

C. Landwirtschaft und WTO¹

(Peter Hilpold)

1. Einführung

Von allen Materien, die das WTO-Recht regelt, ist jene der **Landwirtschaft wahrscheinlich die heikelste, die problematischste**. Bei allen GATT/WTO-Verhandlungsrunden stand die Landwirtschaft im Mittelpunkt der Kontroversen. Erfolg oder Scheitern dieser Verhandlungen war stets maßgeblich von einer Einigung in diesem Bereich abhängig.

Dabei wäre anzunehmen, dass sich die Welthandelsorganisation prioritär dieser Thematik annehmen würde, sind Agrarprodukte doch von geradezu existenzieller Bedeutung; aber möglicherweise war gerade das ein entscheidender Grund, weshalb eine umfassende Regelung in diesem Bereich nicht zu erzielen war.

Als nach dem 2. Weltkrieg zum ersten Mal versucht wurde, eine umfassende Regelung des Welthandels zu erreichen, hatten Agrarprodukte volumen- und wertmäßig eine enorme Bedeutung: Weit über die Hälfte des Welthandels betraf Agrarprodukte. Heute liegt ihr **Anteil deutlich unter 10 %**.²

Mit dem ersten Regelungsversuch, der Havanna-Charta aus 1948, war tatsächlich eine umfassende Einbeziehung des Agrarhandels angestrebt worden. Doch dieser Ansatz scheiterte samt und sonders: Er war dann vielen Staaten – und allen voran den USA – doch zu dirigistisch und die USA fürchteten im Besonderen eine inakzeptable Einschränkung ihrer Souveränität.

Aus dem Havanna-Gesamtabkommen wurde ein Rumpfabkommen, das GATT, herausgetrennt, das zumindest einige Grundprinzipien für den internationalen Warenhandel etablieren sollte und 1948 (provisorisch) in Kraft trat. Dieses Abkommen hätte damit grundsätzlich auch auf den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten Anwendung finden sollen – aber in der Praxis war die Zeit dazu offenkundig noch nicht reif.

2. GATT und Agrarhandel

Das GATT-Recht reflektierte in seiner Ursprungsfassung ganz prioritär US-amerikanische Interessen und Vorstellungen und diese waren durchwegs von einem Gedankengut geprägt, das in jüngster Zeit unter dem Titel „America first“ Bekanntheit erlangt hat.

¹ Vorabdruck eines Kapitels aus *Hilpold, Internationales Wirtschaftsrecht* (erscheint 2020).

² Vgl. *Credit Suisse, Welthandel – Erfolgsgeschichte auf dem Prüfstand*, Economic Research & Consulting, Economic Briefing Nr 25, S 7.

Zwei Bestimmungen sind dabei im Besonderen hervorzuheben:

Art XI des GATT verbietet grundsätzlich mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, doch dieses grundlegende Verbot gilt **nicht uneingeschränkt für den Handel mit Agrarerzeugnissen** (siehe Art XI: 2 lit c).

Besonderes Augenmerk widmet das GATT-Recht auch dem **Verbot von Exportsubventionen**, sind diese doch dazu geeignet, einen Subventionswettbewerb zwischen den Staaten zu entfachen, der die Preise verzerrt und letztlich nur die staatlichen Haushalte belastet. Für den Agrarhandel gilt auch diese Regel nur begrenzt: Laut **Art XVI:3 sind Exportsubventionen als Mittel zur Unterstützung der heimischen Landwirtschaft zulässig**, soweit eine Vertragspartei dadurch nicht mehr als einen „**angemessenen Anteil am Welthandel**“ erreicht.

Was allerdings als „angemessener Anteil am Welthandel“ zu verstehen war, das blieb offen und ermöglichte die Fortführung der bis dahin bestehenden Subventionspraxis. Dennoch war nicht auszuschließen, dass selbst diese vagen Verpflichtungen über kurz oder lang eine Konkretisierung im Wege der Streitschlichtung erfahren würden. Dem schoben die **USA im Jahr 1955** definitiv einen Riegel vor: Sie beantragten (1953) – und erhielten auch tatsächlich (1955) – eine Ausnahmegenehmigung für den Agrarsektor, einen sog „**waiver**“, der das US-amerikanische Landwirtschaftsrecht, den US Agricultural Adjustment Act 1933, durch GATT-Recht unangreifbar machte.³ Die USA machten keinen Hehl daraus, dass diese Ausnahmegenehmigung für sie essentiell war: Eine Verweigerung hätte ihren Austritt aus dem GATT zur Folge gehabt.⁴ Diese Ausnahmegenehmigung blieb bis zum 1.1.1995, bis zum Inkrafttreten der WTO, aufrecht.

