft also in Fällen, in denen kein Zahlungsanspruch mit entsprechend klar formulierten Voraussetzungen definiert worden ist. Hingegen ist die Vorschrift im Hinblick auf die geforderte Entkopplung nicht weniger streng als Abs. 6. Für die hier verfolgten Regelungsinteresse dürfte der mit der Vorschrift gewonnene Spielraum deswegen sehr begrenzt sein.

## **5.) Die Beschreibung des Gestaltungsspielraums in der „Green Box“ seitens der Europäischen Kommission**

Die EU hat im Übrigen öffentlich zur Anwendung und Auslegung der hier diskutierten einschlägigen Bestimmungen des Agrarabkommens und zur Vereinbarkeit einzelner bestehender oder geplanter Maßnahmen in der gemeinsamen Agrarpolitik nicht umfassend und mit klarer juristischer Begründung Stellung genommen. Die Kommission hat lediglich ein auf 2021 datiertes Papier veröffentlicht, in dem die Expertengruppe für Direktzahlungen aus der Perspektive des damals vorliegenden Entwurfs für die Strategieplanung zu Fragen Stellung nimmt und dabei in einem besonderen Abschnitt G Aspekte der Vereinbarkeit mit WTO-Recht behandelt.<sup>87</sup>

Grundlegend heißt es, dass Zahlungen als Aufstockung einer entkoppelten Zahlung („BISS“) den Absätzen 5 und 6 des Anhangs 2 des WTO-Übereinkommens über die Landwirtschaft entsprechen müssen. Es wird hervorgehoben, dass die Höhe der Zahlungen nicht von der Art oder dem Umfang der Produktion (einschließlich Großvieheinheiten) eines Erzeugers in einem beliebigen Jahr nach dem Basiszeitraum abhängen oder darauf basieren dürfen.<sup>88</sup> Das entspricht den genannten Vorschriften der WTO und ihrer Auslegung in „US Upland Cotton“, wie sie hier dargelegt worden ist.

Weiter heißt es, dass eine Zahlung, die direkt an eine bestimmte Kulturpflanze geknüpft ist, nicht mit den Anforderungen der WTO-Green-Box und insbesondere

---

<sup>87</sup> Questions and Answers. Eco-Schemes, Article 28 of the SPR-Proposal and Related Provisions, V3 Expert Group for Direct Payments 20. Juli 2021, <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/web/meetings/2293/documents/6126>, S. 23, zuletzt besucht am 15. Oktober 2023.

<sup>88</sup> "1. The payment is a "top-up" of a decoupled payment (BISS). The amount of payments in any given year needs to comply with paragraphs 5 or 6 of Annex 2 to the WTO Agreement on Agriculture. In particular, it shall not be related to, or based on the type or volume of production (including livestock units) undertaken by the producer in any year after a base period.", S. 24.

mit Anhang 2 Buchstabe b des WTO-Übereinkommens über die Landwirtschaft (AoA) vereinbar wäre. Öko-Regelungen, die auf Kulturen/Bodenkategorien (z. B. Ackerland, Grünland oder Dauerkulturen) abzielen oder bei denen die Zahlungen nach Kulturen/Bodenart differenziert werden, wären nicht mit den Anforderungen der „Green Box“ und insbesondere nicht mit Anhang 2 Absatz 6 Buchstabe b des AoA vereinbar. Für diese Öko-Regelungen könne nur eine Zahlung in Form eines Ausgleichs für zusätzliche Kosten/Einkommensverluste gewährt werden (Artikel 28 Absatz 6 Buchst. b)), wobei die Kriterien von Anhang 2 Absatz 12 des WTO-Übereinkommens über die Landwirtschaft erfüllt werden müßten.<sup>89</sup>

Auch dies dürfte die einschlägigen Regeln der WTO zutreffend wiedergeben, ohne allerdings etwa hinzuzufügen. Zu beachten ist, dass zu den zulässigen Zahlungen nach Anhang II Absatz 12 auch die overheads gehören.

### **a.) Breit angelegte Ökoregelungen, die nicht auf die Flächennutzung ausgerichtet sind**

Das Papier führt dazu aus, dass alle Empfänger von Grundeinkommensbeihilfen unterstützt werden könnten, sofern sie die Anforderungen an klima- und umweltfreundliche landwirtschaftliche Verfahren erfüllen.<sup>90</sup> Gemeint sind damit offenbar

---

<sup>89</sup> "2. The payment is based on cost incurred/income foregone. In this case the payment needs to meet the criteria under paragraph 12 of Annex 2 to the WTO Agreement on Agriculture. A payment which is so directly linked with a specific crop would not be compatible with the WTO Green Box requirements, and, more specifically with point (b) of paragraph 6 of Annex 2 to the WTO Agreement on Agriculture (AoA). Eco-schemes targeting crops/categories of land (e.g. arable, grassland or permanent crops) or differentiating payments according to crops/land type would not be compatible with the WTO Green Box requirements, and, more specifically with point (b) of paragraph 6 of Annex 2 to the WTO AoA. These eco-schemes can only receive a payment in the form of compensation of additional costs/income foregone (Article 28.6(b)).", S. 24.

<sup>90</sup> "1. Broad eco-schemes not targeted to land uses. - Under this option, support would be available for all beneficiaries of basic income support as long as they comply with the set of requirements concerning agricultural practices beneficial for the climate and the environment.", S. 24.



die vielfältigen Vorgaben für die Bewirtschaftung, die nicht flächenbezogen sind. Es wäre hinzuzufügen, dass wiederum kein Bezug zum Anbau gegeben sein darf. Allerdings mag der Streitfall „US – Upland Cotton“ indirekt diese Auffassung zu stützen, weil die mit den angegriffenen Maßnahmen offenbar im Zusammenhang stehenden Zwecke und Vorgaben der Erhaltung und des Schutzes von Feuchtgebieten nicht weiter problematisiert worden sind.<sup>91</sup>

## **b.) Flächenbezogene Ökoregelungen mit Produktionsverbot**

Das Papier sieht als weitere Option Regelungen zur Landnutzung vor, die ein Produktionsverbot enthalten.<sup>92</sup> Als Beispiele werden Pufferstreifen, Feld- und Uferstrandstreifen um Parzellen und Inseln der biologischen Vielfalt auf den Parzellen genannt. Weiter heißt es etwas unklar, dass es sich um Zahlungen handele, die vollkommen von der Produktion gelöst seien. Offenbar ist hier gemeint, dass es sich um Flächen handelt, die komplett aus der Produktion herausgenommen werden. In dieser Interpretation wäre dem wohl zuzustimmen, wenn man davon ausgeht, dass der Begriff "Produktion in Anhang II Absatz 6 Buchst. b des Landwirtschaftsabkommens von einer Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen ausgeht."

---

<sup>91</sup> Siehe oben, bei Fussnoten 8 und 16.

<sup>92</sup> "2. Land-use based eco-scheme with a requirement of non-production (please note this is different from non-requirement of production!) - Under this option, the eco-scheme addresses a specific land use (e.g. arable land) but includes a requirement of non-production. As the payment under this approach would be entirely disconnected from any production, it would not seem to raise concerns from the WTO Green Box perspective. This is the case of commitments related to, for instance: buffer strips, field/riparian margins around parcels, islands of biodiversity in the parcels.", S. 25.

### **c.) Flächennutzungsbasierte Ökoregelungen mit Auflagen zur Flächennutzung oder Landwirtschaft bzw. Produktion, die für den Bezugszeitraum definiert sind**

Eine weitere Möglichkeit liegt nach dem Papier darin, für BISS-Zahlungen eine Differenzierung der Flächennutzung mit bestimmten Auflagen zur Flächennutzung und Produktion im Bezugszeitraum und damit in der Zeit vor dem Beginn der Anwendung der Maßnahme und der Zahlungen zu definieren.<sup>93</sup> Der Vorschlag macht sich den Umstand zunutze, dass Abs. 6 Buchstabe b der Anlage II eine Verknüpfung zwischen Zahlung und Produktion nur "nach dem Bezugszeitraum" untersagt. Bei der Höhe der Zahlungen kann aber auf den "Bezugszeitraum" zurückgegriffen werden. Zutreffenderweise wird aber darauf hingewiesen, dass es im Anwendungszeitraum keine Verpflichtung geben darf, zu produzieren. Dem ist nach dem oben Gesagten hinzuzufügen, dass es dann auch keine Verpflichtung mehr geben darf, nicht zu produzieren. Das dürfte den WTO Vorgaben entsprechen. Ob sich in der Praxis daraus sinnvolle Maßnahmen entwickeln lassen, ist allerdings fraglich.

