

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

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

Aktenzeichen 324-06.01-2823HS004

Zusammenfassung

1. Das Forschungsvorhaben hat die juristische Bewertung der Frage zum Gegenstand, ob und wie finanzwirksame Gemeinwohlmaßnahmen mit Einkommenswirkung mit dem Recht der Welthandelsorganisation (WTO) vereinbar sind.
2. Gemeinwohlleistungen dienen der Bereitstellung öffentlicher Güter, die dadurch gekennzeichnet sind, dass sie nicht ausschließbar und nicht rivalisierend sind. Bei den landwirtschaftsrelevanten Gemeinwohlleistungen ist zwischen den landwirtschaftsspezifischen und den landwirtschaftsunspezifischen zu differenzieren.
3. 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.
4. Zu den landwirtschaftsunspezifischen Gemeinwohlleistungen zählen vorrangig Klima-, Natur-, Umwelt- und Tierschutzmaßnahmen. Ökologische Ziele sind im Rahmen der GAP aufgrund der Querschnittsklausel nach Art. 11 AEUV zwingend zu berücksichtigen. Das folgt auch aus den Festsetzungen in Art. 110 Abs. 2 VO Nr. 1306/2013 sowie im Unterabschnitt 4 der Verordnung (EU) 2021/2115.
5. Auch der Tierschutz ist aufgrund der Querschnittsklausel nach Art. 13 AEUV zwingend zu berücksichtigen.
6. Agrarbeihilfen können nur auf die Bestimmungen der GAP gestützt werden, solange sie einen Anknüpfungspunkt an die Landwirtschaft im europäischen Sinne als Erzeugerin von Agrarprodukten hat. Reine Umweltbeihilfen können nur auf den Kompetenztitel „Umwelt“ (Art. 191ff. AEUV) gestützt werden.
7. Zu den landwirtschaftsspezifischen Gemeinwohlleistungen zählt die Erhaltung der Agrarstruktur zur Sicherung der Ernährungsversorgung (Ernährungssicherheit). Diese Gemeinwohlleistung ist vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich wiederholt anerkannt worden. Im Lichte dieser Gemeinwohlleistung haben die Agrarbeihilfen der GAP seit ihrer Einführung eine Gemeinwohlorientierung gehabt.
8. 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 %.
9. 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. Der Unionsgesetzgeber verfügt über ein weites Ermessen, mit welchen Instrumenten die Einkommenssicherung erreicht werden soll und was zum „angemessenen“ Lebensstandard des Landwirts gerechnet wird.

10. 1992 führte die GAP Agrarumweltmaßnahmen als Finanzinstrumente ein. Diese Agrarumweltmaßnahmen enthielten keine einkommenswirksame Elemente – auch nicht in geringem Umfang. Die EU-Kommission hat bei ihrer WTO-Notifizierung vom 8. Februar 2017 für die Reform 2013 die Zahlungen der 2. Säule für AUKM als "grün" gemäß Abschnitt 12 von Anhang 2 Landwirtschaftsübereinkommen und damit als „klassisches“ Umweltprogramm bewertet.
11. Das Cross-Compliance-Instrument, das im Mittelpunkt der ökologischen Dimension der Fischler-Reform stand, ist ein Sanktionsmechanismus, der die Rechtsnatur der Agrarbeihilfen und ihre primär einkommenswirksamen Ausrichtung nicht verändert.
12. Die Greening-Reform brachte einen Systemwechsel. 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. 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.
13. Die GAP Reform 2021 setzt den Systemwechsel fort von einer Gemeinsamen Agrarpolitik, die bislang vorrangig auf eine gut funktionierende, im Weltmarkt konkurrenzfähige Landwirtschaft mit hohem Produktionsniveau ausgerichtet war, hin zu einer ökologisch dimensionierten GAP.
14. Gefördert werden in Deutschland fast durchweg Belange des Umwelt- und Klimaschutzes; der Tierschutz spielt eine nur untergeordnete Rolle. 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.
15. Die Öko-Regelungen sind als einjährige, umwelt- und klimabezogene Fördermaßnahmen in der 1. Säule bundeseinheitlich eingeführt worden. 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.
16. Als Mitglieder der Organisation sind die Europäische Union selbst und ihre Mitgliedstaaten den Regelungen der WTO unterworfen. Neben dem Landwirtschaftsübereinkommen sind auch die allgemeinen Regeln, besonders das Subventionsabkommen zu berücksichtigen.
17. Agrarabkommen und Subventionsübereinkommen 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)
18. Die Umweltbeihilfen bewegen sich in einem Regelungsbereich des AOA, der mit dem Begriff "inländische Stützungen", Art. 7 bezeichnet wird und größere Spielräume bietet. Eine große Leistung des Landwirtschaftsabkommens liegt darin, dass es für die Subventionierung eine einheitliche Berechnungsgrundlage vorsieht, langfristige und differenzierte Reduzierungsziele definiert und verschiedene Subvention mit Vorgaben in sogenannten „Boxen“ gruppiert.
19. Die EU hat im Sinne einer freiwilligen Selbstverpflichtung entschieden, die Agrarumweltsubventionen vollständig nach den Vorgaben der „Green Box“ auszugestalten,

