



**Europäische Agrarumweltpolitik
in den Grenzen der WTO**

Teil: WTO

Marita Wiggerthale

Inhaltsverzeichnis

	Seite
0 Liste der Verzeichnisse	2
1 Vorwort	3
2 Einführung	4
3 Landwirtschaft und Umwelt in der WTO	5
3.1 Der Umweltschutz in der WTO	5
3.2 Der Umweltschutz im Agrarabkommen	6
3.3 Das Verhältnis der verschiedenen Abkommen untereinander	8
3.4 Die Agrarumweltprogramme der EU in der Green Box	8
3.5 Analyse der Green Box Fähigkeit der EU-Verordnung 2078/92	12
3.5.1 Kriterien und Voraussetzungen für Subventionen im Rahmen von Umweltprogrammen	14
3.5.2 Keine oder höchstens geringe handelsverzerrende Auswirkungen	23
4 Politische Schlußfolgerungen	29
5 Schlußbemerkungen	30
6 Annexe	31
7 Literaturverzeichnis	35

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Liste der Green Box Maßnahmen	7
Abbildung 2: Die Notifizierungen der EU in der Green Box	9
Abbildung 3: Liste der Umweltprogramme der EU	10
Abbildung 4: Green Box Expenditures, 1995 1/	11
Abbildung 5: Berechnung des Einkommensverlusts	18

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ausgaben für die gesamten Umweltprogramme	12
Tabelle 2: Auflagen bei den Agrarumweltmaßnahmen der EU	17
Tabelle 3: Förderprämien für den ökologischen Landbau in den Bundesländern (DM je ha)	20
Tabelle 4: Formen der Prämiengestaltung	20
Tabelle 5: Anteil der Gelder der Mitgliedsstaaten für verschiedene Kategorien von Agrarumweltmaßnahmen (1996 Programme)	25

Annexe

Annex 1: Schwerpunktsetzung der Mitgliedsstaaten bei den Agrarumweltmaßnahmen	31
Annex 2: Anteil der von der Verordnung 2078/92 erfassten Flächen	31
Annex 3: EAGFL-Ausgaben im Rahmen der Verordnung 2078/92	32
Annex 4: Ausgaben für Agrarumweltprogramme in den Bundesländern sowie Anteile an der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) 1993-1997.	32
Annex 5: Leitsätze für die Definition der guten fachlichen Praxis	33
Annex 6: Auswahl von möglichen Umweltinstrumenten	33
Annex 7: Umweltwirkungen in Bezug auf (a-)biotischen Ressourcenschutzziele	34

1. Vorwort

Seit Ende der 40er Jahre erfahren die OECD Länder eine zunehmende wirtschaftliche Liberalisierung; die Debatte um Subventionen ist ein Produkt dieser Entwicklung genauso wie die sich daraus ergebende Redefinierung der Rolle des Staates in diesem Prozeß. O'Brien vergleicht den Globalisierungs- und Liberalisierungsprozeß mit dem Schälen einer Zwiebel. Die äußere Haut waren Zölle auf Fertigwaren, während als innere Schichten Subventionen, Schutz der Landwirtschaft und Umweltschutzbestimmungen angesehen werden können. Die Kontroverse um Subventionen kann seiner Meinung nach als Teil einer breiten Bewegung zur Reduzierung der Rolle des Staates als direkten Wirtschaftsmanager betrachtet werden. Ein Angriff auf die heimische Politik einer anderen Regierung sei ein Angriff auf seine politische Autonomie.¹

Dies mag z.T. die schwierigen Verhandlungen im Bereich der Landwirtschaft in der Uruguay Runde erklären. Herausgekommen ist eine World Trade Organization (WTO) mit einem neuen verbindlichen Streitbeilegungsmechanismus und neuen Regulierungsbereichen wie z.B. Dienstleistungen, geistige Eigentumsrechte und Landwirtschaft. Das Agrarabkommen (AoA) reglementiert nicht nur die Bereiche Exportsubventionen und Marktzugang, sondern auch den Bereich der internen Stützung bzw. die Subventionspolitik im landwirtschaftlichen Sektor. Die Mc Sharry Reform von 1992, benannt nach dem damaligen Agrarkommissar, macht die Verabschiedung des Agrarabkommens erst möglich; ein Richtungswechsel wird eingeleitet. Die Agrarumweltmaßnahmen (Verordnung 2078/92) werden als flankierende Maßnahmen eingeführt.

Die Weiterführung des Reformprozesses ist mit der WTO-Verhandlungsrunde wieder in Gang gesetzt worden. Die Bestimmungen werden überprüft, revidiert, und möglicherweise verschärft. Zur "Sicherstellung" einer Fortführung der EU-Agrarumweltpolitik und zur Vermeidung von Handelsverzerrungen zu lasten der Entwicklungsländer sind folgende Fragen zu beantworten: Erfüllen die Agrarumweltprogramme der EU die Bestimmungen für Umweltsubventionen in der Green Box? Wo sind angesichts der Erfahrungen mit diesen Programmen Schwierigkeiten beim Nachweis ihrer WTO-Konformität zu erwarten? Kann bei der Subventionierung von diesen Umweltprogrammen ein Mißbrauch als versteckter Protektionismus ausgeschlossen werden? Welche Forderungen lassen sich aus der Analyse der Green Box-Fähigkeit der EU-Programme für die Regulierung der Agrarumweltpolitik in der WTO ableiten? Diese Arbeit will einen Beitrag zur Klärung dieser Fragen leisten.

Diese Arbeit wurde bereits Ende 1999 von mir verfaßt. Angesichts der aktuellen Diskussion im Rahmen der Doha-Runde um die handelsverzerrenden Effekte der Grünen Box einerseits und um den Erhalt des nationalen Spielraums zur Förderung einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung andererseits haben die Ergebnisse der Studie nicht an Bedeutung verloren. Aus diesem Grunde ist sie jetzt ins Englische übersetzt worden mit dem Ziel einen Beitrag zu der Diskussion zu liefern.² Eine Aktualisierung der Zahlen wurde nicht vorgenommen. Sie würde letztendlich aber auch wenig an den grundlegenden Aussagen der Studie ändern.

Marita Wiggerthale
März 2004

¹ Vgl. O'Brien (1997). S.19.

² Die englische Fassung kann abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/tw/agren04e.pdf

2. Einleitung

1992 werden mit der Mc. Sharry Reform die Agrarumweltmaßnahmen als zeitlich unbefristete flankierende Maßnahme eingeführt. Auch wenn die Umsetzung der Verordnung 2078/92 zunächst etwas schwerfällig verläuft, sind bis zum Ende des ersten Durchführungszeitraums 1998 158 Programme mit 2200 unterschiedlichen Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten umgesetzt. Mit einem Erfassungsbereich von 19,5% der landwirtschaftlichen Nutzfläche wird die im 5. Umweltaktionsprogramm gesetzte Zielvorgabe von 15% überschritten. Die Umsetzung variiert erheblich innerhalb der EU, als auch innerhalb von Deutschland. Der Schwerpunkt liegt mit 85% der Finanzmittel der Mitgliedsstaaten (EU-15) auf der Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion. Bei der Bewertung und Begleitung sind noch erhebliche Defizite zu verzeichnen.

In der Landwirtschaft wird das als marktkonform geltende Verursacherprinzip bisher nicht vollständig umgesetzt. Dennoch werden seit Ende der 80er Jahre vermehrt ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik eingesetzt. In der Landwirtschaft können "First Best" Instrumente aufgrund der verzerrten Marktstrukturen nicht angewandt werden. Demzufolge gilt für die Landwirtschaft das Konzept der "efficiency without optimality".

Voraussetzung für die Vergütung der Umweltleistungen ist, dass sie über die bloße Befolgung der guten landwirtschaftlichen Praxis hinausgehen und eine wesentliche Reduzierung des Einsatzes ertragssteigernder Mittel gewährleisten. Das "Provider Gets Principle" liegt der Umweltgüterbereitstellung als Grundsatz zugrunde. Eine leistungsbezogene, dauerhaft planbare Vergütung von Umweltleistungen ist aus Naturschutzgründen anzustreben. Hierzu ist eine regionale Bestimmung der guten fachlichen unerlässlich. Ein Ansatzpunkt für die gute fachliche Praxis kann der Integrierte Landbau sein, wobei starre Grenzziehungen der standort- und betriebspezifischen Situation u.U. nicht gerecht werden. Zudem ist eine Erweiterung um die Biodiversitätsziele aus ökologischer Sicht geboten.

Eine umfassende Messung der Umweltwirkungen liegt nicht vor. Experten bescheinigen allen Agrarumweltmaßnahmen im Vergleich zur ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung positive Umweltwirkungen, die jedoch erheblich schwanken. Die Gewichtung der Maßnahmen ergibt eine Vorrangigkeit der Landschaftspflegemaßnahmen. Kritisch betrachtet werden Programme, die nur geringe Umweltauflagen mit einem moderaten Eingriff in den Betriebsablauf beinhalten. Sie sollten z.T. Elemente der guten fachlichen Praxis darstellen. Die Kommission sieht angesichts der erzielten Umweltwirkungen und einer Gemeinschaftsbelastung von 4% des EAGFL ein "sehr gutes" Kosten-Nutzen-Verhältnis der Agrarumweltmaßnahmen. Die ökologischen Bewertungen weisen erhebliche Defizite auf, v.a. weil die meisten Mitgliedsstaaten keine Leistungsvorgaben festgelegt haben, die eine ordnungsgemäße Beurteilung der Leistung im Verhältnis zu den Zielsetzungen ermöglicht.

Im allgemeinen sind positive Einkommenswirkungen zu erwarten, zumal sie als ein Ziel der Verordnung 2078/92 benannt sind. Dabei treten in der Höhe nicht einzuschätzende Mitnahmeeffekte auf, wenn die Prämie die Einhaltungskosten übersteigt. Während sie im Fall der Anreize unverzichtbar sind, ergeben sich Minimierungspotentiale im Bereich der Programme mit geringen Umweltauflagen und durch eine Differenzierung der Prämie z.B. nach der Ertragsfähigkeit der Standorte.

Die Agenda 2000 baute die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums zur zweiten Säule der Agrarpolitik aus. Mit der die Agrarumweltmaßnahmen integrierende Verordnung 1257/99 werden einige Defizite der alten Verordnung korrigiert und die Umweltziele stärker betont. Der Grundsatz der Kohärenz gibt der Agrarumweltpolitik der Gemeinschaft zudem eine neue Qualität. Die Anreizkomponente wird künftig nur noch "begrenzt" gewährt. Deren Auswirkungen auf die Gestaltung der Zahlungen in den Mitgliedsstaaten und auf die Teilnahme der Landwirte ist nicht abzusehen.

Mit den Agrarumweltprogrammen wird innerhalb der Gemeinschaft ein wichtiger und bedeutender Schritt hin zur Integration der Umweltpolitik in die Agrarpolitik vollzogen. Ihr Umfang bleibt insgesamt dennoch begrenzt.

3. Landwirtschaft und Umwelt in der WTO

3.1. Der Umweltschutz in der WTO

Mit der Gründung der WTO 1994 werden die handelsrechtlichen Rahmenbedingungen für Agrarumweltsubventionen festgelegt. Das "Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization" (Präambel, Absatz 1) besagt, dass in den Handelsbeziehungen die optimale Nutzung der Ressourcen in Übereinstimmung mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung zu berücksichtigen ist.

Preamble: *"Recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view of raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world's resources **in accordance with the objective of sustainable development**, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development."*

Als "Rahmenvorschrift" gilt diese Erklärung für alle WTO-Vertragstexte.³ Dies wird von der Berufungsinstanz (Appellate Body) im Streitfall "United States-Shrimps" bestätigt, indem sie den 1. Absatz der Präambel als relevant für die Interpretation der in den verschiedenen WTO-Abkommen enthaltenen Bestimmungen bezeichnet. *"By explicitly recognizing the 'objective of sustainable development', the preamble shows that 'the signatories to the Agreement were, in 1994, fully aware of the importance and legitimacy of environmental protection as a goal of national and international policy.'"*⁴

Senti kritisiert hingegen, dass die optimale Nutzung der natürlichen Ressourcen in der WTO nicht als gleichwertiges Ziel neben der Erhöhung des Lebensstandards, der Sicherung der Vollbeschäftigung usw. gestellt wird, sondern der Ausweitung der Produktion und des Handels untergeordnet ist.⁵

Im ministeriellen Beschluss "Handel und Umwelt" vom 14. April 1994 wird Bezug auf die Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung, die Agenda 21 und deren Weiterverfolgung im GATT genommen. "Voller Optimismus" wird erklärt, dass weder ein Widerspruch bestehen soll, noch notwendig ist, zwischen der Aufrechterhaltung und der Wahrung eines offenen, nicht-diskriminierenden und gerechten multilateralen Handelssystems einerseits und Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung andererseits.

³ Vgl. Altemöller (1998). S.35.

⁴ WTO (1999a). S.19.

⁵ Vgl. Senti (1999). S.98.

3.2. Der Umweltschutz im Agrarabkommen

Laut Präambel ist das vereinbarte langfristige Ziel die Schaffung eines fairen und markt-orientierten Agrarhandelssystems mit einer wesentlichen schrittweisen Senkung der Stützungs- und Schutzmaßnahmen für die Landwirtschaft innerhalb eines vereinbarten Zeitraums. Damit sollen Beschränkungen und Verzerrungen auf den Weltagrarmärkten korrigiert bzw. verhütet werden. Die Verpflichtungen im Rahmen des Reformprogramms sollten unter Berücksichtigung nicht handelsbezogener Anliegen wie Ernährungssicherung und Umweltschutz von allen Mitgliedsländern in angemessener Weise übernommen werden.

Preamble: *Noting that commitments under the reform programme should be made in an equitable way among all Members, having regard to non-trade-concerns, including food security and the need to protect the environment, having regard to the agreement that special and differential treatment for developing countries is an integral element of the negotiations, and taking into account the possible negative effects of the implementation of the reform programme on least-developed and net food importing developing countries; Hereby agree as follows:[...].*

Die Green Box fordert die Einhaltung von grundlegenden Kriterien und von maßnahme-spezifischen Kriterien und Bedingungen. Die “basic criteria” sind im Absatz 1 des Annex 2 dargelegt. Bei strittigen grünen Maßnahmen sollen sie als “*normative and generally applicable benchmark*”⁶ eine Differenzierung des Status‘ der Maßnahme ermöglichen.

Paragraph 1.: *Domestic support measures for which exemption from the reduction commitments is claimed shall meet the fundamental requirement that they have no, or at most minimal, trade-distorting effects or effects on production. Accordingly, all measures for which exemption is claimed shall conform to the following basic criteria:*

- a) the support in question shall be provided through a publicly-funded government programme (including government revenue foregone) not involving transfers from consumers; and*
- b) the support in question shall not have the effect of providing price support to producers;*

plus policy-specific criteria and conditions as set out below.

Im Absatz 2) bis 13) des Annex 2 werden mögliche Green Box Maßnahmen mit ihren jeweils spezifischen Kriterien aufgelistet.

Die Länge der Liste sagt dabei nach Josling, Tangermann und Warley mehr über die Vielfalt der Handlungsmöglichkeiten von Regierungen aus, als dass sie ein Anlass zur Sorge im Hinblick auf von ihnen ausgehenden Handelsverzerrungen gibt. Vielmehr sei die Liste der Green Box Maßnahmen ein Schritt vorwärts in dem Sinne, dass sie anzeige, in welche Richtung sich die Agrarpolitik in Zukunft bewegen solle, “*in order to achieve domestically what they are supposed to achieve without negative international effects.*”⁷ Nach Senti ist die Ausnahmepalette der Green Box so vielfältig und bunt gehalten, dass jedes Land seine Landwirtschaft im bisherigen Ausmaß unterstützen kann, wenn auch nach einem anderen System (über nicht produktionsgebundene Beiträge).⁸ Mit dem Hinweis darauf, dass diese Liste nicht erschöpfend sei, biete das Agrarabkommen im Bereich Umweltschutz weitgehend eine “carte blanche”.⁹

⁶ Shanahan, Mitarbeiter in der Rechtsabteilung der WTO (1996). S.57.

⁷ Josling, Tangermann und Warley (1996). S. 208.

⁸ Vgl. Senti (1994). S.75.

⁹ Vgl. Bernauer und Ruloff (1999). S.100.