---

<sup>93</sup> "Land-use-based eco-schemes with a land use requirement or farming/production - type for the reference period only - Such option would be available for Member States, which base their BISS payments on a differentiation of land use in the base (reference) period. Point (b) of paragraph 6 (of Annex 2 of AoA) only covers payments based on type of production "in any year after the base period". An eco-scheme targeting a land use (e.g., arable land) would be compatible with the WTO Green Box rules as long as the "base period" is clearly defined and fixed prior to the application period and there is no requirement to produce in the application period.", S. 25.

#### **d.) Flächennutzungsabhängige Ökoregelungen mit einer Anforderung bezüglich des Vorhandenseins von Nicht-produktiven Merkmalen (Landschaftselemente und Brachflächen)**

Weiter nennt das Papier die Möglichkeit, landnutzungsbezogene Anforderungen mit Blick auf "nicht-produktive Merkmale" zu stellen und nennt dabei besonders Brachen. Konkretisierend wird hinzugefügt, dass es Flächen gemeint seien, auf denen keine Produktion stattfindet und die das ganze Jahr über brach liegen.<sup>94</sup> Ferner wird darauf hingewiesen, dass keine Anforderungen gestellt oder Methoden bzw. Praktiken vorgeschrieben werden dürfen, die nur auf bestimmte Arten von Kulturen oder Produktionsarten angewandt werden können.

#### **e.) Paket-Öko-Regelung**

In einem weiteren Abschnitt wird in dem Papier ferner eine Art Paketlösung diskutiert.<sup>95</sup> Das Papier geht dabei von einem Betrieb mit allen seinen landwirtschaftlichen Flächen aus und diskutiert das Modell einer pauschalen Zahlung. Es diskutiert die Möglichkeit, für unterschiedliche Flächen des Betriebes unterschiedliche Anforderungen zu stellen. Im Hinblick auf die Vorgaben der WTO wird dazu ausgeführt<sup>96</sup>, dass die

---

<sup>94</sup> "4. Land-use based eco-schemes with a requirement concerning the presence of non-productive features (landscape features and fallow land) - Eco-schemes with requirements only for land on which non-productive landscape features are present or for fallow land (i.e. land on which no production takes place land stays fallow for the entire year) should not raise concerns from the WTO Green Box perspective. Please note also that eco-schemes under Article 28.6(a) based on agronomic requirements/practices that can be applied only to some types of crops or types of production would not be acceptable.", S. 25.

<sup>95</sup> "G2. Eco-schemes designed as "package of practices", S. 26.

<sup>96</sup> Numerierung hinzugefügt.

1. vorzuschreibenden Praktiken alle Arten von landwirtschaftlichen Flächen (hauptsächlich Ackerland, Grünland und Weiden sowie Dauerkulturen) ansprechen müssen und nicht auf bestimmte Anbaukategorien ausgerichtet sein dürfen<sup>97</sup> und
2. einen gesamtbetrieblichen Ansatz zugrundelegen sollten.<sup>98</sup>
3. Der Grundbetrag pro Hektar solle für alle in die Ökoregelung einbezogenen Verfahren und landwirtschaftlichen Flächenkategorien identisch sein, was bedeute, dass der Beihilfebetrags in allen Fällen gerechtfertigt sei.<sup>99</sup>
4. Es sei jedoch möglich, die Beihilfe nach Kriterien zu staffeln, die nicht an die Arten/Kategorien der Kulturen gebunden sind (z. B. topografische Kriterien oder agronomische Faktoren).<sup>100</sup>
5. Die Landwirte sollten verpflichtet werden, alle beihilfefähigen landwirtschaftlichen Flächen des Betriebs oder einen gleichen Mindestanteil jeder Flächenkategorie in das Ökosystem einzubeziehen. Beispielsweise müsse bei einem Betrieb mit Weinbergen, Acker- und Weideland der Landwirt die gesamte Fläche oder zumindest einen Mindestanteil der drei landwirtschaftlichen Flächentypen (z. B. 25

---

<sup>97</sup> "Eco-schemes including a bundle of practices and rewarded with an 'incentive' payment based on Art. 28(6)a can be considered as compatible with the WTO green box rules provided its design fulfil the following conditions: the practices need to address all types of agricultural areas (mainly arable land, grassland and pastures, and permanent crops) and cannot be targeted to specific crop categories;...", S. 26.

<sup>98</sup> "(T)he eco-schemes should be designed following a whole farm-approach", aaO.

<sup>99</sup> "The basic payment per hectare should be identical for all practices and farmland categories included in the eco-scheme; this implies that the aid amount is justified in all cases."

<sup>100</sup> "However, the modulation of the support according to criteria not linked to types/categories of crops is possible (e.g., topographical criteria or agronomic factors);", aaO.

% der Weinberge, Acker- und Weideland) in die Ökoregelung einbeziehen und die für die einzelnen Flächentypen festgelegten Praktiken einhalten.<sup>101</sup>

6. Das Hauptproblem bestehe darin, dass die vorgesehenen und mit einer Anreizzahlung belohnten Praktiken ein vergleichbares Anspruchsniveau haben sollten, je nachdem, inwieweit die Umwelt- und Klimaziele erreicht werden oder je nach dem Aufwand, der mit ihrer Anwendung verbunden sei.

Soweit sich erkennen lässt, kommt dieses Modell der WTO-Vorgaben dadurch entgegen, dass es nicht eine bestimmte Kulturart oder Anbauform privilegiert, sondern, soweit erkennbar, jede der denkbaren Anbauformen einbezieht und offenbar gleichmäßig fördern will. Eine solche Förderung würde die betriebliche Anbauentcheidung im Ganzen weniger beeinflussen, wenn auch keine vollständige „Entkoppelung“ erreichen. Eine solche Paketlösung bietet deswegen insgesamt weniger Angriffsfläche.

## **f.) Unterscheidungsverbot**

Berichten nach hat sie dabei hervorgehoben, dass es WTO-Regeln verbieten würden, zwischen verschiedenen Feldfrüchten bzw. Anbaumethoden zu unterscheiden. Ein solches Verbot von Unterscheidungen findet sich in ausdrücklicher Form in den einschlägigen Vorschriften nicht. Denkbar wäre, dass ein solches Unterscheidungsverbot aus dem hier ausführlich dargestellten Gebot gefolgert wird,

---

<sup>101</sup> "(F)armers should be required to enrol all the eligible agricultural areas of the holding into the eco-scheme or an equal minimum share of each land category. For instance, in the case of a holding with vineyards, arable land and pastures, the farmer would need to engage into the eco-scheme all the area or at least a minimum share of the three farmland types (e.g. 25% of vineyards, arable land and pastures) and comply with the practices set for each of the land types.", aaO.

eine Stützung vorzusehen, die sich auf die Produktion bestimmter Agrargüter auswirkt. Das ist insoweit zutreffend, als eine Bevorzugung des Anbaus bestimmter Feldfrüchte oder bestimmter Anbaumethoden gegen ein solches Verbot der Unterscheidung im Sinne der Ausführungen der Kommission verstoßen und zugleich eine unzulässige Wirkung auf die Produktion hätte. Daraus folgt allerdings nicht, dass eine sorgfältige gleichmäßige Förderung des Anbaus aller in Betracht kommenden Feldfrüchte mit allen Methoden zur Zulässigkeit führt. Gleichbehandlung ist insoweit am Ende etwas anderes als Entkoppelung.

## **B. Einordnung in der „Blue Box“**

Die „Blue Box“ nach Art. 6 Abs. 5 des Landwirtschaftsabkommens enthält Maßnahmen, die als weniger verzerrend gelten und von Instrumenten zur Angebotsbegrenzung begleitet werden müssen. Diese unterliegen bisher keiner Kürzungsverpflichtung.