Weitere Ausnahmegenehmigungen wurden Belgien und Luxemburg gewährt, während der Schweiz weitreichende Ausnahmen im Beitrittsprotokoll (1966) eingeräumt wurden.⁵ Mit **der Gründung der EWG (1958) lösten sich sechs GATT-Vertragsparteien weitgehend von den landwirtschaftlichen Verpflichtungen aus dem GATT**. Die Gemeinsame Agrarpolitik mit ihren Marktordnungen für einzelne Agrarprodukte, die Importbeschränkungen, variable Abschöpfungen, Marktinterventionen und Exportsubventionen vorsahen, war zumindest mit dem Geist der landwirtschaftlichen Bestimmungen im GATT-Recht unvereinbar, blieb jedoch unwidersprochen, was auf der Grundlage des für das GATT-Recht zentralen Reziprozitätsprinzips zur Überzeugung führte, dass das GATT auf den Landwirtschaftsbereich de facto nicht anwendbar sei. Es wurde ein Agrarmarktregime geschaffen, das sich von GATT-Marktöffnungs- und -liberalisierungsverpflichtungen nach außen und nach innen großteils unberührt zeigte: An den Außengrenzen passten variable Abschöpfungen den Importpreis von Agrarprodukten an das Binnenpreisniveau

³ Insb Sect 22 des US Agricultural Adjustment Acts war mit dem GATT-Recht unvereinbar.

⁴ Vgl R. Senti/P. Hilpold, WTO (2017) 336 sowie Trebilcock/Howse/Eliason, The Regulation of International Trade (2013) 436.

⁵ Siehe zu diesen Sonderregeln Mavroidis, Trade in Goods (2012) 745.

an, womit nicht nur ein Preiswettbewerb ausgeschlossen wurde, sondern für die EWG auch noch eine lukrative Einnahmequelle erschlossen wurde. Gleichzeitig wurde das interne Preisniveau durch Marktinterventionen gezielt hochgehalten. Die damit eintretende Überproduktion wurde durch Exportsubventionen auf den Weltmarkt geworfen – und damit der Weltmarktpreis weiter gedrückt, was umso höhere Abschöpfungen bei Importen zur Folge hatte.

Rückblickend betrachtet waren **diese Vorkehrungen unabdingbar**, damit der europäische Integrationsprozess überhaupt lanciert und schließlich erfolgreich umgesetzt werden konnte: Für Länder wie Frankreich war der Schutz des Agrarsektors und die Garantie eines hohen Preisniveaus für Agrarprodukte von essentieller Bedeutung, wenn im Gegenzug die Handelsschranken für deutsche Industrieprodukte beseitigt werden sollten. Der Schutz der – generell hochpreisigen – europäischen Agrarprodukte musste ganz zentral über eine Abschottung des europäischen Agrarmarktes geschehen.

Die Folgen dieser Politik waren über die **Jahre immer weniger akzeptabel**: Nicht nur stellten die hohen Preise für landwirtschaftliche Produkte eine erhebliche Belastung für die europäischen Verbraucher und einen wesentlichen Faktor für den Preisauftrieb (bzw für die Beschränkung der Wirkungen des Preisrückgangs bei Industrieprodukten) dar, sondern die **Agrarsubventionen belasteten den EWG-Haushalt in untragbarer Weise** und stellten auf internationaler Ebene einen immer **gravierenderen Konfliktfaktor** dar. **Anfang der 1980er-Jahre** wurden **über 70 % des EU-Haushalts für Agrarausgaben** verwendet, während gegenwärtig – auch aufgrund von weiterreichenden Verpflichtungen im WTO-Bereich – der **Anteil auf 37 % zurückgegangen** ist⁶ – ein Satz, der angesichts einer ständig sinkenden Beschäftigtenzahl in diesem Sektor aber immer noch als viel zu hoch gilt.

In den 1980er-Jahren, im Vorfeld der Lancierung der achten Welthandelsrunde, der Uruguay-Runde, wurde insb von der sog **Cairns-Gruppe** Druck ausgeübt, den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten effektiv in die Liberalisierungs- und Marktöffnungsverpflichtungen einzubeziehen. Bei der Cairns-Gruppe handelt es sich um Staaten insb der südlichen Erdhalbkugel (Argentinien, Australien, Bolivien, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Philippinen und Südafrika) und auch Kanada, die der Umstand vereint, dass sie über einen **starken Agrarsektor** verfügen und die unter dem Protektionismus verschiedener Länder der Nordhalbkugel – und dabei insb der USA und der EU – zu leiden haben. Für diese Staaten war es inakzeptabel, dass gerade jene Produkte, bei welchen sie über die größten Wettbewerbsvorteile verfügten, vom Binnenmarkt ausgeschlossen waren. Tatsächlich wurde die Landwirtschaft auch zum entscheidenden Faktor für das Gelingen dieser Runde. Erst nachdem im Landwirtschaftsabkommen, das Teil des Gesamtpakets dieser Verhandlungsrunde ist, den Industriestaaten – insb den USA und der EU – weiterreichende Zugeständnisse abgerungen werden konnten, konnte diese Verhandlungsrunde erfolgreich beendet werden.