Abbildung 1: Liste der Green Box Maßnahmen

<p>Abs.2.: Allgemeine Dienstleistungen z.B. Forschung, Beratung, Inspektionsdienste etc. Abs.3.: Öffentliche Lagerhaltung aus Gründen der Ernährungssicherheit Abs.4.: Interne Nahrungsmittelhilfe Abs.5.: Direktzahlungen an Erzeuger Abs.6.: Nicht produktionsbezogene Einkommensstützung Abs.7.: Finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand an Einkommensversicherungen und anderen Einkommenssicherungsprogrammen Abs.8.: Zahlungen als Hilfe bei Naturkatastrophen Abs.9.: Strukturanpassungshilfe in Form von Ruhestandsprogrammen für Erzeuger Abs.10.: Strukturanpassungshilfe in Form von Programmen zur Stilllegung von Ressourcen Abs.11.: Strukturanpassungshilfe in Form von Investitionsbeihilfen Abs.12.: Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen Abs.13.: Zahlung im Rahmen von Regionalbeihilfeprogrammen</p> <p>Quelle: Eigene Zusammenstellung.</p>	
--	--

Für die Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen werden spezifische Kriterien wie folgt zugrunde gelegt:

- a) *Eligibility for such payments shall be determined as part of a clearly-defined government environmental or conservation programme and be dependent on the fulfilment of specific conditions under the government programme, including conditions related to production methods or inputs.*
- b) *The amount of payment shall be limited to the extra costs or loss of income involved in complying with the government programme.*

Zahlungen für Forschung und Infrastruktur sind auch bei Umweltprogrammen über die “Allgemeinen Dienstleistungen” (Absatz 2) abgedeckt.

Die Green Box-Maßnahmen müssen vom Ende des ersten Implementierungsjahres an jährlich von den Mitgliedsstaaten notifiziert werden. Die unverzügliche Notifizierungspflicht gilt für jede “neue” Maßnahme (Art.18:3). Dabei sind die Einzelheiten der neuen oder geänderten Maßnahme und ihre Übereinstimmung mit den vereinbarten Kriterien in Artikel 6 oder Annex 2 zu beschreiben.

Art.18:3.: *In addition to the notifications to be submitted under paragraph 2, any new domestic support measure, or modification of an existing measure, for which exemption from reduction is claimed shall be notified promptly. This notification shall contain details of the new or modified measure and its conformity with the agreed criteria as set out either in Article 6 or in Annex 2.*

Artikel 7 AoA enthält die Verpflichtung die Green Box-Maßnahmen nach Maßgabe des Übereinkommens zu handhaben. Sofern für diese internen Stützungsmaßnahmen nicht der “grüne” Nachweis erbracht werden kann, fallen sie unter das AMS.

- Art.7.:** *1. Each member shall ensure that any domestic support measures in favour of agricultural producers which are not subject to reduction commitments because they qualify under the criteria set out in Annex 2 of this Agreement are maintained in conformity therewith.*
3. (a) *Any domestic support measure in favour of agricultural producers, including any modification to such measure, and any measure that is subsequently introduced cannot be shown to satisfy the criteria in Annex 2 to this Agreement or to be exempt from reduction by reason of any other provision of this Agreement shall be included in the Member’s calculation of its Current Total AMS.*

Abschließend sei noch auf ein *“wichtiges Element”*¹⁰ des Agrarabkommens hingewiesen: die Weiterführung des Reformprozesses. Bei den ein Jahr vor Ende des Durchführungszeitraums zu beginnenden Weiterverhandlungen, sprich 1999, sollen u.a. auch nicht handelsbezogene Anliegen wie Umweltschutz und Ernährungssicherung berücksichtigt werden.

Art.20.: *Recognizing that the long-term objective of substantial progressive reductions in support and protection resulting in fundamental reform is an ongoing process, Members agree that negotiations for continuing the process will be initiated one year before the end of the implementation period, taking into account:*

c) non-trade-concerns, special and differential treatment to developing country Members, and the objective to establish a fair and market-oriented agricultural trading system, and the other objectives and concerns mentioned in the preamble to this Agreement;

Der Art. 20 stellt die wichtigste Grundlage für die Weiterführung des Reformprozesses im Rahmen der Agrarverhandlungen dar. Die nicht handelsbezogenen Anliegen Umweltschutz und Ernährungssicherung bilden eine gute Grundvoraussetzung dafür, dass der politische Handlungsspielraum bei der Vergabe von Subventionen für eine Ausrichtung auf nachhaltige ländliche Entwicklung im Norden und im Süden erhalten werden kann.

3.3. Das Verhältnis der verschiedenen Abkommen untereinander

Das Verhältnis zwischen dem WTO-Abkommen, dem GATT 1994 und den multilateralen Handelsabkommen der WTO im Warenhandel, wozu auch das Agrarabkommen zählt, ist wie folgt zu beschreiben:

- Beim Vorliegen eines Widerspruches zwischen Bestimmungen des GATT 1994 und Bestimmungen eines anderen Abkommens in Anhang 1A des WTO-Abkommens sind die Bestimmungen der anderen Abkommen maßgebend.¹¹
- Kommt es zu einer Normenkollision zwischen einer Bestimmung des WTO-Abkommens und einer Bestimmung eines der multilateralen Handelsabkommen, hat die Bestimmung des WTO-Abkommens im Ausmaß der Normenkollision Vorrang (Art.XVI WTO-Abkommen).
- Liegt ein Konflikt zwischen dem Agrarabkommen und dem Subventionsabkommen oder einem anderen multilateralen Handelsabkommen vor, ist das Agrarabkommen überlegen.

Das besondere Verhältnis zwischen dem Agrarabkommen und dem Subventionsabkommen ist für die Dauer des Durchführungszeitraums (in diesem Fall 9 Jahre) hinsichtlich der Anfechtbarkeit von internen Stützungsmaßnahmen in der Landwirtschaft durch die Friedensklausel geregelt.

3.4. Die Agrarumweltprogramme der EU in der Green-Box

Wie bereits erwähnt müssen die Green Box-Maßnahmen vom Ende des ersten Implementierungsjahres an jährlich von den Mitgliedsländern notifiziert werden. Bisher sind die Durchführungsjahre 1995/96 und 1996/97 von der EU beim Agrarausschuss notifiziert.

Die Mitgliedsländer sind dabei angehalten eine Beschreibung jeder von der Senkungsverpflichtung ausgenommenen Maßnahme in Bezug auf die relevanten Kriterien vorzulegen. *“In practice this will involve not only a description of the measure itself but also a description of how the measure squares with the relevant criteria.”*¹²

¹⁰ Josling, Tangermann und Warley (1996). S.177.

¹¹ Vgl. Benedek (1998). S.57.

¹² Shanahan, Mitarbeiter der WTO in der Rechtsabteilung (1996). S.58.

Abbildung 2: Die Notifizierungen der EU in der Green Box

Interne Stützung: Europäische Gemeinschaften Berichtszeitraum: Vermarktungsjahr 1995/96¹³ Von Reduktionsverpflichtungen ausgenommene Maßnahmen: Green Box			
Art der Maßnahme	Name und Beschreibung der Maßnahme in Bezug auf die Kriterien im Annex 2	Geldwert (Mio. ECU)	Kommentare
(j) Umweltprogramme	Umweltschutz und Landschaftsschutz, Kontrolle der Bodenerosion, Extensivierung, Hilfe für umweltsensible Gebiete; Unterstützung und Schutz des organischen Anbau durch das Herbeiführen von fairen Wettbewerbsbedingungen; Hilfe für Forstmaßnahmen in der Landwirtschaft; Erhalt der genetischen Ressourcen in der Landwirtschaft	2.783,3	Ratsverordnungen: 797/85, 1401/86, 1402/86, 2052/88, 2092/91, 2328/91, 2066/92, 2078/92, 2079/92, 2080/92, 1467/94
Interne Stützung: Europäische Gemeinschaften Berichtszeitraum: Vermarktungsjahr 1996/97¹⁴ Von Reduktionsverpflichtungen ausgenommene Maßnahmen: Green Box			
Art der Maßnahme	Name und Beschreibung der Maßnahme in Bezug auf die Kriterien im Annex 2	Geldwert (Mio. ECU)	Kommentar
(j) Umweltprogramme	Umweltschutz und Landschaftsschutz, Kontrolle der Bodenerosion, Extensivierung, Hilfe für umweltsensible Gebiete; Unterstützung und Schutz des organischen Anbaus durch das Herbeiführen von fairen Wettbewerbsbedingungen; Hilfe für Forstmaßnahmen in der Landwirtschaft; Erhalt der genetischen Ressourcen in der Landwirtschaft	4.223,7	Ratsverordnungen: 797/85, 1401/86, 1402/86, 2052/88, 2066/92, 2078/92, 2079/92, 2080/92, 1467/94, 950/97

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach WTO (1998b) und WTO (1999b).

Auch wenn die Green Box-Maßnahmen der EU bei Nicht-Einhaltung der Kriterien prinzipiell anfechtbar sind, ist dies bisher trotz einiger Bedenken seitens der anderen Mitgliedsländer der WTO (siehe oben) nicht der Fall.¹⁵ Generell besteht jedoch auch die Möglichkeit mittels informeller Konsultationen mit dem Vorsitzenden des Agrarausschusses Streitigkeiten zu klären.¹⁶ Bisher haben solche Konsultationen im Zusammenhang mit den Agrarumweltprogrammen der EU nicht stattgefunden.¹⁷ Ein Grund für bisher nicht aufgetretene Klagen ist sicherlich der bisher relativ geringe Umfang der finanziellen Mittel für Umweltprogramme. 24,4% der gesamten internen Stützung der EU entfallen 1996 auf die Green Box¹⁸. Der Anteil der EU-Umweltprogramme an der Green Box bzw. am "Current Total AMS" beträgt nur 18% respektive 8%.¹⁹

¹³ Vgl. WTO (1998b). S.6.

¹⁴ Vgl. WTO (1999c). S.5.

¹⁵ Von den 73 bei der WTO eingebrachten Klagen beziehen sich 17 auf das AoA: 7 Klagen zum Importzugang, 7 Klagen zu gesundheitspolizeilichen Beschränkungen und 3 Klagen zu Exportsubventionen. Keine Klage bezieht sich auf die interne Stützung. Vgl. Hudec (1998) S.43.

¹⁶ "This process of informal consultations on current implementation issues has helped to resolve or defuse a number of potential disputes or difficulties with regard to implementation". Londoño (1998). S.8.

¹⁷ Persönliche Mitteilung von Hr. Londoño, Vorsitzender des Agrarausschusses der WTO, vom 5.11.1999.

¹⁸ Vgl. WTO (1999d). S.7.

¹⁹ Vgl. WTO (1999d). S.156.

Abbildung 3: Liste der Umweltprogramme der EU

Liste der im Rahmen der notifizierten Umweltprogramme aufgeführten Verordnungen		
	VO- Nummer	Titel der Verordnung
Verordnungen mit umweltpolitischem Bezug, die sich auf benachteiligte	797/85 ²⁰	Verordnung zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur
	1401/86	Verordnung über eine gemeinsame Maßnahme zur Förderung der Landwirtschaft in bestimmten benachteiligten Gebieten Norditaliens
	1402/86	Verordnung über eine gemeinsame Maßnahme zur Förderung der Landwirtschaft auf den Insel vor der Nord- und Westküste Schottlands mit Ausnahme der Western Isles (Outer Hebrides)
	2052/88 ²¹	Verordnung über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente
	2328/91 ²²	Verordnung zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur
	950/97 ²³	Verordnung zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur
Sonstige Verordnungen den Umweltschutz bzw. die Extensivierung der Produktion betreffend	2092/91	Verordnung über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel
	2078/92	Verordnung für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren
	2079/92 ²⁴	Verordnung zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für den Vorruhestand in der Landwirtschaft
	2080/92 ²⁵	Verordnung zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft
	2066/92 ²⁶	Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 468/87 mit allgemeinen Bestimmungen zur Regelung der Sonderprämie für Rindfleischerzeuger sowie der Verordnung (EWG) Nr. 1357/80 zur Einführung einer Prämienregelung für die Erhaltung des Mutterkuhbestandes.
	1467/94	Verordnung über die Erhaltung, Beschreibung, Sammlung und Nutzung der genetischen Ressourcen der Landwirtschaft

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

²⁰ Gemäß Art.19 Der VO 787/85 wird all jenen Landwirten eine Beihilfe gewährt, die sich in ausgewiesenen Gebieten mit gefährdeter Umwelt verpflichten, landwirtschaftliche Produktionsverfahren zu verwenden, die mit den Erfordernissen des Schutzes des natürlichen Lebensraums vereinbar sind. Vgl. EG (1985). S.10.

²¹ Gemäß VO 2052/88 haben die Interventionen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung in den Zielregionen 1 und 5b u.a. das Ziel zum Schutz der Umwelt und zur Erhaltung des ländlichen Raums (einschließlich der Erhaltung der natürlichen Ressourcen der Landwirtschaft sowie zum Ausgleich der Auswirkungen naturgegebener Nachteile für die Landwirtschaft beizutragen. Vgl. EG (1988). S.12.

²² Die Verordnung (EWG) Nr. 2328/91 hebt die Verordnung (EWG) Nr. 797/85 auf. Diese wird wiederum von der VO 950/97 abgelöst. Sie werden aufgeführt, weil es noch immer laufende Zahlungen im Rahmen dieser Verordnungen gibt. Persönliche Mitteilung von Hr. Vera, DG6 vom 26.10.1999.

²³ Sowohl in der VO 950/97, als auch in dessen Vorgänger-Verordnung 20328/91 wird der *„Beitrag zur Erhaltung der Umwelt und des ländlichen Raums, einschließlich der dauerhaften Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen der Landwirtschaft“* als Ziel benannt. Die Maßnahmen beider VO werden über den EAGFL, Abteilung Ausrichtung finanziert. EG (1997c). S.4. und EG (1991b). S.5.

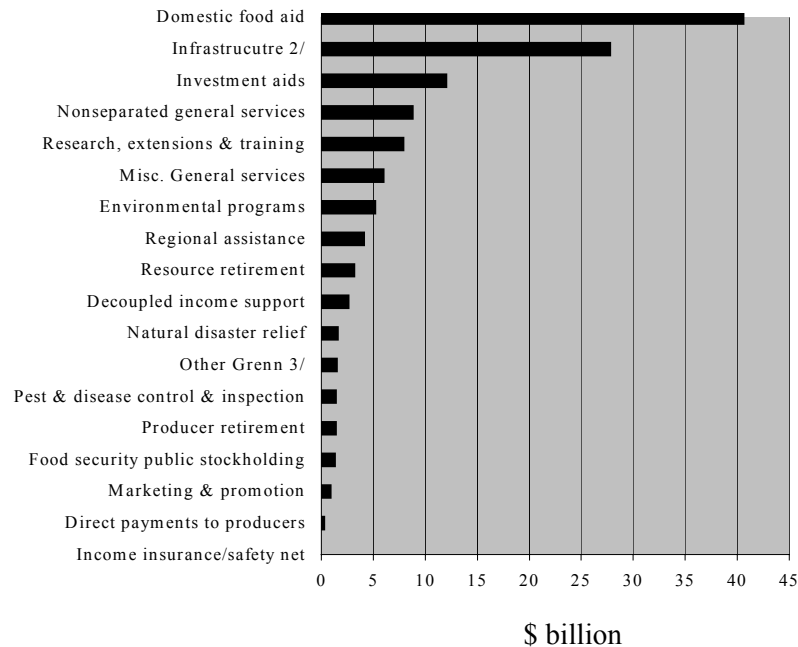
²⁴ In Artikel 6:4 ist festgeschrieben, dass die freiwerdenden Flächen, die an landwirtschaftliche Übernehmer gehen, mindestens fünf Jahre lang unter Beachtung der Belange des Umweltschutzes bewirtschaftet werden. Die Flächen müssen so genutzt werden, dass die Qualität der Umwelt und der natürliche Lebensraum erhalten bleiben bzw. verbessert werden (Art.6:5). Vgl. EG (1992b). S.94.

²⁵ Laut Art.1 *„Ziele der Beihilferegelung“* soll die Verordnung zu einer Bewirtschaftung des natürlichen Raums beitragen, die mit dem ökologischen Gleichgewicht besser vereinbar ist, gegen den Treibhauseffekt vorgehen und die Kohlendioxidabsorption unterstützen. Vgl. EG (1992c). S.97.

²⁶ Einige Bestimmungen beinhalten die Extensivierung der Erzeugung. Zwecks Kohärenz des gemeinschaftlichen Agrarrechts ist dabei auf bestehenden Rechtsakte – u.a. auf die VO 2328/91 – zurückzugreifen. Vgl. EG (1992d). S.50.

Die Ausgaben für die notifizierte EU-Umweltprogramme steigen von 2.783,3 Mio. ECU 1995/96 auf 4.223,7 Mio. ECU 1996/97. Allein 74% der Differenz lassen sich auf die Agrarumweltprogramme der 1995 neu beigetretenen Mitgliedsländer Österreich, Finnland und Schweden, die 1996 erstmals die Kofinanzierung der EU in Anspruch nehmen, zurückführen.

Abbildung 4: Green Box Expenditures, 1995 1/



- 1/ Total of 36 countries who notified green expenditures as of May 1998
 2/ One of several expenditure types in the “general services” categories.
 3/ Includes all other expenditures notified as green, where the type was not specified.

Quelle: USDA (1998). S16.

Weitere 4,5% sind mit der allgemeinen Ausweitung der Agrarumweltprogramme zu erklären. 1995 entfallen 21% und 1996 60%²⁷ der EU-Ausgaben für Umweltprogramme auf Maßnahmen im Rahmen der Verordnung 2078/92.