die besonders anspruchsvolle Anforderungen mit dem Vorteil verbindet, dass die Zahlungen nicht unter die Kürzungspflicht fallen. Dies hat sie auch normativ in Art. 10 Abs. 2 Satz 1 StrategieplanVO festgehalten.

20. Die „Green Box“ umfasst unter anderem „entkoppelte Direktzahlungen“, die eine einkommenswirksame Stützung erlauben, aber nicht an die Produktion gekoppelt werden dürfen.
21. Relevant ist die Leitentscheidung US – Subsidies on Upland Cotton“ (DS267), die von Brasilien angestrengt worden ist. Panel und Appellate Body sahen einen Verstoß nach Abs. 6 Buchst. B. 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. Zwar werde der Gesamtumfang der Stützung und auch der Anreiz zum Anbau anderer Feldfrüchte gemindert; im konkreten Fall befand die erst- und zweitinstanzliche Entscheidung aber, dass die angegriffene Regelung einen Anreiz setze, eben nicht Obst, Gemüse oder wilden Reis, sondern doch weiter Baumwolle anzupflanzen.
22. Insgesamt sind deswegen Verbote ebenso wie Gebote des Anbaus bestimmter Produkte mit Anlage 2 Abs. 6 Buchst. b AoA unvereinbar. Diese Unvereinbarkeit mit Abs. 6 Buchst. b begründet nach den Entscheidungen einen selbständigen Verstoß gegen WTO-Recht, ohne dass es auf eine "Handelsverzerrung" iSd Abs. 1 der Anlage 2 ankommt.
23. Es gab in dem Verfahren keine Veranlassung, näher zu klären, was unter „Erzeugung“ bzw. „Produktion“ zu verstehen ist. Offen bleibt, 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.
24. 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.
25. Umwelt – oder Erhaltungsprogramme nach Abs. 12 Buchstabe a sind auf „die Sonderaufwendungen oder den Einkommensverlust infolge der Erfüllung des Regierungsprogramms beschränkt, was zu einem gewissen Grade auch den Ersatz des Verwaltungsaufwandes einbezieht. Die Möglichkeit zu einer vorsichtigen Pauschalisierung besteht.
26. Die Vorschrift in der Anlage 2 Abs. 6 und Abs. 12 enthalten keine Aussage, wonach die Zahlungen sich von vorneherein gegenseitig ausschließen.
27. Die in der „Green Box“ in Abs. 12 der Anlage 2 vorgesehenen Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen sind ein relativ beschränktes Instrument zur Verwirklichung der einkommenswirksamen Stützung. Insoweit erscheint die Einschätzung in der Leistungsbeschreibung, nach der Abs. 12 der grünen Box kaum weitergehende Spielräume eröffne, 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.
28. Kaum größere Bedeutung hat die Öffnungsklausel nach Anl. 2 Abs. 5 Satz 2, die andere oder neu eingeführte Maßnahmen betrifft. Sie hilft in Fällen, in denen kein Zahlungsanspruch mit entsprechend klar formulierten Voraussetzungen iSd Anlage 2 Abs. 5 definiert worden ist. Hingegen ist die Vorschrift im Hinblick auf die geforderte Entkopplung nicht weniger streng als die Voraussetzungen aus Abs. 6.