⁶ https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinsame_Agrarpolitik (4.11.2018).

3. Das Landwirtschaftsabkommen der Uruguay-Runde

Insb die Agrarsubventionen der EU haben in den 1980er-Jahren zu einer landwirtschaftlichen Überproduktion geführt, die auf die Weltmärkte geworfen wurde und dort zu einem drastischen Preisverfall führte. Die USA versuchten in den 1980er-Jahren, über Streitbeilegungsverfahren den EG-Protektionismus im landwirtschaftlichen Bereich zu bekämpfen, doch haben die unterlegenen Parteien die Annahme der betreffenden Panel-Berichte stets verhindert.⁷ Schon zu Beginn der Uruguay-Runde 1986 ließen die Staaten der Cairns-Gruppe keinen Zweifel daran, dass eine Liberalisierung des internationalen Agrarhandels eine maßgebliche Bedingung für den erfolgreichen Abschluss dieser Handelsrunde darstellen würde. Die Agrarverhandlungen stellten dann tatsächlich einen der zentralen Streitgegenstände während der gesamten Verhandlungsrunde dar und brachten die Uruguay-Runde mehrfach an den Rand des Scheiterns, wobei insb die EU hartnäckig die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zu verteidigen versuchte, auch da einzelne MS (insb Frankreich) vehement daran festhalten wollten. Die letztlich gefundene Einigung zwischen den USA und der EU im sog „Blair House Agreement“ des Jahres 1993 ebnete schließlich auch den Weg für den Abschluss der Uruguay-Runde. Im Mittelpunkt dieses Abkommens stand die Umwandlung der nichttarifären Handelshemmnisse in Zölle (sog Tarifizierung), die Senkung der Zölle um 36 %, die Reduzierung der Exportsubventionen in den folgenden sechs Jahren um ebenfalls 36 % und die Verringerung der subventionierten Menge um 21 %. Diese Einigung ist nachfolgend in das Landwirtschaftsabkommen (*Agreement on Agriculture, AoA*) sowie in das Dokument über „*Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments of Specific Binding Commitments Under the Reform Programme*“,⁸ („*Modalities Paper*“), eingeflossen.

Gem Art 21 AoA gelten zwar auch die übrigen GATT-Regeln für den Landwirtschaftsbereich, doch genießen die Bestimmungen des AoA Vorrang (lex specialis-Regel). Das AoA gilt für alle landwirtschaftlichen Produkte, unabhängig davon, ob es sich um Grund- oder Verarbeitungserzeugnisse handelt, nicht allerdings für Fisch oder Fischerzeugnisse.

Das AoA beruht im Wesentlichen auf drei Säulen: Regelung des Marktzugangs, der internen Stützungen und der Exportsubventionen. Darüber hinaus sind die – mittlerweile ausgelaufene – „Friedensklausel“ (die eine Stillehaltungsverpflichtung während einer Übergangszeit bis 31.12.2003 vorsah – in dieser Periode sollten keine Streitverfahren in Agrarfragen eingeleitet werden – sowie die „*besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern*“ zu erwähnen.

4. Marktzugang

Was die Verbesserung des **Marktzugangs** anbelangt, so steht hier einmal die Tarifizierung der nichttarifären Handelshemmnisse, also ihre Umwandlung

⁷ Trebilcock (2015) 104.

⁸ WTO Doc. MTN.GNG/MAZ/W/24 v 20.12.1993.

in Zölle, im Vordergrund. Diese ist in Art 4 AoA geregelt, während Art 5 AoA Ausnahmen dazu vorsieht.

Der konkrete Zollabbau ist im „*Modalities Paper*“ geregelt: Über einen Zeitraum von sechs Jahren (1993–1999) sollten die derart ermittelten Zölle um durchschnittlich 36 % gesenkt werden, wobei pro Zolltariflinie eine Senkung von zumindest 15 % (Entwicklungsländer 10 %) erzielt werden sollte.⁹ Weiters sollten Zollkontingente mit reduziertem Zollsatz geschaffen werden, die einen Mindestmarktzutritt von 3 % bis 5 % des Inlandskonsums ermöglichen sollten.¹⁰

Als Ausgleich für diese Marktöffnungsregelung wurde in Art 5 eine besondere Schutzklausel in Bezug auf tarifizierte landwirtschaftliche Produkte eingeführt: Werden diese mit dem Symbol „SSG“ (*special safeguard*) versehen, so können vorübergehende Schutzzölle eingeführt werden, wenn bestimmte Importschwellen überschritten oder Preisschwellen unterschritten werden.