1995 haben außer der EU 13 weitere Länder Umweltprogramme beim Agrarausschuss notifiziert; 1996 sind es 12.²⁸ Die Ausgaben für alle Green Box Maßnahmen belaufen sich 1995 insgesamt auf 129.440,2 Mio. US \$ und 1996 auf 126.735,0 Mio. US \$.²⁹

Davon entfallen 1995 5258,5 US \$ und 1996 7487,9 US \$ auf die Umweltprogramme; ihr Anteil an den gesamten Green Box Ausgaben beträgt damit 1995 4,1% bzw. 1996 5,9%. Der größte Teil der gesamten Ausgaben der Mitgliedsländer für Umweltprogramme entfällt auf die EG mit 1995 68,2% und 1996 67,7% gefolgt von Japan, Schweiz-Liechtenstein und den USA.

Ein Blick auf die Umweltprogramme umsetzenden Mitgliedsländer der WTO zeigt eine hohe Beteiligung und ein hohes Ausgabenniveau der Industrieländer im Vergleich zu den Entwicklungsländern. Diese Ungleichgewichtigkeit ist nach Meinung der FAO Ausdruck der größeren finanziellen Ressourcen und einer dem Umweltschutz wahrscheinlich eingeräumten höheren Priorität. Sie unterstützt die Befürchtung vieler Entwicklungsländer, dass die Umweltausnahmen hauptsächlich den Industrieländern nutzen.³⁰

²⁷ Die Berechnung erfolgt auf der Grundlage der EAGFL-Ausgaben (Vgl. KOM 1998) und einer durchschnittlichen Kofinanzierungsquote von 54,8%. Vgl. Deblitz und Nieberg (1998). S.16.

²⁸ Vgl. WTO (1999d). S.2.

²⁹ Vgl. WTO (1999d). S.5.

³⁰ Vgl. FAO (1999a). S.9.

Tabelle 1: Ausgaben für die gesamten Umweltprogramme

Ausgaben für notifizierte Umweltprogramme 1995 und 1996				
	1995		1996	
	Absolut In Mio US \$	Relativ In % der Gesamt- ausgaben für Umweltprogramm- me	Absolut In Mio US \$	Relativ In % der Gesamtausgaben für Umweltprogramm- me
Argentinien	-	-	0,2	0,003
Australien	89,3	1,7	157,5	2,1
EG	3585,0	68,2	5072,9	67,7
Indien	33,2	0,6	-	-
Japan	858,0	16,3	1225,4	16,4
Kanada	12,5	0,2	-	-
Korea	100,0	1,9	108,3	1,4
Neu Seeland	5,5	0,1	5,4	0,1
Norwegen	28,5	0,5	25,0	0,3
Schweiz- Liechtenstein	265,3	5,0	533,7	7,1
Slowakei	0,3	0,006	0,7	0,01
Slowenien	0,2	0,004	0,1	0,001
Südafrika	2,8	0,05	22,6	0,3
Tschechei	43,9	0,8	57,1	0,8
USA	234,0	4,4	279,0	3,7
GESAMT	5258,5	100	7487,9	100

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach WTO (1999d).

3.5. Analyse der Green Box-Fähigkeit der EU-Verordnung 2078/92

“A treaty interpreter must start with the language of the treaty.”³¹ Diese Aussage geht zurück auf die “Vienna Convention on the Law of Treaties”³², die im Artikel 31 besagt:

General rule of interpretation

1. *A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.*
2. *The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes:*
 - a) *any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connexion with the conclusion of the treaty;*
 - b) *any instrument which was made by one or more parties in connexion with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.*
3. *There shall be taken into account together with the context:*
 - a) *any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions;*
 - b) *any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation;*

³¹ Appellate Body zit. nach WTO (1998d). S.222.

³² Wiener Konvention zit. nach Petersmann (1996). S.112.

- c) *any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.*
 4. *A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended.*

Die Interpretation eines Textes hat also in Übereinstimmung mit der eigentlichen Bedeutung der im Vertragstext ausgeführten Bestimmungen und im Hinblick auf die Ziele und die mit ihr verbundene Absicht zu erfolgen. Der Absatz (3c) Art.31 lässt ausdrücklich die Berücksichtigung des internationalen Rechts, also auch z.B. der Agenda 21 und der Konvention über die Biologische Vielfalt, bei der Interpretation von Vertragstexten zu. Art. 32 der Wiener Konvention definiert weitergehend zusätzliche Mittel der Interpretation:

Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstance of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31:

- (a) *leaves the meaning ambiguous or obscure; or*
 (b) *leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.*

Bleibt die Bedeutung der Bestimmungen uneindeutig oder führt die Interpretation zu einem unsinnigen Ergebnis, kann auch auf die vorbereitenden Arbeiten und auf die Umstände bei Vertragsabschluss Bezug genommen werden. Gemäß dem Bericht der Berufungsinstanz im Streitfall "US Standards for Reformulated and Conventional Gasoline" soll die Wiener Konvention als Teil der herkömmlichen Regeln der Auslegung des Völkerrecht gemäß Art.3. DSU bei Streitfällen zur Klärung der Bestimmungen der Übereinkommen mit herangezogen werden. Darüber hinaus sollen Panels künftig bei der Entscheidungsfindung den eigentlichen Vertragstexten mehr Aufmerksamkeit als früheren Panel Entscheidungen schenken.³³ Vor dem Hintergrund dieser Aussagen soll die Übereinstimmung der Bestimmungen der VO 2078/92 mit den Bestimmungen des Agrarabkommen geprüft werden.

Für die Prüfung der Verordnung 2078/92 sind die "basic criteria" im Paragraph 1 des Annex 2 und die "policy specific criteria and conditions" im Paragraph 12 des Annex 2 des Agrarabkommen relevant.

Bevor die detaillierte Analyse der einzelnen Bestimmungen erfolgt, ist zunächst die Reihenfolge der zu prüfenden Kriterien des Annex 2 festzulegen. Zu ihrer Feststellung wird eine Parallele zum Art. XX GATT gezogen, der ebenfalls eine Unterteilung in grundlegende und spezifische Kriterien enthält.³⁴ Im Streitfall "United States – Shrimps" greift die Berufungsinstanz auf ihre Aussage hinsichtlich der Reihenfolge der zu prüfenden Kriterien im Streitfall "United States- Gasoline" zurück. Nach der damaligen Aussage des Panels macht die Reihenfolge keinen Unterschied; dies wird von der Berufungsinstanz korrigiert. *The task of interpreting the chapeau so as to prevent the abuse or misuse of the specific exemptions provided for in Article XX is rendered very difficult, if indeed it remains difficult at all, where the interpreter (like the Panel in this case) has not first identified and examined the specific exception threatened with abuse.*³⁵ Die Reihenfolge ergibt sich gemäß der Berufungsinstanz aus der grundlegenden Struktur und der Logik des Artikels. In der Green Box, sind all jene Subventionen für Maßnahmengruppen zusammengefasst, die aufgrund ihrer geringen handelsverzerrenden Wirkung als "akzeptabel" eingestuft werden. Aus diesem Grund werden sie von der Reduktionsverpflichtung ausgenommen. Das eigentliche langfristige Ziel des Agrarabkommen besteht darin, Beschränkungen und Verzerrungen des Weltagrarhandels zu korrigieren bzw. zu verhüten. Die "basic criteria" sollen demnach als "*normative or generally applicable benchmark*"³⁶ sicherstellen, dass ihr Missbrauch verhindert wird – der mögliche Missbrauch ergibt sich aus der Attraktivität der Green Box Maßnahmen – und dass das oben erwähnte langfristige Ziel nicht

³³ Vgl. Bourke, Griffith und Chance (1996). S.14.

³⁴ Im Art. XX GATT "Allgemeine Ausnahmen" wird in der einführenden Klausel gefordert, dass die folgenden Maßnahmen nicht so angewendet werden, dass sie zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung oder einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen. Die Absätze a) bis j) führen die "particular exceptions" aus.

³⁵ WTO (1998e). S.44.

³⁶ Shanahan, Mitarbeiter der WTO in der Rechtsabteilung (1996). S.57.

unterminiert wird. Aus dem bisherigen Gesagten ergibt sich eine Prüfung der Kriterien in folgender Reihenfolge: (1) “policy specific criteria and conditions”, (2) “basic criteria”.

3.5.1. Kriterien und Voraussetzungen für Subventionen im Rahmen von Umweltprogrammen

Die Prüfung umfasst folgende Kriterien: (1) Festlegung der Berechtigung zum Erhalt solcher Zahlung anhand “eindeutig definiertes staatliches Umwelt- oder Erhaltungsprogramm”, (2) Erfüllung “bestimmter Bedingungen einschließlich von Bedingungen hinsichtlich der Erzeugungsmethoden oder Betriebsmittel”, (3) “Begrenzung der Höhe der Zahlungen” auf die Sonderaufwendungen oder auf den Einkommensverlust infolge der “Erfüllung des staatlichen Programms”.

Ein potentielles Problem bei den Green Box Ausnahmen für “Umwelt”-Programme birgt nach Meinung der FAO der Terminus “Umwelt” (bzw. environmental), der nicht im Agrarabkommen definiert ist, und “*thus may lead to confusion as to what are considered valid environmental exceptions to Article 6.*”³⁷ Als berechtigte Ausnahme wird eine Finanzierung zur Verhinderung von Bodenerosion mittels Stilllegung von sensiblen Gebieten angesehen. Anders sei hingegen unklar, inwieweit eine Zahlung zur Erhaltung von traditionellen Agrarlandschaften als gültige umweltpolitische Ausnahme anerkannt werde. “*Whether the environmental exceptions in the Green Box are meant to protect such rural agricultural environments or purely natural environments has not been resolved.*”³⁸

Umwelt- und Erhaltungsprogramm. Ein Umwelt- und Erhaltungsprogramm kann als solches bezeichnet werden, wenn es der Förderung des Umweltschutzes und der Erhaltung der natürlichen Ressourcen dient. Die Berufungsinstanz hat im Streitfall “United States – Shrimps” bei der Bestimmung des Begriffs “Ressourcen” auf die Agenda 21, die Konvention über die biologische Vielfalt, die “United Nations Convention on the Law of the Sea” und die Präambel des WTO-Abkommens zurückgegriffen. Im ihrem Bericht heißt es: Mit der Präambel des WTO-Abkommens, die das Ziel der “nachhaltigen Entwicklung” anerkenne, seien sich die Mitgliedsländer der Wichtigkeit und der Legitimität des Umweltschutzes als Ziel der nationalen und internationalen Politik voll bewusst gewesen. Der Begriff “Ressource”, der “*by definition, evolutionary*”³⁹ sei, umfasse sowohl lebende als auch nicht lebende Ressourcen.⁴⁰ Im Streitfall “United States – Gasoline” wird vom Panel “saubere Luft” als natürliche Ressource anerkannt, die dezimiert werden kann.⁴¹

Mit Bezug auf die Agenda 21 werden nachfolgend die Landwirtschaft betreffenden Umweltziele dargelegt, die die Grundlage für die Beurteilung von Programmen als Umwelt- und Erhaltungsprogramme im Bereich der Landwirtschaft liefern sollen.

Die Agenda 21⁴² stellt im Kapitel 14 “Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung” u.a. folgende Programmbereiche heraus:

Absatz 14.4 (e) Bodenerhaltung- und Sanierung

“Die Bodendegradation ist das wohl gravierendste Umweltproblem, von dem ausgedehnte Landflächen sowohl in den Industrieländern als auch in den Entwicklungsländern betroffen sind.”

Absatz 14.4. (g) Erhaltung und nachhaltige Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen für die Ernährung und für eine nachhaltige Landwirtschaft

“Die pflanzengenetischen Ressourcen für die Landwirtschaft sind eine unverzichtbare Grundlage für die Deckung des zukünftigen Nahrungsmittelbedarfs. Die Gefahren für die Sicherung dieser Ressourcen nehmen ständig zu.”

³⁷ FAO (1999). S.9.

³⁸ FAO (1999). S.9-10.

³⁹ WTO (1998e). S.48.

⁴⁰ WTO (1998e). S.48-49.

⁴¹ Vgl. Bourke, Griffith und Chance (1996). S.73.

⁴² BMU (1992a).

Absatz 14.4 (h) Erhaltung und nachhaltige Nutzung der tiergenetischen Ressourcen für eine nachhaltige Landwirtschaft

“Einige Landrassen weisen neben ihrer soziokulturellen Wertleistung einzigartige Merkmalsausprägungen hinsichtlich Anpassungsfähigkeit, Krankheitsresistenz und spezifischer Nutzungsmöglichkeiten auf und sollen geschützt werden. Diese Landrassen sind infolge der Einführung nichtheimischer Rassen und aufgrund von Veränderungen in den Tierproduktionssystemen vom Aussterben bedroht.”

Kapitel 18 “Schutz der Güte und Menge der Südwasserressourcen” weist im Programmbereich c) “Schutz der Wasserressourcen, der Gewässergüte und der aquatischen Wassergüte” folgende Ziele aus:

18.39 (c): Einleitung wirksamer Programme zur Verhütung und Kontrolle von Gewässerverschmutzungen.

18.39 (h): Einführung von Strategien für eine umweltverträgliche Bewirtschaftung der Binnengewässer und der dazugehörigen Küstensysteme, wobei auch die landwirtschaftlichen Tätigkeiten und die biologische Vielfalt zu berücksichtigen sind.

“Erhebliche negative Auswirkungen auf die Gewässergüte von fließenden und stehenden Gewässern ergeben sich in unterschiedlicher Rangfolge den jeweiligen Gegebenheiten entsprechend aus [...] unangepassten Landbaupraktiken.”

Schlussendlich wird im Kapitel 15 “Erhaltung der biologischen Vielfalt” das Ziel benannt, nationale Strategien zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und nachhaltigen Nutzung der biologischen Ressourcen zu entwickeln.

“Der gegenwärtig zu verzeichnende Verlust der biologischen Vielfalt ist zum großen Teil Folge menschlichen Handelns und stellt eine ernste Bedrohung für die menschliche Entwicklung dar.”

Auch das Übereinkommen über die Biologische Vielfalt⁴³ führt im Artikel 1 die Erhaltung der biologischen Vielfalt als ein Ziel an. Im Artikel 8 “In-Situ-Erhaltung”⁴⁴ sind die Verpflichtungen der Vertragsparteien benannt.

*Art.8 Jede Vertragspartei wird, soweit möglich und sofern angebracht,
(a) ein System von Schutzgebieten oder Gebieten, in denen besondere Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt notwendig sind, einrichten;
(d) den Schutz von Ökosystem und natürlichen Lebensräumen sowie die Bewahrung lebensfähiger Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung fördern;*

Während Boden und Wasser zu den abiotischen Ressourcen zählen, stellen die biologische Vielfalt und die pflanzen- und tiergenetischen Ressourcen biotische Ressourcen dar. Die Maßnahmen der EU gemäß der VO 2078/92 lassen sich diesen beiden Ressourcenschutzziele zuordnen (siehe Annex 7) und tragen damit zur Erfüllung der Verpflichtung der EU im Rahmen dieser Abkommen bei.⁴⁵

“Eindeutig definiertes” Umwelt- und Erhaltungsprogramm. Im Streitfall “Korea – Anti-Dumping Duties on Imports of Polyacetal Resins from the United States”⁴⁶ befindet das Panel die Entscheidung der “Korean Trade Commission” als inkonsistent mit Article 8:5 des Antidumping Codes, der *“a clear*

⁴³ BMU (1992b). S.25-S.43.

⁴⁴ In-situ-Erhaltung bedeutet die Erhaltung von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen sowie die Bewahrung und Wiederherstellung lebensfähiger Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung und – im Fall domestizierter oder gezüchteter Arten – in der Umgebung, in der sie ihre besonderen Eigenschaften entwickelt haben.

⁴⁵ Vgl. auch KOM (1997c). S.13.

⁴⁶ Der Panel Bericht wird am 27.4.1993 vom “Committee on Anti-Dumping Practices” angenommen.

statement of findings and conclusions“⁴⁷ fordert. Dies wird mit fehlenden spezifischen Feststellungen hinsichtlich der erforderlichen Tests für ernsthafte Schädigung und der fehlenden Diskussion der Rolle der “dumped imports” bei der Verursachung einer drohenden Schädigung begründet. Damit wird der “eindeutige” Bezug der Feststellungen auf die zu prüfenden Bestimmungen als Voraussetzung für eine zu beweisende Konsistenz gefordert. Des Weiteren ist ein deutlicher Zusammenhang zwischen den “spezifischen” Feststellungen und einem “eindeutigen” Statement erkennbar.

In Fall der Umweltprogramme soll die Berechtigung zum Erhalt der Zahlungen “as part of a clearly-defined government environmental or conservation programme” festgestellt werden. Die OECD spricht in diesem Zusammenhang von einer “eindeutigen und unzweideutigen” Definition.⁴⁸ Ein eindeutig definiertes Umweltprogramm zeichnet sich somit durch eine eindeutig umweltpolitische Zielsetzung aus, d.h. die umweltpolitische Zielsetzung sollte zumindest im Vordergrund stehen. Darüber hinaus gewährleistet nur die Erfüllung von spezifischen Auflagen die Erreichung des Umweltziels. Erst die spezifischen Bedingungen machen ein Umweltprogramm zu einem “eindeutigen” Umweltprogramm.