Im einzelnen können nach der Vorschrift Direktzahlungen im Rahmen von Programmen zur Begrenzung der Erzeugung geleistet werden (Art. 6 Abs. 5 Buchst. a, i-iii), wenn die Zahlungen auf bestimmte Flächen und Erträge bezogen sind; oder auf der Grundlage von 85 Prozent oder weniger der Ausgangserzeugungsmenge erfolgen bzw. Lebewiehzahlungen auf der Grundlage einer festgesetzten Stückzahl erfolgen.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Siehe zur Bedeutung der „Blue Box“ insbesondere für Entwicklungsländer Sharma/ Dobhal/ Das, S. 165.

### C. Einordnung in der „Amber Box“

Interne Stützungsmaßnahmen, die nicht der "Blue Box" oder der "Green Box" zugeordnet werden können, fallen in die "Amber Box", Artikel 6 Abs. 1 AoA. Die Amber Box erfasst die unmittelbar an die Produktion gekoppelten und daher am stärksten verzerrenden Subventionen, die nach einem festgelegten Satz zu reduzieren sind. Im Sinne einer *de minimis* - Regelung müssen bei der Berechnung der Senkungsverpflichtung Stützungen nicht einbezogen werden, wenn sie produktspezifisch sind und 5 Prozent des Gesamtwertes der Erzeugung eines landwirtschaftlichen Grundprodukts nicht überschreiten. Dasselbe gilt für nicht-produktspezifische inländische Stützungen, wenn sie 5 Prozent des Wertes der gesamten landwirtschaftlichen Erzeugung nicht überschreiten. Für Entwicklungsländer gelten nach der Vorschrift weniger strenge Schwellenwerte (10%). Insgesamt 32 Mitglieder der WTO, unter ihnen die EU, aber beispielsweise auch die USA haben im Zeitpunkt der Gründung der WTO diese *de minimis* -Schwellen überschritten und sind deswegen verpflichtet, ihre Stützungen zu kürzen. Allerdings besteht hier noch ein beträchtlicher Spielraum, der betragsmäßig das Budget der Gemeinsamen Agrarpolitik übersteigt.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Mögele, The concept across the European Union: "Under the agreement's rules on domestic support ... the EU's only 'hard' commitment is to not exceed its current AMS (Aggregate Measurement of Support), which currently stands at € 72 billion per year... This amount is high enough to cover the entire current CAP budget.", S. 14.

## **IV. Ergänzende Zulässigkeitsanforderungen aus dem SCMA**

In der Rechtsordnung der WTO stellt das Landwirtschaftsabkommen keine abschließende Sonderregelung dar. Es soll lediglich den Handel auf diesem Gebiet an die allgemeinen Vorschriften der WTO heranführen und enthält dafür besondere, selbstständige Verpflichtungen, zu denen im Hinblick auf die hier untersuchte Frage auch die Verpflichtungen zur stufenweisen Reduzierung der Subventionen gehört. Daneben gelten von Anfang an die anderen einschlägigen WTO-Übereinkommen und hier besonders auch die allgemeinen Regelungen über Subventionen. Diese finden sich in Art. XVI GATT<sup>104</sup> und in dem des WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen und Art. XVI GATT.

### **A.) Anwendbarkeit und Friedensklausel**

Um den Mitgliedern Zeit zu lassen, ihre Subventionen im Landwirtschaftsbereich entsprechend den Kürzungsverpflichtungen im Landwirtschaftsabkommen abzubauen, sah dieses Abkommen in seinem Art. 13 in der sogenannten Friedensklausel vor, dass andere Mitglieder zunächst gegen nach dem Landwirtschaftsabkommen zulässiger Subventionen nicht auf der Grundlage der Subventionsregeln vorgehen konnten. Diese Friedensklauseln war auf den Zeitraum der Umsetzungsfrist beschränkt und ist am mit dem Jahr 2003 ausgelaufen. Für den Fall „US – Upland Cotton“ wurde die Friedensklausel noch zugrunde gelegt, weil Sachverhalt und anwendbares Recht zum Zeitpunkt des Verfahrens beginnt mit der Einrichtung des Streitschlichtungsausschusses noch in den zeitlichen Geltungsbereich der Friedensklausel fielen. Allerdings kam in diesem Fall im Hinblick auf Direktzahlun-

---

<sup>104</sup> Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen vom 30.10.1947, BGBl. II 1951, Anlageband I; General Agreement on Tariffs and Trade, „GATT“.



gen und die inländische Stützung durch die Subventionsregeln der WTO zur Anwendung, weil die Stützungszahlungen im Sinne von entkoppelt Direktzahlungen nach Auffassung der Streitschlichtungsinstanzen nicht mit dem Landwirtschaftsabkommen vereinbar waren. In dem Verfahren sind deswegen Ansprüche des beschwerdeführenden Mitglieds – Brasiliens – aus den WTO-Subventionsregeln in vollem Umfang geprüft worden. Die Entscheidungen sind deswegen auch aus heutiger Sicht noch von Belang.

## **B.) Ziele und Struktur des SCMA**

Die nach alledem anwendbaren Regelungen der WTO über Subventionen unterscheiden sich von dem Landwirtschaftsabkommen nach Zweck und Rechtsfolgen. Während letztere selbstständige Kürzungsverpflichtungen vorsehen und im Falle eines Verstoßes das entsprechende Mitglied zwingen, die entsprechenden Fördermaßnahmen einer anderen Box zuzuordnen oder ganz zu unterlassen. Dies kann im Streitschlichtungsverfahren mit Sanktionen durchgesetzt.

Die Subventionsregelungen der WTO verfolgen demgegenüber den Zweck, Wettbewerbsverzerrungen im Handel durch Subventionierung zu beschränken.<sup>105</sup> Sie erlauben es dem im Handel von solchen Subventionierungen betroffenen anderen Mitglied, die Subventionsmaßnahmen in einem WTO-Streitschlichtungsverfahren anzugreifen. Stellt sich in dem Verfahren einen Verstoß heraus, so wird das subventionierte Mitglied verpflichtet, die Maßnahmen aufzuheben oder abzuändern. Dies kann gegebenenfalls mit Handelssanktionen durchgesetzt werden. Daneben steht dem betroffenen Mitglied auch das Recht zu, einseitig Untersuchungen an-

---

<sup>105</sup> Peter-Tobias Stoll, Das Subventionsrecht der WTO - Ordnung des Welthandels und Schutz des Wettbewerbs, ZWeR 1/2017 (15), S. 1–23.

zustrengen und in der Folge Ausgleichszölle zu erheben, die den wettbewerbsverzerrenden Effekt der Subventionen ausgleichen sollen. Dafür machen Art. VI des GATT und das Subventionsabkommen materielle und prozedurale Vorgaben.<sup>106</sup>

Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen enthält Regelungen für verschiedene Typen von Subventionen. Ihnen ist gemein, dass sie sich auf Subventionen beziehen, die in den Abkommen im Einzelnen definiert werden. Das Übereinkommen legt – ähnlich wie das europäische Beihilfenrecht eine weiten Subventionsbegriff zugrunde, der allerdings durch das zusätzliche Merkmal der „Spezifität“ („specificity“, Art. 2) eingegrenzt wird.

Liegt danach eine Subvention im Sinne des Übereinkommens vor, so unterscheidet das Übereinkommen zwei Fälle: es kann sich einmal um sogenannte verbotene Subventionen handeln. Das ist nach der Definition in Art. 3.1 des Abkommens der Fall, wenn die Subvention direkt an die Ausfuhrleistung oder an den Bezug einheimischer gegenüber importierten Gütern (Imports substitution) geknüpft wird. Die Spezifität der Subvention wird in diesem Falle im Sinne einer unwiderleglichen Vermutung angenommen, Art. 2.3.