5. Die internen Stützungsmaßnahmen

Die **internen Stützungsmaßnahmen** sind Maßnahmen, deren Gewährung nicht von der Ausfuhrleistung abhängig gemacht wird (Art 1 e). Sie sind nicht grundsätzlich verboten, sondern werden nur insoweit eingeschränkt, als ihnen handelsverzerrende Wirkungen zukommen. Dementsprechend wurden diese Maßnahmen in drei verschiedene Kategorien (boxes) unterteilt:

➤ **Green-Box-Maßnahmen**

Diese Maßnahmen, denen **keine oder nur geringe handelsverzerrende Wirkungen** zugeschrieben werden, sind grundsätzlich erlaubt. Diesbezüglich besteht keinerlei Senkungsverpflichtung. Die Kategorie der Green-Box-Maßnahmen ist sehr breit definiert und wird in Anh 2 AoA näher ausgeführt. Diese Stützungen werden im Rahmen eines aus öffentlichen Mitteln finanzierten staatlichen Programms bereitgestellt, wobei kein Transfer von den Verbrauchern erfolgt und zudem darf sich die Stützung nicht wie eine Preisstützung für die Erzeuger auswirken. Dazu zählt die Unterstützung allgemeiner Dienstleistungen wie Forschung und Beratung, Marktförderungsmaßnahmen, Infrastrukturleistungen, die öffentliche Lagerhaltung aus Gründen der Ernährungssicherheit, interne Nahrungsmittelhilfe (Nahrungsmittelversorgung von bedürftigen Gruppen der einheimischen Bevölkerung), Direktzahlungen an Erzeuger, nicht produktionsbezogene Einkommensstützung, Hilfen bei Naturkatastrophen, Strukturanpassungshilfen sowie die Unterstützung von Umweltprogrammen und Regionalbeihilfeprogrammen.

Diese Kategorie wird allgemein als zu breit erachtet und hat insb in den USA zu einer umfangreichen Subventionierung der Landwirtschaft über verschiedene Farm Acts geführt, deren Produktionsneutralität zwei-

⁹ Vgl *Jessen* (2012) 368, Abs 9.

¹⁰ *Ibid.*

felhaft ist.¹¹ Es wurde eine Tendenz festgestellt, Beihilfemaßnahmen umzuqualifizieren, wodurch das Beihilfenniveau insgesamt beibehalten werden könnte. Bildlich werden die Beihilfen somit insb von der „Amber Box“ in die „Green Box“ verschoben. Im Rahmen der Doha-Runde soll die „Green Box“ deshalb präzisiert und eingeschränkt werden.¹²

➤ **Blue-Box-Maßnahmen**

Direktzahlungen im Rahmen von **Erzeugungsbegrenzungsprogrammen** (Flächenstilllegungsprogramme, Lebendviehprämien) unterliegen unter bestimmten Bedingungen (Art 6.5 a) keinen Senkungsverpflichtungen, auch wenn damit (geringe) handelsverzerrende Wirkungen verbunden sind. Diese Ausnahme ist **spezifisch für die EU geschaffen** worden, um dieser einen **schrittweisen Übergang** zu einer stärker marktorientierten Landwirtschaftspolitik zu ermöglichen. Da das Stützungsvolumen auf dieser Grundlage aber sehr hoch bleibt, kommt damit auch ein politisches Argument abhandeln, verstärkt gegen die internen Stützungsmaßnahmen der USA aufzutreten.

➤ **Amber-Box-Maßnahmen (auch „Yellow-Box“-Maßnahmen genannt)**

Soweit kein Ausnahmetatbestand (siehe „Green Box“ oder „Blue Box“) gegeben ist, ist davon auszugehen, dass **interne Stützungsmaßnahmen handelsverzerrend wirken** und zu senken sind. Diese Maßnahmen fallen in die „Amber Box“. Sie müssen in einem Sechs-Jahreszeitraum um 20 % (Entwicklungsländer innerhalb von 10 Jahren um 13 %) abgebaut werden.

Die Amber-Box-Maßnahmen stellen eine **Restkategorie** dar: Alle Maßnahmen, die weder generell (green box) freigestellt sind oder als landwirtschaftliche Entwicklungsmaßnahme (blue box) freigestellt sind und auch nicht unter die de-minimis-Regel gem Art 6.4 fallen (Stützungen bis zu 5 % des landwirtschaftlichen Erzeugungswertes, 10 % für Entwicklungsländer)¹³ sind **abzubauen**, und zwar innerhalb von sechs Jahren (beginnend mit dem Jahr 1995) um **insgesamt 20 %** (13 % für Entwicklungsländer). Das Ausmaß der Stützungen wird rechnerisch über das **„gesamte aggregierte Stützungsmaß“** („*Aggregate Measure of Support*“) – bezogen auf die Periode zwischen 1986 und 1988 – ermittelt. Diese Referenzjahre waren allerdings von einem sehr hohen Stützungs-niveau gekennzeichnet. Die Abbaupflichtung war somit mit keinen großen Anstrengungen verbunden, doch wurde nicht einmal diese sehr bescheidene Verpflichtung beachtet.