Mit der VO 2078/92 werden jedoch nicht nur umweltpolitische Ziele verfolgt, sondern auch die Ziele “Abstützung der im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen vorgesehenen Änderungen” und “Sicherung eines angemessenen Einkommens der Landwirte”. In der Verordnung ist keine Gewichtung der einzelnen Ziele enthalten, so dass damit kein Aufschluss auf die im Vordergrund stehende umweltpolitische Zielsetzung gegeben wird.

Gemäß Vertragstext soll die Berechtigung für den Erhalt solcher Zahlungen als Teil eines eindeutigen Umwelt- und Erhaltungsprogramm festgestellt werden. Die Erwähnung des Kriteriums der Eindeutigkeit im Zusammenhang mit der Berechtigung zum Erhalt der Zahlung stellt einen möglichen Bezug zum Art.2. VO 2078/92 her. Dort steht geschrieben, dass die Zahlung der Beihilfe alleinig unter der Voraussetzung, dass damit positive Umweltwirkungen einhergehen, erfolgt. Die Liste der “Verpflichtungen” der Landwirte bezieht sich hingegen sowohl auf extensive Produktionsverfahren [Artikel 2 (a) bis (c)] als auch auf die Landschaftspflege [Artikel 2 (d) bis (f)]. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Extensivierung und Umweltverbesserung eng miteinander im Zusammenhang stehen. Die Verpflichtungen stellen die “spezifischen” Bedingungen des Umwelt- und Erhaltungsprogramms dar. Auf sie wird weiter unten noch eingegangen.

Des Weiteren ist zwischen einem “de jure” und einem “de facto” eindeutigen Umweltprogramm zu unterscheiden. “De jure” mag sich aus dem oben gesagten die Eindeutigkeit der umweltpolitischen Zielsetzung ergeben, ist dies “de facto” jedoch der Fall? Entsprechen die Umweltwirkungen den umweltpolitischen Auflagen und Zielsetzungen? Auch wenn mit der Verordnung 2078/92 eindeutig positive Umweltwirkungen realisiert werden, ergeben sich Probleme hinsichtlich des möglicherweise dafür erforderlichen Nachweises dieser positiven Umweltwirkungen. Es gibt in den meisten Mitgliedsstaaten weder ein praktikables Indikatorenkonzept noch Leistungsvorgaben zur ordnungsgemäßen Beurteilung der Leistung im Verhältnis zu den Zielsetzungen (siehe Kapitel 3.4).

Die “neue” VO 1257/99 korrigiert einige dieser Mängel. Während diese Verordnung in ihrer Gesamtheit neben der Förderung der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums auch einen flankierenden und ergänzenden Beitrag zur Erreichung der in Artikel 33 des Vertrags festgelegten Ziele leisten will, ist das Kapitel VI “Agrarumweltmaßnahmen” eindeutig bei der Benennung der umweltpolitischen Zielsetzungen. Auch die “neue” Forderung nach quantifizierten Bewertungsindikatoren wird in Zukunft eine Bewertung der Umweltwirkungen, sofern sie umgesetzt wird, möglich machen.

Bestimmte Bedingungen einschließlich jener hinsichtlich der Erzeugungsmethoden oder Betriebsmittel. Laut Vertragstext sollen die bestimmten Bedingungen jene hinsichtlich der Erzeugungsmethoden oder Betriebsmittel enthalten, sich jedoch nicht ausschließlich auf diese beschränken müssen. Das englische “specific” lässt sich auch mit spezifisch, kennzeichnend oder präzise übersetzen.

⁴⁷ Pescatore et al. (1993). S.229.

⁴⁸ Vgl. OECD (1994). S.29.

Nach Wilhelm und Marggraf werden im Rahmen der VO 2078/92 Wirtschaftsweisen gefördert, die unter dem Begriff “flexible Extensivierung” gefasst werden können.⁴⁹ Die Konkretisierung dieser flexiblen Extensivierung erfolgt in der Durchführungsverordnung 746/96: “Normalerweise sollten gemäß der Verordnung (EWG) 2078/92 die von den Landwirten einzugehenden wesentlichen Verpflichtungen über die bloße Befolgung der Grundsätze der guten landwirtschaftlichen Praxis hinausgehen und insbesondere eine wesentliche Reduzierung des Einsatzes ertragssteigernder Produktionsmittel gewährleisten,[...]” Des Weiteren werden die Bedingungen für den Erhalt der Zahlung in Art.2 VO 2078/92 aufgeführt. Die nachfolgende Tabelle schlüsselt die “spezifischen” Bedingungen bzw. Auflagen, wie sie bei den “nationalen” Maßnahmen entsprechend den Vorgaben in Artikel 2 festgesetzt werden, auf.

Tabelle 2: Auflagen bei den Agrarumweltmaßnahmen der EU

	Absolut	Relativ		Absolut	Relativ
Pflanzenschutzauflagen (PSM)	16	2,1	PSM + DÜ	8	1,1
Düngungsauflagen (DÜ)	0	0	PSM + RGV	1	0,1
Viehbestandsauflagen (RGV)	13	1,7	PSM + andere	14	1,9
Andere (*)	85	11,4	DÜ + andere	29	3,9
Alle Auflagenarten	289	38,7	RGV + andere	26	3,5
Alle ohne RGV	189	25,3	Keine (**)	20	2,7
Alle ohne PSM	56	7,5	GESAMT	746	100

Quelle. Eigene Zusammenstellung nach Deblitz und Plankl (1997).

(*) Unter “Andere” befinden z.B. Auflagen wie: Keine Veränderung von Landschaftselementen oder des Anteils an Weideland, Beibehaltung von extensiven Produktionsverfahren, Lage des Betriebes in dem ausgewiesenen Gebiet etc.

(**) Die Programme unter “keine” umfassen im wesentlichen jene mit dem Ziel der Marktentlastung und Lehrgänge und Praktika.

Die Synopse fasst 746 Maßnahmen in 14 Mitgliedsstaaten zusammen. Auch wenn sie nicht vollständig ist – zum Zeitpunkt der Zusammenstellung sind nicht Informationen zu allen Maßnahmen verfügbar –, so wird doch ein guter Überblick über die bei den Maßnahmen geforderten Auflagen vermittelt. Der Anteil von 2,7% der aufgeführten Maßnahmen mit “keinen” Auflagen ist als “gering” einzuschätzen. 86% der Maßnahmen enthalten Auflagen hinsichtlich der Erzeugungsmethoden oder Betriebsmittel. Zur Sicherstellung der Erfüllung dieser spezifischen Auflagen schreibt Art.19 der Durchführungsverordnung 746/96 die Kontrolle von Maßnahmen vor, wobei sich die Kontrollen vor Ort auf mindestens 5% der Begünstigten erstrecken soll. “Lässt sich eine Maßnahme nicht entsprechend überprüfen, sollten dafür auch keine Zahlungen der öffentlichen Hand erfolgen.”⁵⁰

Abschließend lässt sich folgendes festhalten: Sofern der Argumentation mit Hinweis auf Artikel 2 der VO 2078/92 gefolgt wird, stellen die Programme der EU Umwelt- und Erhaltungsprogramme im Sinne der WTO dar. Schwierigkeiten könnten sich beim Nachweis der de facto realisierten Umweltwirkungen ergeben. Wird die Finanzierung eines Programms mit öffentlichen Geldern bestritten, ist das Programm als staatlich zu bezeichnen. Art.8 der VO 2078/92 schreibt die Kofinanzierung der EU bis zu einem Prozentsatz von 75% bzw. 50% fest; der Rest wird von den Mitgliedsstaaten übernommen. Insofern können die Agrarumweltprogramme der EU gemäß VO 2078/92 als “staatliche Umwelt- und Erhaltungsprogramme” bezeichnet werden. Die VO 2078/92 enthält spezifische Bedingungen einschließlich der Bedingungen hinsichtlich der

⁴⁹ Wilhelm und Marggraf (1998). S.15.

⁵⁰ KOM (1998). S.122.

Erzeugungsmethoden oder Betriebsmittel, die die Voraussetzung für die Berechtigung zum Erhalt der Zahlung bilden.

Begrenzung der Höhe der Zahlungen. Die Höhe der Zahlungen ist auf die zusätzlich entstehenden Kosten (“extra costs”) oder den entstehenden Einkommensverlust (“loss of income”) zu begrenzen d.h. die durch diese Kriterien festgesetzte Grenze darf nicht überschritten werden. Im Streitfall “United States – Customs User Fee” wird deutlich, dass der Terminus “shall be limited in amount to the approximate cost of services rendered”⁵¹ im engen Sinne zu interpretieren ist. Das Panel unterstützt in seinem Bericht 1988 die Position von Kanada und der EU; demnach sollen die Kosten der eigentlichen Dienstleistung, die vom einzelnen Importeur in Anspruch genommen wird, Bemessungsgrundlage sein. Die USA argumentiert, dass diesem Terminus auch Rechnung getragen werde, wenn die gesamten Einnahmen nicht die Gesamtkosten dieser betreffenden staatlichen Tätigkeit überschreiten. Im Streitfall “EEC – Production Aids Granted on Canned Peaches, Canned Pears, Canned Fruit Cocktail and Dried Grapes” stellt das Panel 1985 in ihrem Bericht fest, dass die von der EU für die jeweiligen verarbeitenden Unternehmen geleistete Unterstützung seit ihrer Einführung “*had always exceeded that amount necessary to compensate for any increased costs [...]*.”⁵²

Im Agrarabkommen selbst sind weder die Berechnungsmethode noch die Basislinie für die Berechnung in irgendeiner Weise definiert. Die zusätzlichen Kosten oder der Einkommensverlust ergibt sich durch die Einhaltung der spezifischen Auflagen im Rahmen des staatlichen Umwelt- und Erhaltungsprogramms. Demzufolge ist die “normale” bzw. “übliche” landwirtschaftliche Tätigkeit als Basis für die Berechnung heranzuziehen; sie wird auch bei den Agrarumweltprogrammen als “Vergleichsbasis” verwendet.⁵³ Wie in Kapitel 3.3.1. erläutert wird, bezieht sich die übliche landwirtschaftliche Praxis, auch als ordnungsgemäße Landwirtschaft bzw. gute fachliche Praxis bezeichnet, auf die Einhaltung der für die Landwirtschaft geltenden Rechtsgrundlagen.

Abbildung 5: Berechnung des Einkommensverlusts

Berechnung des Einkommensverlusts	
	Deckungsbeitrag ⁵⁴ der aufgegebenen Produktion
-	Deckungsbeitrag der neu aufgenommenen Produktion
+/-	Nutzungskosten zusätzlich beanspruchter anzuschaffender bzw. nicht mehr benötigter Produktionsfaktoren
+/-	verrentete Anschaffungskosten neu anzuschaffender bzw. <u>Wert nicht mehr benötigter Produktionsfaktoren</u>
+/-	subjektiv begründete Zu-/Abschläge (Risiken etc.)
	 Summe der Zahlung

Quelle: Osterburg (1999).⁵⁵

Artikel 5 der VO 2078/92 legt fest, dass es den Mitgliedsstaaten obliegt die Höhe der Beihilfen entsprechend der vom Begünstigten eingegangenen Verpflichtung und entsprechend den Einkommensverlusten sowie dem Anreizcharakter der Maßnahme festzusetzen.

⁵¹ Vgl. GATT (1994). S.248.

⁵² GATT (1994). S.612.

⁵³ Vgl. KOM (1998). S.115.

⁵⁴ Deckungsbeitrag = Markterlös minus variable, zuteilbare Kosten.

⁵⁵ Persönliche Mitteilung von Hr. Osterburg, FAL Braunschweig-Völkenrode, vom 28.10.1999.

Die *“entstandenen Kosten und Einkommenseinbußen”*⁵⁶ bilden bei den Agrarumweltprogrammen der EU die Bemessungsgrundlage, abzüglich etwaiger Zusatzeinkommen oder Einsparungen durch Inanspruchnahme einer Regelung. Zur Berechnung der Höhe der Zahlungen werden *“bei allen Programmen”*⁵⁷ Mittelwerte verwendet; sie basiert *“in den meisten Programmen”* auf durchschnittlichen Erträgen und Vorausschätzungen der Marktpreise. Falls erforderlich kann von den Mitgliedsstaaten zusätzlich ein Anreizteilbetrag - anhand objektiver Kriterien - festgesetzt werden. Die meisten Programme beziehen sich auf die Berechnung des Einkommensverlusts. *“The objectives, instruments, activities and undertakings of these regulations state that the Commission will only pay when [...] the payment is as high as the income foregone.”*⁵⁸ Mit der Berechnung der Höhe der Zahlungen basierend auf den Einkommensverlust bewegt sich die Kommission im legalen Rahmen der Vertragstexte.

Erstattungswürdig ist gemäß den Bestimmungen nur der im Zusammenhang mit der Erfüllung des Umweltprogramms einhergehende Einkommensverlust. Im Fall der Agrarumweltmaßnahmen, die gut in den Betrieb passen und der Agrarumweltmaßnahmen, die schon vor Programmteilnahme durchgeführt werden, gehen die Kompensationszahlungen eindeutig darüber hinaus; Mitnahmeeffekte entstehen, weil geringe bis keine Anpassungen im Betrieb notwendig sind. Eine Förderung der Beibehaltung erwünschter Bewirtschaftungsformen ist nach Osterburg dann gerechtfertigt, wenn die ansonsten möglicherweise intensivierte oder aufgegebene Nutzung den Umweltzielen entgegensteht. Des weiteren kann sie eine taktisch motivierte vorübergehende Intensivierung mit anschließender vergüteter Umstellung auf Extensivierung verhindern.⁵⁹ Kazenwadel gibt zudem zu bedenken, dass mit der Teilnahme i.d.R. eine Umwidmung der Flächen zu anderen Nutzungsformen nicht erlaubt ist, womit u.U. hohe Opportunitätskosten verbunden sein können.⁶⁰

Als Beispiel sei die Beibehaltung des ökologischen Landbaus erwähnt. Nach Aussage der Kommission werden in den ersten 2-3 Jahren die Umstellungskosten bei der Berechnung des Einkommensverlusts mitberechnet. Danach erfolgt nur noch die Kompensationszahlung in Höhe der Differenz zwischen dem erwirtschafteten Einkommen und dem als Vergleichsbasis dienenden Einkommen aus konventionellem Anbau zuzüglich eines möglichen Anreizes.⁶¹ Ein Vergleich von Förderprämien für die Beibehaltung und die Einführung von ökologischem Landbau in Deutschland bestätigt dies größtenteils. In den meisten Bundesländern variieren die Prämien für die Beibehaltung und die Einführung in der Höhe von 45,- bis 480,- DM.

Schulze Pals gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass die relative Vorzüglichkeit des ökologischen Landbaus für einen Großteil der Betriebe auch in Zukunft nur bei Gewährung staatlicher Prämien gegeben ist. Eine Gewährung der Kompensationszahlung bei Beibehaltung des ökologischen Landbaus ist also solange geboten, wie auch die von ihr ausgehenden positiven Umweltwirkungen nicht als *“kostenloses Kuppelprodukt”* einer wirtschaftlich rentablen Produktion entstehen.

Aufgrund der Ausgestaltung der Förderung in der Form von einheitlichen Prämien ist zudem auch hier eine hohe relative Vorzüglichkeit vor allem in den Grenzertragsregionen gegeben.⁶² Damit sei noch mal auf das Problem der überhöhten Kompensation von Agrarumweltmaßnahmen, die gut in den Betrieb passen, zurückgekommen.

Die Ursache für diese überhöhte Kompensation liegt nicht in den von der Kommission festgelegten Bestimmungen hinsichtlich ihrer maximalen Höhe, sondern in der von den Mitgliedsstaaten getroffenen Wahl des Instruments der einheitlichen Prämiensätze.⁶³ Ihr Anteil beträgt immerhin 49,5%-62%, wie die Tabelle 4 zeigt.

⁵⁶ KOM (1997c). S.5.

⁵⁷ KOM (1998). S.115.

⁵⁸ Persönliche Mitteilung von der DG6 der Kommission in einer Email vom 23.6.1999.

⁵⁹ Vgl. Osterburg (1999). S.8.

⁶⁰ Kazenwadel (1999). S.147.

⁶¹ Persönliche Mitteilung von Hr. Vera, DG6, bei einem Telefongespräch am 26.10.99.

⁶² Vgl. Schulze Pals (1994). 299-300.