Die hier erörterten Maßnahmen der internen Stützung fallen nicht darunter. Ihre Zulässigkeit und Anfechtbarkeit bemisst sich nach einer zweiten Kategorie von Subventionen nach dem Subventionsabkommen, die als anfechtbare Subventionen definiert werden. Art. 5 des Subventionsabkommens definiert anfechtbare Subventionen als solche, die „nachteilige Auswirkungen auf die Interessen anderer Mitglieder verursachen“. Die dafür vorgesehenen Vorgaben unterliegen einer wichti-

---

<sup>106</sup> Siehe zB United States - Anti-Dumping and Countervailing Duties on Ripe Olives from Spain, Report of the Panel, 19. November 2021, WTO-Doc. WT/DS577/R unter Ziff. 7.3 ff.

gen Einschränkung. Hier wird nämlich die Spezifität nicht im Sinne einer Vermutung unterstellt, sondern muss im einzelnen nach der umfangreichen Definition des Art. 2 festgestellt werden. Im Überblick gelten Subventionen als spezifisch, wenn sie bestimmten Unternehmen bzw. Branchen begünstigen. Das bedeutet, dass Subventionen, die nicht verboten sind nur anfechtbar sind, wenn sie in diesem Sinne spezifisch sind. Andernfalls sind sie ohne weiteres zulässig. Es verwundert im Ergebnis deswegen nicht, dass in den beiden hier betrachteten Streitfällen „US-Upland Cotton“ und „US – Olives“ gerade um die Spezifität intensiv gestritten worden ist.

Handelt es sich um „spezifische“ Subventionen, so sind sie, wie ausgeführt, anfechtbar, wenn sie nachteilige Auswirkungen auf die Interessen anderer Mitglieder haben. Art. 5 nennt für diese nachteiligen Auswirkungen drei unterschiedliche Konstellationen:

- Die Schädigung des inländischen Wirtschaftszweiges eines anderen Mitglieds (Buchstabe a),
- Eine Zunichtemachung oder Schmälerung der einem anderen Mitglied mittelbar oder unmittelbar aus dem GA TT 1994 erwachsenen Vorteile, insbesondere der Vorteile aus den gemäß Art. II des GA TT 1994 gebundenen Zugeständnissen (Buchstabe b),
- oder eine ernsthafte Entschädigung der Interessen eines anderen Mitglieds (Buchstabe c).

Der Fall einer ernsthaften Schädigung der Interessen eines anderen Mitglieds (Buchstabe c) wird in Art. 6 des Abkommens in einer umfangreichen Regelung weiter konkretisiert.

## **C. Zulässigkeit von landwirtschaftlichen Direktzahlungen nach den WTO-Subventionsregelungen**

Für die hier zu untersuchenden Direktzahlungen in der Landwirtschaft sind im Hinblick auf die Voraussetzungen einer Anfechtbarkeit bei den Subventionsregeln der WTO die folgenden Gesichtspunkte maßgeblich.

### **1.) Vorliegen einer Subvention im Sinne von Art. 1 des Subventionsübereinkommens.**

Es ist kaum zu bezweifeln, dass die hier in Rede stehenden Direktzahlungen Subventionen im Sinne des Art. 1 des Subventionsabkommens darstellen, weil es sich um finanzielle Beihilfen einer öffentlichen Körperschaft im Gebiet eines Mitglieds handelt.

### **2.) Qualifizierung von Direktzahlungen als verbotene Subventionen, Art. 3**

Solche Subventionen sind ohne weiteres nach Art. 3 verboten, wenn sie von der Ausführleistung abhängig sind (Art. 3.1 Buchstabe a) oder davon abhängig sind, dass einheimischen Waren Vorrang vor eingeführten Waren gegeben wird (Art. 3.1 Buchstabe b).

Die hier in Rede stehenden internen Stützungen sind, fertige 3.1 Buchstabe a konkretisieren ausführt, weder „gesetzlich oder tatsächlich entweder für sich allein oder als eine von mehreren anderen Bedingungen“ von einer Ausführleistung abhängig. Sie sind unter entsprechenden konkretisierenden Anforderungen auch nicht an eine Importsubstitution gebunden.

### **3.) Anfechtbarkeit von Subventionen, Artikel 5ff**

In Betracht kommt aber die Anfechtbarkeit der hier in Rede stehenden Stützung nach Teil III des Subventionsübereinkommens.

#### **a.) Spezifität der Subvention als Voraussetzung**

Diese Regelung ist anwendbar, wenn die in Rede stehende und in Art. 1 – wie oben beschrieben – Nähe definierte Subvention zusätzlich den Anforderungen der Spezifität, Art. 2, genügt. Dies ergibt sich aus Art. 1.2.

Art. 2.1 kennzeichnet die Spezifität dadurch, dass die Subvention einem Unternehmen oder einem Wirtschaftszweig oder eine Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen zugute kommt. Art. 2.1 Buchstabe a präzisiert, dass die Spezifität dann gegeben ist, wenn der Zugang zu einer Subvention ausdrücklich auf bestimmte Unternehmen beschränkt ist. Umgekehrt stellt Buchstabe b klar, dass keine spezifische Subvention vorliegt, wenn sich die Subvention nach objektiven Kriterien und Bedingungen richtet und wenn der Anspruch automatisch besteht und die Kriterien und Bedingungen genau eingehalten werden.

Eine Sonderregelung (Buchstabe c) bestimmt, dass es sich doch um eine spezifische Subvention handelt, wenn die Subvention vorwiegend durch bestimmte Unternehmen in Anspruch genommen wird oder wenn unmäßig hohe Subventionsbeträge an bestimmte Unternehmen geleistet werden. Außerdem kann sich die Spezifität aus dem Gebrauch des Ermessens ergeben.

Art. 2.2 stellt klar, dass eine auf bestimmte Unternehmen innerhalb eines genau bezeichneten geographischen Gebiets beschränkte Subvention eine spezifische Subvention darstellt.

Im Fall von Hochland Baumwolle ist dieses intensiv diskutiert worden. Dabei ging es u.a. auf den Begriff des Wirtschaftszweiges (“industry“), den das Panel aus der

Sicht der hergestellten Produkte konkretisiert hat.<sup>107</sup> Das Panel war wenig geneigt, die Spezifität mit Blick auf die entkoppelten Direktzahlungen zu verneinen<sup>108</sup> und erteilte dem Vorbringen der EU eine Absage, das in diese Richtung ging.<sup>109</sup>

#### **b.) Nachteilige Auswirkungen, Art. 5 SCMA**

Die Regelungen über anfechtbare Subventionen in Teil III. des Subventionsabkommens bestimmen grundlegend, dass kein Mitglied durch die Verwendung von Subventionen nachteilige Auswirkungen auf die Interessen anderer Mitglieder verursachen sollen. (Art. 5). Art. 5 konkretisiert diese nachteiligen Auswirkungen in dreifacher Hinsicht.

##### *(1) Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweiges, Art. 5 Buchst. a*

Zunächst kann danach eine nachteilige Auswirkung in der Schädigung des inländischen Wirtschaftszweiges eines anderen Mitglieds liegen (Art. 5, Buchstabe a). Eine solche Schädigung, die eine drohende Schädigung einschließt muss im Einzelnen nachgewiesen werden. Dafür trägt des Beschwerdeführerin Mitglied die Darlegungs – und Beweislast. Es erscheint zweifelhaft, ob die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe im Hinblick auf Gemeinwohlgüter in der Europäischen

---

<sup>107</sup> Panel 7.1142

<sup>108</sup> 7.1145 ff. So offenbar auch die USA 7.1125.

<sup>109</sup> 7.1133 The European Communities asserts that a subsidy granted to an economic operator which does not require any production of agricultural products, and in which the subsidy may be used for any purpose, does not appear, to the European Communities, to be specific in the sense of Article 2.1(a). Vgl. dazu auch: United States - Anti-Dumping and Countervailing Duties on Ripe Olives from Spain, Report of the Panel, 19. November 2021, WTO-Doc. WT/DS577/R unter Ziff. 7.2 ff.

Union tatsächlich zur Schädigung des inländischen Wirtschaftszweiges eines anderen Mitglieds führen und ob dies nachgewiesen werden kann.

