



WTO-ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE LANDWIRTSCHAFT

Die Systeme der internen Stützung in der Landwirtschaft werden durch das Übereinkommen über die Landwirtschaft geregelt, das während der Uruguay-Runde (1986-1994) ausgehandelt wurde und 1995 in Kraft trat. Das langfristige Ziel des Übereinkommens über die Landwirtschaft besteht darin, ein faires und marktorientiertes Agrarhandelssystem zu schaffen und durch die Aushandlung von Verpflichtungen in Bezug auf Unterstützung und Schutz sowie durch die Einführung konsequenterer und operativ wirksamerer Regeln und Disziplinarmaßnahmen einen Reformprozess in Gang zu setzen. Die Landwirtschaft hat daher eine Sonderstellung, da dieser Wirtschaftszweig durch ein eigenes Übereinkommen geregelt wird, dessen Bestimmungen maßgeblich sind.

RECHTSGRUNDLAGE

In Verbindung mit dem 1947 in Genf unterzeichneten Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und dem 1994 in Marrakesch unterzeichneten Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) (ABI. L 336 vom 23.12.1994) sind für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten die Artikel 207 (Gemeinsame Handelspolitik) sowie die Artikel 217 und 218 (Internationale Übereinkünfte) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ([5.2.2](#)) maßgeblich.

ALLGEMEINER RAHMEN DER EXTERNEN DIMENSION DER GAP

Die gesamte Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist seit 1995 den Regeln der WTO unterworfen, zu denen auch ein Streitbeilegungsgremium mit einem verbindlichen Verfahren für Streitfälle gehört, das dafür sorgt, dass die neuen multilateralen Regeln von den Unterzeichnerstaaten eingehalten werden.

Eine entscheidende Rolle für die Ausrichtung der GAP spielen zudem die Zugeständnisse im Agrarbereich zugunsten einer Vielzahl von Ländern im Rahmen verschiedener multilateraler und bilateraler Abkommen sowie einseitige Ausnahmeregelungen, die im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) gewährt werden. Diese Präferenzabkommen sind eine Erklärung für den hohen Anteil von Einfuhren aus Entwicklungsländern an den Agrareinfuhren der Europäischen Union ([3.2.10](#), Tabelle VI).



WTO-ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE LANDWIRTSCHAFT

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) von 1947 fand anfangs auch auf die Landwirtschaft Anwendung, es war aber unvollständig, und die Unterzeichnerstaaten (oder „Vertragsparteien“) nahmen diesen Wirtschaftszweig vom Anwendungsbereich der im allgemeinen Abkommen niedergelegten Grundsätze aus. Im Zeitraum von 1947 bis 1994 war es den Mitgliedstaaten gestattet, die Ausfuhr von landwirtschaftlichen Rohstoffen zu subventionieren und unter bestimmten Umständen Einfuhrbeschränkungen zu erlassen, was zur Folge hatte, dass für die wichtigsten landwirtschaftlichen Rohstoffe Handelsbarrieren galten, wie sie in diesem Umfang bei anderen Warenkategorien nicht üblich sind. Der Weg zu einem fairen und marktorientierten Agrarhandelssystem war daher lang und steinig, bis die Verhandlungen während der Uruguay-Runde (1986-1994) endlich zum Abschluss gebracht werden konnten. Die Landwirtschaft genießt in den Übereinkommen und den Vereinbarungen der WTO über den Warenhandel (die 1994 unterzeichnet wurden und am 1. Januar 1995 in Kraft traten) einen Sonderstatus, da für diesen Wirtschaftszweig ein eigenes Übereinkommen gilt, dessen Bestimmungen maßgeblich sind. Zudem gelten bestimmte Bestimmungen des Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS) auch für die Agrarerzeugung und den Agrarhandel. Das Gleiche gilt für das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) in Bezug auf den Schutz geografischer Angaben. Außerdem werden die Bestimmungen des Übereinkommens über die Landwirtschaft durch das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT) sowie durch technische Unterstützungsmaßnahmen ergänzt.

In diesen Übereinkommen ist im Hinblick auf die Durchsetzung ein gewisses Maß an Flexibilität vorgesehen, und zwar zugunsten der der WTO angehörenden Entwicklungsländer (besondere und differenzierte Behandlung) sowie zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) sowie der Entwicklungsländer, die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind (Sonderbestimmungen).