29. In dem Papier der Expertengruppe für Direktzahlungen von 2021 wird zutreffend 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. Eine Zahlung, die direkt an eine bestimmte Kulturpflanze geknüpft ist, sei nicht mit den Anforderungen der WTO-Green-Box und insbesondere mit Anhang 2 Buchstabe b des WTO-Übereinkommens über die Landwirtschaft (AoA) vereinbar.
30. Weniger nachvollziehbar ist die Behauptung, WTO-Regeln würden verbieten, zwischen verschiedenen Feldfrüchten bzw. Anbaumethoden zu unterscheiden. Ein solches Verbot von Unterscheidungen findet sich in ausdrücklicher Form in den einschlägigen Vorschriften nicht. Man mag aus dem Gebot der „Entkopplung“ schlussfolgern, dass danach jegliche Bevorzugung oder Benachteiligung des Anbaus bestimmter Feldfrüchte unzulässig ist. Daraus folgt allerdings nicht, dass eine sorgfältige gleichmäßige Förderung des Anbaus aller in Betracht kommenden Feldfrüchte mit allen Methoden schon ohne Weiteres zur Zulässigkeit führt. Gleichbehandlung ist insoweit am Ende etwas anderes als Entkoppelung.
31. Neben den Regeln des Agrarabkommens müssen die allgemein anwendbaren Regelungen der WTO über Subventionen im Subventionsabkommen berücksichtigt werden. Danach sind Maßnahmen der internen Stützung als anfechtbare Subventionen im Sinne des Abkommens zu verstehen, Art. 5. Raum für eine Anfechtung bieten sie allerdings nur dann, wenn sie spezifisch sind, d.h. bestimmte Unternehmen oder Wirtschaftszweige besonders begünstigen, was im Einzelfall zu ermitteln ist.
32. Ist dies der Fall, so können andere WTO-Mitglieder sich gegen eine solche Subvention wenden, wenn diese „nachteilige Auswirkungen“ auf ihre Interessen „verursach[t]“.
33. Es erscheint zweifelhaft, ob die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe im Hinblick auf Gemeinwohlüter in der Europäischen Union tatsächlich zur Schädigung des inländischen Wirtschaftszweiges eines anderen Mitglieds führen und ob dies nachgewiesen werden kann.
34. Art. XX gilt nur für die Regelungen des GATT selbst und kann nicht bei der Anwendung anderer Abkommen der WTO herangezogen werden kann.
35. Für die Ausgestaltung der hier in Rede stehenden gemeinwohlorientierten Agrarsubventionen ist das Risiko, dass andere Mitglieder der WTO diese in der Streitschlichtung anfechten oder - etwa nach den Vorschriften des Subventionsabkommens eigene Untersuchungen anstrengen und einseitige Gegenmaßnahmen differenziert zu berücksichtigen.
36. Würde ein anderes WTO-Mitglied im WTO -Streitschlichtungsverfahren eine Beschwerde wegen des behaupteten Verstoßes gegen das Agrarübereinkommens erheben, so hätte dies im Erfolgsfalle die Konsequenz, dass die EU die entsprechende Stützungsmaßnahme gegebenenfalls anders und konkret mit der Folge der Anrechnung auf die Kürzungspflicht in die „Amber Box“ einordnen müsste. Weitere Konsequenzen und insbesondere sogenannte „Handelssanktionen“ wäre überhaupt erst dann zu befürchten, wenn die EU einer solchen Entscheidung nicht Folge leisten würde.
37. Im Falle eines behaupteten Verstoßes gegen das Subventionsabkommen kommt neben der Beschwerde in der WTO – Streitschlichtung auch ein Untersuchungsverfahren der einzelnen WTO-Mitglieder selbst mit der möglichen Folge der Verhängung einseitiger Ausgleichzölle in Betracht. Allersings müßte in beiden möglichen Verfahren der Nachweis einer ernsthaften Schädigung gelingen, um Erfolg zu haben. Es dürfte allerdings nicht leicht fallen, darzulegen und nachzuweisen, dass Subventionen, die Gemeinwohlleistungen in der EU honorieren ernsthaft die Interessen eines anderen WTO-Mitglieds im internationalen Handel schädigen.

38. Bei den laufenden WTO-Verhandlungen unter dem Agrarabkommen geraten nländische Stützungen nach dem AoA und besonders die "Green Box" und die "Blue Box" unter Druck. Sinnvoll wäre, im Einzelnen zu prüfen, ob Aspekte des Umweltschutzes in der "Green Box" oder im Hinblick auf Effektivität und Effizienz nicht wirksamer in einer der anderen Boxen verwirklicht werden könnten.
39. Insgesamt gesehen lassen sich die hier in Rede stehenden Regelungsinteressen im Rahmen der WTO-Vorgaben weitgehend verwirklichen.