*(2) Minderung oder Zunichtemachung von Vorteilen, Art. 5 Buchst. b*

Eine weitere nachteilige Auswirkung kann in der Zunichtemachung oder Schmälerung der einem anderen Mitglied mittelbar oder unmittelbar aus dem GATT 1994 erwachsenen Vorteile, insbesondere der Vorteile aus den gemäß Art. II des GATT 1994 gebundenen Zugeständnissen, Art. 5 Buchst. b liegen. Die Formulierung, die sich in unterschiedlichen Zusammenhängen im WTO-Recht findet, kennzeichnet den Fall der Enttäuschung legitime Erwartungen im Hinblick auf den Abschluss der WTO-Übereinkommen und die darin enthaltenen wechselseitigen Zugeständnisse der Mitglieder. Im Einzelnen setzt die Annahme einer ernsthaften Schädigung in diesem Sinne voraus, dass der Handel mit bestimmten Produkten aufgrund der Subventionierung hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist, die das entsprechende Mitglied aufgrund der Mitgliedschaft in der WTO legitimerweise erwarten durfte. Auch hierfür liegt die Darlegungs- und Beweislast bei dem beschwerdeführenden Mitglied. Es ist hier kaum ersichtlich, dass ein solcher Nachweis gelingen könnte. Es müsste beweisen, dass gerade die in Rede stehende Stützung zu Zwecken der Förderung von Gemeinwohlsgütern zu einer Entwicklung des Handels führt, die die berechtigten und mit der Mitgliedschaft in der WTO legitimerweise verbundenen Erwartungen dieses Mitglieds enttäuscht. Das erscheint alles in allem sehr unwahrscheinlich.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> So auch Mögele, *The concept across the European Union*, S. 18.

*(3) Ernsthafte Schädigung der Interessen eines Mitgliedes, Art. 5 Buchst. c und Art. 6*

Als dritte Form einer nachteiligen Auswirkungen beschreibt Art. 5 Buchstabe c eine „ernsthafte Schädigung der Interessen eines anderen Mitglieds“. Diese Variante wird in Art. 6 in einer umfangreichen Bestimmung konkretisiert, die Modalitäten und Auswirkungen bezeichnet und in unterschiedlicher Form die Darlegungs- und Beweislast verteilt.

Zunächst sieht Art. 6.1 Modalitäten vor, die eine ernsthafte Schädigung begründen können. Dazu zählt

- die wertmäßige Subventionierung einer Ware mit insgesamt 5 % (Buchstabe a),
- die Subventionierung zur Deckung von Betriebsverlusten eines Wirtschaftszweiges (Buchstabe b),
- die Subventionierung zur Deckung von Betriebsverlusten eines Unternehmens (c)
- und ein direkter Schuldenerlass (Buchstabe d).

Art. 6.2 bestimmt allerdings einschränkend, dass eine ernsthafte Schädigung aufgrund dieser Modalitäten in Art. 6.1 nicht gegeben ist, wenn das subventionierende Mitglied nachweist, dass dadurch keine der schädlichen Auswirkungen eintritt, die nachfolgend in Art. 6.3 als selbstständige weitere Gründe für die Annahme einer ernsthaften Schädigung beschrieben werden. Dazu zählt zunächst

- die Verdrängung oder Verhinderung von Einfuhren gleichartiger Waren eines anderen Mitglieds auf den Markt des subventionierten Mitglieds (Buchstabe a),
- die Verdrängung oder Verhinderung von Ausfuhren einer gleichartigen Ware eines anderen Mitglieds nach einem Drittlandmarkt (b),
- eine bedeutende Preisunterbietung durch die subventionierte Ware im Vergleich zum Preis einer gleichartigen Ware eines anderen Mitglieds auf demselben Markt oder



- ein erheblicher Preisdruck, Preisrückgang oder Absatzverlust auf dem selben Markt (Buchstabe c)
- und schließlich die Zunahme des Weltmarktanteils des subventionierenden Mitglieds für einen bestimmten subventionierten Grundstoff oder eine subventionierte Ware im Vergleich zu ihrem durchschnittlichen Anteil während des vorangegangenen Dreijahreszeitraums, wobei diese Zunahme einem Trend entspricht der über den Zeitraum in dem Subventionen gewährt wurden, angehalten hat (Buchstabe d).

Weitere Absätze des Artikels bestimmen einzelnen Begriffen und enthalten Vorgaben für das Verfahren.

In dem Verfahren „US Upland Cotton“ hatte Brasilien in seiner Beschwerde einen Verstoß der Vereinigten Staaten gegen Art. 6 Abs. 3 Buchst. c, unter anderem wegen der Subventionen im Wege der entkoppelten Direktzahlungen geltend gemacht. Der Streitschlichtungsausschuss und der Berufungsinstanz haben, auch unter Einbeziehung der weiteren konkretisierenden und verfahrensbezogenen Bestimmungen des Art. 6 die Voraussetzungen, Nachweisanforderungen und ökonomischen Methoden ausführlich erörtert und am Ende einen Verstoß abgelehnt.<sup>111</sup>

#### **4.) Hinweis: Die nicht mehr anwendbaren Regeln über nicht-anfechtbare Subventionen**

Im Hinblick auf Hintergrund und Fragestellung des Gutachtens sei darauf hingewiesen, dass das Subventionsübereinkommen in seinen Teil IV Regelungen über

---

<sup>111</sup> Siehe ausführlich und kritisch: Steinberg, United States: Subsidies on Upland Cotton, S. 854 f.

nicht anfechtbare Subventionen enthält, die jedoch aufgrund einer Sunset-Bestimmungen seit 1999 keine Anwendung mehr finden. Die Regelung ist aber erwähnenswert, weil sie in Art. 8.2 Buchst. b Beihilfen für benachteiligte Regionen und unter Buchst. c Beihilfen zur Förderung der Anpassung bestehender Einrichtungen an neue Umweltvorschriften vorsah, die der Fragestellungen des Gutachtens entgegenkommen.

## **VI. Rechtfertigung nach Art. XX GATT**

Im Hinblick auf die Umweltbezüge der geplanten Maßnahmen, die Gegenstand dieser Untersuchung sind liegt es nahe, zu erörtern, ob allgemeine Ausnahmen im WTO-Recht einen zusätzlichen Gestaltungsspielraum eröffnen könnten. An erster Stelle wäre hier an Art. XX des Allgemeinen Zoll-und Handelsabkommens (GATT) zu denken. Die Vorschrift erlaubt es im Sinne einer allgemeinen Ausnahme, unter einer Reihe von Voraussetzungen von den allgemeinen Regeln des GATT abzuweichen, um bestimmte legitime Regelungszwecke zu verfolgen. Nach allgemeinen Regeln, die sich im Einführungssatz der Vorschrift finden, führt Art. XX eine Reihe von Maßnahmen und Zwecken auf, für die eine Ausnahmen in Anspruch genommen werden kann.

Dazu gehören unter anderem

- „Maßnahmen, die für den Schutz des Lebens oder die Gesundheit von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses erforderlich sind“, Art. XX Buchst. b,
- „Maßnahmen zum Schutz natürlicher Hilfsquellen, bei denen die Gefahr der Erschöpfung besteht, wenn solche Maßnahmen gleichzeitig mit Beschränkungen der einheimischen Produktion oder des einheimischen Verbrauchs durchgeführt werden ...“, Buchst. g, und
- „Maßnahmen, die für den Schutz der öffentlichen Moral erforderlich sind“, Buchst. a.

In der Staatenpraxis ist die Vorschrift vielfach zur Rechtfertigung von Umweltmaßnahmen herangezogen worden. In einer Reihe von Entscheidungen haben die Streitschlichtungsorgane der WTO dies bestätigt.