¹¹ So im Detail *Jessen* (2012) 371 f.

¹² *Ibid*, 372.

¹³ Dabei wird nach produktspezifischen und nicht produktspezifischen internen Stützungsmaßnahmen unterschieden. Für die erstgenannte Kategorie wird die 5 %-Schwelle auf den Erzeugungswert des betreffenden Grundproduktes berechnet, für die zweitgenannte hingegen auf die landwirtschaftliche Gesamtproduktion.

6. Die Ausfuhrsubventionen

Die **Ausfuhrsubventionen**, das sind **Subventionen**, „**die von der Ausfuhrleistung abhängig sind**“, stellen den handelspolitisch problematischsten Teil der landwirtschaftlichen Beihilfen dar, da damit der Wettbewerb – unter Heranziehung öffentlicher Mittel – unmittelbar verfälscht wird. Während solche Subventionen für Industrieprodukte gänzlich untersagt sind, konnte für landwirtschaftliche Produkte allein eine Reduktionsverpflichtung erreicht werden. Landwirtschaftliche Produkte genießen diesbezüglich also eine privilegierte Behandlung. Voraussetzung ist, dass die betreffenden Produkte in die Verpflichtungslisten der WTO-Mitglieder aufgenommen worden sind – für alle anderen Produkte dürfen überhaupt keine Exportsubventionen gewährt werden.

In Art 9.1 werden die einzelnen, der Senkungsverpflichtung unterliegenden Ausfuhrsubventionen angeführt (bspw von der Ausfuhrleistung abhängige direkte Subventionen, Subventionen für die Marktbetreuungskosten bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Gewährung vergünstigter Transport- und Frachtgebühren).

Sowohl Menge als auch wertmäßiger Umfang der Ausfuhrsubventionen waren in der Sechsjahresperiode ab 1995 **abzubauen** (um 21 % in Bezug auf die Menge und um **36 % in Bezug auf den Wert**). Für die Entwicklungsländer betragen die Senkungsverpflichtungen 24 % bzw 14 %. Obwohl sich die Referenzwerte auf die Periode 1986–1990 (einer Hochsubventionsperiode) bezogen, wurde diese Verpflichtungen nicht eingehalten, wobei insb die EU Schwierigkeiten hatten, eine so weit reichende Umgestaltung der GAP vorzunehmen.

7. Die Doha-Runde

Das Landwirtschaftsabkommen blieb in vielerlei Hinsicht ein Formelkompromiss, der umgangen oder schlichtweg nicht eingehalten wurde. Zentrales Problem bleibt weiterhin der **fehlende Marktzugang, der für 90 % der Handelshemmnisse** im Agrarsektor steht, während **10 % der Handelshemmnisse den Exportsubventionen** zuzuschreiben sind.¹⁴ Die Tarifizierung, dh die Umwandlung von nichttarifären Handelshemmnisse in Zollbindungen hat zwar das Ausmaß der Handelsbeschränkungen transparenter gemacht, aber in Ermangelung eines wirklichen Abbaus der daraus resultierenden, teilweise prohibitiv hohen Zölle (zT mit Sätzen von mehreren hundert Prozent), den Marktzugang nicht wirklich erleichtert.¹⁵

Über die Jahre staute sich damit eine enorme Verärgerung bei zahlreichen WTO-Mitgliedern auf und in der Doha-Erklärung aus 2001, mit welcher die aktuell laufende Verhandlungsrunde eingeleitet worden ist, mussten Verhand-

¹⁴ Vgl *M. J. Trebilcock*, *International Trade Law*, Edward Elgar: Cheltenham (2015) 107 mwN.

¹⁵ *Ibid.*

lungsverpflichtungen im landwirtschaftlichen Bereich deshalb einen prominenten Platz einnehmen. Dabei wurde Folgendes ins Auge gefasst:

- Substanzielle Verbesserungen im Marktzugang;
- eine substanzielle Reduzierung interner Stützungsmaßnahmen;
- die vollständige Beseitigung aller Exportsubventionen.

Dennoch war aber die Euphorie der Mitt-1990er-Jahre vorbei; die weitgehend Nichteinhaltung bzw die halbherzige Umsetzung dieser Verpflichtungen insb durch die EU stellte einen schweren Vertrauensbruch dar und sollte das Verhandlungsklima während der Doha-Runde sehr negativ beeinflussen. Tatsächlich ist die auf ursprünglich vier Jahre veranschlagte Doha-Runde Ende 2018 noch immer im Gange und sie gilt vielfach als gescheitert.