Die WTO-Mitgliedstaaten haben sich auf der Grundlage des Übereinkommens über die Landwirtschaft verpflichtet, ein Programm zur Reform der geltenden Agrarpolitik umzusetzen, das sich in drei Hauptbereiche gliedert:

A. Marktzugang

Das Übereinkommen über die Landwirtschaft zielt auf eine Verbesserung des Marktzugangs ab; zu diesem Zweck werden die folgenden Maßnahmen vorgeschrieben:

- Umwandlung aller an den Grenzen durchgeführten Schutzmaßnahmen in Zölle (Zolläquivalente), die anschließend schrittweise gesenkt werden sollen (innerhalb von sechs Jahren, zwischen 1995 und 2000, um 36 % für die Industrieländer bzw. um 24 % für die Entwicklungsländer im Vergleich zum Bezugszeitraum 1986 bis 1988);



- Verpflichtung, durch die Eröffnung von Zollkontingenten für bestimmte Erzeugnisse, die keiner Tarifizierung unterliegen, einen „Mindestzugang“ für Drittländer zu gewähren (für jede Erzeugnisgruppe 5 % des Verbrauchs des Bezugszeitraums 1986-1988 bis Ende 2000);
- Beibehaltung von Zollzugeständnissen für Einfuhren zumindest auf dem zwischen 1986 und 1988 bestehenden Niveau (sog. „üblicher Zugang“); Einführung einer besonderen Schutzklausel, die wirksam wird, wenn das Einfuhrvolumen eine bestimmte Schwelle überschreitet oder wenn die Preise für die Einfuhren unter einen bestimmten Schwellenwert fallen.

B. Interne Stützung

Im Übereinkommen über die Landwirtschaft ist eine Verringerung des Stützungsvolumens vorgesehen, die je nach der Art der Beihilfe unterschiedlich festgesetzt wird, wobei die Beihilfen aufgrund ihres Potenzials zur Verzerrung der Agrarmärkte verschiedenen „Boxen“ zugeordnet werden.

- die „Gelbe Box“ (auch als „aggregiertes Stützungsmaß“ (AMS) bezeichnet) umfasst die Preisstützung und die an die Erzeugung gekoppelten Beihilfen, die nicht von der Reduktionsverpflichtung ausgenommen sind. Ihr Volumen sollte innerhalb von sechs Jahren um 20 % – bezogen auf den Bezugszeitraum 1986-1988 – gesenkt werden. Alle WTO-Staaten können außerdem die „Geringfügigkeitsklausel“ anwenden, durch die es möglich wird, eine Stützung, deren Betrag weniger als 5 % des Wertes des entsprechenden Erzeugnisses (gezielte Beihilfen) oder des Gesamtwertes der landwirtschaftlichen Erzeugung (allgemeine Beihilfen) ausmacht, vom aktuellen aggregierten Stützungsmaß auszunehmen. Für die Entwicklungsländer gilt eine Schwelle von 10 %.
- Die „Blaue Box“ umfasst die an Programme zur Angebotskontrolle gekoppelten Beihilfen, die von Reduktionsverpflichtungen ausgenommen sind, wie beispielsweise Direktbeihilfen, die auf eine Fläche und bestimmte Erträge bezogen sind oder auf der Grundlage eines bestimmten Viehbestandes gezahlt werden (wie im Fall der 1992 von der GAP genehmigten „Ausgleichsbeihilfen“) (3.2.3). Für jedes Erzeugnis darf jedoch der Betrag der im Rahmen des AMS gewährten Stützung und der Beihilfen, die Bestandteil der Blauen Box sind, („Gesamt-AMS“) nicht höher sein als der Betrag der gesamten im Wirtschaftsjahr 1992 gewährten Stützung.
- Die „Grüne Box“ umfasst zwei Stützungsgruppen. Unter die erste fallen Programme für öffentliche Dienstleistungen (z. B. Forschung, Ausbildung, Vermarktung, Marktförderung, Infrastruktur, interne Nahrungsmittelhilfe und öffentliche Lagerhaltung aus Gründen der Ernährungssicherung). Unter die zweite fallen Direktzahlungen an Erzeuger, die vollständig von der Erzeugung abgekoppelt sind. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Programme zur Einkommenssicherung und zur Gewährleistung der Sicherheit (Naturkatastrophen, finanzielle Beteiligung des Staates an der Ernteversicherung usw.), um Strukturanpassungsprogramme und um Umweltschutzprogramme. Da alle Beihilfen der Grünen Box als mit dem WTO-Rahmen vereinbar angesehen werden, sind sie vollständig von der Reduktion ausgenommen.