Bevor dem mit Bezug auf die hier untersuchten Fragestellungen näher nachgegangen werden kann, ist allerdings zu betrachten, ob die Ausnahmegvorschrift des Art. XX GATT für die hier in Rede stehenden Maßnahmen einer internen Stützung im Landwirtschaftsbereich überhaupt Anwendung finden kann. Nach Maßgabe seines Einführungssatzes bezieht sich nämlich Art. XX GATT auf die rechtfertigende Auslegung der Bestimmungen „des vorliegenden Abkommens“. Die hier in Rede stehenden und schon untersuchten einschlägigen Regelungen der WTO finden sich aber im Landwirtschaftsabkommen, im Subventionsabkommen und nicht im GATT. Zwar gehören alle diese Abkommen gemeinsam zur Rechtsordnung der WTO, wie es sich aus dem Übereinkommen über die Errichtung der Welthandelsorganisation und ihren Anlagen ergibt. Das bedeutet allerdings noch nicht, dass die Vorschriften in einem dieser Abkommen auch im Hinblick auf andere Abkommen ohne weiteres zur Anwendung kommen können. Wenngleich es Vorschriften über den Zusammenhang und die einheitliche Auslegung des WTO-Rechts gibt, sind die Abkommen doch zunächst als eigenständige und abgegrenzte Regelungskomplexe anzusehen. Folgerichtig finden sich in anderen Abkommen, so unter anderem im Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen bzw. in dem Abkommen über handelsrelevante Aspekte des Schutzes geistigen Eigentums jeweils eigene, ähnliche, aber zum Teil leicht abweichende eigene Ausnahmetatbestände. Umgekehrt und nicht weniger aufschlussreich verweisen andere WTO – Abkommen zum Teil ausdrücklich auf Art. XX.

Hier ist insbesondere das schon erwähnte Übereinkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen zu nennen, dass auf das GATT im Ganzen (Art. 3 Abs. 2) und/oder besonders Art. XX GATT verweist (Art. 2 Abs. 4). Allein das spricht schon dafür, dass Art. XX nur für die Regelungen des GATT selbst gilt und nicht bei der Anwendung anderer Abkommen der WTO herangezogen werden kann.

Auch das hier untersuchte Agrarübereinkommen spricht in Art. 21 das Verhältnis zu anderen WTO-Übereinkommen an. Dort heisst es:

„Die Bestimmungen des GATT 1994 und anderer Multilateraler Handelsabkommen des Anhangs 1A zum WTO-Abkommen unterliegen den Bestimmungen dieses Übereinkommens.“

Das sogenannte „GATT 1994 Übereinkommen“ schließt nach seiner Ziff. 1 das aus dem Jahre 1947 stammende GATT-Abkommen ein und inkorporiert es so in den WTO-Rechtsordnung. So besehen schließen also „die Bestimmungen des GATT 1994“ das GATT und dessen Art. XX ein. Allerdings ist hier der Bezug zwischen den beiden Abkommen in besonderer Form geregelt: die Vorschrift besagt nämlich, dass die Bestimmungen der anderen genannten Abkommen den Bestimmungen des Agrarabkommens „unterliegt“. Damit weicht Art. 21 AoA von den oben zitierten anderen Fällen einer Bezugnahme ab. Hier geht es um die Berücksichtigung des AoA bei der Anwendung und Auslegung der genannten anderen WTO-Abkommen und gerade nicht darum, dass das GATT innerhalb des Agrarabkommens Berücksichtigung finden soll.

Schließlich enthält auch das Subventionsübereinkommen, dass eng mit dem Landwirtschaftsabkommen verbunden ist, keine Bezugnahme auf das GATT und auch keine eigene Ausnahmeklausel. Stattdessen kommt es den hier in Frage stehenden umweltpolitischen Zwecken in Art. 8 mit dem eigenständigen Konzept "nicht-anfechtbarer Subventionen" entgegen. Es ist insoweit ebenso bedauerlich wie aufschlussreich, dass die Mitglieder der WTO sich nicht auf eine Entfristung der Anwendung der Regelung einigen konnten. Nicht zuletzt spricht dieser Umstand deutlich dagegen, Art. XX GATT als Umweltausnahme hier heranzuziehen.

Es ist deswegen auch hier davon auszugehen, dass die einschlägigen Regelungen des Landwirtschaftsabkommens und des Subventionsabkommens für einen Rückgriff auf Art. XX GATT keinen Raum bieten.

## **VII. Risiken: Streitbeilegung und Gegenmaßnahmen**

Die Maßnahmen unter der gemeinsamen Agrarpolitik verfolgen eine Vielzahl unterschiedliche Ziele und müssen verschiedenste Vorgaben berücksichtigen. Sie sind deswegen oft komplex gestaltet. Die WTO-rechtlichen Spielräume für ihre weitere Entwicklung im Hinblick auf eine einkommenswirksame Ausgestaltung von Maßnahmen für Gemeinwohleleistungen wird deswegen oft nicht mit letzter Sicherheit zu ermessen. Insbesondere ist die Zahl der Anhaltspunkte in Streitbeilegung und rechtswissenschaftlicher Literatur begrenzt. In dieser Situation ist zu berücksichtigen, wie Maßnahmen angreifbar wären und welche Auswirkungen dies haben könnte.

### **A. Beschwerden gegen eine Verletzung des Agrarabkommens**

Im Rahmen des Agrarübereinkommens bietet das Frage- und Antwort-Verfahren im Rahmen der Notifikation ein Mittel zur frühzeitigen Artikulation von Bedenken gegen bestimmte Maßnahmen. Maßnahmen der internen Stützung sind nach dem Agrarabkommen umfangreich und differenziert zu notifizieren. In einem strukturierten Verfahren können andere WTO – Mitglieder dazu Fragen stellen. Das gibt Gelegenheit, Bedenken an der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen früh abzuschätzen und gegebenenfalls auszuräumen. Im kursorischen Überblick zeigt sich, dass Notifikationen der EU durchaus zu Fragen Anlass gegeben haben, ohne dass sich daraus weitergehende Meinungsverschiedenheiten ergeben hätten. Insgesamt haben die Regeln des Agrarabkommens die über die interne Stützung bisher wenig Anlass zu Streitigkeiten gegeben.

Würde ein anderes WTO-Mitglied im WTO -Streitschlichtungsverfahren eine Beschwerde erheben, so hätte dies im Falle der Feststellung eines Verstoßes gegen das Agrarübereinkommens zur Folge, dass die EU die entsprechende Stützungsmaßnahme gegebenenfalls anders und konkret mit der Folge der Anrechnung auf die Kürzungspflicht in die „Amber Box“ einordnen müßte. Das wäre nach dem

oben über die „Amber Box“ Gesagten ein durchaus hinnehmbares Risiko. Erst wenn die EU der entsprechenden Entscheidung nicht innerhalb der Implementierungsfrist gebührend nachkommen würde, könnte das beschwerdeführende Mitglied einen Antrag auf Genehmigung von Gegenmaßnahmen ("Handelssanktionen") stellen und diese dann gegebenenfalls ergreifen.

## **B. Vorgehen nach dem Subventionsabkommen**

Neben dem Agrarabkommen berühren die hier untersuchten Fragestellungen auch das Subventionsabkommen. Das Subventionsabkommen sieht neben der Möglichkeit der Beschwerde in der WTO – Streitschlichtung auch Untersuchungsverfahren der einzelnen WTO-Mitglieder selbst mit der Möglichkeit der Verhängung von Ausgleichszöllen vor. Wie oben ausgeführt worden ist, setzen diese beiden Verfahrenswege allerdings voraus, dass das entsprechende Mitglied einer ernsthafte Schädigung geltend machen und beweisen kann. In Anbetracht der Tatsache, dass es hier um die Förderung von Gemeinwohlleistungen in der europäischen Landwirtschaft geht, ist aber kaum anzunehmen, dass dies möglichen Beschwerdeführern einfach gelingen könnte.

## **VIII. Verhandlungen**

Und der Art. 20 des Agrarabkommens finden in der WTO Verhandlungen über den in dem Abkommen angelegten Reformprozess in besonderen Sitzungen des WTO – Agrarausschusses statt, die Beschlüsse der WTO-Ministerkonferenz vorbereiten.<sup>112</sup> Für die 13. WTO-Ministerkonferenz im Februar 2024 in Abu Dhabi

---

<sup>112</sup> Brink/Orden, Issues under Negotiation, S. 140 ff., Cardwell/Smith, Renegotiation, S. 873 ff.

sind verschiedene Initiativen eingebracht worden.<sup>113</sup> Dabei spielt die interne Stützung eine wichtige Rolle. Dabei wird besonders die Praxis der Stützungen in der "Green Box", aber auch diejenige in der "Blue Box" kritisiert. Es wird auf die Zunahme von Stützungen unter der "Green Box" hingewiesen. Außerdem wird mit zahlreichen Belegen geltend gemacht, dass die nach der "Green Box" zugelassenen Maßnahmen sehr wohl Handelsverzerrungen von Gewicht bewirken würden. Unter anderem wird deswegen der Vorschlag gemacht, auch die Zahlungen unter der "Green Box" zu beschränken, oder einer Kürzungspflicht zu unterwerfen. Es ist absehbar, dass die inländische Stützung nach dem AoA und besonders die "Green Box" und die "Blue Box" unter Druck geraten werden. Dies fügt sich in einem langjährigen Trend einschlägiger Positionierungen anderer WTO-Mitglieder.