Art 20 AoA enthält eine Evolutivklausel („build-in-agenda“), die die eine Fortführung des Verhandlungsprozesses vorsieht. Dieser Prozess wurde in der Folge im Rahmen der Doha-Runde initiiert. Auch innerhalb dieser Runde zählt die Landwirtschaft zu den zentralen Verhandlungsbereichen, wobei einmal der Marktzugang verbessert werden soll und auch das im Rahmen der Uruguay-Runde initiierte **Programm zur Reduzierung der internen Stützungen und der Exportsubventionen** soll **fortgeführt** werden.¹⁶ Im Jahr 2008 wurde ein umfassender Vorschlag für Subventionskürzungen vorgelegt, der anfänglich konsensfähig schien, dann aber dennoch keine Mehrheit fand, wodurch die Doha-Runde insgesamt zum Stillstand kam. Erst auf der Ministerkonferenz von Bali im Dezember 2013 wurden substanzielle Verhandlungserfolge auch für den Bereich der Landwirtschaft erzielt. Entgegenkommen wurde dabei insb den Entwicklungsländern gezeigt:

- Im Rahmen eines auf vier Jahre befristeten Ernährungssicherheitspaketes wurde den Entwicklungsländern erlaubt, Subvention zur Lagerhaltung („*stockbuilding programmes*“) einzuführen. Damit können die Entwicklungsländer – zumindest einmal auf provisorischer Basis – den Ankauf und die Lagerung von Grundnahrungsmitteln fördern. Weiters wurden ländliche Landschaftserhaltungs- und -nutzungsprogramme in Entwicklungsländern vom Subventionsverbot ausgenommen.
- In Bezug auf den Exportwettbewerb vereinbarten die WTO-Mitglieder, dass sie größte Zurückhaltung bei den Exportsubventionen üben und größtmögliches Bemühen zeigen würden, die tatsächlich angewandten Exportsubventionen signifikant unter dem zulässigen Level zu halten.

Insgesamt bleibt das **Niveau der Exportsubventionen hoch**. Vielfach wurden direkte Exportsubventionen durch indirekte Maßnahmen ersetzt. Die „Green Box“ ist nach allgemeiner Auffassung zu breit definiert und es besteht die Tendenz, bislang untersagte Subventionen in diese Kategorie zu verschieben. Die erlaubten Subventionen („Green Box“, „Blue Box“ und „de minimis“-Ausnahmen) machen über 60 % des gesamten Subventionsvolumens im OECD-Raum aus.¹⁷

¹⁶ Zu beachten ist, dass bereits Art 20 AoA („Fortsetzung des Reformprozesses“) eine „built-in“-Klausel zum weiteren Abbau der Stützungen enthält.

¹⁷ *Trebilcock/Howse/Eliason* (2013) 469.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass ein erfolgreicher Abschluss dieser Verhandlungsrunde – oder einer eventuell neu zu startenden Verhandlungsrunde – weitreichende Liberalisierungszugeständnisse gerade im landwirtschaftlichen Bereich voraussetzen wird.

Das weitere Schicksal des internationalen Agrarhandels ist aber nicht allein vom Erfolg der Doha-Runde abhängig: Der **Schwerpunkt der Handelsverhandlungen** hat sich nämlich schon längst hin zu der **bilateralen bzw. multilateralen Ebene** verschoben und das wirkt sich auch auf den Agrarhandel aus. Am 21.9.2017 ist das CETA-Abkommen zwischen der EU und Kanada in Kraft getreten, das eine weitreichende Marktöffnung auch im Agrarhandel und – für die EU mit ihren zahlreichen traditionellen, hochpreisigen landwirtschaftlichen Produkten besonders wichtig – auch einen weitreichenden Schutz von geographischen Ursprungsbezeichnungen vorsieht. Was auf multilateraler Ebene nicht verwirklicht werden konnte, gelang im regionalen Raum, wo Reziprozität leichter herzustellen ist.