C. Ausfuhrsubventionen

Die Ausfuhrsubventionen mussten über einen Zeitraum von sechs Jahren im Verhältnis zum Bezugszeitraum 1986-1990 (bei Rindfleisch: 1986-1992) hinsichtlich der Menge um 21 % und hinsichtlich der Haushaltsmittel um 36 % reduziert werden. In der Europäischen Union erfolgte diese lineare Kürzung für 20 Erzeugnisgruppen. Für verarbeitete Erzeugnisse kam lediglich die Mittelkürzung zur Anwendung.

DIE FOLGEN DES ÜBEREINKOMMENS ÜBER DIE LANDWIRTSCHAFT FÜR DIE GAP

Ein Teilziel der GAP-Reform von 1992 bestand darin, die Unterzeichnung des Übereinkommens über die Landwirtschaft im Rahmen der Uruguay-Runde zu erleichtern. Infolgedessen hielt die Europäische Union ihre in Marrakesch eingegangenen Verpflichtungen weitgehend ein:

A. Marktzugang

Die Verpflichtungen über die gebundenen Zollsätze der Europäischen Union erstreckten sich auf 1 764 Zolltarifpositionen. Lag der durchschnittliche gebundene Zollsatz für Agrarerzeugnisse zu Beginn des Durchführungszeitraums noch bei 26 %, so betrug er am Ende dieses Zeitraums nur noch 17 %. Darüber hinaus wendete die Europäische Union für 775 der insgesamt 1 764 Zolltarifpositionen Null- oder Mindestzollsätze an. Bei lediglich 8 % der Zolltarifpositionen liegt der Zollsatz bei über 50 %. Diese Spitzenzölle werden auf Milcherzeugnisse, Rindfleisch, Getreide und Getreideerzeugnisse sowie Zucker und Süßstoffe erhoben. Bei den Zollkontingenten führte die Europäische Union insgesamt 87 Quoten ein, von denen 37 den sogenannten Mindestzugang und 44 den sogenannten üblichen Zugang betreffen. Im Jahr 2014 wurden etwa 71 % aller Agrar- und Lebensmitteleinfuhren, d. h. Waren im Wert von 72 Mrd. EUR, mit dem Nullzollsatz in die Union eingeführt.

B. Subventionierte Ausfuhren

Früher stammten die meisten subventionierten Ausfuhren, die der WTO gemeldet wurden, aus der Europäischen Union, bevor diese Subventionen im Rahmen der GAP-Reform 2013 abgeschafft wurden und 2017 auf null zurückgingen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine Reihe von Maßnahmen unserer wichtigsten Wettbewerber (z. B. Nahrungsmittelhilfe, Ausfuhrkredite und staatliche Handelsunternehmen) nicht den WTO-Regeln unterliegen. Die EU wird Erstattungen für Ausfuhren in Zukunft nur ausnahmsweise im Fall schwerer Krisen, die den Markt betreffen, anwenden. Der Anteil der Ausfuhrerstattungen am Agrarhaushalt der Union sank daher von 29,5 % im Jahr 1993 (10,1 Mrd. EUR) in der EU-12 auf nahezu 0 % im Jahr 2017 in der EU-28 (3.2.2). Bei einem Teil der EU-Erzeugnisse gab es erhebliche Senkungen, insbesondere bei Butter, Raps, Käse, Obst und Gemüse, Eier, Wein und Fleisch im Allgemeinen. Die letzte Meldung an die WTO bezieht sich auf den Zeitraum 2016-2017 (G/AG/N/EU/55 vom 28. März 2019).

C. Interne Stützung

Durch die GAP-Reform von 2003, mit der der überwiegende Teil der bestehenden Direktbeihilfen entkoppelt wurde, und die anschließenden sektorspezifischen



Reformen ließ sich der Großteil der Beihilfen aus der Gelben und Blauen Box in Beihilfen aus der Grünen Box umwandeln (61,6 Mrd. EUR in den Jahren 2016-2017 (siehe beigefügte Tabelle). Mit einer Reduzierung von 81 Mrd. EUR zu Beginn der Laufzeit des Übereinkommens auf 6,9 Mrd. im Zeitraum 2016-2017 sank das Volumen der „Gelben Box“ (aggregiertes Stützungsmaß, AMS) ungeachtet der aufeinanderfolgenden Beitritte erheblich. Die Europäische Union hält damit die in Marrakesch eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich dieser Box (72,38 Mrd. EUR jährlich) zum großen Teil ein. Darüber hinaus umfasste die Blaue Box in demselben Berichterstattungszeitraum 4,6 Mrd. EUR.