Wie Röder zutreffend bemerkt hat, könnte die "Green Box" einerseits ihren Zweck der Vermeidung von Handelsverzerrungen verfehlen und zugleich ambitionierten Umweltregelungen im Weg stehen.<sup>114</sup>

Ohne hier im konkreteren Umrissen eine Richtung vorgeben zu können wäre es unter diesen Bedingungen sinnvoll, im Einzelnen zu prüfen, ob Aspekte des Umweltschutzes in der "Green Box" oder in einer der anderen Boxen wirksamer zum Ausdruck gebracht werden könnten. Das könnte einer allgemeinen Tendenz in der WTO entgegenkommen, dem Umweltschutz und vor allem dem Klimaschutz eine größere Priorität einzuräumen. Gegebenenfalls wäre unterstützend auch ins Feld

---

<sup>113</sup> I Agreement on Agriculture: The Amber and Blue Box, Product-specific Concentrations of Support, Submission of the Cairns Group, 16.6. 2023, JOB/AG/245; Domestic Support, Communication from the African Group and Pakistan, Revision, 27.7.2023, JOB/AG/242/Rev.

<sup>114</sup> Norbert Röder, Payments for the environment: "Based on our analysis we conclude that the Green Box criteria do not prevent potential trade distorting effects but can create serious obstacles to designing an ambitious and efficient green-architecture."

zu führen, dass die Kategorie der nicht–anfechtbaren Subventionen im Subventionsabkommen entfallen ist, die wesentlich auch Subventionen für Umweltzwecke einschloss. In diesem Zusammenhang wäre etwa zu überlegen, ob Abs. 12 der Anlage 2 AoA von den Voraussetzungen her konkretisiert und gleichzeitig im Hinblick auf den Leistungsumfang erweitert werden könnte.

## **IX. Zusammenfassung und Schlussfolgerung**

Die vorstehenden Betrachtungen zu den Gestaltungsspielräumen für einkommenswirksame Zahlungen im Hinblick auf Gemeingüter aus der Perspektive des WTO – Rechts lassen sich wie folgt zusammenfassen und bieten Anlass zu weiteren Schlussfolgerungen:

- Die hier in Rede stehenden Regelungsinteressen lassen sich im Rahmen der WTO-Vorgaben weitgehend verwirklichen.
- Zunächst bieten die Vorschriften über die inländische Stützung im Agrarabkommen in der von Kürzungsverpflichtungen ausgenommenen "Green Box" zwei Optionen.
- Erstens bieten sich Spielräume im Hinblick auf entkoppelte Direktzahlungen. Die einschlägigen Regelungen verbieten es zwar, Zahlungen positiv oder negativ an die Erzeugung zu koppeln und stehen deswegen auch konkret formulierten Anbauverboten im Weg. Sie lassen unter dieser Voraussetzung aber folgende Gestaltungen zu:
  - allgemeine Auflagen zu einer umwelt- und klimafreundlichen Bewirtschaftung,
  - flächenbezogene Ökoregelungen mit Produktionsverbot (Pufferstreifen, Feld- und Uferrandstreifen um Parzellen und Inseln der biologischen Vielfalt),



- vorab definierte flächennutzungsbasierte Ökoregelungen mit Auflagen zur Flächennutzung oder Landwirtschaft bzw. Produktion, die für den Bezugszeitraum definiert sind, wobei die Zahlungen allerdings nicht von der Erzeugung abhängig gemacht werden darf,
- flächennutzungsabhängige Ökoregelungen mit einer Anforderung bezüglich des Vorhandenseins von Nicht-produktiven Merkmalen (Landschaftselemente und Brachflächen).
- Denkbar scheint auch eine Paketregelung des Inhalts, dass für einen Betrieb mit seinen unterschiedlichen und unterschiedlich bewirtschafteten Flächen jeweils spezifische Vorgaben gemacht werden, die jedoch jeweils ein vergleichbares Anspruchs- und Aufwandsniveau haben müssten, wobei allerdings die unterschiedlichen einzubringenden Flächen mit einem Mindestanteil vertreten sein müssten.
- Ferner erlaubt die "Green Box" unter näheren Voraussetzungen Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen, die zwar auf den Ersatz von Kosten, Verlusten und Verwaltungsaufwand begrenzt sind, aber Spielräume für eine Typisierung und Pauschalisierung enthalten, die im Einzelfall Einkommenseffekte ermöglichen.
- Beschränkte Spielräume eröffnet auch die "Blue Box"; Zahlungen sind auch hier nicht auf die Kürzungsverpflichtungen anzurechnen.
- Unter Inkaufnahme der Anrechnung auf die Kürzungsverpflichtung bestehen kann eine inländische Stützung ohne die für die erwähnten "Boxen" definierten Voraussetzungen erfolgen.

- Maßnahmen der internen Stützung sind nach dem Agrarabkommen umfangreich und differenziert zu notifizieren. In einem strukturierten Verfahren können andere WTO – Mitglieder dazu Fragen stellen. Das gibt Gelegenheit, Bedenken an der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen früh abzuschätzen und gegebenenfalls auszuräumen. Im kursorischen Überblick zeigt sich, dass Notifikationen der EU durchaus zu Fragen Anlass gegeben haben, ohne dass sich daraus weitergehende Meinungsverschiedenheiten ergeben hätten. Insgesamt haben die Regeln des Agrarabkommens über die interne Stützung wenig Anlass zu Streitigkeiten gegeben. Würde ein anderes WTO-Mitglied im WTO – Streitschlichtungsverfahren eine Beschwerde erheben, so hätte dies im Falle der Feststellung eines Regelverstößes zur Folge, dass die EU die entsprechende Stützungsmaßnahme gegebenenfalls anders und konkret mit der Folge der Anrechnung auf die Kürzungspflicht in die amber box einordnen müßte. Erst wenn die EU dem nicht nachkäme, könnte das beschwerdeführende Mitglied nach Genehmigung Gegenmaßnahmen (Handelssanktionen) ergreifen.
  
- Neben dem WTO-Agrarübereinkommen sind auch die Vorgaben des WTO-Subventionsabkommens anwendbar und zu beachten, weil die hier in Rede stehenden Zahlungen als Subventionen zu betrachten sind. Da davon auszugehen ist, dass die hier zu betrachtenden Möglichkeiten weder konkret an den Export oder an die Importsubstitution geknüpft werden, sind nicht von vorneherein verboten, sondern im Sinne des Abkommens anfechtbar. Dies ist der Fall, wenn sie im Sinne des Abkommens spezifisch sind und sich auf die Interessen anderer WTO-Mitglieder nachteilig auswirken. Insoweit kommt insbesondere in verschiedenen Ausgestaltungen eine ernsthafte Schädigung in Betracht.