⁶³ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die einheitlichen Prämien nicht nur eine Überkompensation

Tabelle 3: Förderprämien für den ökologischen Landbau in den Bundesländern (DM je ha)

Bundesland	Ackerfläche		Grünland		Dauerkultur	
	Beibehaltung ng	Einführung	Beibehaltung ng	Einführung	Beibehaltung ng	Einführung
SH	-	250	-	250	-	-
NI	240	300	240	300	1200	1400
NW	200	300	200	300	960	1440
HE ¹	450 ²	450 ²	450	450	1440	1440
RP ³	450	450 (550)	450	450 (550)	1100	1300
BW ^{4,5}	260	260	260	260	1200	1200
BY ⁶	300-400 ⁷	300-400 ⁷	200-300 ⁷	200-300 ⁷	1000	1000
SL ³	250 ⁸	250 (300) ⁹	250	250 (300)	800	800 (1400)
BB	255	300	255	300	1020	1200
MV	-	300	-	300	-	1200
SN ⁵	450 ¹⁰	450 (550) ¹¹	260	260	1300	1300 (1500)
ST	300	300	300	300	1400	1400
TH ⁵	300	300	350	350	1200	1400
HH ¹²	250	300 (600)	250	300 (600)	1190	1400 (2800)
HB	250	250	250	250	-	-
BE	255	300	255	300	1020	1200

Werte in Klammer: Prämien in den ersten 2-3 Jahren der Einführung – ¹Plus Grundförderung von 200 DM/ha für die ersten 10ha bei AGÖL-Mitgliedschaft – ²Bei Kulturen mit Preisausgleichszahlungen 350 DM/ha – ³Förderhöchstbetrag 35000 DM je Betrieb – ⁴Für die ersten 10 ha plus 40 DM/ha – ⁵KULAP (SN)/MEKA (BW) teilweise Zusatzförderung möglich durch Leguminosenanbau – ⁶für die ersten 10 ha plus 80 DM/ha; Förderhöchstbetrag 24000 DM je Betrieb – ⁷Abhängig vom GV Besatz – ⁸Für Gemüse 350 DM/ha – ⁹Für Gemüse 400 DM/ha – ¹⁰Für Gemüse 700 DM/ha – ¹¹Für Gemüse 800 DM/ha – ¹²Förderhöchstgrenze 30000 DM je Betrieb. Stand September 1996.

Quelle: Plankl (1997). S.157.

Die Formulierung der hier behandelten Bestimmung des Annex 2 Paragraph 12 (b) lässt darauf schließen, dass die Gestaltung der Prämien derart zu erfolgen hat, dass sie nur den Einkommensverlust ausgleichen.

Tabelle 4: Formen der Prämiengestaltung

	G0	G1	G2	G3	G4	G5	G0+ G1	G0+ G3	G0+ G5	G0+G3 +G5	G1+ G5	Rest	Gesamt
Absolut	369	48	12	7	1	170	7	4	80	3	2	43	746
Relativ	49,5	6,4	1,6	0,9	0,1	22,8	0,9	0,5	10,7	0,4	0,3	5,8	100

G0 = keine Prämienstaffelung

G1 = Prämienstaffelung nach Ertragsklassen

G2 = Prämienstaffelung nach Besatzdichte

G3 = Prämienstaffelung nach Dauer der Programmteilnahme

G4 = Prämienstaffelung nach Betriebsgröße

G5 = Prämienstaffelung nach anderen Kriterien

Rest = keine Angaben, andere Kombinationen und Hinzurechnung oder Abzug von Prämien

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Deblitz und Plankl (1997).

von Betrieben in Regionen mit niedriger Bewirtschaftungsintensität, sondern auch eine Unterkompensation und damit verbunden eine Nicht-Teilnahme von Betrieben in Regionen mit einer hohen Intensität der Produktion zur Folge hat.

Aufgrund der Tatsache, dass sich die Umsetzung auf schlechtere Standorte konzentriert, auf denen die Kosten der Auflageneinhaltung vergleichsweise niedrig sind, ist der potentielle Umfang des überhöhten Teils der Kompensationszahlung nicht geringzuschätzen.⁶⁴ In der Literatur wird deswegen eine Regionalisierung der Prämiegestaltung favorisiert. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass diese zu einem verschärften Strukturwandel, zu einer Aufgabe marginaler Flächen und damit ggf. zu starken Veränderungen in der Landbewirtschaftung führen kann. Eine Kombination mit einer Ausgleichszulage, die die besondere Situation eines Betriebs in den benachteiligten Gebieten entsprechend berücksichtigt, ist hier erforderlich und vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken.

Schließlich bleibt noch zu klären, wie die **Anreizkomponente** im Rahmen der Vertragstexte einzuordnen ist. Sie wird auch mit der Verordnung 1257/99 weiterhin gewährleistet. Die Höhe der Zahlung wird einschließlich der "Notwendigkeit einen Anreiz zu bieten" berechnet. Twesten geht davon aus, dass diese Neuregelung auch weiterhin nicht den Vorgaben des Agrarabkommens genügt. *"Es wurde zwar vermieden, hier eine Prozentangabe zu machen, die explizite Nennung des Anreizsystems verstößt aber gegen die Bestimmungen für die Einordnung im AoA."*⁶⁵ Nach Friedheim ist die Beurteilung der WTO-Konformität der Anreizkomponente eine Sache des "degree".⁶⁶ Dies wird im Kapitel 4.4.2. erneut aufgegriffen.

*"The Commission has always argued that the incentive component of payments, provided it is limited to 'transaction cost', forms part of the costs."*⁶⁷ Nach Bromley gibt es keine Welt ohne Transaktionskosten. *"The world without transactions costs is one without externalities."*⁶⁸ Er unterteilt Transaktionskosten in die drei Bereiche: *"information, contracting and policing"*. Die Kosten im Zusammenhang mit dem Vertragsabschluss beinhalten die Begutachtung der jeweiligen Flächen, Beratung und die Kosten der Verhandlung und der Spezifizierung des Vertrags. *"These are typically only reported for public agencies – more properly they should include the costs to farmers themselves [...]."*⁶⁹ In diesem Sinne verstanden sind die Transaktionskosten Teil der im Zusammenhang mit der Erfüllung des Programms entstehenden Zusatzkosten und als solche konform mit den Bestimmungen der Vertragstexte. Inwieweit sie dennoch von Panels anerkannt werden bleibt offen.

Der Artikel VI GATT "Antidumping- und Ausgleichszölle" basiert auf der Festsetzung eines "normalen Wertes". Seine Unterschreitung ist u.a. gegeben, wenn der Preis einer von einem Land in ein anderes Land ausgeführten Waren niedriger ist als die Herstellungskosten dieser Ware im Ursprungsland, zuzüglich einer angemessenen Spanne für Veräußerungskosten und Gewinn. Im Umkehrschluss lässt sich davon eine Art Mindestpreis ableiten. Der zweite Bericht einer Expertengruppe zu "Anti-Dumping and Countervailing Duties" legt fest, dass Produktionskosten alle direkten und indirekten Kosten beinhalten. Normalerweise deckt dieser Terminus gemäß ihren Aussagen *"such items as, for example, the cost of materials and components, labour, general overheads, depreciation on plant and machinery and interest on capital investment."*⁷⁰ Auch wenn dieser Bezug etwas weit her geholt erscheint, kann er möglicherweise einen Hinweis für eine Begründung der Transaktionskosten als indirekte Kosten bzw. als allgemeine Unkosten liefern.

Die Kommission gewährt einen Anreiz⁷¹, um die Hemmschwellen für Landwirte zur Teilnahme an einem Programm zu senken und damit vor dem Hintergrund der Freiwilligkeit der Programmteilnahme eine möglichst hohe Beteiligungsquote zu bewirken. Die Notwendigkeit einer Anreizkomponente wird auch in der Literatur betont.⁷² Denn erst die Teilnahme der Landwirte macht

⁶⁴ Siehe auch Diskussion um Mitnahmeeffekte in Kapitel 3.5.

⁶⁵ Persönliche Mitteilung von Hr. Twesten, Agrarökonom in der Universität in Göttingen, in einer Email vom 30.6.1999.

⁶⁶ Persönliche Mitteilung von Hr. Friedheim, Mitarbeiter in der Abteilung Landwirtschaft der WTO, bei einem Gespräch in Genf am 21.6.1999.

⁶⁷ Persönliche Mitteilung von Petra Boonman, DG6, in einer Email vom 14.6.1999.

⁶⁸ Bromley zit. nach ECOTEC (1998). S.141.

⁶⁹ ECOTEC (1998). S.141.

⁷⁰ GATT (1994). S.208.

⁷¹ Siehe Kapitel 3.5.

⁷² Siehe Kapitel 3.5.

die Erreichung des gesetzten Umweltziels möglich. Die OECD empfiehlt die Freiwilligkeit der Teilnahme an Programmen mit direkten Einkommenszahlungen. Je größer der Grad der Marktorientierung, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit der Bildung von wirtschaftlichen Verzerrungen, wenn Landwirte verpflichtet werden an Programmen teilzunehmen, die nicht in ihrem eigenen wirtschaftlichen Interesse sind.⁷³ Das Prinzip der Freiwilligkeit bringt somit die Notwendigkeit einer Anreizkomponente als Bestandteil des Umweltprogramms mit sich, um die gesetzten Umweltziele zu erreichen.

Unabhängig von den zuvor dargestellten möglichen Argumentationen zur Rechtfertigung einer Anreizkomponente, lassen sich Belege zu ihrer Rechtfertigung in von der WTO in Panelentscheidungen anerkannten internationalen Verträgen finden. Im Kapitel 14 der Agenda 21 heißt es im Absatz 14.2:

Sowohl in den Industrieländern als auch in den Entwicklungsländern sind auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene umfangreiche Anpassungen im Agrar- und Umweltschutzbereich sowie auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene notwendig, damit die notwendigen Voraussetzungen für eine nachhaltige, standortgerechte Landwirtschaft und ländliche Entwicklung geschaffen werden können. Oberstes Ziel dieser Entwicklung ist die nachhaltige Steigerung der Nahrungsmittelproduktion und die Verbesserung der Ernährungssicherung. Dazu bedarf es entsprechender Initiativen im Bildungsbereich [und] des Einsatzes ökonomischer Anreize.⁷⁴

Bei den Maßnahmen im Programmbereich “Überprüfung der Agrarpolitik, Planung und Entwicklung integrierter Programme unter Berücksichtigung des multifunktionalen Aspekts der Landwirtschaft, insbesondere im Hinblick auf die Ernährungssicherung und eine nachhaltige Entwicklung” heißt es weiter:

*14.9 Die Regierungen sollen auf der entsprechenden Eben mit Unterstützung der einschlägigen internationalen und regionalen Organisationen
(e) eine Politik, Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften sowie Anreizstrukturen erarbeiten, einführen und überwachen, die zu einer nachhaltigen landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung [...] führen;*

Unter “einschlägige Organisationen” fällt gemäß Absatz 14.11 auch das GATT bzw. deren heutige Nachfolgerorganisation die WTO. Ihre Funktion ist unter Absatz 14.11 (b) wie folgt ausgeführt:

Der Unterstützung eines offeneren und nicht diskriminierenden Handelssystems im Zusammenhang mit der Verwirklichung einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Entwicklung und im Einklang mit diesbezüglichen international vereinbarten Grundregeln für den Handel und den Umweltschutz sowie der Verhinderung ungerechtfertigter Handelsschranken, wodurch im Verbund mit anderen politischen Maßnahmen die weitere Integration der Agrar- und Umweltpolitik erleichtert und damit ihre wechselseitigen Unterstützung ermöglicht wird;

Auch im Übereinkommen über die Biologische Vielfalt wird die Notwendigkeit des Anreizes benannt:

Art.11 “Anreizmaßnahmen”: Jede Vertragspartei beschließt, soweit möglich und sofern angebracht, wirtschaftlich und sozial verträgliche Maßnahmen, die als Anreiz für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung von Bestandteilen der biologischen Vielfalt dienen.

Angesichts der Hervorhebung der Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung seitens der Berufungsinstanz und dessen Bezug auf die Agenda 21 und des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt im Streitfall “United States- Shrimps” scheint die Anerkennung der Notwendigkeit von finanziellen Anreizen möglich. Die Entscheidung des Panels bzw. der

⁷³ Vgl. OECD (1994) S.17.

⁷⁴ Die Unterstreichung ist immer eine Hervorhebung der Verfasserin.

Berufungsinstanz hinsichtlich ihrer Konsistenz mit den Vertragstexten der WTO wird in letzter Instanz wahrscheinlich von der Prüfung der von ihr ausgehenden möglichen Handelsverzerrung abhängen. Diese wird im nächsten Kapitel untersucht werden.

Nicht geklärt sind auf WTO-Ebene die Abstände zur Berechnung der Prämien. Sofern keine neue Verordnung modifizierend eingreift, gelten diese für die EU für den Vertragszeitraum von 5 Jahren. Bei sinkenden Preisen sinkt der entgangene Erlös und damit auch die Anreizkomponente. Eine Beibehaltung der Höhe der Prämie erfordert dann eine höhere Anreizkomponente, die jedoch nur dann durchzusetzen sein wird, wenn der Nachweis höherer Anpassungskosten und/oder einer tatsächlich erbrachten Umweltleistung erbracht wird. Letztere setzt wiederum die Existenz von Indikatoren voraus.⁷⁵

Am Ende dieses Kapitels lautet die Schlussfolgerung: Eine Beurteilung der Berechnung der Höhe der Zahlung nach Maßgabe der Verordnung 2078/92 ergibt weder ein eindeutiges "Ja" noch ein eindeutiges "Nein" hinsichtlich ihrer Konformität mit dem Vertragstext des Agrarabkommen. Hinsichtlich der Berechnung der Höhe der Zahlungen auf der Grundlage des Einkommensverlusts ist die Verordnung konform mit den Bestimmungen. Im Fall der Agrarumweltmaßnahmen, die gut in den Betrieb passen und der Agrarumweltmaßnahmen, die schon vor Programmteilnahme durchgeführt werden, übersteigt die Höhe der Zahlung den Einkommensverlust. Die Beibehaltung einer umweltfreundlichen Produktionsweise ist streng genommen nur dann förderfähig, wenn andernfalls eine Nutzungsaufgabe oder Intensivierung drohen würde. Inwieweit diese drohende Minderung von positiven Umweltwirkungen vom Panel anerkannt wird, ist nicht abzuschätzen. Hinsichtlich der Überkompensation durch die Vergabe von einheitlichen Prämien, legt die Formulierung der Bestimmungen den Schluss nahe, dass die Gestaltung der Prämien derart zu erfolgen hat, dass sie nur den Einkommensverlust ausgleichen. Die Gewährung einer Anreizkomponente ist nicht explizit in der Berechnung der Höhe der Zahlungen eingeschlossen. Sie kann von den anderen Mitgliedsstaaten angefochten werden. Sie kann mit der Einordnung als Transaktionskosten als Zusatzkosten im Rahmen der Erfüllung des Umweltprogramms gerechtfertigt werden. Eine andere Argumentationsschiene ergibt sich durch die Freiwilligkeit der Teilnahme und die daraus folgende Notwendigkeit eines Anreizes, um die gesetzten Umweltziele zu erreichen. Eine weitere Rechtfertigung der Notwendigkeit eines Anreizes ergibt sich auf der Grundlage der Agenda 21 und des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt. Es ist jedoch sehr naheliegend, dass eine Anfechtung nur dann erfolgt, wenn von der Anreizkomponente wesentliche handelsverzerrende Wirkungen ausgehen. Dies wird der Untersuchungsgegenstand des nächsten Kapitels sein.

3.5.2. Keine oder höchstens geringe handelsverzerrende Auswirkungen

Die Einstufung einer Maßnahme als eine von der Senkungsverpflichtung ausgenommene Green Box-Maßnahme basiert auf der Erfüllung der grundlegenden Erfordernis, dass von den internen Stützungsmaßnahmen keine oder höchstens geringe Handelsverzerrungen oder Auswirkungen auf die Erzeugung ausgehen. Demzufolge müssen alle Maßnahmen, die von der Senkungsverpflichtung ausgenommen werden, den folgenden Kriterien entsprechen: (1) Bereitstellung der betreffenden Stützung im Rahmen eines aus öffentlichen Mitteln finanzierten staatlichen Programms (einschließlich Einnahmeverzicht der öffentlichen Hand), das keinen Transfer von den Verbrauchern mit sich bringt; (2) keine Stützung, die sich wie eine Preisstützung für die Erzeuger auswirkt. Ferner sind die maßnahmespezifischen Kriterien d.h. im Falle der Umweltprogramme jene des Absatz 12 zu erfüllen. Nach Friedheim ist der Absatz 1 den anderen Kriterien übergeordnet; das sei von der Formulierung her ganz klar.⁷⁶

Ein aus öffentlichen Mitteln finanziertes staatliches Programm, das keinen Transfer von den Verbrauchern mit sich bringt. Die Agrarumweltprogramme im Rahmen der Verordnung 2078/92 stellen ein aus öffentlichen Mitteln finanziertes staatliches Programm dar. Ein Einnahmeverzicht des Staates aufgrund von gewährten Steuererleichterungen liegt im Rahmen der Verordnung nicht vor. Denkbar ist ein Einnahmeverzicht auch, wenn Landwirten für eine geringere Inanspruchnahme von

⁷⁵ Vgl. Deblitz und Nieberg (1998). S.190.