VON DER EU AN DIE WTO GEMELDETE INTERNE STÜTZUNG (in Mio. EUR)	GRÜNE BOX (Betrag und %)	BLAUE BOX (Betrag und %)	GELBE BOX (AMS) (Betrag und %)	GEMELDETE STÜTZUNG GESAMT
Zeitraum 2011/2012 (G/AG/N/EU/20)	70 976,8 87,8 %	2 981,1 3,7 %	6 858,9 8,5 %	80 816,8 100 %
Zeitraum 2012/2013 (G/AG/N/EU/26)	71 140,0 89,1 %	2 754,2 3,5 %	5 899,1 7,4 %	79 793,3 100 %
Zeitraum 2013/2014 (G/AG/N/EU/34)	68 697,8 88,8 %	2 663,6 3,4 %	5 971,7 7,8 %	77 333,1 100 %
Zeitraum 2014/2015 (G/AG/N/EU/43)	65 256,8 87,3 %	2 878,8 3,8 %	6 642,3 8,9 %	74 777,9 100 %
Zeitraum 2015/2016 (G/AG/N/EU/46)	60 828,5 84,2 %	4 331,1 6,0 %	7 101,8 9,8 %	72 261,4 100 %
Zeitraum 2015/2016 (G/AG/N/EU/46)	61 696,1 84,2 %	4 641,2 6,3 %	6 944,5 9,5 %	73 281,8 100 %

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Europäische Parlament hat den Verlauf der multilateralen Verhandlungen im Allgemeinen und der Agrarverhandlungen im Besonderen stets mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt. Dieses Interesse kommt in einer Reihe von Entschlüssen zum Ausdruck, darunter die Entschlüsselung vom 18. Dezember 1999 zur dritten Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation in Seattle, die Entschlüsselung vom 13. Dezember 2001 zur WTO-Konferenz in Doha, die Entschlüsselung vom 12. Februar 2003 zu den WTO-Verhandlungen im Bereich des Agrarhandels, die Entschlüsselung vom 25. September 2003 zur fünften WTO-Ministerkonferenz in Cancún, die Entschlüsselung vom 1. Dezember 2005 zu den Vorbereitungen für die sechste WTO-Ministerkonferenz in Hongkong, die Entschlüsselungen vom 4. April 2006,



9. Oktober 2008, 16. Dezember 2009, 14. September 2011, 21. November 2013 und 26. November 2015 zur Bewertung der Doha-Runde sowie die EntschlieÙung vom 15. November 2017 zu den multilateralen Verhandlungen angesichts der 11. WTO-Ministerkonferenz in Buenos Aires. Das Europäische Parlament hat die Kommission stets aufgefordert, die Interessen der europäischen Erzeuger und Verbraucher, aber auch die Interessen der Landwirte jener Länder, zu denen die Europäische Union traditionell besonders enge Beziehungen unterhält (AKP-Staaten), zu schützen. Im Jahr 1999 – zu Beginn der WTO-Millenniumsrunde – brachte es seine Unterstützung dafür zum Ausdruck, dass die Verhandlungsführer der Europäischen Union für das europäische Agrarmodell eintreten, das auf der Multifunktionalität der landwirtschaftlichen Tätigkeit beruht. Durch verschiedene EntschlieÙungen wurde diese Unterstützung mit Nachdruck bestätigt und hervorgehoben, wie wichtig die ausdrückliche Anerkennung „nicht handelsbezogener Anliegen“ und die Berücksichtigung der Anliegen der Bürger in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Umweltschutz, Lebensmittelqualität und Tierschutz ist.

Seitdem die Vereinigten Staaten mit der Wahl von Donald Trump im Jahr 2017 dem Bilateralismus Vorrang einräumen, hat das multilaterale Handelssystem Schaden genommen, wie zum Beispiel der Zollkrieg mit China oder die Blockade des WTO-Berufungsgremiums im Jahr 2019 gezeigt haben. Angesichts dessen sind die Europäische Union und das Europäische Parlament darauf bedacht, dass die Errungenschaften des multilateralen Systems innerhalb der WTO erhalten bleiben, insbesondere im Bereich des Agrarhandels (im Dezember 2019 hat die EU den WTO-Mitgliedsländern bereits ein vorläufiges Berufungsverfahren vorgeschlagen, das das Berufungsgremium ersetzen soll).

François Nègre
02/2020