- Die nach dem WTO-Subventionsabkommen anfechtbaren Subventionen kann ein WTO Mitglied mit einer Beschwerde in der WTO-Streitbeilegung angreifen. Daneben kann es aber auch eigene Untersuchungen anstrengen und daraufhin gegebenenfalls unmittelbar Ausgleichszölle verhängen. In beiden Fällen hat das entsprechende Mitglied von voller Darlegungs- und Beweislast.
- Wie die Fälle „US-Upland Cotton“ und „US-Olives from Spain“ zeigen, ist es hier durchaus schon zu Streitigkeiten gekommen, wobei die einzelnen Angriffspunkte und die komplexe ökonomische Beweisführung keine allgemeingültigen Aussagen über die Wahrscheinlichkeit erlauben, dass diese Angriffe in ähnlich gelagerten Fällen in der Zukunft Erfolg haben. In beiden Fällen mit ihren verschiedenen Einzelbeschwerden war das sehr weitgehend nicht der Fall. Es ist aber hinzuzufügen, dass der Nachweis der ernsthaften Schädigung seiner Interesse einem anderen WTO-Mitglied nicht leichtfallen dürfte, wenn es sich um Stützungsmaßnahmen für umweltbezogene Gemeinwohlleistungen handelt.
- Bei einer Betrachtung der Kategorisierung der inländischen Stützung in den Boxen fällt auf, dass die hier verfolgten Regelungsinteressen sich in der „Green Box“ nur mit Abstrichen, unter Inkaufnahme eines nicht unerheblichen konstruktiven Aufwands und mit entsprechenden administrativen Folgekosten verwirklichen lassen. Dies legt es nahe, Effektivität und Effizienz genauer zu prüfen. In der Konsequenz einer solchen Betrachtung wäre es schwer zu rechtfertigen, von vorneherein die Überlegung auszuschließen, ob nicht gegebenenfalls statt der „Green Box“ eine Einordnung in der „Amber Box“ in Betracht kommt.
- Als Ausblick lässt sich anfügen, dass die schwierigen Rechtsfragen des WTO-Rechts weitgehend entfallen würden, wenn die hier in Rede stehenden

henden Gemeinwohlleistungen als Leistung von Gütern oder Diensten auf vertraglicher Basis honoriert werden könnten. Im Seitenblick könnte es naheliegen zu prüfen, ob Gestaltungen denkbar sind, die bei sorgfältiger Beachtung der jeweiligen Voraussetzungen außerhalb des Anwendungsbereiches des Agrar- und des Subventionsabkommens angesiedelt werden könnten.

## Literaturverzeichnis

Alons, Gerry, Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: greening or greenwashing?, in *Journal of European Public Policy* 24 (2017) 11, S. 1604-1622

Blumann, Claude, *Politique Agricole Commune*, 3. Aufl., Paris 2011

Bremer, Talkeea, *Die rechtliche Gestaltung des Agrarstrukturwandels*, Baden-Baden 2018

Brink, Lars / Orden, David, Issues under Negotiation, in: dies. (eds), *Agricultural Domestic Support Under the WTO: Experience and Prospects*, Cambridge International Trade and Economic Law, pp. 133-150, Cambridge 2023

Busse, DVBl. 2015, 337ff.;

Buunk/Hetsen/Jansen, *From Sectoral to Regional Policies*, European Planning Studies, Vol. 7 (1999), S. 81ff.

Calliess, Christian, *Umweltrecht und Klimarecht der Europäischen Union (EU) – Kompetenzen, Leitprinzipien und Regelungsstrategien im europäischen Umweltverbund*, in: *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht*, Nr. 137.

Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl., München 2022

Cardwell, Michael / Smith, Fiona, *Renegotiation of the WTO Agreement on Agriculture: Accomodating the New Big Issues*, *ICLQ* 2013 (62), S. 865–898;

Cornes, R.; Sandler, T. , *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, 2. Aufl., Cambridge 1996

Desmarais, Annette Aurelie, *La Vía Campesina, Globalization and the Power of Peasants*, London 2007

Gal, Michal S, The hidden costs of free goods: implications for antitrust enforcement, in: Antitrust law journal Bd. 80 (2016), 3, S. 521.

Götz, Volkmar, Umweltschutz und Land- sowie Forstwirtschaft, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Köln, Berlin, u.a. 1998, Bd. II § 84 Rdnr. 6;

Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union: EUV/ AEUV, vol 1., 79. ed München 2023

Hasund, Knut Per / Johansson, Maria, Paying for Environmental Results is WTO Compliant, EuroChoices 2016, 15(3), S. 33-38

Hofreither, Markus F., WTO-Verpflichtungen der EU und GAP-Reform 2013 - Passen „begrünte“ Direktzahlungen in die „Greenbox“?, Ländlicher Raum - Ausgabe 04/2012, S. 1 - 12

Kim, H. Youn, Valuation of public goods: an intertemporal mixed demand approach, in: Empirical economics: a quarterly journal of the Institute for Advanced Studies / Institut für Höhere Studien ; Berlin Bd. 59 (2019), S. 2223-2253.

Klein, Auswirkungen einzelner EU-Politiken auf die Raumentwicklung für das Gebiet der Europäischen Union, in: ARL (Hrsg.), Europäisches Raumentwicklungskonzept, S. 138.

Lakner, Sebastian, Neustart oder Rückschritt? Wie die Zukunft der EU-Agrarförderung in Deutschland gestaltet werden kann; Studie im Auftrag für Greenpeace, 2021. [https://www.greenpeace.de/publikationen/s03371\\_gp\\_agrarpolitik\\_studie\\_2\\_21\\_1.pdf](https://www.greenpeace.de/publikationen/s03371_gp_agrarpolitik_studie_2_21_1.pdf),

Martinez, José /Kiermeier, Anna, Die Grüne Architektur der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2023 – ein Zwischenschritt, EurUP 2023, S. 130 (132).

Martinez, José, Der Schutz des leistungsfähigen landwirtschaftlichen Betriebes, Schriften zum Agrar-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht, Band 71, Baden-Baden 2013

Martinez, José, Landwirtschaft und Wettbewerbsrecht – Bestandsaufnahme, NuR 2013, 690ff.

McMahon, Joseph A., The WTO Agreement on Agriculture: A Commentary, Oxford, 2006

Meerman, Jacob, Are public goods public goods?, in: Public choice 35(1980), 1, S. 45-57.

Mögele, Rudolf, The concept across the European Union, in: Christian Busse/Rudolf Mögele/ Ludivine Petetin, Das Kolloquium „Public money for public goods“ im Rahmen des XXXI. Europäischen Agrarrechtskongresses des CEDR in Cardiff (Manuskript für die AUR – 09-11-2023 final), S. 11 - Manuskript beim Autor

Röder, Norbert, Payments for the environment – new turmoil around an old issue, Blog Cap Reform, 2. März 2021, <http://capreform.eu/payments-for-the-environment-new-turmoil-around-an-old-issue/>, zuletzt besucht am 15. Oktober 2023

Röder, Norbert, u.a., Evaluierung der GAP-Reform von 2013 aus Sicht des Umweltschutzes anhand einer Datenbankanalyse von InVeKoS-Daten der Bundesländer, Braunschweig 2022

Scheffler, M. / Wiegmann, K., Verbesserung des Beitrags der Gemeinsamen Agrarpolitik zum Klimaschutz in der EU, S. 38, abrufbar im Internet unter: <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verbesserung-Beitrag-GAP-Klimaschutz-EU.p>

Schwarze (Hrsg.) EU-Kommentar, Baden-Baden 2012

Sharma, Sachin Kumar / Dobhal, Adeet / Agrawal, Surabhi / Das, Abhijit, Demystifying Blue Box Support to Agriculture Under the WTO: Implications for Developing Countries, *South Asia Economic Journal* 2021 22:2, S. 161-185

Smith, Fiona, *Agriculture and the WTO. Towards a New Theory of International Agricultural Trade Regulation*, Cheltenham, 2009

Smith, Fiona, *Agriculture and the WTO. Towards a New Theory of International Agricultural Trade Regulation*, Cheltenham, 2009

Steinberg, Richard H., United States: Subsidies on Upland Cotton. WTO Doc. WT/DS267/AB/R, *The American Journal of International Law*, Vol. 99, No. 4 (Oct., 2005), S. 852-861

Stoll, Peter-Tobias, Das Subventionsrecht der WTO - Ordnung des Welthandels und Schutz des Wettbewerbs, *ZWeR* 1/2017 (15), S. 1–23

Stoll, Peter-Tobias, Die Landwirtschaft in der Welthandelsorganisation. - In: Calliess/Härtel/Veit: *Jahrbuch des Agrarrechts*. Baden-Baden: Nomos 2006, 121–154

Streinz, Rudolf, *EUV/AEUV*, 3. Aufl. München 2018, AEUV

Usher, John A., *EC Agricultural Law*, 2. Aufl., Oxford 2002

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL, *Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten*. Berlin 2015

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL *Nachweise in Politik für eine nachhaltigere Ernährung*, Berlin 2020

Zukunftskommission Landwirtschaft, *Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe*, Berlin 2021