⁷⁶ Persönliche Mitteilung von Hr. Friedheim, WTO-Mitarbeiter in der Abteilung Landwirtschaft, bei einem Gespräch am 21.6.1999 in Genf.

Umweltressourcen als Anreiz eine Vergütung gewährt wird, anstatt diese geringere Inanspruchnahme gemäß dem Verursacherprinzip über die Einführung von Abgaben zu erreichen. Der Rat der OECD hat 1974 das Verursacherprinzip als “fundamentalen Grundsatz der Kostenzurechnung für die Verhütung und Bekämpfung von Umweltverschmutzung” ausdrücklich hervorgehoben.⁷⁷ 1992 bekennen sich die teilnehmenden Staaten in der Rio-Deklaration (Grundsatz 16) ebenfalls zum Verursacherprinzip.⁷⁸ Von einer Anerkennung auf der Ebene der WTO kann deswegen, aber auch aufgrund ihrer Marktkonformität ausgegangen werden. Nach Tobey und Smets werden neue und zusätzliche Umweltleistungen, die über das erforderliche Maß (= GFP) hinausgehen, in vielen Industrieländern als mit dem Verursacherprinzip vereinbar betrachtet; es kann als die “schwache Version” des Verursacherprinzip bezeichnet werden.⁷⁹ Somit liegt auch in diesem Fall kein Einnahmeverzicht vor.

Ein **Transfer von den Verbrauchern** ist gegeben, wenn die Kosten zur Finanzierung des Programms über höhere Marktpreise gedeckt werden. Mit der Finanzierung über öffentliche Mittel werden die Kosten jedoch vom Steuerzahler und nicht vom Verbraucher getragen.

Keine Stützung, die sich wie eine Preisstützung für die Erzeuger auswirkt. Das Gesamt-AMS ist definiert als die “*Summe aller internen Stützungsmaßnahmen zugunsten von landwirtschaftlichen Erzeugern*” (Art.1 (h) AoA), wozu u.a. die direkte Marktpreisstützung zählt. Solche internen Stützungsmaßnahmen unterliegen der Reduktionsverpflichtung, weil sie als handelsverzerrend und die Produktion beeinflussend eingestuft werden. Das hier behandelte Kriterium soll sicherstellen, dass nicht Maßnahmen von der Senkungsverpflichtung ausgenommen werden, die eine “indirekte” Preisstützung für die Erzeuger darstellen. Nach Osterburg entstehen Preisstützungseffekte nur bei Maßnahmen, die auf die eine oder andere Weise an die Produktion gekoppelt sind und darüber hinaus bedingt durch die Teilnahme an Umweltprogrammen positive Einkommenseffekte bewirken, die zu einer Verbesserung der Wettbewerbsposition – Aufrechterhaltung oder Ausdehnung der Produktion, wenn ohne Teilnahme Einschränkungen oder Stagnation zu erwarten gewesen wäre - führen.⁸⁰ Bei der Feststellung der indirekten Stützung sind drei Probleme zu berücksichtigen.

Problem 1: Landwirtschaftliche Produkte und Umweltgüter sind “gemeinsame” Produkte.

Die Produktion eines Umweltgutes ist häufig gleichzeitig mit der Erzeugung eines landwirtschaftlichen Produkts gekoppelt. In den Fällen wo besondere Zahlungen für Umweltleistungen gewährt werden, werden sie in Frage gestellt, wenn eine indirekte Subvention zur Erzeugung eines landwirtschaftlichen Produkts vermutet wird.⁸¹

Bei der Verordnung 2078/92 ist die Höhe der Beihilfe z.T. je nach Art der Kultur(-gruppe) bzw. der Leistung spezifiziert (siehe Kapitel 3.6.). Auch wenn allein von den standörtlichen Bedingungen her, nicht der Anbau jeglicher Kulturen gewinnbringend oder möglich ist, so ist auf diese Art und Weise doch ein indirekter Anreiz für die Produktion einer bestimmten Kultur (-gruppe) nicht auszuschließen. Mit der Verordnung 1257/99 werden die Kategorien von neun auf drei reduziert, so dass dieser indirekte Anreiz damit als eliminiert betrachtet werden kann.

Im Vordergrund steht jedoch die Frage nach den Auswirkungen auf die Gesamtproduktion durch die Kopplung der Produktion an die Agrarumweltmaßnahmen. 84% der Gelder, die für Agrarumweltmaßnahmen in der EU aufgewendet werden, sind an die Produktion gekoppelt. Mit der Unterstützung wird nach Osterburg zwar u.U. die Produktion aufrechterhalten, aber die Flächenproduktivität und damit die Produktionsmengen werden aufgrund von Umweltauflagen herabgesetzt. Die Produktionskopplung sei bei diesen Maßnahmen also ambivalent, da sie sowohl stabilisierend als auch begrenzend wirke, weshalb der Gesamteffekt nicht leicht abzuschätzen sei.⁸²

⁷⁷ Vgl. OECD (1998). S.28.

⁷⁸ Vgl. BMU (1992b). S.46.

⁷⁹ Vgl. Tobey und Smets (1996). S.81.

⁸⁰ Persönliche Mitteilung von Hr. Osterburg, FAL Braunschweig-Völkenrode, vom 28.10.1999.

⁸¹ Vgl. Swinbank (1999). S.51.

⁸² Persönliche Mitteilung von Hr. Osterburg, FAL Braunschweig-Völkenrode, vom 28.10.1999.

Tabelle 5: Anteil der Gelder der Mitgliedsstaaten für verschiedene Kategorien von Agrarumweltmaßnahmen (1996 Programme)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	NL	L	ÖS	P	FIN	S	UK	EU-15
1(a)	20%	24%	1%	14%	4%	3%	2%	23%	2%	1%	17%	4%	5%	15%	2%	8%
1(b)	58%	46%	56%	35%	35%	15%	49%	43%	32%	39%	59%	18%	42%	6%	53%	41%
1(c)	5%	16%	21%	0%	15%	79%	21%	22%	0%	56%	21%	68%	42%	71%	30%	35%
2	14%	14%	21%	50%	42%	3%	24%	10%	0%	3%	3%	6%	7%	1%	14%	14%
3	3%	0%	1%	0%	4%	1%	4%	2%	66%	0%	0%	4%	5%	7%	0%	3%

1(a) Ökologischer Landbau

1(b) Umweltförderliche Landbewirtschaftung

1(c) Erhalt von Systemen mit niedriger Bewirtschaftungsintensität

2 Nicht-produktive Landwirtschaft

3 Fortbildungen und Demonstrationsprojekte

Quelle: ECOTEC (1998). S.30.

Problem 2: Multiple Ziele

Viele Maßnahmen verfolgen mannigfaltige Ziele, wovon das der Kontrolle der Auswirkungen auf die Umwelt nur eines ist. In den USA, Kanada und der EU werden mit den Flächenstilllegungs- und Extensivierungsprogrammen sowohl Überschüsse abgebaut als auch Umweltverbesserungen erzielt. Es wird sehr schwierig sein, die Umweltkomponente von der Produktionskomponente der Subvention zu trennen.⁸³ Unabhängig von der politischen Kombination der Ziele der Umweltverbesserung und der Extensivierung, sind diese eng miteinander verknüpft: eine Extensivierung der Produktion hat i.d.R. weniger schädliche Auswirkungen auf die Umwelt, und soll eine Umweltverbesserung erzielt werden, ist dies in weiten Teilen ohne eine Extensivierung der Produktion nicht denkbar. Nach Runge ist es nicht klar, ob die strikte Handelsneutralität im Sinne von keine Auswirkung auf Preise oder Produktion den Verhandlungspartnern genauso wichtig war wie, dass die Programme keine positiven Produktions- und negativen Preisauswirkungen haben. Das USA "Conservation Reserve Programm" zum Beispiel habe eindeutig die Produktion (um ca. 35 Mio. Morgen jährlich) gesenkt und indirekt die Preise angehoben. Dieses sei aber eine Art der Angebotsreduktion und der Preisstützungsmaßnahme, die von Landwirten in konkurrierenden Länder eher begrüßt werde. Darüber hinaus sei die Annahme, dass die Neutralität der Preise und der Produktion der beste Indikator für eine Rechtfertigung der Ausnahme von Handelsdisziplinen sei, eher zweifelhaft.⁸⁴ In Bezug auf die Zielsetzung sollten sich die operationalen Zielvorgaben auf den Umweltnutzen und nicht auf die Begrenzung des Faktoreinsatzes beziehen. Im Rahmen der Verordnung 2078/92 haben die meisten Mitgliedsstaaten jedoch gar keine Leistungsvorgaben festgelegt.

Problem 3: Langfristig sind alle Kosten variabel

Nach Senti sind alle in der Green Box zusammengefassten internen Stützungsmaßnahmen auf der Überlegung begründet, dass diese "den Markt nicht verfälschen, über die Veränderung der fixen Kosten zwar den Gewinn (das Einkommen) verändern, aber keinen Einfluss auf die marginalen Kosten beziehungsweise die Angebotskurve und damit den Marktpreis und die produzierte und gehandelte Menge haben."⁸⁵ Kurzfristig möge diese Überlegung berechtigt sein, aber langfristig seien alle Kosten variabel. Er begründet dies mit der Aussage, dass diese internen Stützungen langfristig wie externe Kostenersparnisse wirken, die Angebotskurve nach rechts verschieben und bei vorgegebenen Preisen die Angebotsmenge erhöhen.

⁸³ Vgl. Tobey und Smets (1996). S.83.

⁸⁴ Vgl. Runge (1999). S.2.

⁸⁵ Senti (1995). S.7.

In der Literatur wird die Meinung vertreten, dass es unmöglich ist die Landwirtschaft ohne verzerrende Effekte zu unterstützen und dass jegliche Unterstützung die relativen Preise beeinflusst, selbst wenn die Subventionen nicht an Warenpreise gebunden werden.⁸⁶ Typischerweise wirkten sich Defizit finanzierte Unterstützungsausgaben und der daraus folgende Anstieg des Staatsdefizits auf die relativen Preise aus, indem sie die Zusammensetzung der aggregierten Nachfrage veränderten, unabhängig davon ob die Unterstützung in Form einer produktbezogenen preisverzerrenden Subvention oder in Form von Direktzahlungen geleistet werde. Demzufolge lautet die Frage nicht, ob Direktzahlungen Preisverzerrungen verursachen, sondern ob das Ausmaß der Verzerrung erheblich ist.⁸⁷

Ritchie und DiGiacomo weisen am Beispiel der "transition payments" (= entkoppelte Subventionen) des "Federal Agriculture Improvement Act (FAIR) 1996 nach, dass sich die theoretisch mögliche vollkommene Entkoppelung der Einkommensstützung von Produktionsentscheidungen sich in der Praxis nicht bestätigt. Vielmehr kann die Leistung von direkten entkoppelten Einkommenssubventionen - von den Landwirten als Steigerung ihrer Kaufkraft wahrgenommen - zu einem gesteigerten Verbrauch von Inputs und der Schädigung der Umwelt auf den restlichen Flächen führen und damit die umweltpolitische Zielsetzung konterkarieren.⁸⁸

Preisstützungseffekte entstehen auch, wenn mit der Teilnahme an dem Agrarumweltprogramm positive Einkommenswirkungen verbunden sind. Diese werden im Kapitel 3.5 als Mitnahmeeffekte bezeichnet. Im wesentlichen sind Mitnahmeeffekte aufgrund der Anreizkomponente und aufgrund der Gestaltung des Prämiensystems zu unterscheiden.

Mitnahmeeffekte aufgrund der Anreizkomponente. Wird von einer 20-prozentigen Anreizkomponente ausgegangen, so umfassen nach Osterburg die einkommenswirksamen Transferzahlungen für Deutschland 1997 ca. 145 Mio. DM. Bezogen auf die gesamte EU – Mitgliedsstaaten und EU - ergeben sich für 1997 Ausgaben in der Höhe von 2757 Mio. ECU für die Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der Verordnung 2078/92.⁸⁹ Dementsprechend belaufen sich die gesamten einkommenswirksamen Transferzahlungen und damit die über den Einkommensverlust hinausgehenden Zahlungen bei einer voll ausgeschöpften Anreizkomponente auf ca. 551 Mio. ECU. Diese Summe mag vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der EU-Anteil an den gesamten Ausgaben der notifizierten Umweltprogramme allein ca. 68% beträgt, ein Stein des Anstoßes für andere Mitgliedsländer darstellen. Die Anreizkomponente führt also zu einer indirekten Preisstützung und ist damit derzeit nicht konform mit den Bestimmungen des Agrarabkommens.

Eine Minimierung der Mitnahmeeffekte bedingt durch die Anreizkomponente ist teilweise durch eine Staffelung je nach Ausmaß der Auflagen möglich. Die Kommission hält eine Anreizkomponente bei den breiten, aber begrenzten Maßnahmen nicht für notwendig.

Mitnahmeeffekte aufgrund der Gestaltung des Prämiensystems. Bei knapp der Hälfte der Maßnahmen wird keine Prämienstaffelung vorgenommen. Die Gewährung von einheitlichen Prämien kann eine Über- oder Unterkompensation in Bezug auf die Erfüllung der zu leistenden Verpflichtungen je nach Standortgüte, Betriebsstruktur, Bewirtschaftungsintensität usw. bedeuten. Gemäß einer Untersuchung von Osterburg ist bei den Einkommen der Betriebe mit extensiven Ausgangsbedingungen eine Tendenz zur Stabilisierung oder Erhöhung festzustellen, während sich die Entwicklung in der Vergleichsgruppe der Nichtteilnehmer weniger positiv darstellt. Verluste, die bei den teilnehmenden Betrieben ohne Berücksichtigung der Umweltpremie im Rahmen der EG-Agrarreform von 1992 auftreten, werden überkompensiert.⁹⁰

⁸⁶ Vgl. Sayan und Tin (1998). S.1.

⁸⁷ Vgl. Sayan und Tin (1998). S.1.

⁸⁸ Vgl. Ritchie und DiGiacomo (1997). S.16-21.

⁸⁹ Die Berechnung erfolgt auf der Grundlage der EAGFL-Ausgaben von 1511 Mio ECU für das Jahr 1997 (Vgl. KOM 1998) und einer durchschnittlichen Kofinanzierungsquote von 54,8%. Vgl. Deblitz und Nieberg (1998). S. 16.

⁹⁰ Vgl. Osterburg (1999). S.12-13.

Problematisch ist auch die Ausrichtung der Prämien an Reduzierungen von Dünger oder Pflanzenschutzmitteln in absoluter Höhe und nicht in relativer Höhe. Zudem wird das Ausgangsvolumen der Faktoreinsätze oder die eigentliche Umweltwirkung bei der Bestimmung der Höhe der Prämie nicht berücksichtigt. Dies ist nach Potter z.B. in Deutschland und Finnland der Fall. Ähnlich wird die Beibehaltung eines bestimmten Viehbestands oder Produktionsverfahrens, auch wenn sie umweltpolitisch gerechtfertigt erscheint, von einigen Mitgliedsstaaten ausgenutzt, *“to offer blanket subsidies”* für Veredelungsbetriebe per se unabhängig vom Umweltwert ihrer Betriebe oder vom Umfang der Veränderungen in der Produktionsweise.⁹¹ Mitnahmeeffekte und damit Preisstützungseffekte entstehen.

Das genaue Ausmaß von Einkommenseffekten ist nach Osterburg schwierig zu berechnen, weil nicht zu ermitteln ist, wie sich teilnehmende Betriebe ohne Programmteilnahme entwickelt hätten, und weil die Veränderungen wie eben erwähnt durch Auswirkungen der EG-Agrarreform von 1992 überlagert werden, die erhebliche Einkommensänderungen induziert hat.⁹² Bisher liegt keine repräsentative Messung der Einkommenswirkungen vor. Entsprechende Anstrengungen für die Evaluierung der Agrarumweltprogramme sind hier erforderlich. Um die Mitnahmeeffekte zu minimieren und die Höhe der Zahlung entsprechend den entstehenden zusätzlichem Kosten genauer bemessen zu können, wird in der Literatur eine stärkere Regionalisierung, z.B. mittels einer Staffelung der Prämien nach Ertragsfähigkeit der Standorte, favorisiert.

Die oben genannten Wirkungen auf die Preise und die Produktion sind wie gezeigt zum Teil Green Box immanent und zum Teil auf die Gestaltung der Agrarumweltprogramme der EU zurückzuführen. Diskussionen über quantitative Begrenzungen, die im Vorfeld der anstehenden Verhandlungen auch für die Umweltprogramme gefordert werden, haben hier ihren Ursprung. Bisher sind nicht-produktspezifische Maßnahmen nur unterhalb der De minimis Grenzen von 5% von der Senkungsverpflichtung ausgenommen, während für die Green Box-Maßnahmen bisher überhaupt keine Obergrenze festgelegt ist. Eine Berechnung des Anteils der Gesamtausgaben der EU für alle notifizierte Umweltprogramme an der gesamten Agrarproduktion (*“total value of production”*), die bei der Notifizierung des Jahres 1996/97 mit 219,7 Milliarden ECU angegeben wird, ergibt den Wert 1,92%. Selbst wenn die gesamten Umweltprogramme der EU nicht von der Senkungsverpflichtung ausgenommen und dem nicht produkt-spezifischen AMS zugerechnet würden, ergäbe sich bei der Hinzurechnung dieser Ausgaben zu den dort notifizierten Ausgaben (Subventionen für Dünger und Versicherungen; Konzessionen bei den Zinsen) ein Anteil von 2,25%. Dieser Wert liegt immer noch eindeutig unter der De minimis Schwelle von 5% der gesamten Agrarproduktion, die wie die Green Box von der Senkungsverpflichtung ausgenommen ist. Sofern die De minimis Schwelle als Ausdruck einer tolerierbaren Handelsverzerrung seitens der Mitgliedsländer interpretiert werden kann, ist davon auszugehen, dass die in der Höhe unter den EU-Gesamtausgaben für Umweltprogramme liegenden Preisstützungseffekte, die von den Agrarumweltprogrammen der Verordnung 2078/92 ausgehen, ebenso toleriert werden.