8. Erklärungsansätze für protektionistische Maßnahmen und Subventionen im Landwirtschaftsbereich

a) Schutz der Landwirtschaft als nationales Sicherheitsanliegen

Protektionistische Maßnahmen im landwirtschaftlichen Bereich wurden in der Vergangenheit häufig mit **nationalen Sicherheitsanliegen** gerechtfertigt. Dieses Argument hatte in Zeiten fortwährender Territorialkonflikte, bei welchen die Ernährung der Truppen und der Bevölkerung ein entscheidender militärischer Faktor war und bei welchen Blockademaßnahmen und auch Maßnahmen bis hin zu einer „Politik der verbrannten Erde“ auch Kriegsführungsinstrumente waren, durchaus seine Berechtigung. Für hochintegrierte, interdependente Volkswirtschaften, die sich als Demokratien und als aktive Mitglieder der internationalen Friedensordnung sehen, ist eine solche Politik aber weder keine praktikable oder auch nur denkbare Option. Dort hingegen, wo militärische Konfrontationen in der Logik des 19. Jh und der ersten Hälfte des 20. Jh noch real sind (man denke nur an Nordkorea, den Katar, Venezuela oder den Iran) ist Autarkie im landwirtschaftlichen Bereich durchaus von militärischer Bedeutung, wenn auch letztlich nicht wirklich realisierbar.

b) Protektionismus zum Zweck der Armutsbekämpfung¹⁸

Dieses Argument bedarf einer differenzierten Betrachtung. Tatsächlich ist **in vielen Entwicklungsländern ein erheblicher Teil der Bevölkerung von Einkommen aus der Landwirtschaft abhängig**. Schutz vor ausländischer Konkurrenz, die zT Agrarprodukte zu stark subventionierten Preisen auf die Weltmärkte bringt, kann damit ein notwendiges Instrument zur Subsistenzsicherung breiter Bevölkerungsschichten in den Entwicklungsländern darstellen.

¹⁸ Vgl dazu im Detail *Trebilcock/Pue*, *Agricultural Exceptionalism* (2015) 250 ff.

Anders sieht die Situation dagegen in den **Industriestaaten** aus: Dort lebt ein viel geringerer Teil der Bevölkerung von der Landwirtschaft und die **Einkommen in diesem Sektor liegen häufig auch erheblich über dem Landesdurchschnitt**. Protektionistische Maßnahmen führen hier zu weiteren Renten, zu totem Wohlfahrtsverlust und zur Benachteiligung gerade der ärmeren Bevölkerungsschichten, die einen überproportional großen Teil ihres Einkommens für Lebensmittel verwenden.

c) Erklärungsansätze der Neuen Politischen Ökonomie

Die Neue Politische Ökonomie zeigt, über welche Wege eine protektionistische Politik zugunsten der Landwirtschaft durchgesetzt werden kann:¹⁹

➤ **Stimmentausch**

Obwohl Landwirte nur mehr einen geringen Teil der Wahlbevölkerung ausmachen, sind sie politisch idR gut organisiert und verfügen häufig über ein erhebliches Gewicht in den politischen Vertretungskörpern. Ihre Anliegen können sie auch durch eine auf Reziprozitätsbasis beruhende Unterstützung anderer Interessensvertreter oft gut durchsetzen.

➤ **Selektive Informationsabgabe**

Durch eine geschickte Öffentlichkeitsarbeit können Landwirtschaftsverbände die positiven Leistungen ihrer Kategorie für die Allgemeinheit hervorheben, während die Kosten für die Gesamtbevölkerung verschwiegen werden.

➤ **Partielle Unsichtbarkeit**

So wie andere gut organisierte Interessensgruppen vermeiden Landwirtschaftsverbände eine zu starke Öffentlichkeitspräsenz, insb bei gesellschaftspolitisch heiklen Fragestellungen.

➤ **Vorschicken schwacher Mitglieder**

Unterstützungsmaßnahmen – insb produktionsmengen- und anbauflächenbezogene Unterstützungsleistungen – werden unter Hinweis auf die Bedürftigkeit der ärmsten Vertreter der Kategorie gerechtfertigt, während die vermögensstärksten den größten Nutzen daraus ziehen.

d) Der „traditional gains“-Ansatz

Ein neuerer Erklärungsversuch für die Hartnäckigkeit, mit welcher die Unterstützungspolitik zugunsten der Landwirtschaft begründet werden kann, läuft unter der Bezeichnung der **„traditional gains“-Falle**, beruhend auf Arbeiten von *Gordon Tullock*.²⁰ Danach ist eine **einmal eingeführte Förderpolitik zugunsten der Landwirtschaft nahezu irreversi-**

¹⁹ Vgl *Frey/Kirchgässner*, Demokratische Wirtschaftspolitik (2002) 198 ff.

²⁰ Vgl *Tullock*, The Transitional Gains Trap, 6 *The Bell Journal of Economics* 2/1975, 671–678, zitiert nach *Trebilcock/Pue* (2015) 257.

bel, da sie zu einer Erhöhung der Grundstückspreise (insb im Verhältnis zur Kapitalrendite) führt, die den Landwirten nur einmalig nützt, nachfolgend, bei einer Zurücknahme der Förderung, aber zu einem extremen Wertverlust führen würde, der von den Landwirten nicht hingenommen werden kann, insb wenn diese selbst zu übersteuerten Preisen Grundstücke erworben haben.

9. Zukunftsperspektiven unter Berücksichtigung der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die Landwirtschaft erfüllt auch in den **Industriestaaten zT wichtige gesellschaftspolitische, umweltpolitische und kulturpolitische Funktionen**, hinsichtlich welcher eine Förderung durch die Allgemeinheit durchaus zu rechtfertigen ist. Die damit verfolgten Ziele könnten durch direkte Zuwendungen und durch eine **unmittelbare Abgeltung der gesellschaftlich gewünschten Leistungen** jedoch viel **besser, wirksamer und weniger kostenintensiv** erzielt werden als durch Abschottung und mengenbezogene Förderungen. Letztlich könnten damit auch gravierende Nachteile (bspw im Bereich exzessiver Umweltbelastung durch Intensivlandwirtschaft, überhöhte Preise für Lebensmittel, die sich zulasten der Einkommensschwächsten auswirken, Überproduktion und Preisdumping auf den Weltmärkten zulasten der Produzenten in den Entwicklungsländern) vermieden werden. Dagegen wird allerdings wieder eingewendet, dass derartige Zuwendungen die Bauern zu **lohnabhängigen Landschaftspflegern** machen und die für die Landwirtschaft typische Motivationsbasis zerstören würden.

Eine umfassende Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik an die Anforderungen des WTO-Rechts würde auf jeden Fall eine tiefgreifende Umgestaltung bspw auch der Gemeinsamen Agrarpolitik bedingen, was gegenwärtig nicht realistisch erscheint.²¹ Zwar haben bereits die Ergebnisse der Uruguay-Runde zu erheblichen Umgestaltungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik geführt und die massive Unterstützung der Landwirtschaft wird nun – nach der **MacSharry- und der Fischler-Reform** – in neuem Gewande präsentiert, nämlich im Lichte der „**Multifunktionalität**“ dieses Wirtschaftsbereichs.²² Die Grundausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist aber nach wie vor stark protektionistisch geprägt und mit der Basisphilosophie der WTO nur schwer in Einklang zu bringen. Möglicherweise stellt der „Neue Regionalismus“, die Tendenz zur Errichtung von „Mega-Regionals“ einen Ansatz dar, um diese Kluft zu überbrücken, die Gemeinsame Agrarpolitik also schrittweise und wirksamer in ein multilaterales System einzubauen.

²¹ Zwar haben bereits die Ergebnisse der Uruguay-Runde zu erheblichen Umgestaltungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik geführt, doch ihre protektionistische Natur ist im Kern erhalten geblieben; vgl *Daughjerg/Swinbank* (2009).

²² Vgl *Daughjerg/Swinbank* (2009).

10. Schlussbemerkungen:

Worin liegen die Besonderheiten des Agrarsektors im WTO-Kontext?

Hält man sich die weitreichende Marktöffnung bei Industrieprodukten (und nunmehr zT auch im Dienstleistungssektor) im GATT/WTO-Bereich vor Augen, so muss man sich fragen, weshalb umgekehrt im landwirtschaftlichen Bereich eine Liberalisierung des Welthandels und ein signifikanter Abbau der Subventionen so schwer fällt.

Es werden zahlreiche Argumente ins Feld geführt, die die **Besonderheit des Landwirtschaftssektors** belegen und **Ausnahmen in diesem Bereich rechtfertigen** sollen. Diese Argumente überzeugen allerdings vielfach nicht und sie bedürfen deshalb einer Ergänzung durch Betrachtungen aus dem Blickwinkel der Neuen Politischen Ökonomie.

11. Anhang: Literatur

- Prieß/Pitschas*, Das Übereinkommen über die Landwirtschaft, in *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, 2003, 169–209
- McMahon*, The WTO Agreement on Agriculture, OUP: Oxford 2006
- Daugbjerg/Swinbank*, Ideational Change in the WTO and its Impacts on EU Agricultural Policy Institutions and the CAP, in 31 *European Integration* 3/2009, 311–327
- Jessen*, Landwirtschaft, in *Hilf/Oeter* (Hrsg), WTO-Recht, 2010, 362–395
- Coskeran/Kim/Narlikar*, Trade in Manufactures and Agricultural Products: The Dangerous Link?, in *Narlikar/Daunton/Stern* (Hrsg), World Trade Organization, OUP: Oxford 2012, 344–369
- Trebilcock/Pue*, The Puzzle of Agricultural Exceptionalism in International Trade Policy, in 18 *JIEL* 2015, S 233–260
- O'Connor*, The impact of the Doha Round on the European Union's Common Agricultural Policy, in *McMahon/Cardwell* (Hrsg), Research Handbook on EU Agriculture Law, Edward Elgar: Cheltenham 2015, 387–411