Unabhängig von der Einschätzung der Wahrscheinlichkeit der Anfechtung der Agrarumweltmaßnahmen aufgrund ihrer potentiell handelsverzerrenden Effekte, reicht es nach Aussage des Panels im Streifall *“EEC- Payments and Subsidies Paid to Processors and Producers of Oilseeds and Related Animal-Feed Proteins (Soya-Panel)”* – am 25. Januar 1990 angenommen – aus, dass das *“System”* als solches in der Lage ist diese Effekte herbeizuführen. Im Bericht stellt das Panel fest, dass die Subventionszahlungen an die verarbeitenden Unternehmen im Rahmen des jeweiligen Preissystems die Differenz zwischen dem Preis, den die Unternehmen an die Erzeuger leisten, und dem Preis, den sie für importierte Ölsaaten bezahlen müssten, übersteigen und einen Nutzen für die Unternehmen darstellen. *“Even if this effect could not be established in each case, it was sufficient to establish that the system was capable of producing such result [...]”*⁹³ Im Hinblick auf die Agrarumweltprogramme lässt sich daraus die folgende Aussage ableiten, wohlwissend, dass hier keine direkte Vergleichbarkeit der *“Systeme”* gegeben ist: Auch wenn sich eine indirekte Preisstützung durch die Mitnahmeeffekte im Zusammenhang mit der Prämiengestaltung

⁹¹ Vgl. Potter (1998). S.125.

⁹² Persönliche Mitteilung von Hr. Osterburg, FAL Braunschweig-Völkenrode, vom 28.10.1999.

⁹³ Pescatore et al. (1998). S.175.

als solche nicht quantifizieren lässt, ist eine Anfechtung aufgrund der potentiellen Fähigkeit des “Systems der Festlegung der Prämienhöhe”, eine Preisstützung zu bewirken, denkbar.

Die Erkenntnisse des Kapitels lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Agrarumweltprogramme der EU stellen ein aus öffentlichen Mitteln finanziertes staatliches Programm dar, das keinen Transfer von den Verbrauchern mit sich bringt. Ein Einkommensverzicht aufgrund der Nicht-Anwendung des Verursacherprinzips liegt nicht vor, da die über das erforderliche Maß hinausgehenden Umweltleistungen als die “weiche Version” des Verursacherprinzips angesehen werden können. Das Kriterium “keine Stützung, die sich wie eine Preisstützung für Erzeuger auswirkt” soll sicherstellen, dass nicht Maßnahmen von der Senkungsverpflichtung ausgenommen werden, die eine “indirekte” Preisstützung für die Erzeuger darstellen. Bei der Feststellung der indirekten Preisstützung sind drei Probleme – Kuppelprodukte, multiple Ziele, langfristig variable Kosten - zu berücksichtigen, die jedoch grundsätzliche und nicht EU-spezifische Probleme darstellen. Die Frage in Bezug auf Direktzahlungen lautet nicht, ob sie Preisverzerrungen verursachen, sondern ob sie “erhebliche” Preisverzerrungen verursachen. Als Formen der indirekten Preisunterstützung werden Mitnahmeeffekte verursacht durch die Anreizkomponente und durch die Gestaltung des Prämiensystems untersucht. Fakt ist, dass Preisstützungseffekte entstehen, jedoch ist derzeit ihre Quantifizierung nicht möglich. Entsprechende Anstrengungen für die Evaluierung der Agrarumweltprogramme sind hier erforderlich. Jedoch sind auch schon Prämien-Berechnungssysteme, die potentiell einen Nutzen mit sich bringen, ausreichend, um als inkonsistent mit den WTO-Vertragstexten beurteilt zu werden.

Bis 2003 gelten die besonderen Schutzbedingungen der Green Box-Maßnahmen im Rahmen der Friedensklausel; die Agrarumweltmaßnahmen sind solange nur aufgrund der geprüften Kriterien anfechtbar.

4. Politische Schlussfolgerungen

Die Analyse macht hinsichtlich ihrer WTO-Fähigkeit einige Inkonsistenzen und Unzulänglichkeiten der Agrarumweltprogramme gemäß der Verordnung 2078/92 deutlich. Welche politischen Schlussfolgerungen ergeben sich für ihre Ausgestaltung? Im folgende werden jene aufgelistet, die sich direkt oder indirekt aus der Analyse ergeben.

I. Operationale Zielvorgaben festlegen

Die Rechtfertigung von Zahlungen im Rahmen eines Umweltprogramms verlangt einen Nachweis ihrer de facto eingetretenen Umweltwirkungen. Dafür sind klare Zielvorgaben und/oder geeignete Indikatoren als auch ein definiertes Referenzsystems erforderlich. Wo möglich, sollte das Ziel die Erreichung eines bestimmten Umweltnutzens sein. Ansonsten ist ausgehend von einem festzulegenden Ausgangsniveau die angestrebte relative Reduzierung der umweltschädigenden Faktoren zu bestimmen.

II. Prämien differenzieren

Die Prämien sollten an die jeweils standort- und betriebsspezifische Situation angepasst und am Umweltnutzen ausgerichtet sein. Dabei ist zu beachten, dass die mit der Prämendifferenzierung entstehenden Mehrkosten (Verwaltung, Kontrolle) nicht die mit der Verringerung der Mitnahmeeffekte eingesparten Mittel übersteigen.⁹⁴ Eine Staffelung sollte auch bei der Anreizkomponente je nach Ausmaß der einzuhaltenden Umweltauflagen in Betracht gezogen werden. Des weiteren ist es erforderlich, die Abstände für die Neukalkulierung der Prämien festzulegen.

III. Transparenz herstellen

Die Notifizierung der Gesamtausgaben für Agrarumweltprogramme und deren Beschreibung reichen nicht aus, um den anderen Mitgliedsländern eine Kontrolle zu ermöglichen. Die einzelnen Komponenten der Zahlung als auch die Bestimmung ihrer Höhe ausgerichtet am angestrebten Umweltnutzen und an den standort- und betriebsspezifischen Gegebenheiten sollten transparent gemacht und gesondert ausgewiesen werden. In Kombination mit dem Nachweis der erzielten Umweltwirkungen lassen sich somit Rückschlüsse auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis bzw. auf die Angemessenheit der Höhe der Zahlung im Verhältnis zur erzielten Umweltleistung ziehen.

IV. Ziele klar trennen

Die Verordnung 2078/92 umfasst ein Marktziel, ein Umweltziel und ein Einkommensziel; die neue Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums greift hier korrigierend ein. Im Zusammenhang mit der Umgestaltung des Prämiensystems können Betriebe in Grenzertragsregionen in ihrer Existenz bedroht werden. In diesem Zusammenhang erforderliche Unterstützungen sind klar vom Umweltprogramm zu trennen.

V. Evaluierung verbessern

Mängel bei der Evaluierung der EU-Umweltprogramme ergeben sich sowohl im Hinblick auf die Umweltwirkungen als auch im Hinblick auf die Einkommenswirkungen. Sie allein kann jedoch nur den Beleg liefern, dass die Zielvorgaben wirklich erreicht werden und die Höhe der Zahlungen "nur" Einkommenswirkungen in Höhe der Anreizkomponente bewirkt.

VI. Agrarumweltpolitik kohärent gestalten

Die Skepsis v.a. der Entwicklungsländer basiert auf den möglichen Missbrauch der Green Box Zahlungen für die Stützung des landwirtschaftlichen Sektors; sie befürchten, dass die internen

⁹⁴ Vgl. Deblitz und Nieberg (1998). S.185.

Stützungsmaßnahmen nur mit einem dünnen grünen Mäntelchen versehen werden. Zusätzlich zur Forderung nach mehr Transparenz sollte deswegen als glaubwürdigen Beweis dafür, dass der Umweltschutz in der Landwirtschaft den jeweiligen Ländern wirklich ein wichtiges Anliegen ist, die Agrarpolitik diesbezüglich in sich kohärent sein. Im Falle der EU konterkarieren bisher einige Regelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik das Ziel des Umweltschutzes.⁹⁵

5. Schlussbemerkungen

Das Hauptziel im Bereich der internen Stützung besteht in ihrer Disziplinierung und Reduzierung zwecks Minimierung der Handelsverzerrung einerseits und der Gewährung eines möglichst großen Spielraums zur Gestaltung der nationalen Agrar-(umwelt)-Politik andererseits. Die daraus resultierende Spannung lässt sich nicht vollends auflösen, wie die Analyse zeigt. Die Herbeiführung der Transparenz ist daher unabdingbar, um den nationalen Gestaltungsspielraum zu erhalten! Darüber hinaus wird im Rahmen eines "package-deal" ein Ausgleich zwischen den daraus entstehenden Nachteilen für einige Länder und Zugeständnissen in anderen Kategorien der internen Stützung oder in den Bereichen Exportsubventionen und Marktzugang für diese Länder Bestandteil der politischen Verhandlungen in der WTO sein.

Die "ungeklärte" Variable bleibt die gute fachliche Praxis; ihre Definition wird bei den Aussagen zur Legitimierung des Instruments der "Subvention" immer vorausgesetzt. In der Literatur wird für die Festlegung der guten fachlichen Praxis eine lokale oder regionale Definition favorisiert.

In der Analyse der Green Box Fähigkeit wird immer wieder die Notwendigkeit einer Anreizkomponente thematisiert und ihre handelsverzerrenden Auswirkungen beleuchtet. Gemäß den in der Green Box aufgestellten Kriterien für Umweltprogramme ist keine Anreizkomponente vorgesehen, obwohl sie allseits als notwendig erachtet wird. Eine Korrektur der Kriterien ist hier anzustreben. Die Fokussierung auf die Anreizkomponente soll jedoch nicht den Blick dafür verstellen, dass von der Verordnung 2078/92 auch negative Anreizwirkungen ausgehen, indem in vielen Fällen die Zahlung zu niedrig und damit die Teilnahme der Landwirte vor allem in intensiv bewirtschafteten Gebieten aber auch an Programmen im Bereich des Naturschutzes begrenzt ist. Eine Ausweitung der finanziellen Mittel für über die gute fachliche Praxis hinausgehende Umweltleistungen ist hier erforderlich. Angesichts der Tatsache, dass auch öffentliche Gelder zunehmend zum knappen Gut werden, ist dabei ihre effiziente Verwendung zu berücksichtigen.

Das Leitbild der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung umfasst die Berücksichtigung der jeweiligen ökologischen, ökonomischen und sozialen Problemfelder. So wichtig der integrierte Ansatz bei der Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft ist, so bedeutsam ist ebenso zwecks Transparenz und Effizienz deren Trennung bei den einzelnen politischen Maßnahmen. Die Verordnung verbindet mit dem Umweltziel, dem Marktziel und dem Einkommensziel alle drei Komponenten. Idealerweise werden soweit erforderlich Maßnahmen mit entsprechender Auswahl eines effizienten Instrumentes für die Erreichung jedes einzelne dieser Ziele eingeführt bzw. kombiniert.

Zu guter letzt ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass der Anteil der Ausgaben im Rahmen der Verordnung 2078/92 nur knapp 4% des EAGFL, Abteilung Garantie ausmacht, und dass die Umweltwirkungen bisher diffus positiv bleiben ohne deren de facto Nachweis anhand von Indikatoren oder Leistungsvorgaben. Die in Sonntagsreden ritualisierte Wiederholung der Bedeutung des Umweltschutzes in der Landwirtschaft steht im Widerspruch zu der in den Kinderschuhen steckenden Agrarumweltpolitik in der EU, wie im ersten Teil aufgezeigt wird. Es ist noch ein langer Weg zu einer umfassenden und kohärenten Agrarumweltpolitik.

⁹⁵ Vgl. Hanley (1998). S.14.

6. Annexe

Annex 1: Schwerpunktsetzung der Mitgliedsstaaten bei den Agrarumweltmaßnahmen

Land	Flächen- extensivierung incl biol. Anbau	Ausgewie- sene Schutz- gebiete	Landschafts- elemente	Traditionelle Landwirt- schaft	Landschafts- pflege, Naturschutz	Training Demon- stration
Belgien		●				●
Dänemark	●	●			●	
Deutschland	●				●	
Finnland	●					
Frankreich	●		●	●		
Griechenland	●					
Irland				●	●	
Italien	●					
Luxemburg						
Niederland		●			●	●
Österreich	●			●		
Portugal			●	●	●	
Schweden	●		●	●	●	
Spanien	●			●	●	
Vereinigtes Königreich		●	●		●	

Quelle: Deblitz (1998b). S.58.

Annex 2: Anteil der von der Verordnung 2078/92 erfassten Flächen

Anteil von der Verordnung 2078/92 erfassten Flächen					
	Flächen in ha 1000	LNF 1000 ha	Hektarflächen in %		
			Alle Flächen	ha in Ziel-1- Zonen	ha in Nicht- Ziel-1-Zonen
B	22,7	1375	1,7%	1,0%	1,8%
DK	107,3	2722	3,9%	-	3,9%
D	6741,0	17335	38,9%	26,1%	44,6%
El	34,8	5741	0,6%	0,6%	-
E	871,1	29650	2,9%	3,7%	0,1%
F	6901,4	30170	22,9%	4,1%	23,6%
Irl	1089,6	4530	24,1%	24,1%	-
I	2291,3	16792	13,6%	7,7%	19,0%
L	96,6	127	75,9%	-	75,9%
NL	34,5	1848	1,9%	1,4%	1,9
P	664,2	3960	16,8%	16,8%	-
UK	2322,9	15870	14,6%	12,7%	15,0%
E-12	21177,3	130121	16,3%	9,2%	21,5%
Ös	2429,0	3585	67,8%	84,6%	66,7%
Fin	1877,5	2160	86,9%	-	86,9%
S	1642,2	3180	51,6%	-	51,6%
E-15	27126,0	139046	19,5%	9,5%	27,8%

Quelle: KOM (1998). S.23.

Annex 3: EAGFL-Ausgaben im Rahmen der Verordnung 2078/92

EAGFL-Ausgaben im Rahmen der Verordnung 2078/92									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (e)	Total	% 1998	% Total
B	0	0	0	1.2	1.3	12.4	14.9	0.7%	0.3%
DK	0	1.5	3	5.8	5.4	12.5	28.2	0.7%	0.5%
D	36.6	122.6	223.4	231.7	263	285.6	1162.9	16.5%	21.3%
El	0	0	0	1.5	8.5	6.9	16.9	0.4%	0.3%
E	8.3	13.8	15.7	32.8	39.4	76.4	186.4	4.4%	3.4%
F	67.1	73.1	106.2	118.9	147.9	143.1	656.3	8.3%	12.0%
Irl	0	0	19	43.4	97.6	113.7	273.7	6.6%	5.0%
I	0	0	54.4	41.5	368.5	379.4	843.8	22.0%	15.4%
L	0	0	0	0	4.2	5	9.2	0.3%	0.2%
NL	0.8	0.8	4.2	7.6	12.2	14.9	40.5	0.9%	0.7%
P	0	12	38.6	40	49.1	87.3	227	5.1%	4.2%
UK	9.7	7.2	20.1	25.5	37	50.2	149.7	2.9%	2.7%
E-12	123	231	485	550	1034	1187	3610	68.8%	66.0%
Ös	0	0	0	541	259.5	295.5	1096	17.1%	20.0%
Fin	0	0	0	256.6	134.7	140.5	531.8	8.1%	9.7%
S	0	0	0	43.4	82.7	103.6	229.7	6.0%	4.2%
E-15	132	231	485	1391	1511	1727	5467	100%	100%

Quelle: KOM (1998). S.25.

Annex 4: Ausgaben für Agrarumweltprogramme in den Bundesländern sowie Anteile an der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) 1993-1997.

Bundesländer	Ausgaben In Mio DM	davon EU-Mittel Mio DM	Fläche ha	Anteil an LF in %
Schleswig-Holst.	19,82	8,89	13.638	1,3
Hamburg	7,79	3,19	3.601	25,5
Niedersachsen	52,25	26,40	64.970	2,4
Bremen	0,65	0,26	901	9,6
Nordrhein-Westf.	27,64	12,88	41.538	2,7
Hessen	153,69	75,58	122.916	15,9
Rheinland-Pfalz	97,46	51,09	71.129	9,9
Baden-Würtemb.	690,98	301,36	819.550	55,5
Bayern	1077,31	512,56	2.934.790	86,9
Saarland	18,25	8,99	29.705	40,6
Berlin	0,05	0,02	93	4,1
Westdeutschl.	2.145,89	1.001,22	4.102.831	34,9
Brandenburg	211,63	158,05	203.227	15,1
Meckl.-Vorpom.	52,70	36,91	53.072	3,9
Sachsen	315,64	236,11	580.088	63,9
Sachsen-Anhalt	131,06	81,94	126.616	10,8
Thüringen	224,86	168,08	174.367	21,7
Ostdeutschland	935,89	681,09	1.137.370	20,4
Deutschland ges.	3.081,78	1.682,32	5.240.201	30,2

Quelle: BMELF-Informationen Nr. 51/52 vom 22.12.1997. zit nach Schöne (1999). S.196.

Annex 5: Leitsätze für die Definition der guten fachlichen Praxis

Leitsätze

- Codes of good agricultural practice need to describe not only what is bad but also what is good.
- The definition of good agricultural practice should reflect the need to protect ecosystem functions and to ensure an adequate level of biodiversity in agricultural areas. [...] relevant criteria need to refer to different geographical scales: individual biotopes, fields, ecosystems or entire regions.
- The indicators used in the definition of good agricultural practice must serve clearly defined targets.
- The definition of tolerance thresholds needs to be spatially differentiated.
- Any definition of codes of good agricultural practice needs to be continually improved.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Knickel (1999a). S.9.

Annex 6: Auswahl von möglichen Umweltinstrumenten

Ökonomische Ansätze	Institutionelle und beratende Ansätze	Regulative Ansätze
<ul style="list-style-type: none"> • Inputabgaben und –steuern als Teil des PPP • Beseitigung oder Restrukturierung von bestehenden Subventionen • Einführen von Zahlung für Umweltgüter • Anbau von non-food Produkten (z.B. nachwachsende Rohstoffe) • Übertragbare Emissionszertifikaten • Auktionsverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> • Direkte Beratung von Landwirten • Bildung über Medien für Landwirte und die Öffentlichkeit • Reform von sektoralen Behörden und Arbeitsweisen von Experten • Anreize für die Forschung im Bereich nachhaltiger Landwirtschaft • Bessere Konsumwahl und besseres Marketing (z.B. Ökolabel) • Bildung lokaler Gruppen zwecks Partizipation und Stärkung • Ausbau privater und öffentlicher Partnerschaften • Förderung der besten Verfahrensweisen 	<ul style="list-style-type: none"> • Restriktionen potentiell umweltverschmutzender Praktiken • Verbot von unerwünschten Praktiken • Lizenzabkommen • Standards für den Gebrauch von Pestiziden und Gebrauch und Produktion von Düngemitteln • Angemessene Eigentumsrechte für eine nachhaltige Landnutzung

Quelle: ECOTEC (1998). S. 32.

Annex 7: Umweltwirkungen in Bezug auf (a-)biotischen Ressourcenschutzziele

	Maßnahme	A		Maßnahme	B.
1	Verzicht auf Dünger und PSM in umweltsensiblen Gebieten	4,1	1	Streubobstwiesenbewirtschaftung	4,3
2	Umwandlung von Ackerland in extensives Grünland	4,0	2	Einzelflächen unter Vertragsnaturschutz	4,0
3	Mehrjährige Uferrandstreifen	3,7	2	Schutzpflanzungen und Gehölze	4,0
4	Verzicht auf Mineraldünger und PSM im Ackerbau	3,6	3	Mehrjährige Uferrandstreifen	3,8
5	Verzicht auf Mineraldünger und PSM auf Grünland	3,2	3	20-jährige Flächenstillegung zur Biotopgestaltung	3,8
6	Umweltgerechte Gülleausbringung auf Acker	3,1	3	Verzicht auf Mineraldünger und PSM im Ackerbau	3,8
6	Organische Anbauverfahren bei Dauerkulturen und Gartenbau	3,1	4	Verzicht auf Düngung und PSM in umweltsensiblen Bereichen	3,7
7	Organische Bewirtschaftung des Ackerlandes	3,0	5	Umwandlung von Ackerland in extensives Grünland	3,6
8	Umweltgerechte Gülleausbringung auf Grünland	2,9	6	Verzicht auf Mineraldünger und PSM auf Grünland	3,5
9	Schutzpflanzungen und Feldgehölze	2,7	6	Verzicht auf Herbizide im Ackerbau	3,5
9	Verzicht auf Mineraldünger im Ackerbau	2,7	7	Extensive Bewirtschaftung von Grünlandeinzelflächen	3,1
10	Haltung von Rinder- und Schafbeständen mit < 1,4 RGV/HFF	2,6	7	Mehrjährige Ackerrandstreifen	3,1
11	Einzelflächen unter Vertragsnaturschutz	2,5	8	Pflege aufgegebenen Flächen	2,9
12	Untersaaten/Stoppelsaaten	2,4	9	Organische Bewirtschaftung des Ackerlandes	2,8
12	Organische Bewirtschaftung des Ackerlandes	2,4	10	Späte Schnittnutzung auf Grünland	2,7
12	20jährige Stilllegung zur Biotopgestaltung	2,4	11	Reduzierter Mineraldüngereinsatz auf Grünland	2,6
13	Reduzierter Mineraldüngereinsatz auf Grünland	2,3	12	Organische Bewirtschaftung des Grünlandes	2,5
14	Integrierter Garten- und Dauerkulturanbau	2,2	13	Haltung von Rinder- und Schafbeständen mit < 1,4 RGV/HFF	2,4
14	Mulchsaatverfahren	2,2	14	Organische Anbauverfahren bei Dauerkulturen und Gartenbau	2,2
15	Mehrjährige Ackerrandstreifen	2,1	15	Verzicht auf Mineraldünger im Ackerbau	2,0
16	Extensive Bewirtschaftung von Grünlandeinzelflächen	1,8	16	Erweiterung des Drillreihenabstandes	1,9
16	Pflege von aufgegebenen Flächen	1,8	17	Mindestens viergliedrige Fruchtfolge	1,6
16	Streubobstwiesenbewirtschaftung	1,8	18	Umweltgerechte Gülleausbringung auf Grünland	1,3
16	Mindestens viergliedrige Fruchtfolge	1,8	19	Untersaaten/Stoppelsaaten	1,0
17	Integrierter Landbau	1,7	20	Mulchsaatverfahren	0,9
17	Verzicht auf Herbizide im Ackerbau	1,7	20	Integrierter Garten- und Dauerkulturanbau	0,9
18	Verzicht auf Wachstumsregulatoren im Ackerbau	1,6	21	Verzicht auf Wachstumsregulatoren im Ackerbau	0,8
19	Erweiterung des Drillreihenabstandes	0,2	21	Umweltgerechte Gülleausbringung	0,8
19	Späte Schnittnutzung auf Grünland	0,2	22	Integrierter Ackerbau	0,5

A: Auswirkungen auf abiotische Schutzziele (-5/+5) ^{B:} Auswirkungen auf biotische Schutzziele (-5/+5)

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Wilhelm und Marggraf (1998). S.37.

7. Literaturverzeichnis:

Altemöller, Frank (1998): Handel und Umwelt im Recht der Welthandelsorganisation. Umweltrelevante Streitfälle in der Spruchpraxis zu Artikel III und XX GATT. Frankfurt a/M.

Benedek, Wolfgang (1998): Die Welthandelsorganisation. München.

Bernauer, Thomas und Ruloff, Dieter (1999): Handel und Umwelt. Opladen/Wiesbaden.

BMU (1992a): Umweltpolitik. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Agenda 21. Bonn.

BMU (1992b): Umweltpolitik. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Klimakonvention. Konvention über die Biologische Vielfalt. Rio-Deklaration. Walderklärung. Bonn.

Bourke, Ulick, Griffith, Robin, Chance, Clifford (1996): The International Trade Law Reports: United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline Report of the Panel, 17th January 1996, and of the Appellate Body, 29th April 1996. [Http://www.cameronmay.com](http://www.cameronmay.com) vom 16.10.1999.

Deblitz, Claus, Nieberg, Hiltrud (1998): Vergleichende Analyse der Ausgestaltung und Inanspruchnahme der Programme zur Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 in ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU. Endbericht. Braunschweig.

Deblitz, Claus, Plankl, Reiner (Hrsg.)(1997): EU-wide Synopsis of Measures according to Regulation REG (EEC) 2078/92 in the EU. Braunschweig.

ECOTEC Research and Consulting Limited (1998): Agri-Environmental Policy and Economic Instruments. A Final Report to DGII of the European Commission.

EG (1985): Verordnung (EWG) Nr. 787/85 des Rates vom 12. März 1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Abl. L93 vom 30.3.1985. Luxemburg.

EG (1988): Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über Ausgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente. Abl. Nr. L185 vom 24.6.1988. Luxemburg.

EG (1991b): Verordnung (EWG) Nr. 2328/91 des Rates vom 15. Juli 1991 zur Verbesserung zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Abl. L218 vom 6.8.1991. Luxemburg.

EG (1992b): Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für den Vorruhestand in der Landwirtschaft. Abl. Nr. L215 vom 30.7.1992. Luxemburg

EG (1992c): Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft. Abl. Nr. L215 vom 30.7.1992. Luxemburg.

EG (1992d): Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 468/87 mit allgemeinen Bestimmungen zur Regelung der Sonderprämie für Rindfleischherzeuger sowie der Verordnung (EWG) Nr. 1375/80 zur Einführung einer Prämienregelung für die Erhaltung des Mutterkuhbestandes. Abl. Nr. L215 vom 30.7.1992. Luxemburg.

EG (1997c): Verordnung (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Abl. L142 vom 2.6.1997. Luxemburg.

FAO (1999a): Umbrella Programme for Training on Uruguay Round and Future Multilateral Trade Negotiations on Agriculture. Module 11. Trade and Environment. Email vom 10.8.1999 von Bart.Vrolijk@fao.org.

GATT (1994): Guide to GATT Law and Practice. 6.Aufl. Genf.

Hanley, Nick et al (1998): Principles for the Provision of Public Goods from Agriculture: Modeling Moorland Conservation in Scotland. In: Land Economics. Heft 74 (1). S. 102-113.

Hudec, Robert E. (1998): Does the Agreement on Agriculture work? Agricultural Disputes after the Uruguay Round. IATRC Working Paper 98-2. [Http://www1.umn.edu/iatrc.workpap.html](http://www1.umn.edu/iatrc/workpap.html) vom 26.8.1999.

Josling, T.E., Tangermann, S., Warley, K. (1996): Agriculture in the GATT. Wiltshire.

Kazenwadel, Gottfried (1999): Ökonomisch/Ökologische Beurteilung von regionalen Agrar- und Umweltprogrammen in der Europäischen Union. Frankfurt.

Knickel, Karlheinz (1999a): Good Agricultural Practice (GAP) and Biodiversity – Conflict or Harmony?. In: Proceedings of the conference ADAS Agriculture and the Environment – Challenges and Conflicts for the New Millennium. Warwick. (Manuskript).

KOM (1997c): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren. KOM (97) 620 endg. Vom 4.12.1997. Brüssel.

KOM (1998): Evaluation von Agrar-Umweltprogrammen. Anwendungsstand der VO 2078/92. Arbeitsdokument VI/7655/98. Luxemburg.

Londoño, Nestor Osorio (1998): Implementation of the Agreement on Agriculture and the work of the WTO Committee on Agriculture. IATRC Working Paper 98-3. [Http://www1.umn.edu/iatrc/workpap.html](http://www1.umn.edu/iatrc/workpap.html) vom 26.8.1999.

OECD (1994): Agricultural policy reform. New Approaches. The role of direct income payments. Paris.

OECD (1998): Landwirtschaft und Umwelt. Problematik und strategische Ansätze. Paris.

Osterburg, Bernhard (1999): Auswirkungen der Umsetzung der Agrarumweltprogramme gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 in den deutschen Bundesländern auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Futterbaus. Referat auf dem 40. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus vom 4. bis 6. Oktober 1999 in Kiel. Email vom 6.10.1999.

Pescatore, Pierre et al. (1998): Handbook of WTO/GATT Dispute Settlement. Band 1. New York.

Petersmann, Ernst-Ulrich (1996): The GATT/WTO Dispute Settlement System. London.

Plankl, Reiner (1997): Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gem. VO (EWG) Nr. 2078/92. In: Agrarwirtschaft. Jgg. 36. Heft 3. Frankfurt a/M. S.154-157.

- Potter, Clive (1998): Against the Grain. Agri-Environmental Reform in the United States and the European Union. Oxon.
- Ritchie, Mark und Gigi DiGiacomo (1997): Exploring the Critical Linkages between Agriculture, Trade and Environment: A Look at Decoupled US Agricultural Subsidies. Minnesota/USA.
- Runge, C.Ford (1999): Beyond the Green Box: A Conceptual Framework for Agriculture, Trade and Environment. <http://www.agecon.lib.umn.edu/mn/wp99-01.pdf> vom 1.11.1999.
- Sayan, Serdar, Tin, Ela (1998): „Green Box“ Measures for Agricultural support: How decoupled can they really be? An Investigation within SAM and CGE Frameworks. <http://www.agecon.lib.umn.edu/egi/cgi-bin/ifetch?AGECON+12395618+F> vom 24.11.1999.
- Schöne, Florian (1999): Agrarumweltprogramme in Deutschland - Bewertung und Perspektiven. In: Agrarbündnis (Hrsg.): Landwirtschaft 99. Der kritische Agrarbericht. Bielefeld. S.194-198.
- Schulze Pals, Ludger (1994): Ökonomische Analyse der Umstellung auf ökologischen Landbau. Schriftenreihe des BMELF. Angewandte Wissenschaft. Heft 436. Münster.
- Senti, Richard (1994): GATT-WTO. Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde. Zürich.
- Senti, Richard (1995): Auswirkungen des WTO-Landwirtschaftsabkommens auf die Agrarwirtschaft der Industriestaaten. Zürich.
- Senti, Richard (1999): Handel und Umweltschutz in der neuen Welthandelsordnung WTO. In: Bernauer, Thomas, Ruloff, Dieter: Handel und Umwelt. Opladen.
- Shanahan, Paul (1996): Commitments Limiting Subsidisation: Domestic Support Commitments. In: Blarel, Benoit, Pursell, Garry, Valdés, Alberto (Hrsg.): Implications of the Uruguay Agreement for South Asia: The Case of Agriculture. World Bank/FAO Workshop in Kathmandu in May 1996. Washington.
- Swinbank, Alan (1999): EU Agriculture, Agenda 2000 and the WTO Commitments. In: The World Economy. Vol.22. No.1. S.41-54.
- Tobey, James A., Smets, Henri (1996): The Polluter – Pays Principle in the context of Agriculture and the Environment. In: The World Economy. Vol.19. Heft Nr.1. Oxford. S.63-89.
- USDA (1998): Agriculture in the WTO. International Agriculture and Trade Reports. <http://www.econ.ag.gov/Briefing/WTO/agree.htm> vom 26.8.1999.
- WTO (1998b): Committee on Agriculture: The attached Notification concerning domestic support commitments for the marketing year 1995/96 (Table DS:1 and the relevant Supporting Tables) was received from the delegation of the European Communities on 29 April 1998. Dokument Nr. G/AG/N/EEC/12 vom 8.5.1998. Genf.
- WTO (1998d): Panel-Report „Indonesia – Certain Measures Affecting the Automobile Industry“; vom DSB verabschiedet am 23.7.1999. Dokument Nr. WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R. <http://www.wto.org/wto/ddf/ep/public.html> vom 16.10.1999.
- WTO (1998e): Report of the Appellate Body: United States – Import Prohibition of certain Shrimp and Shrimp Products vom 12.10.1998. Dokument Nr. WT/DS58/AB/R. <http://www.wto.org/wto/ddf/ep/public.html> vom 15.10.1999.
- WTO (1999a): High Level Symposium on Trade and Environment. Geneva, 15-16 March 1999. Background document. Genf.

WTO (1999b): Committee on Agriculture. Summary Report of the Meeting held on 25-26.March 1999. Dokument Nr. G/AG/R/18 vom 7.5.1999. Genf.

WTO (1999c): Committee on Agriculture: The attached notification concerning domestic support commitments (Table DS:1and the relevant Supporting Tables) for the marketing year 1996/97 was received from the delegation of the European Communities on 10 March 1999. Dokument Nr. G/AG/N/EEC/16 vom 22.3.1999. Genf.

WTO (1999d): Green Box Measures. Background Paper by the Sekretariat. Dokument Nr. AIE/S9/REV.1 vom 27.5.1999. Genf.

... Sie fanden dieses Papier interessant und hilfreich?

Wir haben es unentgeltlich zur Verfügung gestellt, sind jedoch für unsere weitere Arbeit auf Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesen. Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Spendenkonto 37 37 37, Volksbank Bonn, BLZ 380 601 86

Infos zur Mitgliedschaft: www.germanwatch.org